

**Лекційні матеріали до тренінгового навчального курсу для працівників
державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування
«ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»**

Зміст

1. Засади антикорупційної політики в Україні	
1.1. Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії корупції	4
1.2. Роль і місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі антикорупційних органів України	9
1.3. Антикорупційна стратегія як основний програмний документ в антикорупційній сфері та шляхи її реалізації	13
1.4. Антикорупційна програма державного органу як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації	16
1.5. Механізми запобігання і протидії корупції та коло осіб, на яких вони поширюються	18
1.6. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики	24
1.7. Антикорупційне навчання	29
2. Фінансовий контроль та моніторинг способу життя	
2.1. Нормативно-правове забезпечення декларування в Україні	32
2.2. Суб'єкти декларування	33
2.3. Типи декларацій	35
2.4. Інформація, що зазначається в деклараціях та правила їх заповнення	37
2.5. Особливості роботи системи електронного декларування, підтримка комунікації з декларантами. Облік та оприлюднення декларацій	42
2.6. Види контролю декларацій	45
2.7. Повна перевірка декларацій	45
2.8. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування	46
2.9. Додаткові заходи здійснення фінансового контролю	47
2.10. Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб	48
2.11. Відповідальність за порушення вимог фінансового контролю	48
3. Дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції	
3.1. Законодавчі основи, які регулюють питання конфлікту інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції. Потенційний і реальний конфлікт інтересів. Суб'єкти здійснення контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів	50

3.2.	Заходи недопущення виникнення конфлікту інтересів	51
3.3.	Врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів, визначених Законом України «Про запобігання корупції». Способи врегулювання конфлікту інтересів	52
3.4.	Дотримання законодавства щодо інших обмежень із запобігання корупції. Особливості притягнення осіб до відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності чи за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків	56
3.5.	Особливості притягнення осіб до відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Способи здійснення контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції	61
3.6.	Впровадження стандартів доброчесності	64
4.	Етичні стандарти поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб	
4.1.	Імплементация міжнародних етичних стандартів поведінки державних службовців у національне законодавство	65
4.2.	Вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб	67
5.	Викривачі корупції. Гарантії захисту викривачів за законодавством України	
5.1.	Міжнародний досвід у сфері захисту викривачів	70
5.2.	Впровадження інституту викривачів в Україні. Поняття «викривач»	72
5.3.	Забезпечення в державних органах та органах місцевого самоврядування умов для повідомлень їх працівниками (викривачами) про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» (спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку)	73
5.4.	Порядок отримання та обробки повідомлень про корупцію в державних органах та органах місцевого самоврядування. Розгляд повідомлень (в тому числі анонімних)	74
5.5.	Роль Національного агентства з питань запобігання корупції в механізмі захисту викривачів. Гарантії захисту викривачів за законодавством України: анонімність та нерозголошення інформації щодо викривачів; захист за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб; захист трудових прав викривачів; захист прав викривачів у адміністративному та цивільному процесі	75
6.	Окремі аспекти функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції	

- 6.1. Організаційно-правові засади забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: порядок утворення підрозділів, визначення їх організаційного статусу; критерії щодо визначення штатної чисельності працівників уповноважених підрозділів 77
- 6.2. Планування роботи, завдання, повноваження та права таких підрозділів, в тому числі в підконтрольних (підзвітних) територіальних органах, підприємствах, установах, організаціях 81
- 6.3. Окремі аспекти взаємовідносин уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції з Кабінетом Міністрів України та Національним агентством з питань запобігання корупції 84

1. Засади антикорупційної політики в Україні

1.1. Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії корупції

Ефективна боротьба проти корупції в Україні потребує належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції. Розбудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці.

Україна приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство. Громадянське суспільство визнало антикорупційну реформу найбільш нагальною в нашій державі, спрямовану на узгодження антикорупційного законодавства з міжнародними, зокрема європейськими стандартами.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

- резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59);
- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.);
- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.);
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків [3].

Зазначені документи мають рекомендаційний характер, однак вони відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти запобігання та протидії корупції.

Нині Україна є учасницею низки міжнародних договорів і конвенцій, що мають обов'язковий характер.

На сьогодні головним документом світового масштабу у цій сфері є **Конвенція ООН проти корупції** [1], прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року, яка встановила теоретичні основи для адаптації національного законодавства та визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору.

Положеннями статті 5 Конвенції передбачено низку базових заходів для Держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Так, відповідно до Конвенції кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідні правові інструменти й адміністративні заходи з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.

Окрім того, норми цієї Конвенції передбачають створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямовано на запобігання і протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, створення кодексів поведінки службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

У свою чергу найбільш важливими кроками Ради Європи у боротьбі з корупцією слід вважати розробку сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Це, зокрема, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [4], Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [6] та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [5].

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією – ключовий міжнародно-правовий документ Ради Європи, що визначає обов'язкові для країн-членів підстави криміналізації корупційних дій, перелік їх, види та обсяги міжнародної правової допомоги, а також заходи з міжнародного контролю.

Мета Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією – запровадження ефективних засобів «правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, для надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду».

Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є створення антикорупційної організації, до повноважень якої належить контроль за дотриманням усіх антикорупційних конвенцій Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Основна мета GRECO – оцінка рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка в проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Процедура оцінювання GRECO включає збирання інформації через запитальники, візити груп експертів GRECO до країни оцінювання для збирання додаткової інформації через зустрічі з високопосадовцями, представниками організацій, включаючи неурядові, установ, що відіграють ключову роль у країні оцінювання, та написання оцінного звіту.

Приєднавшись до GRECO, Україна зобов'язалася брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи, і на сьогодні історія відносин України та GRECO складається вже з кількох результативних етапів співпраці.

У травні 2009 року на пленарному засіданні GRECO було затверджено звіт щодо виконання Україною антикорупційних рекомендацій цієї міжнародної організації, якому передували оцінний візит і відповідні консультації експертів GRECO з представниками органів державної влади. Ці рекомендації надано Україні за результатами Першого та Другого раундів оцінки. Їх було присвячено діяльності спеціалізованих органів, які займаються запобіганням корупції, питанням імунітету посадових осіб щодо кримінального переслідування, а також питанням виявлення, вилучення та конфіскації доходів та іншого майна, отриманих внаслідок корупції, запобігання корупції в системі державного управління, відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини.

У рамках Третього раунду оцінювання України у квітні 2011 року відбувся візит експертів GRECO до України, під час якого вивчено ситуацію щодо імплементації в українське законодавство положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї, а також висловлено низку суттєвих зауважень щодо вітчизняного кримінального законодавства, яке встановлює відповідальність за вчинення корупційних діянь.

Аналогічний механізм взаємної оцінки використовують для контролю за дотриманням та імплементацією положень Конвенції ООН проти корупції.

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ, поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Співробітництво між Україною та ОЕСР започатковано 1997 року підписанням Кабінетом Міністрів України та ОЕСР Угоди щодо привілеїв, імунітетів і пільг, які надає ОЕСР на території України. Угоду ратифіковано Верховною Радою України у липні 1999 року (Закон України від 07 липня 1999 року № 850-XIV).

У рамках ОЕСР створено Антикорупційну мережу для країн Східної Європи і Центральної Азії, яка є однією із зовнішніх програм ОЕСР і націлена на просування високих стандартів боротьби з корупцією в країнах, які не є членами ОЕСР, за допомогою обміну досвідом, взаємного навчання та вироблення передової практики. Для досягнення вказаної мети Мережа організовує ряд заходів, включаючи Загальні збори та семінари експертів, проведення досліджень і підготовку аналітичних звітів, а також субрегіональні ініціативи.

У рамках роботи ОЕСР 2003 року представники урядових делегацій Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалили **Стамбульський план дій боротьби з корупцією** Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР.

Основні принципи Стамбульського плану дій – розвиток ефективної і прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах [48].

Реалізація Стамбульського плану дій передбачає огляди національного законодавства та інститутів для боротьби з корупцією і поточний моніторинг виконання рекомендацій, що стосуються реалізації положень Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів, прописаних в інструментах ОЕСР і Ради Європи. Результати обговорюють на регіональних зустрічах і публікують у відповідних доповідях.

Процедура оцінювання в рамках Стамбульського плану дій включає в себе збирання інформації через опитувальник, візити груп експертів до країни оцінювання з метою збирання додаткової інформації через зустрічі з високопосадовцями, представниками організацій, установ, що відіграють ключову роль у країні оцінювання, та написання оцінного звіту.

Зокрема проведено три повних цикли оглядів: перший у 2004–2007 роках, другий у 2008–2012 роках і третій у 2013–2015 роках.

Стамбульський план дій не містить власних антикорупційних стандартів, однак слугує ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації наявних конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики.

На виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань та у зв'язку з необхідністю приведення положень національного законодавства до міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції прийнято низку надзвичайно важливих законів у цій сфері, зокрема:

- щодо криміналізації всіх проявів корупційних діянь 2013 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [22];

- щодо запровадження дієвого механізму конфіскації майна та доходів, отриманих від корупційних діянь 2013 року, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [23];

- щодо встановлення відповідальності юридичних осіб за злочини 2013 року Верховна Рада України прийняла 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» [24] ;

- щодо створення ефективної антикорупційної спеціалізації в правоохоронній системі шляхом створення законом автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [26];

- щодо комплексного реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про запобігання корупції» [28].

Цей Закон став інструментом імплементації в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики.

Крім того, з урахуванням міжнародних стандартів основними складовими превентивної антикорупційної системи згідно із Законом є:

- правила формування та реалізації антикорупційної політики;
- антикорупційні обмеження (щодо використання службового становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування);

- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (види конфлікту інтересів, шляхи врегулювання);

- спеціальні антикорупційні інструменти (антикорупційна експертиза, спеціальна антикорупційна перевірка, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, вимоги щодо прозорості та доступу до інформації);

- захист викривачів (захист осіб, які повідомляють про факти корупції від незаконного звільнення, переведення, зміни суттєвих умов трудового договору);

- відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальна за безпосередньо корупцію (зловживання повноваженнями, незаконне збагачення тощо), адміністративна (за пов'язані з корупцією правопорушення (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо одержання дарунка (пожертви), вимог фінансового контролю тощо), дисциплінарна та цивільно-правова (за обидва види порушень);

- усунення наслідків корупційних правопорушень (скасування актів, визнання нікчемними правочинів, відшкодування збитків у судовому порядку);

- міжнародне співробітництво.

Таким чином, в умовах реформування системи запобігання корупції Україна нині сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, вироблених у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав.

1.2. Роль і місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі антикорупційних органів України

Після ратифікації Україною Конвенції ООН проти корупції, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією в Україні почався процес запровадження антикорупційного законодавства та створення системи спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики, включаючи боротьбу з корупцією.

З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» провідну роль у системі антикорупційних органів відведено **Національному агентству з питань запобігання корупції**, як координаційному центру антикорупційної політики в державі та органу з превентивними антикорупційними функціями.

Національне агентство як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики і є відповідальним перед Верховною Радою України та підконтрольним і підзвітним Кабінету Міністрів України [28].

Спеціальний статус Національного агентства, як колегіального органу, до керівного складу якого входять п'ять членів, обумовлений необхідністю забезпечення його від впливу та втручання в його діяльність. Це досягається завдяки таким складовим: особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства; особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства; належними умовами оплати праці членів і службовців апарату Національного агентства; прозорістю його діяльності.

На відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють і розслідують корупційні злочини, **основна функція Національного агентства – запобігти їх вчиненню**. Це досягається через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу з викривачами корупції тощо.

За діяльністю Національного агентства здійснюється громадський контроль, що забезпечується Громадською радою при Національному агентстві, яку утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу.

Основні повноваження Національного агентства:

- аналіз ситуації з корупцією в Україні та розроблення на його основі Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, моніторинг виконання їх;
- виявлення корупційних норм у законодавстві та проектах актів;
- контроль за дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- координація та надання методичної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків у

їх діяльності, погодження та контроль виконання антикорупційних програм у цих органах;

- контроль і перевірка декларацій публічних службовців, моніторинг способу їх життя, ведення Єдиного державного реєстру таких декларацій;
- державний контроль за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних звітів і достовірністю включених до них відомостей, затвердження розподілу виділених з державного бюджету коштів на фінансування статутної діяльності політичних партій;
- співпраця з викривачами корупції, їх правовий та інший захист;
- інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, а також залучення їх до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

Окрім Національного агентства спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції є **Національне антикорупційне бюро України**, яке функціонує відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», прийнятого Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – це державний правоохоронний орган, який займається *розслідуванням і розкриттям корупційних правопорушень з боку вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування*; здійснює досудове розслідування злочину, вчиненого службовою особою, якщо заподіяна шкода або предмет злочину дорівнює або перевищує суму п'ятисот мінімальних заробітних плат, встановлених на день вчинення злочину; злочинів, вчинених щодо посадових осіб іноземних держав, іноземних третейських суддів, осіб, уповноважених вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадових осіб міжнародних організацій, а також членів міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та суддів і посадових осіб міжнародних судів, які передбачені статтею 369 Кримінального кодексу України (далі – КК України) (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі) та статтею 369² КК України (зловживання впливом) [17].

Отже, основна функція НАБУ – протидія корупційним правопорушенням, які вчинені високопосадовцями та становлять загрозу національній безпеці України.

До підслідності НАБУ відносяться такі злочини:

- привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України);
- протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (ст. 206² КК України);
- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК України);

- нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК України);
- видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211 КК України);
- підкуп працівника підприємства, установи чи організації (щодо працівників юридичних осіб публічного права (ст. 354 КК України);
- зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);
- декларування недостовірної інформації (ст. 366¹ КК України);
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України);
- незаконне збагачення (ст. 368² КК України);
- пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України);
- зловживання впливом (ст. 369² КК України);
- 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 КК України) (частина 5 ст. 216 КПК України) [17].

Детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які належать за цією статтею до його підслідності, за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів.

Для забезпечення гарантій **незалежності Національного антикорупційного бюро** нагляд над слідством, яке проводять детективи НАБУ, здійснюють працівники **Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП)**.

Правовою підставою для утворення та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури став ухвалений 12 лютого 2015 року Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII, яким внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру», відповідно до положень якого у Генеральній прокуратурі України утворено САП.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, на який покладається завдання здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримувати державне обвинувачення у відповідних провадженнях, а також представляти інтереси громадянина або держави в суді у випадках,

передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [25].

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовано територіальні управління Національного антикорупційного бюро України.

Законом України «Про прокуратуру» встановлено правові засади організації діяльності САП, а також забезпечено прозорість діяльності конкурсної комісії з призначення на адміністративні посади і посади прокурорів у САП.

Так, призначення на адміністративні посади та прокурорів САП здійснює керівник САП за результатами відкритого конкурсу. Призначення на посади заступника Генерального прокурора України – керівника САП і заступників керівника САП – здійснює Генеральний прокурор України.

З 1 березня 2016 року набрав чинності Закон України «Про Державне бюро розслідувань», відповідно до положень якого **Державне бюро розслідувань (ДБР)** є центральним органом виконавчої влади, що здійснюватиме *правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури*, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, *а також злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)*, крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України (розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості) [17, 31].

Утворення **Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів**, є однією з вимог ЄС у рамках виконання Плану дій щодо візової лібералізації та подальшого вступу України до ЄС.

Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами» від 10 листопада 2015 року № 772-VIII визначено правові та організаційні засади функціонування зазначеного Агентства.

Відповідно до положень Закону Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, є центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [30].

Так, створення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами закріплює на законодавчому рівні інституційний механізм розшуку активів, які підлягають арешту, їх повернення та управління, а також забезпечує невідворотність покарання за кримінальні корупційні злочини – позбавляє можливості отримувати дохід від злочинно набутих активів.

Національне агентство здійснює управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, зокрема, *грошовими коштами, банківськими металами, рухомим та нерухомим майном, цінними паперами, майновими та іншими правами, вартість яких дорівнює або перевищує 200 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року* (ст. 19–21 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами»).

1.3. Антикорупційна стратегія як основний програмний документ в антикорупційній сфері та шляхи її реалізації

Законом України «Про запобігання корупції» визначено положення щодо формування та реалізації антикорупційної політики. Серед іншого закріплено правило про затвердження Верховною Радою України ключового документа у сфері антикорупційної політики – Антикорупційної стратегії. Передбачено також запровадження проведення щорічних парламентських слухань щодо ситуації з корупцією в державі, схвалення Урядом і Верховною Радою України національної доповіді щодо реалізації антикорупційної політики.

Варто зазначити, що прийняття Антикорупційної стратегії – один із пріоритетів держави для створення дієвої системи запобігання корупції, визначення основних напрямів її діяльності на довгострокову перспективу, розроблення комплексних заходів для протидії цьому негативному явищу, а також виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків.

Антикорупційну стратегію розробляє Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) на основі аналізу ситуації щодо корупції. В подальшому Національне агентство забезпечує моніторинг, координацію та оцінку ефективності її виконання [28].

Антикорупційна стратегія є рамковим стратегічним документом, що містить чітку програму дій, спрямованих на зниження рівня корупції, а також визначає принципи, мету, завдання, пріоритети, механізми та очікувані результати реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Правовою основою розробки та реалізації Антикорупційної стратегії є Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», інші закони України та міжнародні конвенції, ратифіковані Україною, що визначають засади антикорупційної політики держави.

Оцінку стану виконання Антикорупційної стратегії здійснюють на підставі **щорічного звіту стану виконання Антикорупційної стратегії**. Звіт про стан

виконання Антикорупційної стратегії включають до **національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики**, проект якої подає Національне агентство до Кабінету Міністрів України не пізніше 1 квітня.

Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики – це основний документ аналізу політики, який узагальнює всі дані щодо корупції в державі та надає рекомендації щодо розвитку антикорупційної політики України.

Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

У національній доповіді мають відобразитися такі відомості:

- 1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- 2) узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів;
- 3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;
- 4) узагальнений аналіз ситуації щодо корупції;
- 5) звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії;
- 6) висновки та рекомендації.

Вперше в Україні Антикорупційну стратегію затверджено Законом України **«Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»**, де відображено **практичну імплементацію** положень нового антикорупційного законодавства та визначено основні напрями, засади реалізації державної антикорупційної політики до 2018 року та план дій з його виконання.

Так, вказана Антикорупційна стратегія спрямована на вирішення проблемних питань за такими основними напрямками: формування та реалізація державної антикорупційної політики; запобігання корупції; покарання за корупцію та формування негативного ставлення до корупції [27].

Кожен з цих напрямів окреслює проблеми у вказаній сфері, а також визначає напрями та окреслює в загальних рисах заходи, яких потрібно вжити для їх вирішення.

Конкретні заходи щодо виконання визначених **Антикорупційною стратегією завдань реалізуються шляхом прийняття та виконання державної програми**, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції»).

Державна програма підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків і рекомендацій парламентських слухань щодо національного звіту про стан справ з корупцією.

На сьогодні комплекс таких заходів визначений постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, якою затверджена **«Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні**

(Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» (далі – Програма). Основною метою цього документа є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики.

Реалізація вказаної Програми повинна:

- забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, впровадити ефективний моніторинг і координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;
- зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їхньою діяльністю;
- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами;
- посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції у переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України;
- сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати нетолерантне ставлення бізнесу до корупції;
- розширити можливості для доступу до суспільно важливої інформації;
- сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади;
- забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами [36].

1.4. Антикорупційна програма державного органу як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації

Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» в Україні сформовано нову систему планування запобігання та виявлення корупції.

Одним із основних механізмів запобігання корупції в діяльності органів влади є прийняття антикорупційних програм.

Саме з прийняттям вказаного Закону на законодавчому рівні визначено загальні вимоги до антикорупційних програм, зміст і порядок їх прийняття, а також повноваження Національного агентства щодо погодження антикорупційних програм.

Основною метою антикорупційних програм є впровадження комплексної системи заходів щодо запобігання і протидії корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, планування та координація їх діяльності в процесі реалізації антикорупційної політики, а також здійснення правових, соціально-економічних, організаційно-управлінських і практичних заходів, спрямованих на ефективне запобігання корупції.

У процесі практичної реалізації антикорупційної програми державні органи та органи місцевого самоврядування повинні здійснити цілеспрямовану та ефективну роботу із запобігання корупції, підвищити рівень професійної етики та мінімізувати наслідки, які можуть спричинити корупційні правопорушення чи правопрушення, пов'язані з корупцією.

Статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено перелік суб'єктів – органів влади, в яких така програма обов'язково приймається і погоджується з Національним агентством.

Антикорупційні програми приймають в:

Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – затвердженням їхніми керівниками;

Апараті Ради національної безпеки і оборони України – затвердженням Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

Національному банку України – затвердженням Правлінням банку;

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській і Севастопольській міських радах, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим – затвердженням їхніми рішеннями.

Відповідно до положень зазначеного Закону Антикорупційні програми повинні визначати засади загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми.

Обов'язковою складовою антикорупційної програми є оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють, а також заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси.

Визначення поняття корупційного ризику наведено у Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, яка затверджена рішенням Національним агентством від 02 грудня 2016 року № 126 (zareestrovane v Ministerstvi yustitsii Ukraini 28 grudnya 2016 roku za № 1718/29848).

Корупційним ризиком визначається ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань.

Методологія також визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, встановлює єдиний підхід до організації роботи з оцінки корупційних ризиків, що виникають при реалізації ними своїх повноважень, закріплює принцип ідентифікації корупційних ризиків, який

передбачає визначення та класифікацію корупційних ризиків за категоріями та видами.

Зокрема, за категоріями корупційні ризики поділяються на:

зовнішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань).

внутрішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади відповідно до покладених на нього функцій і завдань).

За видами корупційні ризики можуть бути:

нормативно-правові (відсутність, суперечність або нечітка регламентація у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань);

організаційні (невизначення або нечітке визначення процедур виконання органом влади функцій та завдань);

кадрові;

фінансово-господарські;

адміністративні;

контрольно-наглядові тощо.

Оцінка корупційних ризиків, як і заходи щодо їх усунення, не повинні носити формальний характер, і мають бути направлені на реальне зменшення рівня корупції в усіх сферах діяльності органу влади.

Поряд з цим, заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків мають полягати у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, містити пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків.

Приклади заходів з усунення корупційних ризиків наведені в Методичних рекомендаціях щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, які затверджені рішенням Національного агентства № 31 від 19 січня 2017 року.

Зокрема, до таких заходів можна віднести:

усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах;

стандартизація і оптимізація усіх процесів, розробка стандартних процедур стосовно ключових функцій з чітким описом виконання функцій та розмежуванням відповідальності і повноважень;

відокремлення та розмежування несумісних функцій або таких, які у своїй сукупності створюють можливості для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

детальний опис повноважень, функцій та прав посадових осіб органу влади усіх рівнів, відповідальності та контролю за їх здійсненням;

розподіл управлінських обов'язків та реалізація політики щодо звітності та процесу ухвалення колегіальних рішень;

детальне документування процесу ухвалення рішень;

впровадження внутрішніх кодексів поведінки, з механізмами попередження, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а також обмежень та правил щодо одержання подарунків, переваг, пільг, іншої зовнішньої (благодійної) допомоги тощо.

Також, невід'ємною складовою антикорупційних програм повинні бути такі механізми із запобігання корупції:

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм.

Слід зазначити, що положеннями Закону України «Про запобігання корупції» передбачено обов'язок прийняття юридичними особами, які відповідають критеріям визначеним у статті 62 Закону, антикорупційних програм.

Питання щодо прийняття та дотримання антикорупційних програм юридичних осіб визначено в розділі X Закону України «Про запобігання корупції».

1.5. Механізми запобігання і протидії корупції та коло осіб, на яких вони поширюються

Механізми правового регулювання запобігання та протидії корупції – це сукупність юридичних засобів (засобів впливу), за допомогою яких забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави.

Законодавством України у сфері запобігання корупції встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями, обов'язками та вимогами до поведінки суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів, які запобігають вчиненню корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог зазначеного Закону.

Статтею 3 зазначеного Закону передбачено вичерпний перелік осіб, що визнаються суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону.

Вказані суб'єкти поділено на три великі групи:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) особи, яких для цілей цього Закону прирівнюють до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією.

Відмінність цих груп полягає у різному обсязі обов'язків, обмежень і вимог, насамперед щодо етичної поведінки, покладених на них Законом.

Так, на **першу групу** поширюється переважна більшість обов'язків, обмежень і вимог.

На **другу групу** поширюються окремі види обов'язків, обмежень і вимог.

Для прикладу. Обов'язки: запобігати одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними, запобігати та врегулювати конфлікт інтересів, запобігати конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи

корпоративних прав, подавати декларації (на посадових осіб юридичних осіб публічного права).

Обмеження: щодо використання службових повноважень чи свого становища, щодо одержання подарунків, доступу до інформації.

Вимоги до правил етичної поведінки, зокрема в частині: додержання вимог закону та етичних норм поведінки, політичної нейтральності, неупередженості, компетентності та ефективності, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (на посадових осіб юридичних осіб публічного права).

Своєю чергою до **третьої групи** застосовують лише окремі обмеження, наприклад щодо використання службових повноважень чи свого становища.

Положеннями Закону України «Про запобігання корупції» передбачено такі механізми запобігання та протидії корупції:

1) обмеження для суб'єктів, на яких поширюється його дія (щодо використання службових повноважень чи свого становища, щодо одержання подарунків, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб);

2) зобов'язання щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Так, Закон виділяє заходи зовнішнього (керівником) та самостійного (працівником) врегулювання конфлікту інтересів. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів може здійснюватися шляхом: усуненням особи від виконання завдання, вчиненням дій, прийняттям рішення чи участі в його прийнятті; обмеженням доступу особи до інформації; переглядом обсягу службових повноважень особи; застосуванням зовнішнього контролю; переведенням або звільненням особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів. У свою чергу самостійне врегулювання конфлікту інтересів не обмежується конкретним переліком способів, головне, щоб працівник у законний спосіб позбувся приватного інтересу, який зумовлює конфлікт інтересів.

Окремо варто пам'ятати, що у статті 35 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог;

4) процедури фінансового контролю (подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та проведення їх перевірки Національним агентством);

5) державний захист викривачів – осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції та повідомляють про порушення вимог цього Закону іншою особою. Закон передбачає, що особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії

корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози їх або їхніх близьких родичів життю, житлу, здоров'ю та майну, у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронні органи можуть застосувати до них правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань, заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

б) відповідальність за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність). У разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою злочину самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених Кримінальним кодексом України, застосовують заходи кримінально-правового характеру;

7) інші механізми запобігання і протидії корупції, а саме:

- **заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.**

Відповідно до статті 54 Закону України «Про запобігання корупції» державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України.

Серед іншого такими випадками є подарунки, одержані особами, зазначеними у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (частина 3 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»).

Незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг за наявності підстав призводить до відповідальності відповідних посадових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування договорами, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;

- **проведення антикорупційної експертизи** з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, та розроблення рекомендацій по їх усуненню.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено такі види антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів:

1) *обов'язкова*, яку здійснює:

- розробник нормативно-правового акта (пояснювальна записка);
- Міністерство юстиції України (висновок правової/антикорупційної експертизи);
- Комітет Верховної Ради України (висновок Комітету Верховної Ради України).

Міністерство юстиції України проводить обов'язкову антикорупційну експертизу всіх проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України.

Антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, здійснює комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією;

2) *ініціативна*, яку здійснює:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (висновок Національного агентства);
- громадськість (за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб надаються пропозиції/рекомендації).

Національне агентство може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Громадську раду при Національному агентстві залучають до проведення ним антикорупційної експертизи.

Національне агентство також здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм і надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті.

До проведення такого моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, у тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.

У свою чергу суб'єкт видання (прийняття) відповідного акта в обов'язковому порядку має розглянути результати антикорупційної експертизи, у тому числі громадської;

- **проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджує Національне агентство, на підставі вимог статті 56 Закону України «Про запобігання корупції», у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.**

Метою здійснення спеціальної перевірки щодо зазначених осіб – підвищення якості відбору кандидатів на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та запобігання прийняттю на службу осіб, у

яких у разі призначення виникатиме конфлікт інтересів. Зазначений механізм дає змогу керівнику державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування отримати всебічну інформацію про кандидата на зайняття посади та прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування або їхнього апарату, на зайняття посади в якому претендує особа.

Відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, зокрема щодо:

- наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;
- факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;
- достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- наявності в особі корпоративних прав;
- стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;
- відношення особи до військового обов'язку;
- наявності в особі допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади;
- поширення на особу заборони обіймати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади».

Процедуру проведення спеціальної перевірки врегульовано нормами статті 57 Закону України «Про запобігання корупції», а також Порядком проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171. Особливості організації проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді визначено Законом України «Про судоустрій і статус суддів»;

- **ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення** (відомості про фізичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення). На цей час Національне агентство з питань запобігання корупції

здійснює заходи щодо початку ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Наразі ж в Україні функціонує **Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення** (далі – Реєстр), держателем якого є Міністерство юстиції України (пункт 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171).

Відповідно до Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року №39/5, **метою створення і функціонування такого Реєстру є:**

1) забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні правопорушення;
2) забезпечення в установленому порядку проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

3) аналіз відомостей про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, для визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з найбільшими корупційними ризиками;

4) забезпечення проведення 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, в порядку, визначеному чинним законодавством.

Підставою для внесення до Реєстру відомостей про особу, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, є:

1) електронна копія рішення суду, яке набрало законної сили;
2) завірена в установленому порядку паперова копія наказу про накладення або зняття дисциплінарного стягнення.

Реєстратор вносить до Реєстру відомості **в день отримання** електронної копії рішення суду, завіреної паперової копії наказу про накладення чи зняття дисциплінарного стягнення або **наступного робочого дня**.

Відомості з Реєстру надають у вигляді **витягу з Реєстру та інформаційної довідки [38]**.

Безоплатний цілодобовий доступ до відомостей з Реєстру здійснюється через офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України шляхом пошуку і перегляду такої інформації про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові;
- 2) місце роботи, посада на час вчинення корупційного правопорушення;
- 3) склад корупційного правопорушення;
- 4) вид покарання (стягнення);
- 5) спосіб вчинення дисциплінарного проступку;
- 6) вид дисциплінарного стягнення.

- **вимоги щодо прозорості та доступу до інформації.**

Суб'єктам, зазначеним у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», на яких поширюється дія цього Закону, забороняється відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом, і надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону;

- **запровадження засад запобігання корупції в діяльності юридичної особи**, які передбачають: обов'язок керівників, засновників (учасників) юридичної особи забезпечувати проведення регулярної оцінки корупційних ризиків у діяльності юридичної особи і здійснення відповідних антикорупційних заходів; розробку антикорупційної програми юридичної особи як комплексу правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції в діяльності юридичної особи; запровадження посади особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи [28].

1.6. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики

Взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства у сфері формування та реалізації антикорупційної політики – необхідна умова їхньої ефективної і прозорої діяльності. Для запобігання корупції можна використовувати різні заходи, але жоден з них не буде успішним, якщо під час їх реалізації не буде підтримки суспільством.

Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції є головною передумовою її подолання.

Тому участь громадськості в заходах запобігання і протидії корупції визначаються у низці міжнародних договорів як ключовий аспект у взаємодії з державними органами.

Міжнародно-правовим стандартом у цьому аспекті є положення статті 13 Конвенції ООН проти корупції, якими передбачено, що кожна держава вживає належних заходів у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, створених нею. **Таку участь варто зміцнювати за допомогою таких заходів, як:**

- 1) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- 2) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;

4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

Держава зобов'язана вживати належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи з протидії корупції були відомі населенню, і забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можна розглядати як злочин [1].

Положеннями **Стамбульського плану дій** передбачено підтримку активної участі громадськості в реформах сприянням суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян у запобіганні її проявів шляхом:

1) ініціювання на різних рівнях кампаній підвищення обізнаності та просвіти громадськості щодо негативних наслідків корупції і спільних зусиль для запобігання корупції разом з організаціями громадянського суспільства, такими як об'єднання громадян, професійні спілки, засоби масової інформації тощо, а також приватним сектором, представленим торговими палатами, професійними об'єднаннями, приватними компаніями, фінансовими інституціями тощо;

2) залучення громадських організацій до моніторингу програм і діяльності в публічному секторі, а також забезпечення таких організацій необхідними методикою та навиками допомоги в попередженні корупції;

3) розширення співпраці в антикорупційній роботі між державними структурами, громадськими організаціями, приватним сектором, професійними органами, науково-дослідницькими незалежними центрами;

4) прийняття законів і підзаконних актів, що гарантують громадським організаціям необхідні права для забезпечення активної участі їх в антикорупційній роботі;

5) забезпечення доступу громадськості до інформації, зокрема інформації з питань антикорупції [7].

Результатом імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство стало закріплення **права участі громадськості у заходах щодо запобігання корупції в Законі України «Про запобігання корупції»**.

Так, відповідно до положень статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їхні члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких було вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та отримувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

Довідково. Відповідно до пункту 16 і 17 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства належить: інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Крім того, на сьогодні актами Кабінету Міністрів України визначено низку завдань щодо налагодження взаємодії з громадськістю для залучення її до формування та реалізації державної політики, серед яких: проведення консультацій з громадськістю; взаємодія з громадською радою (Регламент Кабінету Міністрів України, постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996); сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976). Органи виконавчої влади також мають забезпечити реалізацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68 і міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», серед основних завдань яких є також сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Одним з механізмів участі громадськості у запобігання корупції є здійснення контролю за діяльністю Національного агентства, який забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві.

Громадську раду при Національному агентстві утворює та формує Кабінет Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

До повноважень Громадської ради при Національному агентстві належать:

- 1) заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства;
- 3) надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агентства;
- 3) делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу;
- 4) затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства [28].

Відповідно до положень частини 5 статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» Громадську раду при Національному агентстві залучають до проведення ним антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Також однією із важливих форм взаємодії є інформування громадян і здійснення правоосвітньої роботи спільно з інститутами громадянського суспільства.

Про це йдеться у розділі 5 Антикорупційної стратегії, яка передбачає необхідність ухвалення Національним агентством у співпраці з інститутами громадянського суспільства плану заходів, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи і спрямованого на комплексне вирішення проблеми толерантного ставлення населення до корупції, яка б включала:

- регулярне проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;
- підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;
- роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, здійснюваних у державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки;
- системне запровадження проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки у тих чи інших ситуаціях з можливими корупційними ризиками;
- запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;
- подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності;
- підвищення рівня довіри до антикорупційних та інших державних органів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання та протидії корупції.

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, зокрема, передбачає: проведення на постійній основі інформаційних кампаній, орієнтованих на різні

соціальні групи та спрямованих на розв'язання проблеми толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

У зв'язку із зазначеним та для вирішення інших питань комунікативної політики Національне агентство розробило Комунікаційну стратегію.

Ключова мета Комунікаційної стратегії – формування в суспільстві неприйняття корупційних моделей поведінки й активної громадянської позиції щодо виявлення та повідомлення таких фактів.

Основні цілі Комунікаційної стратегії:

- формування нетерпимості до будь-яких видів корупційних проявів і мотивація громадян до активної протидії корупції;
- створення комплексних, довгострокових і збалансованих комунікацій, спрямованих на підвищення рівня обізнаності суспільства;
- інформування компетентних органів влади про будь-які корупційні прояви;
- регулярне інформування цільових аудиторій про заходи, програми, дослідження, реформаторські ініціативи, освітні ініціативи Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом використання різних засобів комунікації, у тому числі через проведення регулярних та ефективних інформаційних і рекламних кампаній;
- підвищення рівня обізнаності цільових аудиторій з особливостями роботи Національного агентства, розвитком інституції, у тому числі через забезпечення прозорості діяльності органу, налагодження ефективної співпраці з організаціями громадянського суспільства, науковим та експертним середовищем;
- створення інформаційної ситуації, за якої громадяни почали б долучатися до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, у тому числі завдяки переконанню у необхідності та можливості змін, що призведуть до добросовісної влади.

Реалізація комунікації Національного агентства здійснюється шляхом проведення інформаційних і рекламних кампаній відповідно до ключових напрямів роботи. Для цього буде використано весь арсенал інструментів комунікацій: роуд-шоу, прес-конференції, брифінги, прес-зустрічі, тренінги, круглі столи, презентації тощо.

Планується, що всі кампанії відбуватимуться у співпраці з центральними, регіональними та міжнародними ЗМІ. На центральному та регіональному рівні: прес-конференції, розсилання важливих прес-релізів, поширення відео-релізів, інфографіків тощо.

На міжнародному рівні, зокрема, використовуватимуть такі засоби:

- інтерв'ю для журналістів, які спеціалізуються на подіях, насамперед антикорупційній сфері в Україні;
- розсилання найважливіших прес-релізів англійською мовою у міжнародні ЗМІ та інформаційні агенції.

Таким чином, одним з пріоритетних напрямів антикорупційної політики країни є участь громадськості в процесі запобігання і протидії корупції, яка повинна сприяти

налагодженню системного діалогу органів влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з антикорупційних питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

1.7. Антикорупційне навчання

Безумовно, антикорупційне навчання є основою запобігання корупції, адже його ефективно проведення поєднує пропаганду правомірної поведінки, виховання правосвідомості і громадянської етики, усвідомлення персональної відповідальності і негативного ставлення до корупції та оволодіння знаннями про механізми запобігання корупції в усіх сферах суспільного життя.

Зі створенням Національного агентства з питань запобігання корупції, яке забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, організація та координація проведення таких навчань в антикорупційній сфері стали пріоритетами у його діяльності.

Системна робота з роз'яснення основних положень антикорупційного законодавства, проведення тренінгових навчальних курсів для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є одним з першочергових завдань Національного агентства.

Така діяльність провадиться в рамках реалізації положень розділу 3 Антикорупційної стратегії, які визначають, серед іншого, повноваження спеціально уповноваженого органу з питань запобігання корупції забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог, запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження з цих питань електронної системи оцінки знань.

Відповідно до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки Національне агентство визначено відповідальним органом за виконання визначених нею заходів, таких як проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, конфлікту інтересів, організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію, аналізу корупційних ризиків і підготовки антикорупційних програм.

Для забезпечення здійснення системної роботи з антикорупційного навчання серед працівників державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування і на центральному рівні, і в регіонах уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання та виявлення корупції, які функціонують у центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування та підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери їх управління, слід активно використовувати розроблені Національним агентством матеріали.

Адже завданнями цих підрозділів (осіб), відповідно до положень Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року, є надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства та проведення організаційної і роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції для працівників державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однією з поширених форм такої діяльності є проведення з працівниками тренінгів і семінарів на відповідну тематику. У рамках організації цієї роботи та з метою забезпечення ефективності даного інструменту необхідно планувати проведення вказаних заходів з урахуванням рівня поширеності корупційних проявів серед працівників, характеру вчинюваних корупційних правопорушень, а також проблемних питань, які виникають під час застосування положень антикорупційного законодавства.

З метою підвищення рівня правових знань працівників державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері запобігання корупції проведення таких семінарів і тренінгів потрібно здійснювати на постійній основі.

Уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання та виявлення корупції рекомендовано проводити навчання за програмою тренінговою навчального курсу «Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції» не менш як двічі на рік.

У разі необхідності в рамках базового тренінгового навчального курсу вбачається за доцільне розробка окремих тренінгових програм з актуальних питань. Наприклад, до початку подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не зайвим буде проведення тренінгу з роз'яснень вимог антикорупційного законодавства щодо фінансового контролю та моніторингу способу життя.

У разі набрання чи втрати чинності антикорупційних законів та інших нормативно-правових актів варто буде забезпечити організацію тренінгу з роз'яснень передбачених змін.

Для визначення переліку питань, з яких необхідно провести навчання, доречно організація опитування працівників державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, результатом якого може бути розробка тренінгових програм. *Наприклад*, працівниками до обговорення пропонують питання з обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб. На основі таких пропозицій доцільне проведення узагальненого тренінгу щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі органів виконавчої влади, основна мета якого – ознайомлення слухачів з вимогами законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, а також впровадження стандартів доброчесності на основі розроблених Національним агентством і ПРООН методичних і навчальних матеріалів.

Кількість слухачів, яка необхідна для проведення конкретного виду навчального заходу (лекція, тренінг, семінар, круглий стіл), виходячи з їхніх функціональних обов'язків, визначає уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

Звертаємо увагу, що додатково розроблені Національним агентством матеріали, зокрема дослідження, рішення, методичні рекомендації, роз'яснення тощо, містяться та постійно оновлюються на його офіційному веб-сайті – www.nazk.gov.ua, які можна знайти у відповідних розділах (антикорупційна політика, декларування, конфлікт інтересів, протидія політичній корупції, запобігання та виявлення корупції), а також на офіційній веб-сторінці у фейсбуці – www.facebook.com/NAZKgov/.

Наприклад, за посиланнями можна знайти таку інформацію:

- <http://nazk.gov.ua/zakonodavstvo-0> – рішення Національного агентства щодо електронного декларування;
- <http://nazk.gov.ua/vidpovidalnist-0> – інфографіки щодо відповідальності за недотримання вимог законодавства у сфері електронного декларування;
- <http://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi> – Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- <http://nazk.gov.ua/vidpovidalnist-1> – інфографіки щодо відповідальності за порушення законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції.

Таким чином, за результатами проведення навчань слухачі повинні:

- знати про основні напрями державної антикорупційної політики України у сфері діяльності їх установи, шляхи і принципи її реалізації;
- орієнтуватися у системі антикорупційних органів державної влади;
- розуміти зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів;
- знати основні положення антикорупційного законодавства, насамперед у частині своїх обов'язків, обмежень і вимог;
- знати про особливості функціонування інституту викривачів;
- бути поінформованими про процедуру притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією тощо.

2. Фінансовий контроль та моніторинг способу життя

2.1. Нормативно-правове забезпечення декларування в Україні

Один з ефективних способів запобігання корупції в державній сфері – посилення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Декларування доходів, а подекуди і видатків службових осіб є важливим інструментом для запобігання корупції, виявлення незаконного збагачення та конфлікту інтересів у більш як 150 країнах світу, які запровадили таку вимогу. У більшості з цих країн декларації є публічними, адже громадський доступ до них збільшує їх антикорупційну цінність.

З урахуванням найкращих світових практик Законом України «Про запобігання корупції» 2016 року запроваджено електронне декларування.

Загалом же у Законі закріплено правила щодо системи об'єктивного фінансового контролю за майновим станом осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, що полягають: у поданні декларацій в електронній формі; комплексі перевірок декларацій антикорупційним превентивним органом; оприлюдненні декларацій у спеціальному єдиному реєстрі; розширенні переліку відомостей, що підлягатимуть зазначенню в декларації; встановленні кримінальної відповідальності за подання у декларації завідомо недостовірних відомостей тощо.

На виконання Закону України «Про запобігання корупції» та з метою забезпечення ефективного функціонування електронного декларування в Україні Національним агентством прийняло такі нормативно-правові акти:

- рішення Національного агентства «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 червня 2016 року № 2, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 15 липня 2016 року за № 958/29088, яким визначено систему подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- рішення Національного агентства «Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 червня 2016 року № 3, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 15 липня 2016 року за № 959/29089, яким затверджено:

1) порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) форму декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) форму повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування.

Окрім цього, рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 року № 3 затверджено Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю.

2.2. Суб'єкти декларування

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що суб'єктами декларування є особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, та інші особи, які зобов'язані подавати декларацію.

Так, суб'єктами декларування є:

- особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

1) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

2) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

3) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

4) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

5) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

6) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

7) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

8) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

9) члени Центральної виборчої комісії;

10) поліцейські;

11) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

12) члени державних колегіальних органів;

- особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

У цілях визначення суб'єктів, на яких поширюється дія вказаного Закону (відповідно до підпункту «и» пункту 1 та підпункту «а» пункту 2 частини першої ст. 3 Закону), під «*посадовими особами*» слід розуміти працівників державних органів, інших юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі та/або консультативно-дорадчі функції. Під «*службовими особами*» слід розуміти працівників державних органів, які здійснюють функції представників влади або обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

Визначальним при цьому є обсяг функцій (обов'язків) відповідного працівника.

Так, організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Адміністративно-господарські функції (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідувачів складів, магазинів, майстерень, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів і контролерів тощо

При цьому, у цілях визначення суб'єктів декларування, згідно із Законом, варто застосовувати вужче тлумачення і вважати службовими, посадовими особами – суб'єктами декларування лише тих працівників, на яких покладено відповідні обов'язки на постійній основі.

Наприклад, наявність у посадовій інструкції працівника (спеціаліста, головного спеціаліста тощо) положення про те, що він може виконувати певні додаткові організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки на час відсутності керівника структурного підрозділу не є достатнім для того, щоб вважати такого працівника посадовою чи службовою особою, яка є суб'єктом декларування відповідно до Закону.

Цей висновок не змінюється навіть у разі фактичного виконання таких обов'язків упродовж звітнього періоду. Тобто навіть у разі тимчасового виконання працівником організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків на час відсутності керівника підрозділу у звітному періоді не виникає обов'язок подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за цей період. Відповідно, така особа також не може бути притягнена до відповідальності за неподання (несвоєчасне) подання декларації [53].

Також слід звернути увагу, що дія Закону в частині фінансового контролю не поширюється на посадових осіб закладів, установ та організацій, які здійснюють основну діяльність у сфері соціального обслуговування населення, соціальної та професійної реабілітації інвалідів і дітей-інвалідів, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, охорони здоров'я (крім керівників закладів охорони здоров'я центрального, обласного, районного, міського (міст обласного значення, міст Києва та Севастополя) рівня), освіти (крім керівників вищих навчальних закладів та їх заступників), науки (крім президентів Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, перших віце-президентів, віце-президентів та головних учених секретарів Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, інших членів Президії Національної академії наук України та президій національних галузевих академій наук, обраних загальними зборами Національної академії наук України та національних галузевих академій наук відповідно, керівників науково-дослідних інститутів та інших наукових установ), культури, мистецтва, відновлення та збереження національної пам'яті, фізичної культури, спорту, національно-патріотичного виховання.

2.3. Типи декларацій

З аналізу положень Закону України «Про запобігання корупції» можна виокремити такі типи декларацій суб'єкта декларування:

- **щорічна декларація**, яка подається у період з 00 годин 00 хвилин 1 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період з 1 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію на 31 грудня звітного року;

- **декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування**, що подається не пізніше дня такого припинення. Якщо припинення зазначених функцій відбулося з ініціативи роботодавця, декларація подається не пізніше двадцяти робочих днів з дня, коли суб'єкт декларування дізнався чи повинен був дізнатися про таке припинення.

Декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, має охоплювати період,

який не був охоплений раніше поданими деклараціями, та містити інформацію на останній день такого періоду.

Останнім днем такого періоду є день, що передує дню подання декларації. Під раніше поданими деклараціями розуміють як декларації, що були подані до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», так і декларації, подані відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

- **декларація суб'єкта декларування, який припинив діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування**, що подається до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, у якому було припинено таку діяльність. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію на 31 грудня звітного року;

- **декларація суб'єкта декларування, який є особою, що претендує на зайняття посад**, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», що подається до призначення або обрання особи на посаду. Така декларація охоплює звітний рік (період з 1 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому особа подала заяву на зайняття посади (участь у конкурсі), якщо інше не передбачено законодавством, та містить інформацію на 31 грудня звітного року [53].

Так, законодавством можуть передбачатися особливості щодо процедури відбору кандидатів на зайняття вакантних посад суб'єктів декларування. Наприклад, Законом України «Про державну службу» передбачено подання двох декларацій у процесі такого відбору: перша декларація подається особою, яка хоче взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, разом з іншими документами для участі в конкурсі; друга декларація подається зазначеною особою, якщо вона перемогла в конкурсі, перед її призначенням на посаду (ст. 25 Закону України «Про державну службу»).

В обох випадках декларація подається за минулий рік. Проте період, який охоплюється відповідними деклараціями, залежить від часу їх подання: наприклад, якщо документи для участі в конкурсі подано у грудні 2016 року, то перша декларація повинна охоплювати попередній 2015 рік; при цьому, якщо рішення про перемогу в конкурсі ухвалено вже 2017 року (наприклад, у січні), то друга декларація повинна охоплювати попередній 2016 рік.

2.4. Інформація, що зазначається в деклараціях та правила їх заповнення

Як уже було зазначено, рішенням Національного агентства від 10 червня 2016 року № 3 затверджено форму декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка складається з правил заповнення форми декларації та шістнадцяти розділів, у яких суб'єкт декларування зазначає інформацію

про себе, членів своєї сім'ї та об'єкти декларування згідно із Законом України «Про запобігання корупції».

Зокрема нормами Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що у декларації зазначають такі відомості:

- прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомила про це відповідний орган центрального органу виконавчої влади, відповідальний за формування державної податкової політики, і має про це позначку у паспорті громадянина України) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання або поштову адресу, на яку суб'єктові декларування Національне агентство може надіслати кореспонденцію, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування об'єктів нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають:

1) дані щодо виду, характеристики майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування;

2) у разі якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказують відомості, зазначені у пункті 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказують відомості, зазначені у пункті 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

- об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване в установленому законом порядку, які:

1) належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві власності відповідно до Цивільного кодексу України;

2) розташовані на земельних ділянках, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або передані їм в оренду чи на іншому праві користування, незалежно від правових підстав набуття такого права;

3) повністю або частково побудовані з матеріалів чи за кошти суб'єкта декларування або членів його сім'ї.

Такі відомості включають:

1) інформацію про місцезнаходження об'єкта;
2) інформацію про власника або користувача земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво об'єкта;

3) якщо об'єкт перебуває у спільній власності – про всіх його співвласників зазначають відомості, передбачені пунктом 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців;

- цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають:

1) дані щодо виду майна, характеристики майна, дату набуття його у власність, володіння або користування, вартість майна на дату його набуття у власність, володіння або користування;

2) дані щодо транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а також щодо їх марки та моделі, року випуску, ідентифікаційного номера (за наявності). Відомості про транспортні засоби та інші самохідні машини і механізми зазначають незалежно від їхньої вартості;

3) якщо рухоме майно перебуває у спільній власності, про всіх співвласників такого майна також вказують відомості, зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Якщо рухоме майно перебуває у володінні або користуванні, про власників такого майна також вказують відомості, зазначені у пункті 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

- цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із відображенням відомостей щодо виду цінного паперу, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів. Якщо цінні папери передано в управління іншій особі, щодо цієї особи також вказують відомості, зазначені у пункті 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

- інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням найменування кожного суб'єкта господарювання, його організаційно-правової форми, коду Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частки у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації у грошовому та відсотковому вираженні;

- юридичні особи, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування або члени його сім'ї.

Термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [53];

- нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті. До відомостей щодо нематеріальних активів включають дані про вид і характеристики таких активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них;

- отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів і корпоративних прав, подарунки та інші доходи.

Такі відомості включають дані про вид доходу, джерело доходу та його розмір.

Під заробітною платою розуміють основну заробітну плату, а також будь-які заохочувальні та компенсаційні виплати, які виплачують (надають) особі у зв'язку з відносинами трудового найму.

Відомості щодо подарунка зазначають лише у разі, якщо його вартість перевищує п'ять прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, а для подарунків у вигляді грошових коштів – якщо розмір таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує п'ять прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року;

- наявні грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах.

Відомості щодо грошових активів включають дані про вид, розмір і валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкрито відповідні рахунки або до якої зроблено відповідні внески.

Не підлягають декларуванню наявні грошові активи (у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам) та активи у дорогоцінних (банківських) металах, сукупна вартість яких не перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року;

- фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів у рахунок основної суми позики

(кредиту) та процентів за позикою (кредиту), зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти. Відомості щодо фінансових зобов'язань включають дані про вид зобов'язання, його розмір, валюту зобов'язання, інформацію про особу, стосовно якої виникли такі зобов'язання, відповідно до пункту 1 частини першої статті 46 Закону, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, та дату виникнення зобов'язання. Такі відомості зазначають лише у разі, якщо розмір зобов'язання перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року. У разі якщо розмір зобов'язання не перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, зазначають лише загальний розмір такого фінансового зобов'язання.

Якщо предметом правочину щодо забезпечення виконання зобов'язання є нерухоме або рухоме майно, в декларації зазначають вид майна, його місцезнаходження, вартість та інформацію про власника майна відповідно до пункту 1 частини першої статті 46 Закону або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців.

У разі якщо засобом забезпечення отриманого зобов'язання є порука, в декларації має бути вказано інформацію про поручителя, зазначену у пункті 1 частини першої цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців;

- видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи, а також виникають фінансові зобов'язання, які зазначені у пунктах 2–9 частини першої статті 46 Закону.

Такі відомості зазначають у разі, якщо розмір відповідного видатку перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року. До таких відомостей включають дані про вид правочину, його предмет. На письмовий запит Національного агентства суб'єкт декларування надає інформацію щодо найменування контрагента;

- посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом: дані про займану посаду чи роботу (оплачувану чи ні), що виконується за договором (контрактом), найменування юридичної чи фізичної особи, в якій (яких) особа працює або працювала за сумісництвом, із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи із зазначенням її реєстраційного номера облікової картки платника податків;

- входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулювальних чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях) із

зазначенням назви відповідних об'єднань (організацій) та їх коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців.

Декларація заповнюється та подається суб'єктом декларування особисто, шляхом заповнення електронної форми на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування у системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Інформацію у декларації зазначають незалежно від того, перебуває об'єкт декларування на території України чи за її межами.

Якщо в декларації вказано інформацію про фізичну особу і така особа не є громадянином України, то про таку фізичну особу зазначають таку інформацію: повне ім'я (українською та англійською мовами); ідентифікаційний номер (або податковий номер чи номер соціального страхування, якщо ідентифікаційний номер не застосовується); місце проживання (повна адреса українською та англійською мовами); дата народження.

Якщо в декларації вказано інформацію про юридичну особу і така особа не зареєстрована в Україні, то про таку юридичну особу зазначається така інформація: найменування (українською та англійською мовами); місцезнаходження головного офісу (повна адреса українською та англійською мовами); реєстраційний номер (ідентифікаційний код) з торгового, банківського, судового реєстру чи будь-якого іншого офіційного документа, який підтверджує реєстрацію в країні, де розташовано головний офіс юридичної особи.

Доходи та видатки суб'єкта декларування відображають у грошовій одиниці України. З метою відображення у декларації доходів/видатків отриманих/здійснених в іноземній валюті, необхідно здійснити їх перерахування у грошовій одиниці України за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на дату отримання доходів/здійснення видатків.

Окрім цього, у разі отримання/здійснення доходів/видатків за кордоном, зазначається держава, в якій їх було отримано/здійснено.

Вартість майна, майнових прав, активів, інших об'єктів декларування, що перебувають у **власності** суб'єкта декларування або членів його сім'ї, зазначають у грошовій одиниці України відповідно до їхньої останньої грошової оцінки. У разі якщо така оцінка не проводилася чи її результати не відомі суб'єкту декларування, то зазначають вартість об'єкта декларування на момент його набуття у власність (згідно з документом, на підставі якого було набуто право власності).

Інформацію про вартість нерухомого майна не зазначають, якщо вона не відома суб'єкту декларування і не повинна була стати відомою внаслідок вчинення відповідного правочину.

Вартість майна, майнових прав, активів, інших об'єктів декларування, що перебувають у **володінні чи користуванні** суб'єкта декларування або членів його сім'ї, зазначають у випадку, якщо вона відома суб'єкту декларування або повинна була стати відомою внаслідок вчинення відповідного правочину.

Варто зазначити, що в разі відмови члена сім'ї суб'єкта декларування надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації, суб'єкт декларування зобов'язаний зазначити про це в декларації, відобразивши в декларації всю відому йому інформацію про об'єкти декларування стосовно такого члена сім'ї.

Відповідно до частини першої статті 50 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції проводить повну перевірку декларації, а також самостійно проводить повну перевірку інформації, яка підлягає відображенню в декларації, щодо членів сім'ї суб'єкта декларування у випадку, якщо член сім'ї суб'єкта декларування відмовився надати будь-які відомості для заповнення декларації.

Під «іншими правами користування» у декларації розуміють: сервітути, право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право забудови земельної ділянки (суперфіцій), утримання, застава, користування на підставі довіреності, інші права, передбачені законодавством.

Суб'єкт декларування повинен підтвердити ознайомлення з правилами заповнення декларації перед початком внесення інформації до розділів декларації відповідною відміткою.

2.5. Особливості роботи системи електронного декларування, підтримка комунікації з декларантами. Облік та оприлюднення декларацій

Положеннями статті 47 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що подані декларації включають до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Програмне забезпечення та база даних такого Реєстру є власністю держави в особі Національного агентства, яке є його держателем.

Реєстр формується та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції, яке забезпечує до нього відкритий цілодобовий доступ на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Адміністратор Реєстру, визначений Національним агентством відповідно до вимог чинного законодавства, забезпечує супроводження програмного забезпечення Реєстру, збереження та захист даних Реєстру, відповідає за його функціонування, надання доступу до нього та обмін даними з іншими інформаційними системами.

Реєстр ведеться в електронній формі українською мовою.

Доступ до Реєстру надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздруковування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) для повторного використання.

Користувачами Реєстру є:

- суб'єкти декларування, які зареєструвалися в Реєстрі через мережу інтернет відповідно до Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації

Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- працівники Національного агентства, які уповноважені мати доступ до повних даних Реєстру, проводити перевірку та інші визначені законодавством дії з даними Реєстру, надсилати повідомлення суб'єктам декларування;
- адміністратори системи Реєстру, що здійснюють керування обліковими записами працівників Національного агентства, налаштування параметрів роботи Реєстру;
- уповноважені службові особи інших державних органів, яким відповідно до закону надано доступ до Реєстру;
- фізичні та юридичні особи, які мають вільний доступ через мережу інтернет до публічної частини Реєстру та можуть здійснювати пошук, перегляд і збереження електронних копій документів Реєстру, у тому числі у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Захист інформації Реєстру забезпечується із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю, яка здійснюється за результатами державної експертизи в установленому законодавством порядку.

Суб'єкти декларування подають відповідні документи через мережу інтернет з використанням програмних засобів Реєстру у власному персональному електронному кабінеті після реєстрації в Реєстрі.

Суб'єкт декларування повинен зареєструватися у Реєстрі з використанням особистого ключа та посиленого сертифіката відкритого ключа електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП). Під час реєстрації в Реєстрі суб'єкт декларування повинен вказати адресу його електронної пошти, що буде використовуватися для направлення йому повідомлень. Зареєстровані в Реєстрі суб'єкти декларування мають право:

- доступу до власного персонального електронного кабінету після автентифікації суб'єкта декларування з використанням його особистого ЕЦП фізичної особи;
- створювати, змінювати та видаляти чернетки документів у персональному електронному кабінеті;
- подавати документи в разі їх відповідності технічним вимогам до форми і проходження логічних перевірок, переглядати подані ними документи;
- подавати виправлені документи у відповідні строки;
- отримувати в персональному електронному кабінеті та на адресу електронної пошти електронні повідомлення про підтвердження подання документів, попередження про необхідність подання документів до Реєстру;
- направляти в персональному електронному кабінеті електронні звернення до Національного агентства про надання роз'яснень, допомоги в користуванні Реєстром [42].

Після заповнення всіх необхідних полів форми документа суб'єкт декларування підписує документ накладенням на нього власного ЕЦП.

Перед підписанням документа суб'єкт декларування підтверджує ознайомлення з попередженням про настання відповідальності за подання недостовірних відомостей шляхом проставлення відповідної відмітки в документі.

Кожному поданому документу Реєстр автоматично надає унікальний ідентифікатор документа й накладає на нього електронну печатку Реєстру, що унеможлиблює внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа).

Подання документа до Реєстру підтверджується шляхом надсилання повідомлення суб'єкту декларування на адресу його електронної пошти, вказану під час реєстрації в Реєстрі, та до персонального електронного кабінету суб'єкта декларування.

Після отримання зазначеного повідомлення суб'єкт декларування повинен невідкладно, але не пізніше семи днів після дня отримання такого повідомлення, перевірити зміст поданого ним документа та в разі виявлення неповних або недостовірних відомостей в ньому подати виправлений документ.

Якщо суб'єкт декларування вважає, що поданий ним документ, копія якого знаходиться в персональному електронному кабінеті суб'єкта декларування або в публічній частині Реєстру, містить інформацію, що не вносилося ним до документа, він повинен невідкладно, але не пізніше трьох робочих днів з дня виявлення такого факту повідомити про це Національне агентство через персональний електронний кабінет.

Слід звернути увагу, що зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування та упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, яка зберігається безстроково [28].

2.6. Види контролю декларацій

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що до повноважень Національного агентства належить здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зокрема Національне агентство здійснює контроль своєчасності подання декларацій, правильності та повноти їх заповнення, а також логічний та арифметичний контроль [28].

Варто звернути увагу на такий вид контролю, як своєчасність подання декларації.

Так, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання декларацій суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали), та повідомляти Національне агентство про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій.

У разі, якщо Національним агентством за результатами контролю встановило, що суб'єкт декларування не подав декларацію, то Національне агентство письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації. У такому випадку суб'єкт декларування повинен протягом десяти днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію в порядку, визначеному частиною першою статті 45 Закону.

Водночас про факт неподання декларації суб'єктом декларування Національне агентство письмово повідомляє керівника державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2.7. Повна перевірка декларацій

Нормами Закону України «Про запобігання корупції» передбачено здійснення повної перевірки декларацій щодо окремих категорій поданих декларацій.

Так, обов'язковій повній перевірці підлягають декларації:

- службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище;
- суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків (рішенням Національного агентства від 17 червня 2016 року № 2 затверджено Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків);
- подані іншими суб'єктами декларування, у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю.

Окремо до категорії декларації, щодо яких проводиться повну перевірку, можуть потрапити ті, в яких виявлено розбіжності за результатами проведення моніторингу способу життя декларанта або якщо член сім'ї суб'єкта декларування відмовився надати йому інформацію, необхідну для заповнення декларації.

Метою повної перевірки декларації є з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення.

Повна перевірка декларацій може здійснюватися, як у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, так і протягом трьох років після припинення такої діяльності.

Національне агентство, у разі встановлення за результатами повної перевірки декларації недостовірних відомостей, повідомляє про це керівника відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2.8. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування

Законом України «Про запобігання корупції» вперше визначено засади здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

Зокрема на законодавчому рівні закріплено, що Національне агентство з питань запобігання корупції визначає порядок здійснення та здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування.

Головною метою здійснення Національним агентством моніторингу способу життя суб'єктів декларування є встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них і членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі:

- інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб;
- із засобів масової інформації;
- інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам [28].

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування впродовж десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Варто звернути увагу, що моніторинг способу життя здійснюють із дотриманням законодавства про захист персональних даних і не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

2.9. Додаткові заходи здійснення фінансового контролю

Окрім зазначених заходів фінансового контролю, чинним антикорупційним законодавством передбачено здійснення додаткових заходів фінансового контролю. Так, у разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента і в разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування останній має повідомити про це Національне агентство.

У першому випадку суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити Національне агентство із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. У другому – повідомити Національне агентство не пізніш як на десятій календарний день з дня отримання доходу або придбання майна.

Під суттєвою зміною у майновому стані суб'єкта декларування розуміють отримання ним одноразового доходу або придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня, у якому подається повідомлення.

Якщо вартість майна перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб, але була сплачена частинами, то повідомлення про суттєві зміни в майновому стані подають після переходу права власності на таке майно. Дохід, який було нараховано, але не сплачено (не отримано), не повідомляють.

Для кожного випадку отримання доходу або придбання майна суб'єктом декларування особисто подається окреме повідомлення про суттєві зміни у майновому стані шляхом заповнення відповідної електронної форми на веб-сайті Національного агентства через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування у системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому паперова копія повідомлення не надсилається.

Зазначену у повідомленні інформація включається до Реєстру та оприлюднюється у публічній частині Реєстру на офіційному веб-сайті Національного агентства (без відображення конфіденційної інформації про особу відповідно до закону). Інформація про отримання доходу або придбання майна членом сім'ї суб'єкта декларування не повідомляється.

Інформація, включена в повідомлення про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування, повинна бути також відображена в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яку такий суб'єкт декларування подає відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

2.10. Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що до осіб, зазначених у пункті 1 підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», які належать до кадрового складу розвідувальних органів

України та/або займають посади, перебування на яких становить державну таємницю, зокрема у військових формуваннях та державних органах, здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідальну, розвідальну діяльність, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, передбачено особливості здійснення заходів фінансового контролю.

Заходи фінансового контролю стосовно вказаних осіб організуються і здійснюються у спосіб, що унеможливує розкриття належності їх до зазначених органів (формувань), у порядку, який визначає Національне агентство з питань запобігання корупції за погодженням із зазначеними органами (формуваннями).

2.11. Відповідальність за порушення вимог фінансового контролю

За порушення вимог фінансового контролю чинним законодавством передбачено дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Так, статтею 172⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність у вигляді накладення штрафу за такі правопорушення:

- несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (штраф від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);
- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (штрафу у розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);
- подання свідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (штраф у розмірі від тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Статтею 366¹ Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації (штраф від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років).

При цьому відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування свідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму більш як 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

У разі подання завідомо недостовірних відомостей стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму менш як 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, до суб'єкта декларування може бути застосовано дисциплінарну відповідальність. Суми, необхідні для кваліфікації, визначають виходячи з розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня кожного року відповідним законом про Державний бюджет України.

Слід звернути увагу, що адміністративна та кримінальна відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації передбачає умову – відповідне діяння має бути вчинено суб'єктом декларування з прямим наміром.

При цьому, для притягнення до відповідальності необхідно довести наявність такого наміру, а саме те, що суб'єкт декларування усвідомлював недостовірність відомостей, які він зазначив у декларації.

Окрім цього, статтею 368² Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі (позбавлення волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна).

Під активами у значному розмірі в даному випадку розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо розмір їх (вартість) перевищує 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Передача активів передбачає укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи, а також надання іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів.

Варто зазначити, що кваліфікуючою ознакою даного злочину є вчинення тих самих діянь службовою особою, яка займає відповідальне становище (позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна) [13].

3. Дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції

3.1. Законодавчі основи, які регулюють питання конфлікту інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції. Потенційний та реальний конфлікт інтересів. Суб'єкти здійснення контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів

Конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватними та службовими інтересами і в державному, і в приватному секторах, непокоять громадськість у

багатьох країнах світу. Ситуації, які спричиняють конфлікти інтересів, вже давно є окремим об'єктом антикорупційної політики в секторі державного управління.

Для формування чіткого розуміння змісту інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів насамперед необхідно з'ясувати сутність ключового терміну – конфлікт інтересів.

На сьогодні визначень цього поняття сформульовано достатньо багато, утім, одним з найбільш чітких видається формулювання, запропоноване у Посібнику ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі, а саме: **конфлікт інтересів** – це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, котрі впливають з її становища як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій [48].

Питання дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції врегульовано Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон).

Закон виділяє два види конфлікту інтересів:

- реальний конфлікт інтересів (абзац 12 частини першої ст. 1 Закону);
- потенційний конфлікт інтересів (абзац 8 частини першої ст. 1 Закону).

Так, **реальний конфлікт інтересів** – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

У наведеному визначенні характерна наявність трьох об'єктивних компонентів:

- приватний інтерес;
- службове повноваження, представницьке повноваження;
- протиріччя між ними, що впливає на об'єктивність або неупередженість рішення, діяння службової особи.

Відповідно до положень Закону **приватний інтерес** – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (абзац 11 частини першої ст. 1 Закону).

Зазвичай коло службових повноважень наведено у посадових інструкціях, трудових договорах, зрідка в дорученнях тощо. Водночас необхідно пам'ятати, що інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, тимчасом як законом або іншим нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло і безпосередніх, і загальнослужбових повноважень, які повинні братися до уваги під час розгляду питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів. Перелік представницьких повноважень розкривається зазвичай у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб. У

контексті антикорупційного законодавства це насамперед стосується депутатів різних рівнів і законів, які розкривають їхній правовий статус, визначаючи коло їхніх представницьких повноважень

Наявність протиріччя встановлюють у кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо шляхом порівняння повноважень та наявного в особи приватного інтересу з подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою [51].

Паралельно з поняттям реального конфлікту інтересів законодавець виділив також **потенційний конфлікт інтересів** – тобто наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

При потенційному конфлікті суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як за реального, різниця полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин.

Контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів здійснюють:

- Національне агентство з питань запобігання корупції;
- Національна поліція України;
- уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

3.2. Заходи недопущення виникнення конфлікту інтересів

Враховуючи, що головною метою превенції конфліктів інтересів є насамперед недопущення їх виникнення, Закон встановлює вимогу до службових осіб вживати відповідних заходів (пункт 1 частини першої ст. 28 Закону).

У свою чергу з моменту, коли особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вони зобов'язані:

1) повідомити не пізніше наступного робочого дня безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника або в колегіальному органі, Національне агентство чи інший визначений законом орган або **колегіальний орган під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.**

Варто звернути увагу на те, що хоча Закон прямо не вказує на форму такого повідомлення, рекомендується робити повідомлення в письмовій формі, адже, по-перше, це є документальним підтвердженням того, що особа дійсно повідомила про наявність конфлікту інтересів, а по-друге, це дає змогу керівнику детально

проаналізувати ситуацію з тим щоб визначитися з оптимальним способом врегулювання конфлікту інтересів;

2) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Дотримуватися вказаного правила рекомендується аж до моменту отримання повідомлення від керівника або ж відповіді Національного агентства чи іншого визначеного законом органу про обраний ними спосіб врегулювання конфлікту інтересів. Після цього слід діяти у суворій відповідності до визначеного цими суб'єктами способу врегулювання конфлікту інтересів;

3) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

У контексті цієї вимоги варто брати до уваги положення частини другої статті 29 Закону, згідно з якими особи з реальним чи потенційним конфліктом інтересів можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Згідно з положеннями статті 28 Закону особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Крім того, безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Важливо також звернути увагу на положення частин п'ятої та шостої статті 28 Закону.

Вказані норми Закону передбачають, що в разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства.

Якщо ж особа не отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону.

Особа, яка отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів [51].

3.3. Врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів, визначених Законом України «Про запобігання корупції». Способи врегулювання конфлікту інтересів.

Положеннями статті 29 Закону визначено, що конфлікт інтересів можна врегулювати самостійно працівником або ж вжиттям заходів зовнішнього врегулювання, тобто керівником особи.

До заходів зовнішнього врегулювання конфлікту належать:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляд обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Кожен із цих заходів має свою специфіку, адже їх можна обирати залежно від низки умов:

- виду конфлікту інтересів (потенційний або реальний);
- характеру конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий);
- суб'єкта прийняття рішення про його застосування (безпосередній керівник та/або керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації);
- наявності (відсутності) альтернативних заходів врегулювання;
- наявності (відсутності) згоди особи на застосування заходу.

Порядок реалізації таких заходів деталізовано в Законі, зокрема:

1) усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті.

Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником відповідного органу, підприємства, установи, організації;

2) обмеження доступу до інформації.

Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи до певної інформації здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, пов'язаного з таким доступом;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;

- за рішенням керівника органу підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження;
- за можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації;

3) перегляд обсягу службових повноважень.

Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника;

4) здійснення повноважень під зовнішнім контролем.

Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особа під зовнішнім контролем здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті або обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим;
- якщо відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

Закон визначає форми зовнішнього контролю, які повинні чітко вказуватися керівником у рішенні про обрання цього виду заходу:

- перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;
- виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;
- участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу;

5) переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів.

Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- якщо не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу;
- за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим і професійним якостям особи.
- за наявності згоди на переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи із займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- не може бути врегульований в будь-який інший спосіб;
- за відсутності згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Окремо варто зауважити про особливості врегулювання конфлікту інтересів у окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, зокрема, Законом встановлено, що деякі особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у діяльності певних категорій осіб та органів, можуть встановлюватися відповідними законами України, які регулюють статус та засади організації діяльності цих органів. До вказаних категорій відносяться: Президент України, народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади, судді, голови (їх заступники) обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад.

Здебільшого такі особливості зводяться до обов'язку особи, яка має реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, які розглядаються, до такого:

- 1) у найкоротший термін письмово проінформувати визначений законом орган про наявний конфлікт інтересів;
- 2) заявити самовідвід щодо участі у розгляді відповідного питання.

Положеннями Закону окремо деталізується порядок дій у випадку наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо):

- 1) така особа не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом;
- 2) про наявність конфлікту інтересів у такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу чи учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається;
- 3) заяву про конфлікт інтересів члена колегіального органу вносять у протокол засідання колегіального органу;
- 4) якщо неучасть особи призведе до втрати правомочності колегіального органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем, про що відповідний колегіальний орган приймає рішення [51].

3.4. Дотримання законодавства щодо інших обмежень по запобіганню корупції. Особливості притягнення осіб до відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності чи за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків

Обмеження щодо сумісництва та суміщення поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (пункт 1 частини першої ст. 3 Закону).

Проте серед вказаних осіб обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Види обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності:

1) відповідно до пункту 1 частини першої статті 25 Закону вказаним особам забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Під «іншою оплачуваною діяльністю» варто розуміти будь-яку діяльність, спрямовану на отримання доходу і не пов'язану з виконанням особою своїх посадових обов'язків з виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Разом з тим така заборона не поширюється на викладацьку, наукову і творчу діяльність, медичну практику, інструкторську та суддівську практики зі спорту.

Під час застосування обмеження в частині зайняття підприємницькою діяльністю варто керуватися наведеним у статті 42 Господарського кодексу України

визначенням підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) для досягнення економічних і соціальних результатів та отримання прибутку.

2) відповідно до пункту 2 частини першої статті 25 Закону забороняється входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті отримання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Закон містить вичерпний перелік заборонених видів діяльності (зокрема перелік органів управління, до яких особа не може входити).

Водночас правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачають обов'язок передачі в управління іншій особі корпоративних прав у разі призначення на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності статтею 172⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність у вигляді штрафу та конфіскації отриманого доходу чи винагороди. У разі повторного вчинення особою зазначених правопорушень протягом року після застосування адміністративного стягнення передбачено відповідальність у вигляді штрафу, конфіскації отриманого доходу чи винагороди та позбавлення права обіймати посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Крім того, відповідно до частини першої статті 23 Закону особам, зазначеним у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, **забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:**

- у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Водночас не має значення сам характер підпорядкування: безпосередній чи опосередкований.

Згідно із Законом під **подарунком** розуміють грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають (одержують) безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Загальна заборона має винятки – «дозволені» подарунки.

До них належать подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність і відповідають одночасно двом умовам щодо своєї вартості:

- вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово;

- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Законом встановлено випадки, на які не поширюється згадане правило щодо вартості подарунків, зокрема:

1) подарунків, які даруються близькими особами.

До близьких осіб за Законом належать:

- особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з особами, стосовно яких існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі;

- чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням;

2) подарунків, які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Слід зазначити, що рішення, прийняте особою, стосовно якої існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважають такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення поширюються положення статті 67 Закону (незаконні акти та правочини).

У разі отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунку слід керуватися положеннями статті 24 Закону, яка визначає в комплексі правила, спрямовані на запобігання одержання неправомірної вигоди або подарунка, і невідкладно вжити таких заходів:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- залучити свідків, якщо це можливо, зокрема з числа співробітників;
- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [28].

За порушення встановлених Законом обмежень щодо одержання подарунків статтею 172⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність у вигляді штрафу та конфіскації подарунка. У разі повторного вчинення особою зазначеного правопорушення протягом року після застосування адміністративного стягнення передбачено відповідальність у вигляді штрафу, конфіскації отриманого подарунка та позбавлення права обіймати посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Крім того, стаття 368 Кримінального кодексу України за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою встановлює санкцію у виді штрафу, арешту або позбавлення волі, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, а також конфіскацію майна.

Відповідно до статті 27 Закону особи, зазначені у підпунктах «а», «в»–«з» пункту 1 частини першої статті 3 Закону, **не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.**

Зазначені категорії осіб не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Пряме підпорядкування (абзац 3 частина перша ст. 1 Закону) – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Зазначені обмеження не поширюються на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Одночасно слід зауважити, що незважаючи на те, що вказані суб'єкти не підпадають під дію обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, це не означає, що на них не поширюються загальні вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів, передбачені статтею 28 Закону. Відтак цим особам слід вживати заходів, передбачених Законом для його запобігання.

Окрім зазначеного, Законом передбачено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права для запобігання конфлікту інтересів протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду **зобов'язані передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права [28].**

Відповідно до частини першої статті 167 Господарського кодексу України, корпоративні права — це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) цієї організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом і статутними документами.

Водночас мають бути дотримані такі вимоги:

- 1) забороняється передавати в управління належні підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї;

2) передача підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарними, здійснюється шляхом укладенням договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності;

3) передачу корпоративних прав здійснюють в один із таких способів:

- укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами);

- укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

- укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами;

4) забороняється укладати будь-які вказані вище договори із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї таких осіб [51].

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права після передачі в управління належних їм підприємств і корпоративних прав зобов'язані в односторонній термін письмово повідомити про це Національне агентство з наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору, а також чітко вказавши своє місце роботи та посаду.

Положеннями статті 26 Закону передбачено **обмеження щодо діяльності осіб після того, як вони звільнилися з посад або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.**

Так, Законом встановлено три види обмежень.

Перший вид обмежень – заборона особам, які припинили службу, протягом року укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо відповідна особа протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Порухення обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного трудового договору і звільнення відповідної особи. У свою чергу правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням цього обмеження, можуть бути визнані недійсними.

Другий вид обмежень – заборона особам, які припинили службу, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка

стала відома відповідній особі у зв'язку з виконанням нею службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.

Третій вид обмежень – заборона особам, які припинили службу, протягом року представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

3.5. Особливості притягнення осіб до відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Способи здійснення контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції

У сфері правового регулювання конфлікту інтересів особливе місце має відповідальність за вчинення дій, прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів та усунення їх наслідків.

Так, загальні засади відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення визначено у частині першій статті 65 Закону, якою передбачено, що за вчинення їх осіб, зазначених у частині першій статті 3 цього Закону, притягають до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів належить до порушень, пов'язаних із корупцією, за яке законом встановлено такі види відповідальності:

дисциплінарну відповідальність за:

- неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів (може застосовуватися залежно від конкретних обставин вчинення проступку та ступеня вини особи);
- неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів за умови, що судом на особу не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності (застосовується обов'язково) (ч. 2 ст. 65 Закону);

цивільно-правову відповідальність за:

- вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України) [14];

адміністративну відповідальність за:

- неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (штраф від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в разі застосування положень частини п'ятої статті 30 КУпАП, то додатково із позбавленням права обіймати певні

посади або займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року) (ч. 1 ст. 172⁷ КУпАП);

- вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (штраф від 200 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в разі застосування положень частини п'ятої статті 30 КУпАП, то додатково з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року) (ч. 2 ст. 172⁷ КУпАП);

- за будь-яку із вказаних вище дій, вчинену особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення (штраф від 400 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з (обов'язковим) позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік) (ч. 3 ст. 172⁷ КУпАП).

Загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності визначається КУпАП, водночас спеціальний Закон містить окремі спеціальні норми, які також враховуються під час здійснення провадження у відповідній справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

Так, згідно з положеннями частини п'ятої статті 65 Закону особу, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі ж закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення особі, відстороненій від виконання службових повноважень, відшкодовують середній заробіток за час вимушеного прогулу, зумовленого таким відстороненням.

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (частина третя ст. 65 Закону).

В аспекті **кримінальної відповідальності** за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів важливо пам'ятати, що у випадках, коли приватний інтерес фактично призвів до прийняття правомірних або неправомірних рішень, а так само до вчинення правомірних чи неправомірних діянь, вони можуть розглядатися з точки зору наявності ознак таких корупційних злочинів, як зловживання службовим становищем (ст. 364 Кримінального кодексу України), прийняття пропозиції, обіцянки або отримання неправомірної вигоди службовою

особою (ст. 368 Кримінального кодексу України) тощо, а не лише як «конфлікт інтересів».

Нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції», підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою будь-якої зацікавленої особи, а також прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування.

Правочин, укладений внаслідок порушення вимог Закону, може бути визнаним недійсним.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому порядку [28].

Громадяни, а також підприємства, установи, організації, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення, мають право за рахунок Державного бюджету на:

- 1) відновлення порушених прав;
- 2) відшкодування завданих збитків;
- 3) відшкодування завданої моральної шкоди;
- 4) відшкодування завданої майнової шкоди.

Держава, орган місцевого самоврядування, які відшкодували шкоду, збитки, мають право зворотної вимоги до особи, діями (бездіяльністю) якої було безпосередньо завдано збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування.

Крім того, кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку.

Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів з метою попередження та запобігання виникненню конфлікту інтересів, а також його самостійного врегулювання суб'єктами конфлікту інтересів у такі основні способи:

- 1) проведення перевірок можливих фактів порушення вимог Закону за власною ініціативою чи на підставі отриманого повідомлення, чи заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону;
- 2) здійснення моніторингу стану дотримання законодавства про конфлікт інтересів суб'єктами конфлікту інтересів [51].

3.6. Впровадження стандартів доброчесності

Ключовими міжнародними стандартами, які регулюють питання доброчесності, є:

- Конвенція ООН проти корупції;
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією;
- Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією;

- Принципи ОЕСР управління етикою на державній службі;
- Керівні принципи ОЕСР щодо вирішення конфліктів інтересів на державній службі.

Із прийняттям у 2014 році Закону України «Про запобігання корупції» в законодавстві нашої держави розмежовано поняття потенційного та реального конфлікту інтересів, визначено детальні механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інші обмеження щодо запобігання корупції, специфіку врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих категорій осіб, ефективну систему декларування не лише доходів, а й видатків, що стало пріоритетним кроком на шляху до імплементації міжнародних стандартів доброчесної поведінки.

Для подальшої імплементації міжнародних стандартів щодо доброчесності Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державну службу». Відповідно до положень вказаного Закону доброчесність є одним з основних принципів здійснення державної служби. Так, зокрема **доброчесність** – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмова державного службовця від переважання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Відповідно до Правил етичної поведінки державних службовців, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 65 (далі – Правила), доброчесність передбачає:

- 1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;
- 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;
- 3) недопущення наявності конфлікту між публічними та особистими інтересами;
- 4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом;
- 5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Подальше впровадження стандартів доброчесності як ключового інструменту боротьби з корупцією знайшло своє відображення в Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2.

Безумовно, впровадження стандартів доброчесності потребує комплексного вчинення дій з боку всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими прирівняними до них особами, які мають бути спрямовані на:

- створення при радах постійних комісій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

- закладення в антикорупційні програми державних органів та юридичних осіб вимог щодо дотримання стандартів доброчесності;
- проведення інформаційної кампанії щодо популяризації стандартів доброчесності;
- зміцнення механізмів співпраці та обміну інформацією між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції;
- контроль конфлікту інтересів у діяльності новопризначених посадових осіб;
- передачу в управління підприємств і корпоративних прав у разі призначення на посаду, яка передбачає виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

4. Етичні стандарти поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб

4.1. Імплементация міжнародних етичних стандартів поведінки державних службовців у національне законодавство

Норми етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, викладено у міжнародних антикорупційних стандартах, зокрема в:

статті 8 Конвенції ООН проти корупції, яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- сприятимуть тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;
- зобов'язуватимуть державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб;
- встановлюватимуть відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти [1];

Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, прийнятому резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї 12 грудня 1996 року, який включає принципи виконання державними посадовими особами своїх обов'язків, а саме:

- виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади;
- виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;
- забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність;
- бути уважними, справедливими і неупередженими при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю;

- не надавати неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі;
- не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою;
- не використовувати своє офіційне становище для невинновданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей;
- виконувати вимоги про оголошення або повідомлення інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців;
- не домагатися і не отримувати, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень;
- зберігати у таємниці відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи;
- брати участь у політичній або іншій діяльності поза рамками їхніх офіційних обов'язків у відповідності до законів та адміністративних положень таким чином, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків [3];

десятому принципі Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» (6 листопада 1997 року), який передбачає необхідність забезпечення врахування у нормах, які регулюють права та обов'язки посадових осіб, вимог щодо боротьби з корупцією та забезпечення відповідних й ефективних дисциплінарних заходів; забезпечення подальшої специфікації поведінки, очікуваної від посадових осіб, шляхом відповідних заходів, таких як кодекси поведінки [9];

Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (11 травня 2000 року), відповідно до яких Комітет Міністрів, будучи впевненим, що зосередження уваги суспільства і підвищення етичних цінностей є важливими засобами у попередженні корупції, рекомендує урядам усіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки, керуючись при цьому Модельним кодексом поведінки державних службовців.

Згідно з вимогами цього Кодексу державні службовці під час виконання службових обов'язків повинні:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та вдосконалювати організацію своєї роботи;
- виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;
- сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників,

інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на її репутацію [8].

З метою імплементації вказаних міжнародних стандартів положеннями статті 13 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» була визначена необхідність подальшого законодавчого врегулювання вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення цих вимог. На реалізацію зазначеного Верховною Радою України 17 травня 2012 року був прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки».

Однак з прийняттям в 2014 році Закону України «Про запобігання корупції» (далі - Закон), окремим блоком положень якого були визначені правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадових осіб юридичних осіб публічного права, Закон України «Про правила етичної поведінки» втратив чинність.

Ухвалено також низку інших законодавчих актів, що регулюють правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

4.2. Вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу» одним з основних обов'язків державного службовця є дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Згідно з положеннями статті 37 Закону, загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

Як передбачено в Законі, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадові особи юридичних осіб публічного права під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно

додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, **представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах** (стаття 39 Закону).

Окрім того, зазначені особи зобов'язані під час виконання своїх службових повноважень дотримуватися **політичної нейтральності**, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їхніх осередків або окремих політиків. Це правило не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

Приписами Закону також визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права повинні:

- діяти **неупереджено**, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання;
- **сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально** виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності;
- **не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом**, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень і професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом [28].

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права, не зважаючи на приватні інтереси, зобов'язані **утримуватись від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону**. Вони самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана в разі виконання таких рішень чи доручень.

У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадова особа юридичних осіб публічного права вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство з питань запобігання корупції.

Окрім того, основні вимоги (загальні обов'язки) державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відображено в другому розділі Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого

самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158.

За порушення правил етичної поведінки особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Для прикладу:

- **за порушення вимоги щодо додержання закону та етичних норм поведінки, пріоритету інтересів, політичної нейтральності та діяти неупереджено** передбачено дисциплінарну (статті 64, 65 Закону України «Про державну службу») та цивільно-правову відповідальність (параграф 1 глави 82 Цивільного кодексу України);

- **за порушення вимоги компетентності та ефективності** передбачено дисциплінарну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність (ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 364¹ КК України «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», ст. 365² КК України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», ст. 367 КК України «Службова недбалість», ст. 425 КК України «Недбале ставлення до військової служби», ст. 426 КК України «Бездіяльність військової влади»);

- **за порушення вимоги не розголошувати інформацію** передбачено дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність (ст. 172⁸ КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», ст. 163⁹ КУпАП «Незаконне використання інсайдерської інформації», частина 3 ст. 166⁹ КУпАП «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», ст. 185¹¹ КУпАП «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист», ст. 132 КК України «Розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби», ст. 145 КК України «Незаконне розголошення лікарської таємниці», частина 2 ст. 159 КК України «Порушення таємниці голосування», частина 2 ст. 168 КК України «Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння)», частина 2 ст. 209¹ КК України «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму», ст. 232 КК України «Розголошення комерційної або банківської таємниці», ст. 232¹ КК України «Незаконне використання інсайдерської інформації», ст. 111 КК України «Державна зрада», ст. 114 КК України «Шпигунство», ст. 328 КК України «Розголошення державної таємниці», ст. 329 КК України «Втрата документів, що містять державну таємницю», ст. 330 КК України «Передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі

оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни», ст. 381 КК України «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист», частина 2 ст. 387 КК України «Розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування», ст. 422 КК України «Розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості»);

- за порушення вимоги утримуватися від виконання незаконних рішень чи доручень передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Особа, яка виконала явно злочинний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені для його виконання, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах – частина четверта статті 41 КК України.

5. Викривачі корупції. Гарантії захисту викривачів за законодавством України

5.1. Міжнародний досвід у сфері захисту викривачів

Захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів) є невід'ємною складовою боротьби з корупцією як негативним суспільним явищем. Ризик корупційних проявів суттєво зростає в середовищі, в якому особи, які повідомляють про корупційні порушення, не отримують підтримки та захисту суспільством та передусім державою.

Необхідність законодавчого врегулювання інституту захисту осіб, які повідомляють про корупцію, вперше відображено на міжнародному рівні в статті 22 Кримінальної та статті 9 Цивільної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією.

У статті 33 Конвенція ООН проти корупції передбачено, що кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження.

У листопаді 2010 року на саміті країн «Групи двадцяти» (далі – G20) в Сеулі схвалено Антикорупційний план дій G20, згідно з яким вирішено ратифікувати Конвенцію ООН проти корупції та забезпечити максимально швидке та повне її виконання. Водночас лідери G20 визначили захист викривачів одним з пріоритетних напрямів у сфері боротьби з корупцією. З метою захисту від дискримінації та репресивних заходів щодо осіб, які добросовісно повідомляють про можливі корупційні дії, країни G20 взяли зобов'язання до кінця 2012 року прийняти та виконувати правила щодо захисту таких осіб.

Для цього група експертів країн G20 проаналізувала та узагальнила досвід таких організацій, як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Світового банку, чинні закони та практику захисту осіб, що повідомляють інформацію. Результатом проведеного аналізу стало схвалення на саміті в Каннах у

листопаді 2011 року Керівних принципів G20 по законодавству про захист викривачів та Збірника кращих практик законодавства про захист викривачів¹. Результати досліджень підтверджують імплементацію положень статті 33 Конвенції ООН проти корупції у законодавстві багатьох країн.

Так, у більшості країн питання захисту осіб, які повідомляють про вчинення корупційних порушень, на законодавчому рівні врегульовано спеціальними законами. Водночас за такими законами захисту підлягають викривачі, які повідомляють не лише про вчинення корупційних, а й інших порушень внутрішнього законодавства країни. До таких країн належать, зокрема, Сполучені Штати Америки, Австралія, Велика Британія, Японія, Південно-Африканська Республіка. Зазвичай такі акти містять визначення захищеного державою викриття інформації, що охоплює окрім порушень, які підпадають під визначення «корупції» відповідно до національного законодавства, будь-які інші порушення внутрішнього законодавства, у тому числі зловживання владою, неефективне управління, розтрату коштів, істотну загрозу здоров'ю, безпеці осіб, національній безпеці тощо.

У деяких країнах існують спеціальні закони щодо захисту викривачів виключно в публічному секторі (Канада, Австралія). Законодавство більшості країн передбачає захист викривачів і в публічному, і в приватному секторах. Для уникнення неоднозначного підходу до визначення осіб, які підлягають захисту при викритті інформації, деякі країни на законодавчому рівні відносять до таких осіб, окрім публічних службовців та постійних працівників, також осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, звільнених осіб, кандидатів на посаду та волонтерів (Велика Британія).

Водночас у Канаді та Сполучених Штатах Америки норми щодо захисту викривачів містяться також в кримінальних кодексах і передбачають штраф або позбавлення волі за переслідування викривача, який добросовісно повідомив про вчинення або спробу вчинення злочину до уповноваженого органу.

У більшості країн передбачено три рівні каналів повідомлення: внутрішнє викриття уповноваженій особі в органі, на підприємстві; зовнішнє викриття спеціально уповноваженому органу; публічне викриття представникам громадськості, засобам масової інформації, яке переважно можливе без проходження попередніх процедур лише за умови наявності обґрунтованого переконання, що дія або бездіяльність, про яку повідомляється, є значним правопорушенням та існує ризик неминучої загрози життю, здоров'ю, безпеці осіб або довкілля.

Окрім того, в законодавстві низки країн передбачено не лише гарантії захисту викривачів, а й можливість застосування фінансових стимулів до осіб, які повідомляють про порушення (Сполучені Штати Америки, Південна Корея).

5.2. Впровадження інституту викривачів в Україні. Поняття «викривач»

¹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

В Україні інститут захисту осіб, які повідомляють про вчинення правопорушень, бере свій початок з набрання чинності 1994 року Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Цей Закон поширює свою дію виключно на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень.

Прийнятий 2011 року Закон України «Про доступ до публічної інформації» у статті 11 передбачив захист особи, що оприлюднює інформацію. Зокрема посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, не зважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю.

Законодавче регулювання захисту викривачів корупції в Україні бере свій початок від Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року, стаття 17 якого передбачала, що особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, перебувають під захистом держави. Аналогічна норма містилася в статті 20 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року.

Законом України від 13 травня 2014 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» внесено зміни до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та вперше на законодавчому рівні закріплено поняття викривача як особи, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Наступним важливим кроком стало прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про запобігання корупції», у якому захисту викривачів присвячено розділ VIII.

Відповідно до частини першої статті 53 вказаного Закону особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), визнається «особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою».

Варто звернути увагу, що таке визначення істотно відрізняється від визначення у редакції Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який встановлював, що викривачем є «особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього закону іншою особою» (частина перша статті 20).

Як бачимо, у новому законі вилучено вимогу щодо відсутності у викривача

корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, особистих мотивів.

Водночас прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», положеннями розділу 3 визначено необхідність втілення в життя інституту добросовісних викривачів фактів корупції та захисту їх від переслідування, а також встановлення обов'язку публічних службовців повідомляти про підозру в корупції.

Окрім того, Антикорупційною стратегією з метою реалізації поставлених завдань передбачено ряд заходів, у тому числі ухвалення закону про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), встановивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків і переслідування.

5.3. Забезпечення в державних органах та органах місцевого самоврядування умов для повідомлень їх працівниками (викривачами) про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» (спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку)

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Першочергові заходи зі створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), визначено у пункті 12 розділу II Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки.

При цьому повідомленням про корупцію є звернення особи, що містить інформацію щодо можливих фактів вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Повідомлення про порушення вимог Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно) [28].

Оскільки відповідно до абзацу третього частини п'ятої статті 53 Закону анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, для зручності подальшої роботи з повідомленнями, які надходять анонімно, рекомендується розробити шаблони заяв і форму електронного повідомлення із зазначенням питань, що дадуть змогу ідентифікувати особу, яка повідомляє про порушення вимог Закону, обставини, які підлягають перевірці, а також можливі способи зворотного зв'язку з викривачем для з'ясування додаткової інформації, не порушуючи умов конфіденційності.

Для роз'яснення працівникам порядку повідомлення про порушення вимог Закону рекомендується розмішувати відповідну інформацію на офіційних веб-сайтах та інформаційних стендах у приміщеннях органів державної влади, органів місцевого

самоврядування та юридичних осіб, які міститимуть алгоритм дій із зазначенням номерів спеціальних телефонних ліній, адреси електронної скриньки для звернення з відповідними повідомленнями, контакти особи, уповноваженої на розгляд таких повідомлень, а також інформацію щодо спеціально уповноважених органів, до яких може звернутися викривач з відповідним повідомленням, умови конфіденційності інформування працівниками про факти підбурення їх до вчинення корупційного правопорушення або про вчинені іншими працівниками чи особами корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Потрібно також враховувати, що створені канали зв'язку для одержання повідомлень викривачів мають бути максимально захищені від несанкціонованого втручання та витоку інформації стороннім особам.

5.4. Порядок отримання та обробки повідомлень про корупцію в державних органах та органах місцевого самоврядування. Розгляд повідомлень (в тому числі анонімних)

Для забезпечення єдиного обліку повідомлень про порушення вимог Закону, які надходять від викривачів, доцільно запровадити окрему систему реєстрації повідомлень.

Під час розгляду анонімних повідомлень необхідно врахувати термін, встановлений абзацом четвертим частини п'ятої статті 53 Закону, а саме не більше п'ятнадцяти днів від дня отримання такого повідомлення. Якщо у такий термін перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання.

Перевірку інформації, викладеної в повідомленні, доцільно покласти на уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, та особу, відповідальну за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи. Водночас визначення особи чи підрозділу, до обов'язків яких будуть належати завдання щодо організації роботи з викривачами, здійснюється на розсуд керівника відповідного державного органу або юридичної особи.

Під час проведення перевірки рекомендується отримати пояснення особи, стосовно якої проводиться перевірка, опитати можливих свідків, дослідити документи, які стосуються викладених у повідомленні обставин. Відповідно до абзацу 5 частини п'ятої статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» в разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків і притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а в разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо повідомлення стосується керівника органу або юридичної особи, уповноваженим підрозділом (особою) з питань запобігання та виявлення корупції або особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи, доцільно пересилати таке повідомлення до Національного агентства з питань запобігання корупції, у разі необхідності вжиття заходів щодо захисту викривача, а також до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, у разі наявності у повідомленні інформації про ознаки кримінальних правопорушень згідно з підслідністю, визначеною статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України.

По кожному отриманому повідомленню рекомендується формувати відповідні справи, які можуть містити, окрім повідомлення та доданих до нього матеріалів (зібраних викривачем документів, звуко-, відеозаписів тощо), інформацію про особу, щодо якої проводиться перевірка, зібрані докази, акт (довідка) перевірки та, залежно від результатів перевірки, копію наказу про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності або копію заяви до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про виявлені ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

5.5. Роль Національного агентства з питань запобігання корупції в механізмі захисту викривачів. Гарантії захисту викривачів за законодавством України: анонімність та нерозголошення інформації щодо викривачів; захист за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб; захист трудових прав викривачів; захист прав викривачів у адміністративному та цивільному процесі

Законом України «Про запобігання корупції» на Національне агентство з питань запобігання корупції покладено обов'язок здійснення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів та щорічного аналізу і перегляду державної політики у цій сфері.

Відповідно до положень частин другої та третьої статті 53 Закону викривач перебуває під захистом держави, інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача або його близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог Закону, правоохоронні органи можуть застосувати до них правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань, заходи, передбачені статтею 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або

навчання; переселення в інше місце проживання; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд; інші заходи безпеки.

При цьому слід враховувати, що відповідно до статті 2 вказаного Закону право на забезпечення безпеки за наявності відповідних підстав мають:

- особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень;
- потерпілий і його представник у кримінальному провадженні;
- підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники;
- цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;
- представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;
- свідок, експерт, спеціаліст, перекладач і понятий;
- члени сімей та близькі родичі зазначених осіб, якщо шляхом погроз або іншими протиправними дій щодо них роблять спроби вплинути на учасників кримінального судочинства.

Здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи служби безпеки, Державного бюро розслідувань, органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Згідно з частиною третьою статті 53 Закону особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Гарантію щодо заборони звільнення викривача закріплено також у статті 235 Кодексу законів про працю України, згідно з якою в разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір.

У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку зі здійсненним ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації в розмірі шестимісячного середнього заробітку.

Окрім того, необхідно пам'ятати, що в разі розголошення під час повідомлення викривачем інформації з обмеженим доступом відповідно до статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, не зважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються

серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю.

Додаткові гарантії захисту викривачів встановлено частиною другою статті 35 Цивільного процесуального кодексу України та частиною другою статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими Національне агентство може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

6. Окремі аспекти функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції

6.1. Організаційно-правові засади забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: порядок утворення підрозділів, визначення їх організаційного статусу; критерії щодо визначення штатної чисельності працівників уповноважених підрозділів

На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, який визначає статус, завдання, права та обов'язки уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважені підрозділи), порядок їх утворення (визначення), є постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції», якою затверджено **Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції** (далі – Типове положення).

Так, відповідно до пункту 3 вказаної постанови керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, керівникам органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій доручено, з урахуванням вимог затвердженого цією постановою Типового положення:

- утворити (визначити) та забезпечити функціонування уповноважених підрозділів у межах загальної чисельності працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, апарату Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, апаратів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій;

- забезпечити утворення (визначення) та функціонування уповноважених підрозділів на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

У свою чергу органам місцевого самоврядування, відповідно до пункту 4 згаданої постанови, рекомендується утворити (визначити) та забезпечити функціонування уповноважених підрозділів в органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності.

Таким чином, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, керівники органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій (далі – державні органи) зобов'язані не лише утворити, а й забезпечити функціонування уповноважених підрозділів (укомплектувати штат, а також вирішити організаційні та матеріально-технічні питання їх діяльності).

Крім цього, керівники згаданих державних органів також зобов'язані утворити та забезпечити функціонування уповноважених підрозділів на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери їх управління.

Безпосередньо порядок утворення уповноважених підрозділів регламентовано пунктом 1 Типового положення, яким передбачено, що уповноважений підрозділ утворюється у порядку, визначеному законодавством, за рішенням відповідного керівника державного органу.

Відповідно, на підприємствах, в установах та організаціях (далі – організація) уповноважений підрозділ утворюється за рішенням керівників таких організацій.

При цьому уповноважена особа визначається у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади або організації уповноваженого підрозділу з огляду на структуру, чисельність працівників, у тому числі тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер і складність роботи.

Стосовно **визначення організаційного статусу такого підрозділу** необхідно зазначити, що пунктом 6 Типового положення передбачено: покладення на уповноважений підрозділ обов'язків, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань, забороняється.

Відповідно до пункту 11 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) до повноважень Національного агентства належить здійснення координації в межах компетенції, методичного забезпечення та аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Протягом вересня–жовтня 2016 року Національним агентством на основі розробленого опитувальника проаналізовано діяльність уповноважених підрозділів. За результатами аналізу, з-поміж іншого, було встановлено, що в державних органах, в яких утворено окремі самостійні структурні підрозділи, робота щодо запобігання

корупції провадиться на більш якісному рівні, проте потребує активізації за окремими напрямками.

У свою чергу в державних органах, які в порушення вимог пункту 6 Типового положення поклали на уповноважений підрозділ обов'язки, що не належать або виходять за межі його повноважень, робота щодо запобігання корупції провадиться на неналежному рівні, внаслідок зміщення пріоритетів роботи підрозділу на здійснення невластивих для них функцій (з юридичного, кадрового забезпечення, внутрішнього аудиту, внутрішньої безпеки, взаємодії з правоохоронними органами та оборони тощо).

Таким чином, для забезпечення ефективного виконання завдань, покладених на уповноважений підрозділ, необхідним є його утворення у якості самостійного (з прямим підпорядкуванням керівнику відповідного органу або організації) та функціонально-незалежного (без покладання додаткових обов'язків або функцій) структурного підрозділу або введення окремої штатної посади.

Для визначення штатної чисельності працівників уповноважених підрозділів доцільно керуватися запропонованими критеріями:

1) кількість працівників (у тому числі суб'єктів декларування) в державному органі або організації. При цьому орієнтовний розрахунок співвідношення працівників уповноваженого підрозділу до загальної чисельності працівників, на нашу думку, має становити 1/100. Тобто, наприклад, в державному органі, в апараті якого працює від 300 до 1000 працівників, має бути утворено уповноважений підрозділ у вигляді самостійного відділу (сектору) зі штатною чисельністю 3–10 працівників;

2) кількість і специфіка функцій з підвищеним корупційним ризиком, до яких умовно можна віднести: **адміністративні** (видача ліцензій, дозволів, погоджень, висновків, атестатів, сертифікатів тощо), **контрольні** (проведення перевірок, інспектувань, аудитів та інших видів контролю за дотриманням законодавства), **господарсько-майнові** (управління та розпорядження державними коштами й майном);

3) кількість територіальних органів, підприємств, установ, організацій які належать до сфери управління державного органу, а також кількість їх працівників та функцій з підвищеним корупційним ризиком.

При цьому можна використовувати **два види підходів щодо формування уповноваженого підрозділу в системі державного органу: централізований або територіальний.**

Для прикладу візьмімо умовний державний орган з такими характеристиками: кількість працівників в апараті – 100, кількість територіальних органів – 25, із загальною чисельністю 1000 працівників.

Перший варіант – функції з підвищеним корупційним ризиком зосереджено в апараті державного органу (наприклад, державний орган видає ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, а також анулює такі ліцензії на

підставі результатів перевірок, що проводяться апаратом та територіальними підрозділами державного органу).

За таких умов доцільно утворити в апараті державного органу уповноважений підрозділ у вигляді самостійного управління зі штатною чисельністю 10–15 працівників, які мають забезпечувати виконання завдань з питань запобігання корупції і в самому апараті державного органу, і в його територіальних підрозділах.

Другий варіант – функції з підвищеним корупційним ризиком зосереджено в територіальних підрозділах державного органу (наприклад, державний орган затверджує певні правила або вимоги, контроль за дотриманням яких здійснюють територіальні підрозділи, з можливістю застосування штрафних санкцій або інших негативних заходів впливу до умовних порушників).

У цьому разі доцільним вбачається застосування територіального підходу формування уповноваженого підрозділу, а саме – створення в структурі апарату державного органу самостійного сектору зі штатною чисельністю 2–3 посади, а також введення окремих штатних посад уповноважених осіб у кожному територіальному підрозділі.

Аналогічну схему визначення штатної чисельності та організаційного статусу уповноважених підрозділів можливо застосувати також і щодо підпорядкованих державному органу підприємств, установ та організацій.

За умови невеликої штатної чисельності державного органу або організації (до 30 осіб) та відсутності суттєвих функцій з підвищеним корупційним ризиком, наприклад, у державних та комунальних закладах, які надають освітні, медичні послуги, обов'язки уповноваженої особи може виконувати призначена керівником особа, яка має відповідну кваліфікацію та досвід роботи.

Необхідно також враховувати, що рішення про покладення додаткових обов'язків на певну особу має передувати аналіз на предмет відсутності конфлікту інтересів між відповідними повноваженнями. Найбільш оптимальним вбачається підхід щодо покладання таких обов'язків на працівника, який здійснює функції з кадрового або правового забезпечення.

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, в тому числі і до посад працівників уповноважених підрозділів, визначено статтями 19, 20 Закону України «Про державну службу».

Положеннями вказаної статті визначено загальні вимоги до рівня освіти, кваліфікації, стажу роботи для зайняття відповідних посад.

Водночас, під час відбору претендентів на посади працівників уповноважених підрозділів перевагу варто надавати кандидатам з вищою юридичною або економічною освітою та попереднім досвідом роботи, який може бути найближче пов'язаний зі сферою запобігання корупції (внутрішня безпека, слідча, операвно-розшукова діяльність, внутрішній аудит тощо).

6.2. Планування роботи, завдання, повноваження та права таких підрозділів, в тому числі в підконтрольних (підзвітних) територіальних органах, підприємствах, установах, організаціях

Планування роботи

Відповідно до пункту 4 Типового положення до основних завдань уповноважених підрозділів належить підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

З метою забезпечення системного здійснення заходів щодо запобігання корупції більшістю уповноважених підрозділів **розробляються і впроваджуються внутрішні плани щодо запобігання і виявлення корупції.**

Розгляд роботи уповноважених підрозділів свідчить, що для забезпечення впровадження якісного та дієвого плану заходів підрозділом має бути проведено комплексний аналіз специфіки діяльності відповідного державного органу, корупційних ризиків, які виникають в процесі здійснення повноважень його посадовими особами, результатів виконання попередніх заходів, характеру вчинених працівниками системи державного органу корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень з метою вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що їм сприяли.

З урахуванням зазначених даних до плану включають відповідні аналітичні, організаційні, контрольні, навчальні та нормотворчі заходи з чітким формулюванням, конкретним визначенням відповідальних за виконання передбачених заходів (структурних підрозділів або осіб), чітких та зрозумілих строків реалізації їх. Обов'язковим є проведення підсумкового узагальнення стану виконання плану, обговорення його результатів на нарадах, засіданнях колегій тощо.

Окремим підрозділом плану має бути визначено заходи з 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.

Інформаційно-роз'яснювальна робота

Відповідно до підпунктів 2, 4 Типового положення до завдань уповноважених підрозділів належить надання структурним підрозділам та окремим працівникам методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства, проведення роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції.

Запорукою мінімізації корупційних проявів є забезпечення належного застосування антикорупційного законодавства. **Консультаційна допомога** з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства полягає у розгляді конкретних ситуацій, які виникли у працівників державного органу або організації, та наданні

рекомендацій щодо порядку його дій. Така допомога також може надаватися окремим структурним підрозділам, якщо певні ситуації для їхніх працівників типові.

Залежно від організації роботи, а також наявності потреби в особи, яка звернулася за наданням консультації, вона можна надаватися в письмовій чи усній формі.

Для прикладу, відповідну допомогу можна надавати в разі потреби з'ясувати наявність чи відсутність в особи конфлікту інтересів, конкретні запитання можуть стосуватися заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Роз'яснювальна робота із запобігання, виявлення і протидії корупції є одним із пріоритетних напрямів роботи, який має спрямовуватися на забезпечення належного знання та розуміння працівниками органу, підприємства, установи чи організації положень антикорупційного законодавства.

Одна з поширених форм здійснення такої діяльності – проведення з працівниками занять і семінарів на відповідну тематику. У рамках організації цієї роботи для забезпечення ефективності даного інструменту необхідно планувати проведення таких заходів з урахуванням рівня поширеності корупційних проявів серед працівників, характеру вчинюваних корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також проблемних питань, які виникають при застосуванні положень антикорупційного законодавства [56].

Для прикладу, в період з 1 січня до 1 квітня актуальним є проведення занять з питань заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Залежно від тематики занять, до проведення їх можливо ініціювати залучення представників інших органів, діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції.

Результати інформаційно-роз'яснювальної роботи мають в обов'язковому порядку документуватися шляхом складання відповідних протоколів, довідок та інших, передбачених відомчими інструкціями з діловодства, документів.

Така робота може також здійснюватися шляхом періодичних публікацій у галузевих виданнях, які поширюються серед працівників органу, підприємства, установи, організації, розміщенням повідомлень на інформаційних стендах або внутрішніх електронних інформаційних базах.

Здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства

Відповідно до підпункту 9 пункту 5 Типового положення до повноважень уповноважених підрозділів належить розгляд повідомлень щодо причетності до вчинення корупційних правопорушень працівників відповідних державних органів, підприємств, установ та організацій.

Перевірка таких повідомлень здійснюється шляхом реалізації передбачених пунктом 7 Типового положення прав уповноваженого підрозділу щодо:

- отримання від інших структурних підрозділів та їхніх працівників інформації, матеріалів усних та письмових пояснень, необхідних для виконання покладених завдань, а також в встановленому законом порядку інформації з обмеженим доступом або такої, що містить державну таємницю;

- ініціювання перед керівником державного органу або організації питання щодо надсилання запитів до інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності з метою отримання від них відповідної інформації та матеріалів, необхідних для виконання покладених на уповноважений підрозділ завдань.

За результатами перевірки складають підсумковий документ (довідка, акт, висновок тощо), який містить висновки про підтвердження або спростування інформації, викладеної в повідомленні.

По кожному отриманому повідомленню доцільним є формування відповідних справ, які можуть містити, окрім повідомлення та доданих до нього матеріалів, інформацію про особу, щодо якої проводиться перевірка, зібрані під час перевірки документи, висновок про її результати тощо.

Відповідно до частини сьомої статті 53 Закону, у разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації, уповноважений підрозділ зобов'язаний невідкладно інформувати про вказаний факт керівника відповідного державного органу або організації, який у свою чергу зобов'язаний вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

У разі нежиття керівником відповідного державного органу або організації таких заходів працівники уповноваженого підрозділу зобов'язані інформувати про цей факт Національне агентство. За невиконання зазначеного обов'язку працівники уповноваженого підрозділу можуть бути притягнуті до відповідальності, передбаченої статтею 172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме за нежиття заходів щодо протидії корупції.

Проведення експертизи проектів нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів

Відповідно до підпункту 1 пункту 9 Типового положення **працівників уповноваженого підрозділу можуть залучатися до проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видаються державним органом**, з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень та внесення відповідних пропозицій щодо їх усунення.

Необхідно зазначити, що така експертиза формально не тотожна антикорупційній експертизі, проведення якої передбачено статтею 55 Закону, проте під час її здійснення можливо використовувати у своїй роботі Методологію

проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджену наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5.

Аналіз практичної діяльності свідчить, що керівництво окремих державних органів не залучає уповноважені підрозділи до проведення такої експертизи.

У такому разі уповноваженим підрозділам доцільно звертатися до керівництва державного органу з клопотанням щодо залучення уповноваженого підрозділу до проведення зазначеної експертизи. У разі неналежного реагування на такі клопотання працівникам уповноважених підрозділів необхідно звертатися до Національного агентства з відповідним повідомленням.

6.3. Окремі аспекти взаємовідносин уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції з Кабінетом Міністрів України та Національним агентством з питань запобігання корупції

Спрямування діяльності уповноважених підрозділів здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів України (посадова особа Секретаріату, визначена Міністром Кабінету Міністрів України) та Національним агентством з питань запобігання корупції.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 і від 24 червня 2016 року № 394 від 16 листопада 2016 року № 839 внесено зміни до Типового положення в частині заміни слова «Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики» в усіх відмінках словами «посадова особа Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначена Міністром Кабінету Міністрів України».

З урахуванням внесених змін, повноваженнями Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо спрямування діяльності уповноважених підрозділів є:

- **загальна координація діяльності**, зокрема, утворення (визначення) підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в міністерствах, інших ЦОВВ, на підприємствах, в установах та організаціях; забезпечення належного функціонування, підзвітності і підконтрольності; співпраці з уповноваженими підрозділами (особами) інших органів;

- **методичне забезпечення**, що полягає у наданні роз'яснень, методичної і консультативної допомоги з питань організації діяльності та реалізації повноважень;

- **затвердження планів роботи**;

- **погоджувальні процедури**, в частині призначення та звільнення з посади керівників уповноважених підрозділів.

У свою чергу згідно з приписами Закону до повноважень Національного агентства належить:

- **координація діяльності**, в частині реалізації повноважень з виявлення корупціогенних ризиків у діяльності державних органів; підготовки, затвердження та виконання антикорупційних програм; виконання 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; організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію;

- **методичне забезпечення**, що полягає у наданні роз'яснень, методичної і консультативної допомоги з питань застосування антикорупційного законодавства; затвердження методичних рекомендацій для використання в роботі; забезпечення проведення тренінгів з метою підготовки та перепідготовки;

- **аналіз ефективності діяльності**, зокрема аналіз роботи уповноважених підрозділів, та підготовка за його результатами відповідних проектів актів щодо посилення їх ролі; проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах.

Загальними повноваженнями Національного агентства та Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо спрямування діяльності уповноважених підрозділів є **забезпечення каналів для інформування** (повідомлення уповноваженими підрозділами (особами) у письмовій формі про факти, що можуть свідчити про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посадовими особами органу виконавчої влади, територіального органу, підприємства, установи, організації).