



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 23 березня 2012 року

Greco RC-I/II (2009) 1E
2й додатковий звіт

Спільні перший та другий раунди оцінювання

Другий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною

Прийнятий GRECO
на 54-му пленарному засіданні
(Страсбург, 20 – 23 березня 2012 року)

I. Вступ

1. GRECO затвердила Оціночний звіт за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України на своєму 32-му пленарному засіданні (19–23 березня 2007 року). Цей звіт (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E) містив 25 рекомендацій для України і був оприлюднений 29 жовтня 2007 року.
2. Україна подала звіт про виконання рекомендацій GRECO 30 вересня 2008 року згідно з відповідною процедурою GRECO. На підставі цього звіту за результатами обговорення на 42-му пленарному засіданні (11-13 травня 2009 року) GRECO затверджено звіт про виконання Україною наданих рекомендацій (RC Report). Цей останній Звіт був оприлюднений 9 червня 2009 року. У Звіті про виконання рекомендацій (GRECO RC-I/II (2009) 1E) було зроблено висновок, що рекомендації viii, xvi та xvii виконано задовільно і рекомендації iv, ix, x, xiii та xxiii виконано у спосіб, що задовольняє. Рекомендації i-iii, v-vii, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxii, xxiv та xxv виконано частково; GRECO запросила додаткову інформацію про їх реалізацію. Ця інформація була надана 6 грудня 2010 року, а оновлена інформація була надана 3 лютого 2011 року та 12 травня 2011 року. У Додатковому звіті про виконання (GRECO RC-I/II (2009) 2E), який було опубліковано 30 червня 2011 року, GRECO прийшла до висновку, що рекомендації i, ii, xi, xii, xiv, xviii та xxii залишились частково виконаними, а рекомендації iii, v та xxiv не виконані. З огляду на відсутність значного прогресу, GRECO закликала органи державної влади України вжити рішучих дій для виконання невиконаних рекомендацій і запросила органи влади надати додаткову інформацію по цих рекомендаціях. Цю додаткову інформацію було надано 4 січня, 23 лютого, 13 та 10 березня 2012 року.
3. Мета Другого додаткового звіту про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання, відповідно до правила 31 параграфу 9.1 Правил та процедур GRECO, полягає у оцінці виконання рекомендацій i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii-xxii та xxiv з урахуванням останньої інформації, наданої органами державної влади України.

II. Аналіз

Рекомендація і

4. *GRECO рекомендувала створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегію та заходи з боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Указаному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.*
5. GRECO зазначає, що у своєму попередньому звіті вітала створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики як започаткування розробки дійсної антикорупційної політики. Однак, неостаточне визначення повноважень цієї посадової особи, зокрема в частині співпраці з громадянським суспільством, а також недостатній рівень незалежності при виконанні моніторингових функцій призвели до того, що рекомендація і була оцінена як така, що виконана частково. Після цього у Додатковому звіті про виконання GRECO відзначила, що з метою аналізу ситуації щодо корупції в Україні, розробки стратегій боротьби з корупцією та моніторингу впровадження цих стратегій Указом Президента України (№ 275/2010) створено новий Національний антикорупційний комітет під керівництвом Президента України, виконавчим секретарем якого призначено Міністра юстиції. Урядового уповноваженого з антикорупційної політики на той час ще не було призначено, очікувалось рішення Президента України щодо органа, на який буде покладено впровадження Національної стратегії щодо запобігання та протидії корупції. GRECO зробила висновок, що рекомендація залишилась частково виконаною, оскільки не було досягнуто згоди щодо заходів організаційного характеру у цій сфері. GRECO також запитала, чи має Національний антикорупційний комітет достатньо незалежності у здійсненні функції моніторингу.

6. Органи державної влади України тепер зазначають, що Національний антикорупційний комітет з прийняттям Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» 5 жовтня 2011 року (№ 964) створено як головний орган боротьби з корупцією в Україні. Вони також зазначають, що посаду Урядового уповноваженого з антикорупційної політики було скасовано розпорядженням Кабінету Міністрів (№ 86/2011). Президент України є Головою Національного антикорупційного комітету, та призначає інших членів Комітету. Членами Комітету є керівники правоохоронних органів, міністерств, представники парламенту, судової гілки влади, наукових кіл та двох громадських організацій. Відповідно до Указу Президента України (454/2010) Міністр юстиції України тимчасово був виконавчим секретарем Комітету, а також забезпечував імплементацію заходів, схвалених Національним антикорупційним комітетом. Міністерство юстиції відповідало за розробку нормативно-правових актів, розглянутих Комітетом, та розробку Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки, а також Державної програми щодо запобігання та протидії корупції на 2011-2015 роки.
7. Органи державної влади повідомляють, що неурядові організації та незалежні інститути залучаються до виконання моніторингової функції Національного антикорупційного комітету. З цією метою 19 січня 2012 року Міністерство юстиції України у співпраці з громадською організацією «Всеукраїнська спеціальна колегія з питань протидії корупції і організованій злочинності» організували круглий стіл на тему «Шляхи реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки». Органи влади повідомляють, що у вказаному заході брали участь 24 громадські організації (в основному з національним статусом), які обговорювали питання залучення громадянського суспільства до впровадження Стратегії та Програми. Серед пропозицій були розглянуті такі як підготовка інформаційно-просвітницьких кампаній по боротьбі з корупцією, забезпечення експертизи проектів нормативно-правових актів та ініціювання регіональних кампаній тощо.
8. Органи державної влади додають, що 16 березня 2012 року (Указ Президента України № 201/12), тимчасові функції Міністра юстиції як виконавчого секретаря Національного антикорупційного комітету були передані Секретарю Ради національної безпеки та оборони України¹. Ця зміна також буде означати зміни в організації роботи Національного антикорупційного комітету. Наприклад, планується створення робочих груп, що спеціалізуюватимуться на різних питаннях (наприклад, діяльності правоохоронних органів, державному управлінні), висновки яких будуть враховані в роботі Національного комітету. Органи влади наголошують, що Національний антикорупційний комітет також матиме громадську раду, що братиме участь у його діяльності.
9. GRECO відзначає, що органи державної влади України створили новий Національний антикорупційний комітет як головний антикорупційний орган, очолюваний Президентом України. Склад членів цього органу показує, що в ньому представлені такі важливі державні інституції, як центральні органи виконавчої влади, правоохоронні органи, органи судової влади та парламент. GRECO також зазначає, що у Комітеті певною мірою представлено і громадянське суспільство. GRECO відзначає, що Комітет не тільки приймає рішення щодо антикорупційних стратегій та планів, але також проводить моніторинг їх впровадження. З огляду на вищезазначене, GRECO вважає, що функції та склад Національного антикорупційного комітету, практично, відповідають вимогам рекомендації.
10. Водночас, GRECO також отримала інформацію від члена Національного антикорупційного комітету, представника громадянського суспільства, в якій стверджується, що в даний час громадянське суспільство не має ніякого реального впливу на стан антикорупційної політики шляхом участі в роботі Комітету. Українські органи влади стверджують, що громадянське суспільство брало участь у підготовці проекту стратегії боротьби з корупцією, при цьому, вони стверджують, що передача функцій виконавчого секретаря Національного комітету Секретарю Ради національної безпеки і оборони сприятиме тому, що робота Національного антикорупційного комітету зміниться, *inter alia*, щоб забезпечити більш суттєвий внесок в його діяльність представників державного сектору, а

¹ Членами Ради національної безпеки та оборони є Президент України, Прем'єр-міністр, Міністр внутрішніх справ, Міністр оборони та Міністр закордонних справ. Раді допомагає Секретаріат у складі 90 осіб.

також громадянського суспільства у вигляді громадської ради, яка включатиме різні неурядові організації. GRECO не надає оцінку доцільності передачі функцій виконавчого секретаря Національного комітету від Міністра юстиції до Секретаря Ради національної безпеки і оборони, однак, вітає плани щодо подальших зусиль із залучення громадянського суспільства до діяльності Національного комітету. Таким чином, до того, як Національний комітет почне функціонувати, як передбачалось, все ще потрібно вжити деяких організаційних заходів.

11. GRECO робить висновок, що рекомендація «і» залишається частково виконаною

Рекомендація ii.

12. *GRECO рекомендувала негайно розробити детальний план дій з реалізації національної антикорупційної стратегії (Концепції Президента). План дій має, наскільки це можливо, стати предметом міжнародної експертизи та врахувати можливу співпрацю і допомогу з боку міжнародної спільноти.*
13. GRECO зазначає, що під час прийняття Звіту про виконання рекомендацій, План заходів щодо реалізації Концепції Президента «На шляху до доброчесності» ще не був затвердженим. Згодом, під час прийняття Додаткового звіту про виконання GRECO відзначила, що переглянутий План дій був прийнятий у 2009 році (№ 1013-р), проте його деталі не були представлені експертам і не можуть бути оцінені. GRECO також зазначала, що органи влади перебували у процесі підготовки нової Національної антикорупційної стратегії, яка на той час не була ухвалена. Як наслідок, GRECO не змогла сформулювати думку щодо конкретного змісту вжитих заходів, і дійшла висновку, що рекомендацію ii було виконано лише частково (у Звіті про виконання, а також у Додатковому звіті до нього).
14. Органи державної влади України повідомляють, що Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки була ухвалена Указом Президента від 21 жовтня 2011 року (№ 1001), і що механізм її впровадження передбачений у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240. Ці документи було подано до GRECO, проте вони, відповідно до твердження органів влади, на даний час підлягають розгляду експертами Ради Європи в рамках проекту «Програма східного партнерства» («Ефективне управління та боротьба з корупцією»).
15. GRECO бере до уваги Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки, у якій, *inter alia*, зазначено, що корупція в Україні досягла значного рівня як систематичне явище та має негативний вплив на всі сфери життя. GRECO зазначає, що така заява цілком відповідає висновкам GRECO у Оціночному звіті від 2007 року. Крім того, GRECO зазначає, що ця Стратегія є більшою мірою загальним документом. Завданнями Стратегії є окреслення причин корупції, визначення основних напрямків державної антикорупційної політики, збільшення довіри суспільства до органів державної влади та впровадження системи моніторингу ефективності законів та ухвалених заходів. Стратегія також визначає сфери, на які необхідно звернути увагу та очікувані результати. Під час розгляду Державної програми запобігання та протидії корупції на 2011-2015 роки, метою якої є визначення плану дій впровадження антикорупційних заходів у відповідності до Національної антикорупційної стратегії, GRECO відзначає, що цей документ є достатньо деталізованим. Він охоплює такі сфери, як реформа державного управління та державної служби на центральному та місцевому рівнях, доступ до публічної інформації, фінансування політичних партій, спеціалізація правоохоронних органів, підвищення кваліфікації суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів, попередження корупції у правоохоронних органах, відповідальність за вчинення корупційних злочинів, корупція у приватному секторі, міжнародне співробітництво тощо. Документ визначає, які органи відповідають за виконання різних заходів, а також встановлює граничні строки для впровадження цих заходів, хоча для низки заходів часові рамки виглядають занадто оптимістичними. GRECO вважає, що Державна програма, в принципі, виглядає належною для впровадження різних частин стратегії, проте, GRECO з тривогою звертає увагу на твердження з боку громадянського суспільства про те, що воно не було залучене у достатній мірі до розроблення

Національної стратегії та Державної програми. У цьому відношенні GRECO зазначає, що органи державної влади України заявили, що подальший вклад у Державну програму буде спрямовано через нову структуру робочих груп Національного антикорупційного комітету з урахуванням групи з представників громадськості під керівництвом виконавчого секретаря Національного антикорупційного комітету (див. також рекомендацію і). Незважаючи на повідомлення про прогрес, GRECO відзначає, що до Плану дій будуть внесені подальші зміни до завершення роботи над ним.

16. GRECO робить висновок, що рекомендація ii частково виконана.

Рекомендація iii.

17. GRECO рекомендувала переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або, у крайньому випадку, чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур.
18. GRECO звертає увагу на те, що у Додатковому до звіту про виконання було зроблено висновок, що цю рекомендацію не було виконано; GRECO взяла до уваги прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (7 квітня 2011 року), який містить новий розділ 13-А щодо «корупційних адміністративних правопорушень» (статті 172.2-172.9) до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), але дійшла до висновку, що цей закон не регулює питання виконання цієї рекомендації. GRECO залишається стурбованою з приводу наявності двох паралельних систем відповідальності за корупційні правопорушення, тобто систем кримінальної та адміністративної відповідальності, які надають можливості для маніпуляцій, наприклад, уникнення справедливого притягнення до відповідальності. GRECO наполягає на своїй позиції, що корупція, як правило, має розглядатися як кримінальний злочин, і висловила стурбованість, що в результаті прийняття нового законодавства може збільшитися кількість справ про адміністративні корупційні правопорушення. Крім того, GRECO занепокоєна поясненнями, наданими органами влади, що активне хабарництво вважається кримінальним злочином лише якщо економічна вартість неправомірної вигоди перевищує певну суму.
19. Органи державної влади України наголошують, що питання про дві паралельних законодавчих системи відповідальності за корупційні правопорушення є особливістю української правової системи, що було обговорено 7 грудня 2011 у парламенті під час круглого столу Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Органи влади стверджують, що в ході цього обговорення було відзначено, що розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупцію, яке полягає у вартості майна/вигоди, та застосовується при визначенні чи є корупційне правопорушення корупційним злочином або адміністративним правопорушенням, є недостатнім, і тому, наразі, відмінність між корупційним злочином та корупційним адміністративним правопорушенням залишається нечіткою.
20. Органи державної влади також заявили, що питання встановлення відповідальності за корупційні злочини є частиною Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, а також частиною Державної програми щодо запобігання і протидії корупції, і це питання також буде вирішуватись Україною в контексті виконання рекомендацій, наданих GRECO в рамках третього раунду оцінювання GRECO щодо встановлення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.
21. GRECO бере до уваги надану інформацію. Питання, порушене у цій рекомендації, буде розглядатися у майбутньому як частина Державної програми щодо запобігання і протидії корупції. Проте, на сьогодні не було отримано значних результатів стосовно врегулювання проблеми двох паралельних систем відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, як зазначено у цій рекомендації.

22. GRECO робить висновок, що рекомендація iii не виконана.
Рекомендація v.
23. *GRECO рекомендувала посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні.*
24. GRECO нагадує, що після кількох спроб законодавчих реформ, які були невдалими, прокуратура діє в рамках попередньої редакції Конституції 1996 року, згідно з якою вона має чотири основні функції: (i) брати участь у судовому переслідуванні від імені держави; (ii) представляти інтересів громадян або держави в суді; (iii) контролювати всі органи, що здійснюють досудове розслідування, та (iv) здійснювати нагляд за виконанням судових рішень. Нова версія проекту Закону «Про прокуратуру» підготовлювалась міжвідомчою Робочою групою, відповідно до висновку (№ 190) і декількох Резолюцій (№ 1244 (2001), № 1346 (2003) і № 1644 (2005)) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Крім того, Робоча група з питань кримінального судочинства була створена Указом Президента № 820 від 17 серпня 2010 року з питань, пов'язаних з реформою прокуратури в рамках основного завдання з реформування Кримінально-процесуального кодексу. У Додатковому звіті про виконання GRECO визнала, що фундаментальні реформи прокуратури потребують значеного часу, і повинні розглядатися у ширшому контексті, ніж боротьба з корупцією. Тим не менш, вона висловила жаль, що у цій сфері не було досягнуто реального прогресу, і зробила висновок, що ця рекомендація не була виконана.
25. Органи державної влади заявляють, що Робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури було створено 22 листопада 2011 року Указом Президента України № 362. Завданням Робочої групи є розробка нового закону про прокуратуру у світлі міжнародних стандартів, зокрема, стандартів Ради Європи. Органи державної влади також зазначають, що наразі відбувається реформування Кримінально-процесуального кодексу.
26. GRECO бере до уваги надану інформацію, яка означає, що для виконання цієї рекомендації вжиті певні ініціативи; проте, заходи все ще знаходяться на підготовчому етапі і не мають будь-яких відчутних результатів.
27. GRECO робить висновок, що рекомендація v не виконана.

Рекомендації xi and xii.

28. *GRECO рекомендувала*
- прийняти нові правила конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом, які дадуть можливість застосовувати ці заходи не лише до прямих, але й до непрямих (конвертованих) доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (рекомендація xi) та*
- прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (рекомендація xii).*
29. GRECO нагадує, що у Звіті про виконання рекомендації xi та xii вважалися частково виконаними, оскільки реформування кримінального процесу з метою усунення недоліків, зазначених у рекомендаціях, було на майже остаточній стадії підготовки. У Додатковому звіті про виконання органи державної влади України посилались на проект закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації», який був підготовлений Міністерством юстиції з метою виконання рекомендацій Комітету експертів з питань оцінювання заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL). Проект закону був представлений для оцінювання експертами, призначеними Радою Європи в липні 2010 року і згодом був затверджений Національним антикорупційним комітетом у жовтні 2010 року, який

рекомендував подати його до парламенту. GRECO зробила висновок, що рекомендації xi та xii були виконані частково, оскільки проект закону не було прийнято, і, крім того, відзначила, що тимчасові заходи, такі, як вилучення, не враховані в законопроекті.

30. Органи державної влади України наразі повідомляють, що у даний час проект закону, про який йдеться вище, було розглянуто у першому читанні у парламенті. Друге читання планується на кінець 2012 року. Закон спрямований на вдосконалення та гармонізацію норм і процедур конфіскації доходів від злочинної діяльності. Щодо рекомендації xi, вона передбачає можливість конфіскації незаконно нажитого майна, в тому числі доходів, якщо вони додаються до законно придбаного майна, або якщо його було передано третій стороні. Що стосується рекомендації xii, то законопроектом передбачено внесення зміни порядку поводження з речовими доказами, які мають короткий термін придатності, такими як продукти, вартість яких може знизитися або зберігання яких потребує значних витрат. Органи влади також стверджують, що Кабінет Міністрів прийняв Постанову (№ 17/2012), що стосується зберігання конфіскованих предметів в адміністративному провадженні.
31. GRECO бере до уваги надану інформацію про те, що нове законодавство все ще не прийнято. Вона також відзначає, що певні елементи, які вимагаються цією рекомендацією, такі як тимчасові заходи (вилучення), не враховані в законопроекті.
32. GRECO робить висновок, що рекомендації xi and xii залишаються виконаними частково.

Рекомендація xiv.

33. *GRECO* рекомендувала встановити чіткі правила регулювання процесу управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють державне управління.
34. GRECO нагадує, що на час затвердження Звіту про виконання рекомендацій проект Адміністративно-процедурного кодексу знаходився на розгляді у парламенті. Проект Закону України «Про нормативні акти України», який регулює окрім інших питань і ієрархію нормативно-правових актів, був прийнятий Верховною Радою України 1 жовтня 2008, але Президент України застосував до нього право вето. Під час затвердження Додаткового звіту про виконання рекомендацій органи державної влади заявили, що інший проект Адміністративно-процедурного кодексу було розроблено Міністерством юстиції та направлено до Кабінету Міністрів. Органи державної влади також зазначають, що проект Закону «Про нормативні акти України» був внесений на розгляд парламенту одним з членів парламенту 1 грудня 2010 року. GRECO констатує із жалем, що в Україні не прийнято необхідне законодавство та закликає українську владу спрямувати неабиякі зусилля на важливі питання, підняті в цій рекомендації, які мають основне значення для безперебійного та ефективного функціонування системи державного управління та визначеності правових відносин між фізичними і юридичними особами, з одного боку, і державним управлінням, з іншого боку. Ця рекомендація розглядалася як частково виконана.
35. Органи державної влади наразі повідомляють, що Міністерство юстиції України в даний час повторно працює над проектом Адміністративно-процедурного кодексу, про який йшла мова раніше, з метою покращення останнього. Органи державної влади повідомляють, що проект Закону «Про нормативні акти України» пройшов перше читання в парламенті, і готується до другого читання в 2012 році.
36. GRECO відзначає, що ніяких відчутних результатів не було досягнуто з моменту затвердження Звіту про виконання рекомендацій та робить висновок стосовно того, що рекомендація xiv залишається частково виконаною.

Рекомендація xviii

37. GRECO рекомендувала розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою.
38. GRECO нагадує, що в Оціночному звіті зазначалось про те, що органи місцевої влади перевірялись Рахунковою палатою як незалежним органом виключно в частині отримання фінансування з державного бюджету, а місцеві бюджети перевірялись органами Міністерства фінансів (внутрішній контроль з боку держави). Органи державної влади України зазначали в Звіті про виконання рекомендацій, що розширення повноважень Рахункової палати України потребує внесення змін до статті 98 Конституції України, а у Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO поінформували, що Рахункова палата працювала над проектом внесення змін до Конституції, включаючи статтю 98, з тим щоб здійснювати контроль за бюджетами місцевих органів влади. У зв'язку з цим рекомендація вважалася частково виконаною.
39. Органи державної влади України повідомляють, що відповідно до Указу Президента від 25 січня 2012 року (№ 31), була створена Конституційна асамблея, яка займається питаннями внесення змін до Конституції, включаючи зміни до повноважень Рахункової палати. Крім того, органи державної влади посилаються на адміністративну реформу, відповідно до якої Указом Президента від 23 квітня 2011 року (№ 499/2011) Державну фінансову інспекцію, центральний орган виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів, наділено повноваженнями здійснювати державний фінансовий контроль і аудит.
40. GRECO враховує надану інформацію. Вона констатує із жалем, що не відбулось значних досягнень стосовно запровадження зовнішнього незалежного контролю над органами місцевої влади. Реорганізація Державного контрольно-ревізійного управління (ДКРУ) у Державну фінансову інспекцію не відповідає цій рекомендації, оскільки цей орган, як і попередній (КРУ), є частиною виконавчої влади, основним завданням якого є контроль за державним фінансуванням. GRECO, однак, відмічає, що новостворена Конституційна асамблея уповноважена, *inter alia*, розглянути можливі зміни повноважень Рахункової палати щодо аудиту органів місцевої влади. Таким чином GRECO підтримує свої попередні висновки.
41. GRECO робить висновок, що рекомендація xviii залишається частково виконаною.

Рекомендація xix.

42. GRECO рекомендувала ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості.
43. GRECO нагадує, що оцінила цю рекомендацію як таку, що виконана частково, оскільки попередній Закон України «Про здійснення державних закупівель» був визнаний таким, що втратив чинність, та був ініційований процес підготовки нового законопроекту. У Додатковому звіті про виконання рекомендації, GRECO вітає прийняття парламентом Закону «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року. Метою цього Закону є забезпечення справедливого конкурентного середовища та ефективного використання державних коштів та запобігання корупції. GRECO вважає це кроком у вірному напрямку, проте стурбована тим, що до нього було внесено декілька змін з метою виключення важливих напрямків зі сфери застосування закону, *inter alia*, проведення державних закупівель стосовно підготовки до проведення футбольного чемпіонату Євро 2012 та сфери енергетики. Було зроблено висновок, що ця рекомендація є виконаною частково.
44. Органи державної влади України наразі повідомляють, що Закон «Про здійснення державних закупівель» загалом позитивно оцінений міжнародною експертизою, зокрема Світовим банком та

Європейським Союзом, хоча й не був повністю схвалений цими інститутами (лист, датований 16 липня 2010 року). Крім того, 8 липня 2010 року після співпраці з міжнародними експертами та з метою подальшої відповідності міжнародним/європейським стандартам були ухвалені деякі зміни в Законі «Про здійснення державних закупівель». Також про це зазначено в листі Світового банку та Європейської Комісії (лист від 25 липня 2011 року). Органи державної влади також повідомляють, що мають на меті продовжити процес розвитку законодавства у сфері державних закупівель в межах виконання проекту Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

45. GRECO бере до уваги надану інформацію та робить висновок про те, що Україна покращила законодавство у сфері державних закупівель, з огляду на нещодавні зміни до нього. Однак, з поданого на розгляд документу стало відомо, що деякі положення все ще потребують узгодження з європейськими нормами (директивами ЄС), наприклад, визначення «органу, який здійснює закупівлі» стосовно підприємств, що знаходяться в державній власності та підприємств, що становлять суспільний інтерес. GRECO розуміє, що Україні в наразі тривають правові реформи з метою подальшого вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель.
46. GRECO робить висновок, що рекомендація хіх залишається частково виконаною.

Рекомендація хх.

47. *GRECO* рекомендувала запровадити реформу, що охоплює належне коло державних посадових осіб (не лише державних службовців) у відповідності з принципами, передбаченими для реформування державної служби.
48. GRECO нагадує, що під час затвердження звіту про виконання рекомендацій проект Закону України «Про державну службу» знаходився на розгляді в Парламенті разом з іншими законопроектами, спрямованими на модернізацію державного управління, які стосувалися не лише державних посадових осіб, а й тих осіб, які не є державними службовцями. GRECO зазначила у Додатковому звіті про виконання рекомендацій, що в результаті змін, які мали місце в уряді в березні 2010 року, цей проект Закону було скасовано та замінено іншим проектом Закону «Про державну службу», який пройшов перше читання в парламенті 7 квітня 2011 року, та метою якого було розмежування політичних та адміністративних посад, реформування управління державною службою, в тому числі і процедур призначення на посаду та просування по службі, а також на збільшення рівня заробітної плати державних службовців. На додаток, органи державної влади також зазначили, що на розгляді у парламенті перебувають два законопроекти щодо внесення змін до існуючого законодавства (Реєстр. № 3155 від 16 вересня 2008 року та Реєстр. № 3155 від 3 лютого 2010) щодо надання статусу державних службовців медичним, фармацевтичним, педагогічним і науково-педагогічним працівникам закладів охорони здоров'я та навчальних закладів державної форми власності. Загалом, GRECO зазначила, що в цій рекомендації мова йде про більш широкі реформи, які мають стосуватися більшого кола посадових осіб, які не є державними службовцями, заплановані зміни в цьому відношенні знаходяться все ще на початковій стадії; GRECO зробила висновок, що ця рекомендація виконана частково.
49. Органи державної влади України додали, що 17 листопада 2011 року було прийнято проект Закону «Про державну службу», і він набере чинності 1 січня 2013 року. Крім того, з метою реформування окремих сфер, таких як підбір та пошук персоналу, правовий статус та соціальний захист службовців в органах місцевої влади 21 грудня 2011 року Кабінет Міністрів подав на розгляд до Парламенту проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».
50. GRECO зазначає, що реформи державного управління в Україні, як виявляється, значною мірою обмежені в розробці нових законів та підзаконних актів, і що процес є повільним; реформа державного управління формує значну частину Державної програми щодо запобігання і протидії корупції. У зв'язку з цим, GRECO бажає наголосити, що відповідна нормативна база є основною вимогою для проведення реформи, однак, реформи мають виходити за рамки цього процесу. Застосування нового законодавства вимагає, наприклад, підготовку персоналу. В цьому відношенні

не спостерігається ніякого прогресу, це питання навіть не передбачене в Державній програмі, а зазначені законодавчі ініціативи не знайшли відображення у прийнятому законодавстві. Таким чином підтримується попередній висновок.

51. GRECO робить висновок, що рекомендація xx залишається частково виконаною.

Рекомендація ххі.

52. GRECO рекомендувала ухвалити чіткі правила/настанови для всіх державних посадових осіб щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (свистуни).
53. GRECO нагадує, що в Додатковому звіті про виконання рекомендацій вона зазначила, що Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», прийнятий парламентом 7 квітня 2011 року, встановлює в статті 5 обов'язок всіх службовців та співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування доповідати у разі виявлення корупційного діяння, з яким їм довелося зіткнутися під час проходження державної служби. GRECO також зазначала, що стаття 20 цього ж Закону встановлює принцип, відповідно до якого особи, які надають допомогу в запобіганні і виявленні корупції, перебувають під захистом держави, і що правоохоронні органи мають вживати необхідні заходи в цьому відношенні. На той момент Закон ще не був підписаний Президентом та не набув чинності. Крім того, не існувало конкретних заходів відповідного захисту свистунів під час затвердження Додаткового звіту, тому GRECO зробила висновок, що рекомендація виконана частково.
54. Органи державної влади України наразі повідомляють, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» набув чинності 1 липня 2011 року. Крім того, вони стверджують, що на виконання окремих перехідних та прикінцевих положень цього Закону з метою вдосконалення механізму практичної реалізації зазначених правових положень розроблено проект щодо внесення змін до законів, який на даний час знаходиться на розгляді в парламенті.
55. GRECO бере до уваги надану інформацію та вітає той факт, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» запроваджує чіткий обов'язок службовців повідомляти про підозри вчинення корупційних діянь та обумовлює, що ці особи мають бути захищені від наслідків такого повідомлення. Однак, належить прийняти деякі наступні положення для практичного виконання Закону, крім того, ніякі конкретні заходи для фактичного захисту свистунів не були прийняті. GRECO, таким чином, вважає, що Україна не повністю виконала вимоги чинної рекомендації лише шляхом прийняття Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».
56. GRECO робить висновок, що рекомендація ххі залишається виконаною частково.

Рекомендація ххіі.

57. GRECO рекомендувала створити новий модельний кодекс поведінки/етики для службовців публічної сфери, аби покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і сумлінного служіння суспільству; покращити регулярне навчання державних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в громадському житті, як передбачено законами, підзаконними актами й рекомендаційними документами («м'яке право»).
58. GRECO нагадує, що ця рекомендація складається із двох частин: і) створення модельного кодексу поведінки/етики та ii) покращення регулярного навчання державних службовців. Що стосується першої частини рекомендації (встановлення модельного кодексу), то GRECO в Додатковому звіті про виконання рекомендацій вітає прогрес, зроблений прийняттям у 2010 році Загальних правил

поведінки державних службовців у вигляді інструменту «м'якого права» (Наказ Головного управління державної служби від 4 серпня 2010 року). Надана інформація свідчить про те, що вказаним документом надаються корисні інструкції та рекомендації щодо запобігання конфлікту інтересів. GRECO також вітає обов'язок державних службовців повідомляти про підозри випадків наявності корупційних діянь, встановлений Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (прийнятий в квітні 2011 року). Однак, органи державної влади не розглядають такі питання, як правила поведінки державних службовців у формі інструменту «м'якого права», як передбачено в рекомендації. Що стосується другої частини рекомендації, то GRECO вітає те, що навчання є доступним для великої кількості службовців, та Київський національний університет внутрішніх справ і Академія державного управління при Президенті України проводять навчання для управлінського персоналу, в той час як персонал нижчого рівня навчається в рамках відповідних міністерств та підприємств за місцем роботи. Навчання, пов'язане з антикорупційними заходами та етичною поведінкою, ймовірно формує частину системного та всеосяжного підходу. Було зроблено висновок, що рекомендація виконана частково.

59. Органи влади України подали на розгляд положення Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про державну службу», вказуючи, що вони значною мірою відповідають багатьом положенням, що містяться у *Рекомендації Ради Європи № R (2000) 10 про кодекси поведінки державних посадових осіб*. Вони також повідомляють про те, що з метою виконання перехідних та прикінцевих положень Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» 17 листопада 2011 року Кабінет Міністрів подав до парламенту новий проект закону про внесення змін до законів. Цей проект спрямований на внесення зміни до приблизно 44 законодавчих актів, зокрема, встановлення норм для уникнення конфліктів інтересів в певних законах, що стосуються діяльності різних державних органів, таких як Державна митна служба, Служба безпеки України, Державна податкова служба, міліція тощо. Крім того, органи влади посилаються на проведення 2 листопада 2011 року, круглого столу у Парламенті, під час якого обговорювався проект Закону України «Про правила етичної поведінки». Органи влади посилаються на ряд відомчих наказів міністерства фінансів, міністерства внутрішніх справ, міністерства закордонних справ та міністерства юстиції, а також Головного управління державної служби, які впроваджують етичні кодекси в очікуванні на остаточне затвердження законодавства у цих сферах.
60. GRECO бере до уваги нову надану інформацію; вона вітає той факт, що сфера кодексів поведінки/етичних кодексів вважається важливою в Україні, і вона погоджується з тим, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» та Закон «Про державну службу» дійсно передбачають низку етичних принципів. З одного боку, вживаються значні заходи з метою встановлення в широкому масштабі таких кодексів для працівників органів державного управління. З іншого боку велика кількість ініціатив все ще залежить від ухвалення законодавства Парламентом. Внаслідок цього, процес законодавчої реформи видається незавершеним. У випадку, коли нормативні акти не прийняті, друга частина рекомендації, яка стосується впровадження етичних принципів з допомогою навчання, залежить від встановлення етичних правил.
61. GRECO робить висновок, що рекомендація xxii все ще залишається частково виконаною.

Рекомендація xxiv

62. GRECO рекомендує запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні та переконливі санкції, та розглянути встановлення реєстраційної системи для юридичних осіб, які будуть суб'єктами такої відповідальності.
63. GRECO нагадує, що законопроект «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» був на розгляді Парламенту під час затвердження Звіту про виконання. Пізніше законопроект був прийнятий Парламентом. Проте цей закон разом з іншими актами антикорупційного законодавства був скасований Парламентом 5 січня 2011 року та замінений новим проектом законодавства, поданим Президентом до Парламенту у грудні 2011 року. Однак новіший проект не включає в себе положення щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні

правопорушення. Тому у Додатковому звіті про виконання GRECO робить висновок про те, що рекомендація ххiv не була виконана.

64. Органи влади України тепер повідомляють, що запровадження відповідальності юридичних осіб в законодавчу систему України є пріоритетом і що це питання становить частину *Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки*. З цієї метою Міністерству юстиції України доручено завдання протягом 2012 року підготувати законопроект.
65. GRECO бере до відома надану інформацію, яка вказує, що питання, якому присвячена ця рекомендація, також було предметом низки суперечливих заходів. Наразі знову була надана пріоритетність розробці нових законопроектів у цій сфері, тепер вже в рамках *Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки*, проте не було досягнуто жодних результатів.
66. GRECO робить висновок, що рекомендація ххiv не виконана.

III. ВИСНОВОК

67. На додаток до висновків, які містяться у Звіті про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних першого та другого раундів, та з огляду на вищезазначене, GRECO робить висновок, що рекомендації i, ii, xi, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi та xxii частково виконані, а рекомендації iii, v та ххiv не виконані.
68. **Ухваливши цей Другий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних першого та другого раундів, GRECO робить висновок, що із 25 рекомендацій, наданих Україні, повністю були виконані або виконані у спосіб, що задовольняє, лише дванадцять рекомендацій.** GRECO зазначає, що загальна система антикорупційної реформи з'явилась разом зі створенням Національного антикорупційного комітету, прийняттям Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки та плану дій з її реалізації, тобто Державної програми із запобігання та протидії корупції на 2011-2015 роки. GRECO вважає, що Стратегія і Державна програма, які прийняті на кілька наступних років, все ще мають бути відкореговані залежно від потреб, висловлених державними установами, представниками громадянського суспільства в Україні, а також міжнародною спільнотою. Крім того, GRECO хоче наголосити на тому, що Національний антикорупційний комітет, здається, не забезпечений достатнім представництвом громадянського суспільства з урахуванням його завдань, що викликає особливу занепокоєність в частині планування діяльності та незалежності наглядової функції. Відсутність переконливого представництва громадянського суспільства у комітеті та виконання ним завдань може мати негативний вплив на довіру громадськості до цієї установи, що напрями суперечить одній із цілей антикорупційної стратегії: *«збільшення довіри громадськості до державних органів влади»*. Тому GRECO закликає українські органи влади зайнятися цим питанням як пріоритетним.
69. Загальна кількість виконаних рекомендацій становить лише менше половини наданих рекомендацій. Слід відмітити, що деякі з фундаментальних питань, такі як незалежність судової влади, паралельне існування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, незалежність здійснення аудиту місцевих бюджетів, реформа державної служби, адміністративний процес прийняття рішень та відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, висвітлені GRECO в Оціночному звіті, все ще потребують значної уваги. На жаль, GRECO констатує, що темпи реформ до цього часу були дуже повільними і у законодавчому процесі було багато перешкод. У підсумку GRECO закликає українські органи влади вжити визначених заходів щодо виконання невіршених завдань та відповідно до параграфу 9.1.правила 31 Правил та процедур просить українські органи влади надати до 31 грудня 2012 року додаткову інформацію щодо подальшого виконання рекомендацій i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii, xix-xxii та ххiv.
70. Насамкінець GRECO закликає українські органи влади якомога швидше дозволити публікацію Другого додаткового звіту, перекласти його на українську мову та оприлюднити переклад.