

АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА

Пропозиції підготували експерти: Олександр Леменов, Антон Марчук, Микола Хавронюк, Михайло Каменєв.

Громадські організації, які входять до експертної групи РПР:

- Transparency International Україна
- Центр політичних студій та аналітики «Ейдос»
- Центр політико-правових реформ
- Центр демократії та верховенства права

Проблеми, які має вирішити реформа

Протягом останніх років в Україні триває боротьба з корупцією перш за все шляхом створення ефективних та незалежних антикорупційних органів й усунення передумов для виникнення корупції. Однак прогрес поки що незначний: згідно з Індексом сприйняття корупції Transparency International у 2017 році Україна набрала лише 30 балів (130 місце у світі), для порівняння: у 2014 році показник становив 26 балів. Водночас для українців антикорупційна реформа залишається пріоритетною. Такою, за даними фонду Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, восени 2017 року її вважали 59,5% опитаних.

Аналіз впровадження реформи свідчить: наразі боротьба ведеться за захист тих законодавчих змін, яких вдалося досягнути в перші постреволюційні роки. До прикладу, під час запуску системи електронного декларування та її державної сертифікації представники влади штучно створювали проблеми. Згодом відбулося кілька спроб знищити важливі норми з фінансового контролю за публічними службовцями через відповідні законодавчі ініціативи – від змін до Закону «Про запобігання корупції» і до пропозиції запровадити так звану «нульову декларацію». Виникали й постійні технічні проблеми у функціонуванні реєстру е-деклараций.

Невдалими виявилися спроби притягнути до відповідальності низку високопосадовців – экс-главу Державної фіскальної служби України та кількох народних депутатів поточного скликання. Низькорезультативним був і розгляд у судах проваджень Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Цьому є кілька пояснень: зокрема, велика кількість вакантних місць у судах першої інстанції, завантаженість суддів значною кількістю справ, тиск на суддів, навмисне затягування розгляду справ з боку сторони захисту тощо.

Незалежний орган досудового розслідування – НАБУ – протягом усього часу існування перебуває під тиском політичних інституцій і потребує захисту з боку громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Навіть за відсутності права на автономне прослуховування детективи НАБУ успішно розслідують злочини щодо топ-корупції, що надто дратує потенційних підозрюваних. Проте сумнівно, що за відсутності спеціалізованого антикорупційного суду більшість згаданих та інших кримінальних проваджень буде швидко, законно та неупереджено розглянута в судах.

Стикається із суттєвими перешкодами у своїй діяльності і Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). Зокрема, суд заборонив агентству управляти арештованими активами на понад 500 млн грн.

Чи не найбільші проблеми наразі виникають довкола діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Є підстави вважати, що не дотримується одна з ключових передумов його ефективності – незалежність. Восени 2017 року співробітники НАЗК викрили факти зловживань членів НАЗК та отримання ними вказівок з Адміністрації Президента України при здійсненні перевірок електронних декларацій. Наразі проводиться досудове розслідування, але викриті члени НАЗК досі залишаються на посадах. Така ситуація неприпустима, тому установа

потребує повного перезавантаження після внесення законодавчих змін з урахуванням попереднього негативного досвіду.

Одне з найбільш очікуваних досягнень антикорупційної реформи – запуск електронного декларування доходів та активів публічних службовців – також наразі не принесло очікуваних результатів. Минулого року НАЗК спромоглося вручну перевірити лише 143 декларації з майже 2 млн. Верифікація даних з декларацій могла б стати значно ефективнішою, якби були запуснені модулі автоматизованої перевірки, а саме НАЗК мало б прямий доступ до всіх необхідних державних реєстрів та баз даних. Однак установа тривалий час відмовлялася приймати розроблені модулі перевірки і лише зараз готується це зробити.

Не менш важливий напрямок антикорупційної роботи – протидія політичній корупції, де також не вдалося досягнути незворотних змін. Серед цілей залишаються: контроль за прозорістю фінансування політичних партій, встановлення відповідальності за неособисте голосування в Парламенті, повна заборона політичної реклами, скасування заборони прослуховування телефонних дзвінків, проведення обшуків та інших слідчих дій щодо народних депутатів.

Окрім того, влада неспроможна навіть визначити новітні положення державної антикорупційної політики: питання про ухвалення проекту нової антикорупційної стратегії «зависло». Якщо ж не визначено напрямку руху і не позначено основні кроки, то, очевидно, руху не передбачається.

ЦІЛЬ 1. Цілісна система притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення

1. Зберегти незалежність Національного антикорупційного бюро України та автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у тому числі не допустити втручання у підслідність НАБУ та обмеження його повноважень.

2. Надати право на проведення автономного прослуховування детективам НАБУ.

3. Створити Вищий антикорупційний суд відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, провести прозорий та чесний конкурс з відбору суддів, якнайшвидше розпочати діяльність Вищого антикорупційного суду.

4. Ухвалити законодавчі зміни щодо підвищення інституційної спроможності АРМА.

5. Посилити протидію легалізації коштів, отриманих корупційним шляхом, через запровадження повноцінної верифікації інформації про бенефіціарних власників компаній, вдосконалити відповідальність за надання недостовірних відомостей про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи, запровадження ризик-орієнтованого підходу до виявлення підозрілих транзакцій у фінансових установах.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя, Президент України, Державна судова адміністрація.

ЦІЛЬ 2. Дієва система запобігання корупції в публічному секторі

1. Ухвалити зміни до законодавства щодо роботи НАЗК: вдосконалити механізм відбору членів установи, провести новий конкурс оновленим складом конкурсної комісії з відбору членів НАЗК, обраної після законодавчих змін; запровадити щорічний зовнішній незалежний аудит діяльності НАЗК; забезпечити обрання громадської ради при НАЗК шляхом Інтернет-голосування та розширити її повноваження; чітко визначити порядок конкурсного відбору посадовців апарату НАЗК.

2. Запустити автоматизовану систему верифікації електронних декларацій доходів та майна суб'єктів декларування, розпочати здійснення моніторингу їхнього способу життя.

3. Надати НАЗК прямий автоматизований доступ до всіх необхідних реєстрів та баз даних.

4. Змінити порядок повної перевірки електронних декларацій у частині терміну та пріоритетності її проведення, проходження логічного та арифметичного контролю

щодо раніше поданих декларацій, передбачити можливість перевірки повноти вказування в декларації об'єктів, що підлягають декларуванню.

5. Затвердити порядок моніторингу способу життя публічних службовців та забезпечити проведення цього моніторингу.

6. Запровадити проведення перевірок на доброчесність для публічних службовців із дотриманням стандартів прав людини.

7. Створити дієві механізми захисту викривачів корупції та осіб, які розкривають інформацію про загрозу чи шкоду суспільним інтересам.

8. Розробити і затвердити внутрішні регламенти НАЗК про проведення перевірок врегулювання конфлікту інтересів та дотримання антикорупційних обмежень публічними службовцями.

9. Вдосконалити положення законодавства про строки і порядок притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

10. Скасувати е-декларування для громадських активістів, що є антистимулом для громадян протидіяти корупції.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Президент України, Національне агентство з питань запобігання корупції України.

ЦІЛЬ 3. Ефективна протидія політичній корупції

1. Запровадити законодавчі механізми притягнення народних депутатів України до відповідальності за неособисте голосування.

2. Запровадити електронну систему подання фінансової звітності політичних партій та їх дієву перевірку.

3. Скасувати обмеження, встановлені Законом «Про статус народного депутата України» та Кримінальним процесуальним кодексом, з проведення слідчих дій щодо народних депутатів України, звузити недоторканність народних депутатів України, скасувавши конституційне положення про необхідність надання згоди Верховної Ради на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності.

4. Обмежити використання політичної реклами, зокрема шляхом її заборони на телебаченні, а також заборонити використання коштів державного фінансування політичних партій для політичної реклами.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Президент України, Національне агентство з питань запобігання корупції України.

ЦІЛЬ 4. Державний контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації

1. Визначити законом орган, відповідальний за незалежний державний контроль у сфері доступу до публічної інформації.

2. Законодавчо забезпечити доступ до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Президент України.

ЦІЛЬ 5. Зменшення можливостей для вчинення корупційних правопорушень

1. Продовжувати структурні реформи, які усуватимуть передумови для вчинення корупційних правопорушень, зокрема здійснити дерегуляцію, реформувати державну службу, приватизувати державні та комунальні підприємства, продовжити закупівлю ліків міжнародними організаціями за бюджетні кошти тощо.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади.