



ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ПРАВОВИХ ПИТАНЬ
ДИРЕКТОРАТ МОНІТОРИНГУ

Страсбург, 15 травня 2009 року

Для оприлюднення

GRECO RC-I/II (2009) 1E

Спільні 1-й та 2-й раунди оцінювання
Звіт про виконання рекомендацій Україною

Затверджений GRECO
на 42-му пленарному засіданні
(Страсбург, 11–15 травня 2009 р.)

I. ВСТУП

1. ГРЕКО затвердила Оціночний звіт за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України на своєму 32-му пленарному засіданні (19–23 березня 2007 р.) і оприлюднила його (Greco Eval I-II Rep (2006) 2E) 29 жовтня 2007 року.
2. Відповідно до правила 30.2 Регламенту ГРЕКО, 30 вересня 2008 року органи влади України подали свій Звіт (RS-Report) про виконання рекомендацій.
3. На 40-му пленарному засіданні (1–5 грудня 2008 р.) ГРЕКО, згідно з правилом 31.1 свого Регламенту, звернулася до Кіпру й Великої Британії з проханням призначити доповідачів для проведення процедури перевірки стану виконання Україною рекомендацій. Такими доповідачами було призначено: від Кіпру – пана Філіппоса Комодромоса (*Philippos KOMODROMOS*), та від Об'єднаного Королівства – пана Алестера Брауна (*Alastair BROWN*). Допомогу доповідачам у підготовці Звіту про виконання Україною рекомендацій (RC-Report) надавав Секретаріат ГРЕКО.
4. Мета Звіту про виконання Україною рекомендацій полягала в оцінці заходів, ужитих органами влади України задля виконання рекомендацій, наведених у Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання.

II. АНАЛІЗ

5. Варто нагадати, що в своєму Оціночному звіті ГРЕКО адресувала Україні 25 рекомендацій. Як саме Україна виконує ці рекомендації, розглядається далі.

Рекомендація I.

6. *ГРЕКО 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.*
7. Як повідомляють органи державної влади України, 15 січня 2008 року Міністерство юстиції, у співпраці з UPAC – проектом Ради Європи, провело дискусію в форматі «круглого столу», присвячену проблематиці створення антикорупційного органу (моделі, спеціалізація, повноваження). Серед її учасників були представники органів державної влади, громадських організацій, Ради Європи та інших міжнародних організацій. За висновками цього «круглого столу» Кабінетові Міністрів було спрямовано пропозицію створити антикорупційний орган. 1 лютого 2008 року Президент України підписав Указ «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики», пропонуючи Урядові розглянути питання щодо покладення на Міністерство юстиції завдання розробки і впровадження антикорупційної політики. Як результат цього, 1 березня 2008 р. Міністерство юстиції подало до Кабінету Міністрів проект постанови «Про деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» з пропозицією запровадити посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, поклавши на нього виконання завдань, що включають і формулювання антикорупційної політики, розробку стратегій і планів заходів з подолання корупції, координацію діяльності органів, залучених до реалізації таких стратегій і планів заходів, аналіз і експертизу нормативних актів, узагальнення статистики, забезпечення співпраці з громадськими організаціями, проведення публічних кампаній тощо. Цей проект

постанови був предметом обговорення у форматі «круглого столу» 22 квітня 2008 р., що його знову організувало Міністерство юстиції в співпраці з Радою Європи (проект UPAC), участь у якому взяли представники Парламенту, міністерств, міжнародних та громадських організацій. За повідомленням органів державної влади (України – прим. Міністерства юстиції), цей проект постанови пройшов експертизу, зокрема, міжнародних органів і отримав загалом схвальні відгуки. 4 червня 2008 р. Кабінет Міністрів прийняв постанову № 532 «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики», запровадивши посаду *Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики*. Постанова передбачає, що міністри, керівники центральних органів виконавчої влади, а також голови обласних і місцевих органів мають призначити з числа їхніх заступників особу, відповідальну за взаємодію з Урядовим уповноваженим.

8. 24 квітня 2009 року Уряд затвердив положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (№ 410) та призначив на посаду Урядового уповноваженого. Відповідно до цієї постанови Урядовий уповноважений підпорядкований Кабінетові Міністрів і, крім іншого, вносить пропозиції щодо формування антикорупційної політики, провадить експертизу законопроектів й пропонує Урядові зміни до них, здійснює аналіз статистичних даних, вносить проекти нових законодавчих актів в галузі запобігання корупції, забезпечує взаємодію з центральними і місцевими органами виконавчої влади, здійснює співпрацю з Верховною Радою, сприяє залученню громадянського суспільства до реалізації антикорупційної політики та забезпечує проведення інформаційних кампаній та зв'язки зі ЗМІ. Більш того, Уповноважений має право брати участь у засіданнях колегій міністерств, залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, створювати робочі групи, наприклад, з метою розробки проектів законодавства, а також передавати на розгляд відповідних (правоохоронних) органів матеріали, що можуть свідчити про корупційні порушення, та одержувати інформацію за результатами їх розгляду. Понад те, Уповноважений може брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та бере участь у співпраці України з ГРЕКО, Радою Європи та іншими міжнародними організаціями у питаннях антикорупційної політики.
9. Органи державної влади так само повідомляють, що 8 квітня 2008 р. Президент своїм Указом затвердив Концепцію реформування кримінальної юстиції, у якій йдеться про створення в системі кримінальної юстиції з метою забезпечення ефективної антикорупційної політики спеціалізованого антикорупційного органу, що буде уповноважений вести досудове слідство у справах про корупцію та координувати діяльність інших правоохоронних органів у цій галузі. На думку владних органів, це свідчить про потребу розмежування суто правоохоронних функцій у антикорупційній сфері від превентивних функцій. Створення такого спеціалізованого правоохоронного органу передбачається в проекті Закону України «Про антикорупційне бюро України», що нині перебуває на розгляді Верховної Ради України. Комітет Верховної Ради з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю рекомендував прийняти його ще у вересні 2008 року.
10. ГРЕКО вітає інформацію, що надійшла від українських органів державної влади, і відзначає, що Україна із запровадженням посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики відкрила шлях до розробки справжньої, розробленої за підтримки широких верств суспільства антикорупційної політики, в основі якої – заходи запобігання. Більш того, відповідні функції, здається, чітко відмежовані від правоохоронних функцій. Проте, так само важливо, щоб загальна антикорупційна політика мала вплив і на діяльність правоохоронних органів. ГРЕКО вважає, що постанова № 410 закріплює за Урядовим уповноваженим доречні функціональні обов'язки. Їх виконання потребуватиме широкої співпраці з Верховною Радою, а також центральними і місцевими органами влади. Способи, в які здійснюватиметься така співпраця в постанові визначені не досить чітко. Більш того, постанова передбачає, що до

кола обов'язків Уповноваженого входить «здійснення заходів, пов'язаних із залученням інститутів громадянського суспільства» та сприяння «співпраці з такими інститутами з боку органів виконавчої влади». Хоча це – крок у правильному напрямі, ГРЕКО не цілком переконана в тому, що громадянське суспільство, буде представлене в такій структурі саме так, як це вимагається в рекомендації. Більш того, цей орган має здійснювати і деякі функції моніторингу, проте його незалежність у цьому відношенні можна піддати сумнівам, бо він є урядовим органом, і допомогу йому до того ж надаватиме Секретаріат Кабінету Міністрів. Як висновок, ГРЕКО вітає позитивні зрушення в цій сфері, які, на її думку, потенційно здатні знаменувати собою прорив у процесі створення повноважного антикорупційного органу в Україні. Залишається, проте, побачити, якою мірою спосіб втілення в життя постанови про створення посади Урядового Уповноваженого з питань антикорупційної політики сприятиме появі саме того антикорупційного органу, який передбачає Рекомендація I.

11. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію I виконано частково.

Рекомендація II.

12. *ГРЕКО 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. За повідомленнями органів державної влади України, 15 серпня 2007 року Кабінет Міністрів своїм розпорядженням № 657 затвердив план заходів щодо реалізації Концепції «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року. До того, як Уряд його схвалив, цей план заходів оцінювали експерти, призначені Радою Європи. Коли наприкінці 2007 року було утворено новий уряд, було прийнято й нову Програму його діяльності – «Український прорив: для людей, а не для політиків», один із розділів якої присвячений втіленню в життя рекомендацій ГРЕКО. Міністр юстиції запропонував переглянути План заходів, додавши до нього низку нових заходів, наблизивши кінцеві строки та внівши зміни з огляду на розвиток ситуації в країні. Головною з них, як повідомляється, є запровадження механізму координації реалізації його заходів, а саме посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Проект переглянутого Плану заходів передбачає, що Уповноважений координуватиме імплементацію Плану заходів, звітуватиме Кабінетові Міністрів про хід його виконання та вноситиме пропозиції щодо внесення змін до цього Плану. Готуючи проект переглянутого Плану заходів, Міністерство юстиції, окрім консультацій із державними установами, запросило надавати свої пропозиції до нього і громадські організації. За словами представників влади, цей процес дозволив врахувати в остаточному варіанті проекту переглянутого Плану заходів значну кількість таких пропозицій. З метою подальшого сприяння публічному обговоренню проекту, його текст було розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції. 16 вересня 2008 року Урядовий комітет з питань правової політики схвалив переглянутий План заходів, який наразі перебуває на етапі підготовки до остаточного прийняття на засіданні Кабінету Міністрів.

14. ГРЕКО бере до відома хід підготовки до прийняття остаточного варіанту Плану заходів з реалізації Концепції подолання корупції в Україні. Наразі План заходів перебуває на етапі перегляду й очікує на прийняття Кабінетом Міністрів. Попри те, що Україна раніше вже прийняла план заходів, ГРЕКО не може зробити висновок про цілковите дотримання Рекомендації II, оскільки перегляд остаточного варіанту плану ще не завершено. Більш того, деталі переглянутого Плану заходів ГРЕКО повідомлені не були.

15. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію II виконано частково.

Рекомендація III.

16. *ГРЕКО 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*
17. Як повідомляють органи державної влади України, у Верховній Раді вже перебуває законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (№ 0875 від 23 листопада 2007 р.). Мета законопроекту полягає в приведенні системи притягнення до кримінальної і адміністративної відповідальності у цій сфері у відповідність до положень Конвенції ООН проти корупції (UNCAC) та Кримінальної конвенції РЄ проти корупції (ETS 173). Як зазначено, законопроект, окрім іншого, передбачає криміналізацію торгівлі впливом та незаконного збагачення, корупції в приватному секторі, поширення відповідальності за корупцію на приватних аудиторів, нотаріусів, експертів, адвокатів, арбітрів, посадових осіб іноземних держав і міжнародних організацій. Окрім того, в законопроекті розмежовано кримінальну відповідальність за вчинення корупційних діянь і адміністративну. За даними представників влади, результати досліджень свідчать про те, що майже в 2/3 усіх випадків хабарництва в Україні йдеться про еквівалент суми 20–100 євро, і хабарництво, пов'язане з відносно невеликими сумами, як правило, розглядається як адміністративне правопорушення, яке карають радше штрафами чи звільненням зі служби, а не позбавленням волі, передбаченим для кримінальних правопорушень. Отже, в основі розмежування адміністративної та кримінальної процедур є розмір неналежної переваги, отож усяка перевага, що становить менше п'яти неоподатковуваних мінімальних доходів, розглядається в рамках адміністративної процедури, а що більше – кримінальної.
18. ГРЕКО надану інформацію взято до відома. При цьому вона дотримується своєї попередньої позиції, а саме тієї, що корупція має головним чином розглядатися як кримінальне правопорушення. Хоча зрушення, які наразі відбуваються в Україні, можливо, дозволять чіткіше диференціювати адміністративну і кримінальну відповідальність за корупційні дії, корупція в певних ситуаціях може мати серйозний характер, навіть якщо при цьому йдеться про невелику вартість. Тому ГРЕКО має сумнів чи матимуть кроки, про які було повідомлено, своїм наслідком чітке розмежування між кримінальною та адміністративною відповідальністю. Важливо, крім того, щоб нове кримінальне законодавство повністю відповідало Кримінальній конвенції РЄ проти корупції (ETS 173). Відповідний законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Верховна Рада ще не прийняла.
19. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію III виконано частково.

Рекомендація IV.

20. *ГРЕКО рекомендувала посилити координацію між правоохоронними органами, що провадять розслідування корупційних діянь, покращити процедуру зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються усіма правоохоронними органами, так само як і інформації про результати таких справ*
21. Як повідомляють органи державної влади України стосовно першої частини рекомендації (покращення координації між правоохоронними відомствами), Президент України своїм Указом № 370 від 17 квітня 2008 року створив Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції. Згідно з цим Указом, робоча група є допоміжним органом, що опікуватиметься підготовкою пропозицій, спрямованих на вдосконалення взаємодії між органами прокуратури, СБУ, МВС, ДПА, ГУДС, Мін'юстом та іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади у

питаннях протидії корупції. В Головному управлінні по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю СБУ також було створено координаційно-аналітичний центр, покликаний надавати підтримку Робочій групі в її діяльності. На своєму засіданні в квітні 2008 року Робоча група схвалила на виконання Указу Президента план заходів, відповідно до якого члени Робочої групи збиратимуться на чергові засідання у повному складі або працюватимуть в складі спеціалізованих робочих підгруп. Як зазначили представників органів державної влади, в травні 2008 року ці підгрупи, так само як і регіональні робочі групи, було укомплектовано відповідним кадрами, а саме 5 працівниками аналітичного центру. Окрім того, СБУ забезпечила не лише місце для роботи штабу Робочої групи, але й кадрову підтримку за рахунок працівників її апарату.

22. Що ж до другої частини цієї рекомендації (статистика й аналіз), то, як повідомляють органи державної влади України, План заходів (див. Рекомендацію II; наразі на стадії перегляду) щодо реалізації Концепції «*На шляху до доброчесності*» на період до 2010 року передбачає створення в системі правоохоронних органів об'єднаної бази з корупційних та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Представники органів державної влади зазначили, що така база даних в правоохоронних органах уже діє. Крім того, у МВС є автоматизована база даних адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, яка містить інформацію про осіб, щодо яких було складено й направлено до суду адміністративні протоколи про вчинення корупційних дій, а також про відповідні судові рішення. З метою вдосконалення нинішньої системи обліку Міністерство внутрішніх справ розробило проект нового документа, який було затверджено 29 жовтня 2008 року спільним наказом (№ 58/560/795/679/99) МВС, ГПУ, СБУ, ДПА і ДСАУ. Наказ вступив у силу 1 січня 2009 року.
23. ГРЕКО надану інформацію взято до відома. Вона відзначає зусилля, що їх було докладено для вдосконалення взаємодії між різними правоохоронними відомствами, які беруть участь у розслідувань корупційних правопорушень та, зокрема, створення міжвідомчої робочої групи з питань протидії і запобігання корупції. Вона також бере до уваги, що вдосконалення порядку роботи з комплексною статистикою адміністративних справ та новий порядок ведення обліку, затверджений спільним наказом, крім іншого, передбачають існування в правоохоронній системі єдиної бази даних корупційних справ, яка з 1 січня 2009 р., почала функціонувати.
24. Висновок ГРЕКО: Рекомендація IV виконана у спосіб, що задовольняє.

Рекомендація V.

25. *ГРЕКО рекомендувала посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні.*
26. За повідомленням органів державної влади України, Президент своїм Указом від 8 квітня 2008 р. затвердив «Концепцію реформування кримінальної юстиції». Згідно з цим Указом, конституційні повноваження та засади діяльності прокуратури мають відповідати стандартам, прийнятим у державах, що дотримуються принципу верховенства права, і зокрема тих, що містяться в Рекомендації Ради Європи Rec (2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. Представники органів державної влади, окрім іншого стверджують, що прокуратура стане єдиним органом, відповідальним за нагляд за дотриманням законності органами досудового слідства та органами виконання кримінальних покарань, а також здійснюватиме кримінальне переслідування осіб. Більш того, прокурорам буде гарантовано процесуальну незалежність від зовнішнього впливу (наприклад, політичного) та неналежного впливу з боку вищих прокурорів, вимоги щодо набору кадрів в органи прокуратури будуть визначені більш детально, порядок призначення на посади в системі прокуратури, а також

підстави для дочасного звільнення – вдосконалено, будуть розроблені правила професійної етики, буде передбачено законом конкурсний порядок призначення на посади прокурорів, так само як механізми внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, будуть визначені критерії оцінки роботи прокуратури та порядок притягнення прокурорів до відповідальності, а також створено систему захисту прокурорів від незаконного звільнення. 27 серпня 2008 року, з метою забезпечення реалізації згаданої Концепції, Кабінет Міністрів затвердив «План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України». 8 вересня 2008 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо порядку звільнення Генерального прокурора України». Цей закон передбачає, що призначає Генерального прокурора на посаду і звільняє з неї Президент України за погодженням з Верховною Радою. На думку представників органів державної влади, це допоможе пом'якшити політичний вплив на діяльність Генеральної прокуратури. Окрім того, згідно з Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, має бути підготовлено новий законопроект «Про прокуратуру». Проект цього закону розроблятиметься узгоджено з проектом Кримінально-процесуального кодексу, і 5 березня 2009 р., з цією метою було створено робочу групу. 10 березня 2009 р., проект КПК було представлено Президентові для наступного подання в Верховну Раду. 31 березня 2009 р., Президент запропонував проект Конституції України, в якому широкі функції «нагляду», які прокуратурі надає чинна Конституція, передбачено обмежити лише сферою кримінального процесу.

27. ГРЕКО взято надану інформацію до відома. Вона задоволена тим, що Україна розпочала реформи прокуратури, спрямовані на її осучаснення, відповідно до принципів верховенства права. ГРЕКО нагадує свою думку, висловлену в Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання (пункт 86), про те, що сучасна прокуратура, що спирається на європейські стандарти, якраз і була б природною платформою для розслідування корупційних діянь. ГРЕКО цілком усвідомлює, що такі фундаментальні реформи системи прокуратури вимагають тривалого часу, і, крім того, мають здійснюватися у більш широкому контексті, ніж ефективна боротьба з корупцією. Отож обнадійливим є те, що нині, здається, розпочато ґрунтовні правові реформи, включаючи внесення змін до Конституції. Більш того, зрозуміло, що жоден із головних елементів очікуваних реформ ще не було матеріалізовано в вигляді конституційних чи законодавчих змін, за винятком порядку призначення і звільнення прокурорів. У цьому зв'язку, ГРЕКО хоче підкреслити важливість підтримання тісної співпраці з міжнародними організаціями з відповідною компетентністю у питаннях реформ – таких, наприклад, як Рада Європи – і могли б надати допомогу з питань, пов'язаних із верховенством права та діяльністю прокуратури. Україні варто енергійно здійснювати процес реформ у цій царині.

28. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію V виконано частково.

Рекомендація VI.

29. *ГРЕКО рекомендувала запровадити єдину систему навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів та прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень, а також створити спеціалізований курс навчання для тих, хто має безпосереднє відношення до боротьби з корупцією.*

30. Органи державної влади України посилаються на різноманітні ініціативи в галузі підготовки працівників спеціалізованих правоохоронних підрозділів, що беруть безпосередню участь у виявленні корупційних діянь. Вони включають навчання працівників міліції в процесі роботи, що проводить Академія МВС України та Інститут навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції при Київському національному університеті внутрішніх справ. Крім

того, згідно з повідомленням органів державної влади, у рамках програм підвищення кваліфікації оперативних співробітників міліції запроваджено спеціальні курси й навчання з таких питань, як, наприклад, законодавче забезпечення протидії корупції та практика застосування антикорупційного законодавства. Окрім цього, працівники правоохоронних органів систематично проходять підвищення кваліфікації в навчальному центрі Державного комітету фінансового моніторингу. У червні 2008 року, згідно з угодою між МВС України і Федеральним міністерством внутрішніх справ Німеччини, Академія МВС України організувала міжнародний семінар з питань виявлення і розслідування корупційних правопорушень. Участь у семінарі, який провели офіцери німецької кримінальної поліції, брали практичні працівники із спеціалізованих підрозділів протидії корупції МВС України.

31. Щодо підготовки прокурорських працівників, то, за даними органів державної влади України, в Інституті підготовки кадрів Національної академії прокуратури України викладають спеціальний 36-годинний теоретико-практичний курс «Правові засоби протидії корупції». Щороку 140 випускників Академії призначаються на роботу в органах прокуратури. Окрім того, Інститут підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури регулярно проводить «круглі столи» та практичні семінари з теми прокурорського нагляду за виконанням норм Закону «Про боротьбу з корупцією».
32. Органи державної влади до того ж посилаються на велику кількість конференцій /семінарів, що проводяться у співпраці з такими міжнародними організаціями, як Рада Європи (проект UPAC), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Міжнародною асоціацією антикорупційних органів (IAACA), часто за сприяння конкретних проектів, що їх фінансують міжнародні організації та окремі країни. Так, у березні 2008 року, Національна академія прокуратури організувала міжнародний навчальний семінар для прокурорів з усіх областей України, які здійснюють нагляд за дотриманням законодавства правоохоронними органами, що ведуть боротьбу з корупцією (Проект ОЕСР «Покращення можливостей в розслідуванні і переслідуванні корупції в Україні»); у вересні 2008 року Міністерство юстиції за сприяння Ради Європи і Франції організувало обговорення в форматі «круглого столу» теми «Пошук, вилучення та конфіскація доходів, отриманих внаслідок вчинення корупційних правопорушень»; у жовтні 2008 року ГПУ та Національна академія прокуратури провели в співпраці з ОЕСР міжнародний семінар за участю експертів для обговорення питання антикорупційної спеціалізації прокурорів з урахуванням досвіду деяких держав-членів Ради Європи; у квітні–травні 2009 року проект UPAC, ОЕСР і Базельський інститут врядування, спільно з Національною академією прокуратури України, організують навчання прокурорів з регіонів України з питань виявлення та розслідування корупційних діянь, після яких планується провести презентацію навчального посібника. Окрім того, МВС України за підтримки проекту UPAC організувало в березні 2009 року міжнародний навчальний семінар з питань боротьби з корупцією. А ще Національна академія прокуратури 2008 року організувала для понад 140 слухачів спеціальні навчальні курси з питань розслідування справ, пов'язаних із зловживанням посадовим становищем. За повідомленням представників владних органів, слухачами спеціальних курсів для прокурорів з питань, пов'язаних з корупцією, є понад 900 осіб. Органи влади вказують на те, що на 2009 рік заплановане проведення спільно з різними міжнародними організаціями низки навчальних курсів. Органи державної влади також повідомляють про зміни в програмі навчання працівників різних правоохоронних відомств на основі керівних принципів, розроблених експертами РЄ для підготовки з питань виявлення та розслідування корупційних правопорушень.
33. ГРЕКО взято до відома велику кількість здійснених ініціатив у сфері навчання, багато з яких – в співпраці з міжнародними організаціями. ГРЕКО звертає увагу на те, що міжнародні заходи, на кшталт багатьох із тих, про які повідомляє Україна, значною мірою послугують меті забезпечення інформацією, в основі якої – закордонний досвід. Проте цей досвід, хоча б який

він був цінний, треба прив'язати до українських реалій, щоб він міг спричинити появу структурних змін у вітчизняних програмах навчання кадрів правоохоронної системи. ГРЕКО нагадує, що в оціночному звіті вона, крім іншого, зробила висновок про існування потреби в подальшій спеціалізації у сфері виявлення корупції, не пов'язаної з організованою злочинністю, а також потреби організувати масове навчання з цього питання на основі нової навчальної програми. Попри те, що навчання працівників як органів внутрішніх справ, так і прокуратури, про які повідомляє Україна, слід лише вітати, адже воно є справді важливим, аби досягти повністю дотримати рекомендації, яка закликає забезпечити «уніфіковане навчання на регулярній і постійній основі», слід без сумніву докласти ще зусиль. Зокрема, ГРЕКО сподівається, що українські органи державної влади більше зосередяться на розробці програми постійного навчання з питань виявлення та розслідування корупційних діянь для відповідних працівників внутрішніх справ і прокуратури.

34. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію VI виконано частково.

Рекомендація VII.

35. *ГРЕКО рекомендувала надалі посилювати незалежність судової влади та забезпечити більшу прозорість процесу відбору суддів; посилити незалежність Вищої ради юстиції від виконавчої і законодавчої гілок влади і, зокрема, збільшити кількість суддів у її складі; розглянути питання щодо покращення матеріальних умов суддів, включаючи справедливу винагороду, необхідну для забезпечення незалежності суддів та відповідності [винагороди] обсягу їхньої відповідальності.*
36. За повідомленнями органів державної влади України, на розгляді в парламенті перебувають законопроекти про внесення змін до Закону України «Про судоустрій» (реєстраційний № 0916) та про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (реєстраційний № 0917)¹. У цілому, проекти змін націлено на підвищення якості майбутніх суддів України, реформування судової системи та створення належних умов для здійснення правосуддя. Запропоновані заходи ставлять, наприклад, за мету запровадити прозорий конкурсний порядок добору суддів на основі об'єктивних критеріїв та складання кваліфікаційного іспиту після призначення. Ці зміни також охоплюють перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а також створення окремого постійного органу судової влади (Дисциплінарної комісії), яка розглядатиме справи про дисциплінарну відповідальність. З метою забезпечити більш швидкий та ефективний розгляд справ про дисциплінарну відповідальність суддів запропоновано запровадити інститут судових інспекторів,² які розслідуватимуть випадки порушень з боку суддів, відкриватимуть дисциплінарне провадження щодо суддів і, зрештою, передаватимуть справи на розгляд Комісії. Більш того, за твердженням представників органів державної влади, проект також містить зміни в системі оплати праці суддів на основі визначених критеріїв.
37. Органи державної влади України також повідомляють, що 4 вересня 2008 року Верховна Рада відхилила проект закону про внесення змін до Закону України "Про Вищу раду юстиції" (щодо вдосконалення структури Вищої ради юстиції та підвищення вимог до професійного рівня її членів) (реєстраційний № 1320-1 від 23.01.2008 р.). Окрім того, 31 березня 2009 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект змін до Конституції України, відповідно до яких Вища рада юстиції отримує повноваження здійснювати набір та звільняти суддів;

¹ Наразі, після схвалення **парламентським комітетом** 18 березня 2009 р., ці проекти заплановано винести на голосування у Верховній Раді в другому читанні.

² Судові інспектори, як передбачено, призначатимуться і звітуватимуть перед Вищою радою юстиції та опікуватимуться питаннями дисциплінарної відповідальності суддів.

складається із 16 членів, восьмеро з яких є суддями, що їх призначає З'їзд суддів України, а решту – Президент (4) та Сенат (4).

38. ГРЕКО визнає, що реформування судової влади з метою посилення її незалежності – справа тривала, і бере при цьому до відома надану їй інформацію про законодавчі зміни, що, здається, будуть важливими і необхідними в Україні з огляду на те, що їхня загальна мета полягає в підвищенні якості суддівських кадрів. ГРЕКО з особливим задоволенням відзначає пропозиції, спрямовані на вдосконалення порядку добору й призначення суддів на посаду та системи оплати праці суддів. Заслуговує на увагу й запропоноване збільшення частки суддів в складі Вищої ради юстиції – з 4/20 до 8/16, що, таким чином, посилить незалежність ВРЮ від впливу виконавчої влади. Загалом же, хоча є повідомлення про деякий поступ, жодна з запропонованих законодавчих змін ще не отримала схвалення Верховної Ради. З урахуванням згаданого вище й фундаментального значення незалежної судової влади ГРЕКО закликає Україну докласти значних зусиль для втілення в життя даної рекомендації .
39. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію VII виконано частково.

Рекомендація VIII.

40. *ГРЕКО рекомендувала забезпечити подальший розвиток Академії суддів, а також запровадити навчальні курси, як на початку, так і впродовж служби суддів, які охоплюватимуть як теоретичні, так і практичні модулі, включаючи етику та теми, пов'язані з корупцією*
41. Як повідомляють органи державної влади України, Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (затверджена Указом Президента України № 361 у травні 2006 р.) передбачає розширення штату Академії, починаючи із січня 2008 року. Загальна кількість її працівників, включаючи регіональні центри, становить, згідно з інформацією, 380 осіб. Окрім того, кошти, виділені на цілі навчання в Академії суддів у державному бюджеті на 2008 р., виросли в 2,1 рази, проти 2007 року. Отже, як повідомляють, Академія суддів тепер забезпечує безперервне професійне навчання суддів, керівників апарату загальних судів і працівників Державної судової адміністрації (ДСАУ) у Києві й 7 її регіональних відділеннях. В 2007 році Академія запропонувала увазі суддів, керівників апарату судів і працівників територіальних управлінь ДСАУ 106 заходів у рамках підвищення кваліфікації. Крім того, Академія розробила двосторонні проекти співробітництва із суддівськими навчальними установами інших країн і встановила зв'язки з такими міжнародними організаціями, як Рада Європи, Європейська комісія, Організація Об'єднаних Націй, ОБСЄ й Всесвітній банк. Вона також брала участь у великих міжнародних проектах, націлених на реформу судівництва.
42. Представники органів державної влади також указують, що Академія суддів забезпечує підвищення кваліфікації суддів і керівників апарату судів, що здійснюється під керівництвом експертів і включає курси за такими темами, як професійна етика й дисциплінарна відповідальність суддів. Навчання суддів і інших категорій працівників судових органів, як повідомляють, зосереджене на таких питаннях, як судова етика й дотримання вимог Закону «Про боротьбу з корупцією», при цьому дана тема розглядається в рамках регулярних двотижневих навчальних курсів для суддів і однотижневих – для інших категорій працівників судів. У цілому, як повідомлено, в 2008 році підвищення кваліфікації без відриву від роботи пройшло 1252 особи. Крім того, за підтримки проекту USAID «Україна: Верховенство права» для голів кваліфікаційних комісій суддів був організований ряд навчальних семінарів щодо порядку відбору суддівських кадрів і дисциплінарної відповідальності суддів. В 2009 році Академія суддів підготувала проект положення про свої навчальні курси щодо етики суддів, антикорупційного законодавства й міжнародних стандартів. У березні 2009 року було

проведено серію занять щодо протидії корупції. Слухачами курсів, що проводилися в 2009 році в Києві й деяких областях, стало декілька сотень суддів. Крім того, за повідомленнями органів влади, Академія ввела в програму спеціальні курси для всіх категорій слухачів і всі недавно призначені судді проходять навчання із проблем корупції й етики. Згідно з наданою інформацією, в 2008 році такі курси прослухало 366 недавно призначених і 311 діючих суддів, а в першому кварталі 2009 – 30 недавно призначених і 141 діючий суддя.

43. ГРЕКО надану інформацію взято до відома. Вона вітає той факт, що і якість діяльності Академії суддів у цілому, і навчання, що вона забезпечує як у рамках підвищення кваліфікації, так і навчання недавно призначених суддів зокрема, поліпшуються.
44. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію VIII виконано задовільно.

Рекомендації IX і X.

45. *ГРЕКО рекомендувала розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю (імунітетом), були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію (Рекомендація IX).*
46. *ГРЕКО рекомендувала переглянути систему імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітету (Рекомендація X).*
47. Як повідомляють органи державної влади України, 1-2 липня 2008 р. Міністерство юстиції в рамках своєї участі в проєкті «Підтримки належного врядування: Проєкт проти корупції в Україні» (проєкт UPAC Ради Європи) організувало конференцію, присвячену шляхам запобігання корупції в політичній сфері. Конференція схвалила й адресувала Кабінету Міністрів ряд рекомендацій, що пропонують виключити зі сфери дії недоторканності слідчі й інші юридичні дії, які не обмежують право народного депутата на свободу пересування, а також усі ті випадки, у яких народного депутата або суддю затримують на місці злочину, включаючи й злочину, пов'язаного з корупцією. 20 березня 2008 року ВРУ звернулася в Конституційний Суд з поданням про винесення висновку щодо конституційності законопроєкту про внесення зміни до Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності (реєстраційний № 1375 від 18 січня 2008 р.), зокрема, щодо норм які скасовують вимогу про заборону кримінального переслідування, затримання або арешту народного депутата без попередньої згоди ВРУ. 16 вересня 2008 року Конституційний Суд виніс ухвалу, згідно з якою така поправка буде конституційною й у такий спосіб відкрив можливість для відповідної зміни Конституції. Як, однак, повідомляють представники органів державної влади, внесення таких змін у Конституцію було знято з порядку денного ВРУ. Крім того, повідомляється, що 31 березня 2009 року Президент вніс у парламент новий проєкт Конституції, згідно з яким народного депутата не може бути притягнуто до відповідальності без згоди Палати депутатів або Сенату.
48. Щодо Рекомендації X, то органи влади захищають доречність існуючої системи, яка покликана сприяти парламентові в ухваленні рішення про зняття недоторканності в якнайшліший строк, і стверджують, між іншим, що вся процедура займає не більш як 32 дні.
49. ГРЕКО розглядає Рекомендації IX і X разом, враховуючи їхній взаємозв'язок. В Україні, здається, розпочато процеси внесення змін у Конституцію і питання збереження або скасування депутатської недоторканності перебувають на розгляді парламенту. ГРЕКО нагадує, що Рекомендації IX і X не вимагають нічого більш, як розглянути питання забезпечення доказів у випадках осіб, що користуються недоторканністю, і забезпечити більш швидке прийняття рішень щодо зняття недоторканності. Україна навела докази того, вона перебуває в процесі внесення змін у Конституцію, які можуть позначитися й на обох рекомендаціях, тобто, таким чином, відреагувала на цю проблему, однак ще не ясно, чим закінчиться цей процес. ГРЕКО вітала б істотне просування в цьому питанні, і Україна могла б

тримати ГРЕКО в курсі подій щодо подальшого розвитку ситуації.

50. Висновок ГРЕКО: Рекомендації IX і X виконані у спосіб, що задовольняє.

Рекомендації XI і XII.

51. *ГРЕКО рекомендувала прийняти нові правила конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом, даючи змогу застосовувати ці заходи не лише до прямих, але й непрямих (конвертованих) доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS № 173) (Рекомендація XI).*
52. *ГРЕКО рекомендувала прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що можуть гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (Рекомендація XII).*
53. Як повідомляють органи державної влади України, Міністерство юстиції розробило законопроект про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації. Що стосується Рекомендації XI, то зазначений проект пропонує змінити норми щодо доходів, отриманих злочинним шляхом, і засобів, що сприяли скоєнню злочину. Органи державної влади зокрема посилаються на можливість конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, а також майна, набутого за такі доходи, або майна, у яке вони були повністю або частково конвертовані. Законопроект також передбачає можливість конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, якщо відповідне майно було приєднано до іншої власності, отриманої законним шляхом, або якщо таке майно було передано третій особі. Крім того, законопроект передбачає можливість застосування особливого порядку конфіскації в тих випадках, коли власник доходів не підлягає кримінальній відповідальності або звільнений від неї. Що стосується Рекомендації XII, то проект, згідно з інформацією представників органів влади, передбачає внести зміни до статей 79–80 КПК, що регламентують порядок поводження з конфіскованим майном. Законопроект про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації, зараз перебуває на розгляді ВРУ (реєстраційний № 3642 від 22 січня 2009 р.).
54. ГРЕКО взято до відома надану інформацію, яка дозволяє зробити висновок, що відносно недоліків, зазначених у її рекомендаціях, Україна перебуває на просунутому етапі внесення змін до кримінального процесу.

55. Висновок ГРЕКО: Рекомендації XI і XII виконано частково.

Рекомендація XIII.

56. *ГРЕКО рекомендувала визначити загальну стратегію реформування сфери публічного управління в Україні з метою забезпечення єдиного розуміння необхідності змін і інформування про це широкого кола громадськості.*
57. Як повідомляють органи державної влади України, 20 вересня 2007 р., Президент підписав Указ «Про заходи щодо реформування державної служби України й забезпечення гарантій конституційних прав державних службовців». Цим Указом Кабінету Міністрів доручено, серед іншого, внести зміни в Закон про державну службу з метою системного регулювання всіх видів державної служби, класифікації посад, розмежування політичних і адміністративних посад, створення незалежного державного органу управління державною службою, поліпшення порядку добору, оплати праці, просування по службі й навчання державних службовців, створення єдиного механізму захисту конституційних прав державних службовців, визначення дисциплінарних проступків тощо. 16 січня 2008 р. Уряд схвалив програму дій «Український

прорив: для людей, а не для політиків», яка, зокрема передбачає реформування системи державного управління й створення системи публічної адміністрації, що гарантує громадянам високу якість суспільних послуг згідно з європейськими стандартами. У березні 2008 року Кабінет Міністрів створив робочу групу для розробки проекту концепції реформування державної служби, а в грудні 2008 року цей предмет обговорювався на «круглому столі». До складу групи входять представники органів виконавчої влади, ВРУ й Академії. 4 червня 2008 р., Кабінет Міністрів створив Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, головним обов'язком якого має бути участь у процесі реформи публічної адміністрації, забезпечення експертизи нових законопроектів, надання консультативної підтримки органам державної влади й участь у процесі співробітництва між Україною й тими міжнародними організаціями, чия діяльність спрямована на реформування публічної адміністрації в Україні. Крім того, за інформацією органів влади, вжито заходів, покликаних підвищити рівень поінформованості суспільства про реформи й, серед іншого, в 2008–09 рр. із цією метою в ЗМІ було розміщено численні статті.

58. ГРЕКО надану інформацію взято до відома. Вона вітає ті позитивні явища, пов'язані із запланованим реформуванням державного керування, про які її повідомили. Визнаючи, що реформування державного управління в Україні залежить від політичної «турбулентності», внаслідок чого досить важко ініціювати чіткий передбачуваний процес реформ, ГРЕКО вважає, що реагування на дану рекомендацію, хоча й загальну за характером, було, завдяки згаданим у повідомленнях заходам, значущим і, враховуючи обставини, адекватним. ГРЕКО також вітає допомогу, що надається кількома міжнародними організаціями, у ході рішення цього складного завдання.

59. Висновок ГРЕКО: Рекомендація XIII виконана у спосіб, що задовільняє.

Рекомендація XIV.

60. *ГРЕКО рекомендувала встановити чіткі правила регулювання адміністративного процесу й порядку прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління.*

61. Як повідомляють органи державної влади України, 18 липня 2008 року у Верховну Раду для розгляду внесено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, підготовлений Міністерством юстиції (реєстраційний № 2789). Проект Кодексу регулює порядок розгляду адміністративних справ в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами й державними службовцями. На думку представників державної влади, у разі прийняття проекту, Адміністративно-процедурний кодекс став би всеосяжним правовим актом, що забезпечує законодавче регулювання адміністративних процедур і захист прав і законних інтересів широких верств громадськості в її відносинах з органами влади. Крім того, Міністерство юстиції підготувало законопроект про нормативно-правові акти з метою визначення системи, типів і ієрархії нормативно-правових документів і порядку їх прийняття, оприлюднення, набрання чинності, застосування й реєстрації, а також вимог до методів законопроектної роботи й засобів усунення колізій між правовими актами. В 2007 році цей проект був представлений на розгляд Уряду, однак у зв'язку із зміною Уряду відкликаний. 16 вересня 2008 року ВРУ схвалила в першому читанні інший законопроект про нормативно-правові акти, внесений одним із народних депутатів (реєстраційний № 1343-1). Згідно з інформацією органів влади, цей проект був прийнятий парламентом 1 жовтня 2008 р., однак Президент наклав на нього вето. Органи влади також посилаються на чинну Конституцію й стверджують, що вона абсолютно ясно встановлює ієрархію правових норм в Україні.

62. ГРЕКО бере до відома представлену інформацію, з якої випливає, що адміністративна процедура ще не є належним чином урегульованою в законі. Існуюча ситуація виглядає заплутаною, а про причини для накладення президентського вето ГРЕКО не повідомлено.

Однак процес розгляду проектів актів законодавства з питань, порушених у цій рекомендації, здається, перебуває на досить просунутій стадії.

63. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XIV виконано частково.

Рекомендація XV.

64. *ГРЕКО рекомендувала покращити реалізацію права громадян на доступ до офіційної інформації; запровадити менш обтяжливі процедури подання запитів на одержання інформації; наголосити на обов'язку органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу й розглянути можливість створення незалежного спеціального (досудового) механізму оскарження рішень про відмову в доступі до офіційної інформації.*

65. Як повідомляють органи державної влади України, у листопаді 2007 року Кабінет Міністрів схвалив Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, зокрема шляхом прозорості й доступу до інформації. 28 березня 2008 р., з метою втілення в життя цієї Концепції Уряд затвердив план заходів (розпорядження Кабінету Міністрів України № 784). Серед найголовніших передбачених заходів – підготовка проекту нового закону про доступ до інформації. У липні 2008 р. Кабінет Міністрів схвалив концепцію розробки проекту закону про доступ до інформації й, серед іншого, те, що такий закон мав би містити основні принципи доступу до інформації, визначати порядок оприлюднення інформації на веб-сайтах, установлювати порядок оброблення інформаційних запитів і основні принципи стягнення плати за надання інформації, а також відповідальність за порушення законодавства тощо. Законопроект про доступ до інформації було подано на розгляд парламенту 18 лютого 2009 року, однак там він був відхилений через те, що на розгляді Верховної Ради вже перебував ідентичний законопроект, внесений одним із народних депутатів (реєстр. № 2763 від 11 липня 2008 р.). Крім того, за повідомленнями влади, з кінця 2008 року Міністерство юстиції безкоштовно надає правову допомогу й послуги населенню в усіх територіальних управліннях.

66. ГРЕКО бере до відома інформацію про трохи незрозумілі події, пов'язані із прийняттям нового законодавства про доступ до інформації в Україні. ГРЕКО не могла ознайомитися з тими кількома проектами, про які їй розповідали, однак вона не може не відзначити інформацію про те, що законопроект перебуває на розгляді Парламенту. Крім того, вона вітає той факт, що Міністерство юстиції організувало послуги з надання громадськості безкоштовних консультацій у всіх областях України.

67. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XV виконано частково.

Рекомендація xvi.

68. *ГРЕКО рекомендувала завершити створення системи адміністративного судочинства, як це передбачено законом.*

69. Як повідомляють органи влади України, відповідно до Указу Президента від 16 листопада 2004 р. (№ 1417) «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» були створені апеляційні адміністративні суди й окружні місцеві адміністративні суди. У червні 2008 р., у Сумах і Києві було створено окружні адміністративні суди. Як також повідомляють органи влади, відповідні органи затвердили бюджети цих адміністративних судів і рішення щодо комплектації їх кадрами. 2 березня 2009 р., розпочали роботу ще два окружні адміністративні суди (у Миколаївській і Чернігівській областях), що, за твердженням представників органів влади, є завершенням цієї

реформи. Тепер система адміністративних судів складається з Вищого адміністративного суду, семи апеляційних адміністративних судів і 27 місцевих окружних судів.

70. ГРЕКО надану інформацію взято до відома й робить висновок, що Рекомендацію XVI було виконано задовільно.

Рекомендація XVII.

71. *ГРЕКО* рекомендувала підвищити кваліфікацію персоналу Рахункової палати з метою кращої підготовки в частині виявлення фактів корупції в ході їхньої діяльності.
72. Як повідомляють органи державної влади України, згідно з постановою Кабінету Міністрів від 14 липня 1999 р. (№ 1262) «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» Рахункова Палата зобов'язана забезпечити підвищення кваліфікації її працівників. Відповідно до цієї постанови, 23-27 червня 2008 р., група працівників Палати взяла участь у семінарі з питань запобігання корупції. Крім того, Рахункова палата підписала Меморандум про співпрацю з Міністерством юстиції, який передбачає заходи щодо підвищення професійної кваліфікації працівників Палати й Міністерства шляхом проведення спільних засідань, конференцій і семінарів, включаючи навчальні, обміну міжнародним досвідом в галузі запобігання й виявлення корупції й шахрайства з державними ресурсами.
73. ГРЕКО взято до відома здійснені заходи. Вона вітає факт проведення деяких навчальних заходів з питань запобігання корупції й зусилля, докладені для зміцнення співпраці між Рахунковою палатою й Міністерством юстиції, що розраховані, здається, на довгострокову перспективу.
74. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XVII виконано задовільно.

Рекомендація XVIII.

75. *ГРЕКО* рекомендувала розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити, щоб такий аудит ґрунтувався на принципах незалежності, прозорості й контролю, які застосовуються і до Рахункової палати.
76. Як повідомляють органи державної влади України, оскільки коло повноважень Рахункової палати визначене в Конституції, його розширення відповідно потребувало б внесення змін в Основний Закон. У зв'язку з цим, План заходів щодо реалізації Концепції «На шляху до доброчесності» на період до 2010 р. передбачав внесення змін до статті 98 Конституції, які наділяли б Рахункову палату правом здійснювати контроль над бюджетом місцевих органів влади. Однак, беручи до уваги складну процедуру прийняття змін до Конституції, Уряд удався до ряду інших дій, таких як різні законодавчі ініціативи щодо зміцнення бюджетної дисципліни. Органи влади також повідомляють, що 4 квітня 2008 р., у Верховній Раді було зареєстровано законопроект про внесення змін до Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" та деяких законодавчих актів України (реєстр. № 2359 від 10 квітня 2008 р.). 17 березня 2009 р., цей законопроект, який, згідно з наданою інформацією, передбачає зміцнення повноважень контрольно-ревізійної служби, включаючи право контролювати фінансову дисципліну місцевих органів влади, парламент схвалив у першому читанні.

77. ГРЕКО надану інформацію бере до відома. Вона вітає факт реалізації змін з метою розширення аудиту діяльності місцевих органів влади. Однак ці ініціативи поки не принесли відчутних результатів, очікуваних відповідно до рекомендації.

78. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XVIII виконано частково.

Рекомендація XIX.

79. *ГРЕКО рекомендувала ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності й прозорості.*

80. Як повідомляють органи державної влади України, 20 березня 2008 року, у відповідь на критику, ВРУ прийняла Закон про визнання таким, що втратив чинність, Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти". Замість скасованого Закону, 28 березня 2008 року Кабінет Міністрів своєю постановою (№ 274) затвердив тимчасовий порядок закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. 12 травня 2008 року Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради новий законопроект про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (№ 2263-1), який 20 травня 2008 року був прийнятий у першому читанні. За твердженнями органів влади, цей законопроект передбачає спрощення процедури державних закупівель, створення умов для прозорості й доступності інформації щодо державних закупівель на основі європейських стандартів, зосередження всіх регулюючих і керуючих функцій, які мають відношення до державних закупівель, у спеціально уповноваженому органі, усунення обмежень для участі в процедурах закупівель суб'єктів ринку й створення при уповноваженому органі комісії, яка опікуватиметься розглядом скарг і моніторингом держзакупівель, зокрема скарг від учасників закупівель. У листопаді 2008 р., Міністерство економіки за підтримки Всесвітнього банку розробило ряд поправок до законопроекту, які після схвалення Кабінетом Міністрів були спрямовані у Парламент. Наразі цей законопроект готується до другого читання.

81. ГРЕКО надану інформацію взято до відома. Вона вітає скасування колишнього закону про закупівлі й початок процедури прийняття нового законодавства в цій сфері.

82. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XIX виконано частково.

Рекомендація XX.

83. *ГРЕКО рекомендувала поширити процес реформування публічної служби не лише на державних службовців, але й на інших працівників бюджетної сфери у відповідності з принципами, передбаченими для реформи державної служби.*

84. Як повідомляють органи державної влади України, нині законопроект про державну службу, який перебуває на розгляді Парламенту, спрямовано, серед іншого, на розмежування політичних і адміністративних посад, трансформування системи управління державною службою, поліпшення оплати праці державних службовців і визначення порядку призначення на посаду й підвищення по службі державних службовців. На додаток до цього, органи влади вказують і на інші проекти законодавства, що готуються, які також спрямовані на модернізацію системи державного управління й публічних посадових осіб та інших осіб, що не є державними службовцями, – наприклад, на проекти змін до закону про службу в органах місцевого самоврядування, законопроект про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та органів місцевого самоврядування, законопроект про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і видатків осіб, уповноважених на виконання

функції держави, членів їхніх сімей і близьких родичів, а також на деякі проекти змін до інших законів, що стосуються статусу медичних, педагогічних і наукових працівників.

85. ГРЕКО надану інформацію бере до відома. Вона вітає різні заходи, про яких їй було повідомлено, як свідчення того, що широкі реформи, які ідуть в Україні, охоплюють не тільки державних службовців. Утім, жоден із численних законопроектів, про які їй повідомили, Верховна Рада ще не прийняла.
86. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XX виконано частково.

Рекомендація XXI.

87. *ГРЕКО рекомендувала ухвалити чіткі правила для всіх службовців публічної сфери щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (захист інформаторів).*
88. Як повідомляють органи державної влади України, 10 квітня 2008 р., Кабінет Міністрів вніс на розгляд Верховної Ради законопроект про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування. Цей проект передбачає, що посадова особа, якій стає відомо про відповідні дії або бездіяльність інших осіб, що з нею працюють, зобов'язана сповістити про це своєму начальникові або начальникові такої особи. Начальник, якого повідомили про такі дії або бездіяльність, зобов'язаний ужити заходів, у межах своїх повноважень для припинення таких дій. У разі, якщо дії особи містять ознаки корупції, то начальник зобов'язаний негайно сповістити будь-який державний орган, уповноважений на боротьбу з корупцією. Крім того, проект передбачає, що інформатор не може бути звільнений зі своєї посади або примушений піти у відставку, зазнавати якихось переслідувань за надання інформації щодо протиправних діянь або бездіяльності інших суб'єктів добросовісної поведінки. Органи влади також указують, що згідно із законопроектом повідомлення можуть подаватися як в усному, так і письмовому вигляді. 20 березня 2009 р., законопроект був поставлений на голосування у Верховній Раді, але не одержав достатньої підтримки для прийняття, тому Міністр юстиції звернувся із проханням провести повторне голосування. За твердженнями органів влади, 29 квітня 2009 року група народних депутатів внесла в ВРУ законопроект про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців.
89. ГРЕКО надану інформацію бере до відома й вітає той факт, що законопроект про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, який нині перебуває на розгляді Парламенту, мабуть, охоплює обидва аспекти її рекомендації, однак нагадує, що Парламентом він прийнятий не був.
90. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XXI виконано частково.

Рекомендація XXII.

91. *ГРЕКО рекомендувала створити новий модельний кодекс поведінки/етики для публічних службовців, 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 публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в громадському житті, як передбачено законами, підзаконними актами й рекомендаційними документами.*

92. Що стосується першої частини рекомендації (створення типового кодексу поведінки/етики), то, як повідомляють органи влади України, в Україні існує цілий ряд різних кодексів поведінки (наприклад, кодекс поведінки державних службовців (2000 р.), співробітників міліції (2000 р.), суддів (2002 р.), працівників податкової адміністрації (2006 р.). Окрім того, 10 квітня 2008 р., Кабінет Міністрів вніс на розгляд Верховної Ради законопроект про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Проект спрямований на встановлення ряду загальних вимог до добросесної поведінки посадових/службових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування при виконанні їхніх офіційних обов'язків. Проектом також визначено етичні норми поведінки й керівні принципи професійної поведінки посадових/службових осіб, що виконують свої функції в галузях з підвищеним ризиком корупції. А ще проект, як зазначено, містить ряд інших положень, включаючи розділ, що регулює питання запобігання конфлікту інтересів, зокрема на етапі призначення на посаду, а також підвищення по службі й звільнення. Представники органів влади, крім того, стверджують, що 29 квітня 2009 року група народних депутатів внесла у Верховну Раду законопроект про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців (№ 4420).
93. Що стосується другої частини рекомендації (покращення регулярного навчання), то, за повідомленнями органів влади, Головне управління державної служби, яка відповідає за дії із запобігання корупції серед державних службовців і посадових осіб місцевих органів влади (програма розвитку державної служби на період 2005-2010 рр.), організувало підвищення професійного рівня державних службовців і посадових осіб місцевих органів влади на базі Київського Національного Університету внутрішніх справ. В 2007–2008 рр. щороку підвищення кваліфікації проходило майже 600 осіб, в 2009 році заплановано охопити навчанням приблизно 1000 осіб із числа державних службовців. Представники влади також повідомляють, що в Центрі перекваліфікації й підвищення кваліфікації працівників органів юстиції при міністерстві юстиції й у деяких інших органах проводяться короткі семінари й «круглі столи», присвячені, серед іншого, запобіганню корупції. У Центрі правових реформ і законопроектної роботи при Міністерстві юстиції почали читати курс лекцій із запобігання ризиків корупції при розробці законопроектів і виявлення таких ризиків при проведенні правової експертизи проектів. У першому кварталі 2009 року цей курс прослухало 616 людей.
94. ГРЕКО надану інформацію бере до відома. Що стосується першої частини рекомендації (створення типового кодексу), то ГРЕКО згадує, що деякі з відповідних кодексів поведінки/етики з'явилися ще задовго до прийняття оціночного звіту, а тепер, очевидно, ведеться робота над проектом законодавства в цій сфері. Однак при цьому ГРЕКО має сумніви щодо ефективності законодавчого методу впровадження кодексів поведінки, тому що такі засоби скоріше мають на меті доповнювати закон, даючи посадовим/службовим особам зрозуміліші вказівки, зокрема на випадок, коли рекомендована поведінка може залежати від кількох різних обставин. Тому закріпити в законодавстві норми, що регулюють професійну етику, зрозумілим чином важко, і може натомість краще використовувати так зване «рекомендаційне право». ГРЕКО й раніше підкреслювала, що кодекси поведінки мають бути «живими» документами, оскільки належна поведінка може із часом змінюватися. Тому-то ГРЕКО й не переконана, що законодавство – достатній інструмент для встановлення норм етично прийнятної поведінки. У всякому разі, типовий кодекс поведінки/ етики публічної адміністрації поки ще прийнято. Якщо перейти до другої частини рекомендації (посилення навчання), то Україна щодо цього інформує про певний прогрес, проте органам влади ще бракує комплексного підходу до формування механізму регулярного навчання з питань антикорупційних заходів, яке б посадові/службові особи проходили систематично.
95. Висновок ГРЕКО: Рекомендацію XXII виконано частково.

Рекомендація XXIII

96. *ГРЕКО рекомендувала запровадити статистику застосування дисциплінарних заходів та стягнень до службовців у сфері публічного управління.*
97. Як повідомляють органи державної влади України, 30 листопада 2007 року Головне управління державної служби підписало угоду з зовнішнім постачальником програмного забезпечення (*MKKU Network Ltd*), згідно з яким існуюче ПЗ «Картка» буде допрацьоване з метою уможливлення введення даних щодо державних службовців, які притягалися до адміністративної й іншої (карної) відповідальності. Відповідно до цієї угоди ПЗ «Картка» забезпечуватиме зберігання додаткової інформації про державних службовців, які вчинювали корупційні діяння або інші пов'язані з корупцією правопорушення. Це ПЗ також призначене для збору й обробки такої інформації при підготовці статистичних звітів. Наразі Головне управління державної служби готує новий модуль, який ще більш спростить процедуру підготовки статистичних звітів у системі «Картка».
98. ГРЕКО надану інформацію бере до відома й вітає повідомлення про прогрес, досягнутий у формуванні статистичних даних про притягнення до дисциплінарної відповідальності в сфері публічної адміністрації. Так само позитивним слід уважати полегшення доступу до інформації щодо державної служби за допомогою засобів мережі Інтернет. Надана інформація дає чіткі підстави припускати помітний прогрес у реалізації відповідних ініціатив, який до того ж, здається, збігається з напрямом, про який ішлося в рекомендації.
99. Висновок ГРЕКО: Рекомендація XXIII виконано у спосіб, що задовольняє.

Рекомендація XXIV.

100. *ГРЕКО рекомендувала запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні й дієві санкції, а також розглянути можливість створення системи реєстрації юридичних осіб, які притягалися до відповідальності.*
101. Як повідомляють органи державної влади України, з 23 листопада 2007 на розгляді ВРУ перебуває законопроект про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень (реєстр. № 0877), який пройшов перше читання. Цей законопроект було розроблено у зв'язку з потребою привести національне законодавство у відповідність до міжнародно-правових документів Організації Об'єднаних Націй і Ради Європи. Як було повідомлено, проект визначає підстави для притягнення до кримінальної відповідальності юридичних осіб, а також передбачає покарання у вигляді штрафу, заборони на вчинення певних дій та припинення юридичної особи. Окрім цього, органи влади посилаються ще на один законопроект, який перебуває на розгляді Парламенту («Про засади запобігання й протидії корупції в Україні») (№ 0876 від 23.11.2007), який зокрема передбачає, що юридичним особам, яких було притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних порушень, може бути заборонено укладати угоди з органами державної влади, брати участь у державних закупівлях, упродовж п'яти років (з моменту набрання чинності рішенням суду); при цьому законопроект передбачає існування бази даних, до якої вноситимуться такі юридичні особи. Нині проект очікує на друге читання в Верховній Раді.
102. ГРЕКО надану інформацію бере до відома й робить висновок, що Рекомендацію XXIV виконано частково.

Рекомендація XXV.

103. ГРЕКО рекомендувала вжити адекватних заходів, включаючи заходи нормативного характеру, для активного залучення бухгалтерів і аудиторів до виявлення/ інформування про порушення, пов'язані з відмиванням коштів.
104. Як повідомляють органи державної влади України, 19 серпня 2008 року Уряд вніс на розгляд Парламенту законопроект про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" (реєстраційний № 3062). Проект розширює список суб'єктів, що є об'єктами первинного фінансового моніторингу, і включає в нього, серед інших, аудиторів, аудиторські фірми й суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги бухгалтерського обліку. Згідно з інформацією органів влади, якщо закон буде ухвалено, то він забезпечить активнішу участь бухгалтерів і аудиторів у виявленні відмивання грошей. 25 вересня 2008 року законопроект пройшов перше читання в Парламенті й наразі готується до другого.
105. ГРЕКО надану інформацію бере до відома й робить висновок про те, що Рекомендацію XXV виконано частково.

III. ВИСНОВКИ

106. З огляду на викладене вище, ГРЕКО робить висновок, що Україна задовільно або у спосіб, що задовольняє, виконала менш як третину рекомендацій, що містяться у Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання. Рекомендації VIII, XVI та XVII виконані задовільно, а рекомендації IV, IX, X, XIII, та XXIII виконані у спосіб, що задовольняє. Рекомендації I-III, V-VII, XI, XII, XIV, XV, XVIII-XXII, XXIV та XXV виконані частково.
107. Рекомендації, надані Україні, охоплюють усі сфери спільних 1-го й 2-го раундів оцінювання, при цьому деякі рекомендації вимагають фундаментальних законодавчих, а інколи й конституційних змін, реалізувати які можна тільки на досить довгостроковій основі. Крім того, бурхлива політична обстановка в Україні не сприяє легкості здійснення необхідних змін. На цьому тлі цілком зрозуміло те, що Україна поки спромоглася реалізувати лише малу частину рекомендацій. Однак обнадіює те, що тих чи інших заходів було вжито з приводу більшості рекомендацій, якщо не всіх. Переважна більшість заходів, ужитих Україною, стосуються розробки проектів законодавства, які зараз перебувають на розгляді Парламенту. ГРЕКО бажає підкреслити, що деякі рекомендації вимагають і практичного застосування цього нового законодавства. У цьому зв'язку, не можна переоцінити величезне значення швидкого створення антикорупційного органу, в якому слід забезпечити представництво як органів державної влади, так і громадянського суспільства, і якому слід надати достатню незалежність. Це питання тісно пов'язане з прийняттям плану заходів, покликаних сприяти втіленню в життя національної антикорупційної стратегії. ГРЕКО вітає той факт, що Україна встановила тісне співробітництво як з кількома державами, так і з міжнародними організаціями, включаючи Раду Європи, Європейську комісію, ОЕСР, Всесвітній банк тощо. Ця співпраця цінна тим, що здатна забезпечити ознайомлення із міжнародним досвідом і підтримку. Однак міжнародні заходи не можуть замінювати процес рішучого реформування на внутрішньодержавному рівні, включаючи, наприклад, організацію належного навчання працівників правоохоронних органів або державних службовців. Для того, щоб повністю виконати рекомендації, що містяться в Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання, Україні доведеться докласти активних зусиль. А це вимагає існування справжньої політичної волі, що аж ніяк не обмежується розробкою проектів актів законодавства. Як краще за все рухатися вперед – вирішуватиме, зрештою, українська влада, проте ГРЕКО вважає Рекомендацію I принципово важливою для забезпечення узгодженого та ефективного просування наміченим шляхом відповідно до визначених пріоритетів. Отож

створення органу, обговорюваного в цій Рекомендації, і перетворення його на реально діючий, є питанням особливої ваги.

108. ГРЕКО просить керівника української делегації до 30 листопада 2010 року представити їй додаткову інформацію щодо виконання Рекомендацій I-III, V-VII, XI, XII, XIV, XV, XVIII-XXII, XXIV та XXV.
109. І, насамкінець, ГРЕКО просить органи державної влади України щонайшвидше дозволити оприлюднення цього звіту, перекласти його українською мовою та оприлюднити такий переклад.