



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



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЮРИДИЧНИХ ПИТАНЬ
ДИРЕКТОРАТ МОНІТОРИНГУ**

м. Страсбург, 21 березня 2007 р.

**Для оприлюднення
GRECO EVAL I-II Rep (2006) 2E**

Спільні перший та другий раунди оцінювання

Оціночний звіт по Україні

Затверджено GRECO
на 32-у пленарному засіданні
(м. Страсбург, 19-23 березня 2007 року)

ВСТУП

1. Україна приєдналась до GRECO 1 січня 2006 року, тобто після закінчення першого раунду оцінювання GRECO, але під час проведення другого раунду. Тому Україну було віднесено до спільної оцінювальної процедури, що охоплює питання як першого, так і другого раундів оцінювання (див. пункт 3 нижче). До складу групи оцінювання GRECO (надалі – “GET” [GRECO Evaluation Team]) входили: пан Алгімантас ШЕПАС, директор Інституту права, Литва; пані Олександра КАПІШОВСЬКА, радник Департаменту з міжнародних питань, Міністерство юстиції, Словачів; пані Анна Майєрс, заступник директора організації “На захисті суспільних інтересів”, Великобританія; і пан Вольфганг Шмідт, старший прокурор, Німеччина. GET, у супроводі члена Секретаріату Ради Європи, перебувала з візитом в Україні 19-24 листопада 2006 року. До цього GET було надано відповіді на запитання оціночних анкет та супровідні документи.
2. GET зустрілася з представниками таких державних органів, установ та організацій: Секретаріат Президента України, Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Національна Комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Рада національної безпеки і оборони, Служба безпеки України, Міністерство фінансів, Міністерство економіки і Тендерна палата, Верховний суд, Генеральна прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Державний комітет фінансового моніторингу, Державна митна служби, Державна податкова адміністрація та Головне управління державної служби України. Крім того, GET зустрілася з представниками Київської міської державної адміністрації (реєстрація юридичних осіб і підприємців), Торгово-промислової палати, Тендерної палати, Українського центру незалежних політичних досліджень, Інституту прикладних гуманітарних досліджень і “Телекритика”.
3. Слід нагадати, що GRECO, відповідно до Статті 10.3 свого Статуту, погодилася, що:
 - Перший раунд оцінювання охоплюватиме такі теми:
 - ❖ **Незалежність, спеціалізація і засоби, що є у розпорядженні національних органів, відповідальних за попередження і боротьбу проти корупції**¹: Керівний принцип 3 (надалі - “КП 3”: органи, відповідальні за попередження, розслідування, переслідування і розгляд в суді корупційних правопорушень: юридичний статус, повноваження, засоби збирання доказів, незалежність і автономність); Керівний принцип 7 (надалі - “КП 7”: спеціалізовані особи або органи, що займаються питаннями корупції, ресурси в їхньому розпорядженні);
 - ❖ **Розмір і масштаб імунітетів**²: Керівний принцип 6 (надалі - “КП 6”: імунітети від розслідування, переслідування або розгляду в суді питань корупції); і
 - Другий раунд оцінювання охоплюватиме такі теми:
 - ❖ **Доходи від корупційної діяльності**³: Керівні принципи 4 (надалі - “КП 4”: арешт і конфіскація доходів від корупційної діяльності) та 19 (надалі - “КП 19”: зв’язок між корупцією і злочинами, пов’язаними з відмиванням грошей і

¹ Теми I та II Першого раунду оцінювання.

² Тема III Першого раунду оцінювання.

³ Тема I Другого раунду оцінювання.

організованою злочинністю), доповнені, для членів, що ратифікували Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS [European Treaty Series] 173), статтею 19, пункт 3, статтями 13 і 23 Конвенції;

- ❖ **Публічна адміністрація і корупція**⁴: Керівні принципи 9 (надалі - "КП 9": публічна адміністрація) та 10 (надалі - "КП 10": публічні службовці);
- ❖ **Юридичні особи і корупція**⁵: Керівні принципи 5 (надалі - "КП 5": юридичні особи) та 8 (надалі - "КП 8": фінансове законодавство), доповнені, для членів, що ратифікували Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173), Статтями 14, 18 і 19, пункт 2, Конвенції.

4. Цей звіт був підготовлений на основі відповідей на запитання анкет та інформації, наданої протягом візиту в Україну. Головною метою звіту є оцінка ефективності заходів, ухвалених органами влади України для виконання вимог, передбачених положеннями, вказаними у пункті 3. У звіті подаються – по кожній темі – опис ситуації і критичний аналіз. Висновки містять перелік рекомендацій, ухвалених GRECO і адресованих Україні для покращення рівня відповідності положенням, що розглядаються.

I. ОГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

a. Опис ситуації

Сприйняття корупції

5. Сприйняття корупції в Україні було предметом багатьох досліджень, що проводилися з моменту набуття країною незалежності у 1991 році. Корупція описувалася як системне явище, присутнє у всіх сферах та на всіх рівнях публічної адміністрації.
6. Після "Помаранчевої революції" у 2004 році Президент України, виступаючи перед Парламентською Асамблеєю Ради Європи на початку 2005 року, заявив, що корупція пронизує Україну згори-донизу, що його обурюють посадовці, які беруть хабарі, і що складність державної бюрократії розширила роль та можливості чиновників, сприяючи процвітанню корупції.
7. Відповідно до дослідження, проведеного Інститутом прикладних гуманітарних досліджень (НДО України) у 2006 році, корупція у державних органах та у повсякденному житті сприймається суспільством як одна з найбільших проблем України (поряд з низьким рівнем заробітних плат і високими цінами). Це ж дослідження вказує на те, що більшість населення вважає рівень корупції стабільним або зростаючим. Дослідження також показує, що майже кожна сфера і рівень публічного сектора вважаються такими, що достатньо сильно вражені корупцією, і що загалом публічні інституції користуються дуже низьким рівнем довіри громадськості.
8. За результатами іншого дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології також у 2006 році (за фінансування Спільної програми Ради Європи і Європейської Комісії), понад 85% населення вважає, що корупція в Україні є широко поширеною.

⁴ Тема II Другого раунду оцінювання.

⁵ Тема III Другого раунду оцінювання.

9. Антикорупційна мережа для Східної Європи і Центральної Азії (ACN [Anti-corruption network]) ОЕСР [Організації економічного співробітництва та розвитку] (OECD) у 2006 році дійшла висновку, що з моменту здобуття країною незалежності корупція в Україні була значною перешкодою для ведення бізнесу і що найчастіше з корупцією стикаються у сферах, пов'язаних з отриманням ліцензій на ведення підприємницької діяльності, сплатою податків і митних платежів. Інші дослідження свідчать про те, що корупція існує у всіх публічних інституціях, включаючи правоохоронні органи, прокуратуру і судові органи, а також місцеві органи влади.
10. Наведений опис поточної ситуації великою мірою підтверджується представниками громадянського суспільства, у тому числі представниками ЗМІ, з якими зустрічалося GET. Публічні службовці, з якими зустрічалася GET, також називали корупцію критичною проблемою, а деякі з них охарактеризували її як соціальне і системне явище в українському суспільстві.
11. Згідно з Індексом сприйняття корупції міжнародної організації "Тренсперенсі Інтернешнл" (TI), у 2006 році Україна посідала 99 місце (із 163) з балом 2,8 (з 10). Згідно з Індексом корумпованості TI, у 2005 Україна посідала 107 місце (із 158) з балом 2,6 (з 10). Індекс корумпованості TI у 2004 році і раніше був ще нижчим. Це ставить Україну в один ряд з країнами, які вважаються в Європі найбільш корумпованими.

Антикорупційні заходи

12. Перше антикорупційне законодавство в Україні з'явилося відразу після набуття державою незалежності у 1991 році. Закон України "Про боротьбу з корупцією", прийнятий у 1995 році, містить визначення корупції і адміністративну процедуру звітування про це неї. У 1998 році була представлена президентська стратегія (Антикорупційна концепція). Реалізація Стратегії контролювалася Координаційним комітетом, який був підзвітний Президентові.
13. У 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі ОЕСР (ACN OECD). Відповідно до оціночного звіту АКМ (ACN OECD) у січні 2004 року, Україна потребувала оновленої національної антикорупційної стратегії, між іншим, з більшим акцентом на попередження корупції з метою визначення системних недоліків, які створюють сприятливе для корупції середовище, та ефективнішої концентрації можливостей правоохоронної системи для боротьби проти корупції.
14. У 2005 році був виданий Указ Президента (№ 1615 від 18 листопада), в якому пріоритет надавався боротьбі проти тіньової економіки і корупції в Україні. У тому самому році вищезгаданий антикорупційний координаційний комітет був ліквідований, а замість нього Указом Президента (№ 1865 від 28 грудня 2005) була створена Міжвідомча комісія при Раді національної безпеки і оборони.
15. Міжвідомчій комісії була надана провідна роль у розробленні нової антикорупційної політики. До її завдань зокрема входили проведення аналізу різних державних органів, відповідальних за боротьбу проти корупції, та розроблення узгодженої політики і стратегії з урахуванням рівня корупції у державі, а також міжнародних норм і стандартів. До складу Комісії входять 18 високопосадовців (міністрів і керівників інших органів), які представляють Президента, Прем'єр-міністра, парламент, Службу безпеки, МЗС, прокуратуру, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції тощо.

16. 11 вересня 2006 року Президент України схвалив своїм указом Концепцію “На шляху до доброчесності”. У концепції, підготовленій Міністерством юстиції України та погодженій Міжвідомчою комісією, корупція описується як “одна з проблем, які потребують невідкладного розв’язання” в Україні і яка становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці і становленню громадянського суспільства. Далі у Концепції стверджується, що корупція перетворилася на системне соціальне явище через ураження життєво важливих суспільних інститутів та перетворення її на функціонально важливий спосіб їхнього існування. У Концепції також зазначається неефективність політичних заходів, які вживаються проти корупції в Україні, і зростаюча толерантність суспільства до корупції. Концепція посилається на офіційну статистику, зокрема, на те, що щороку складається 3000-5000 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення та порушується близько 3000 кримінальних справ про хабарництво, проте, ці дані, згідно з Концепцією, не відображають глибину та реальні масштаби корупції. Підкуп державних службовців описується як найбільш поширена форма корупції, однак, є також розмаїття прихованих форм, у тому числі непотизм у публічній адміністрації.
17. У Концепції викладено шляхи вирішення проблеми. У ній згадуються недоліки, такі як брак належного законодавства і регулювання у публічному управлінні, брак прозорості і недосконалість процесу прийняття управлінських рішень, проблеми підзвітності та неефективність державного контролю. Далі в Концепції перелічується – у цілому та загалом – яким чином і які заходи необхідно вжити. Підкреслюється важливість реформування виконавчої влади, у тому числі різні органи та державну службу, парламенту та інших виборних органів, а також систему правосуддя за допомогою ухвалення нового базового законодавства, реформування організацій, створення нових підзвітних і контролюючих структур, кодексів поведінки і навчання тощо. Більше того, серед інших запропонованих заходів, наприклад, перегляд чисельності державних службовців, удосконалення нормативно-правової бази з питань державної служби (контрактні зобов’язання, заробітна плата і кодекси поведінки тощо), створення державного фінансового контролю, реформування адміністративних процедур і норм, уникнення функціональних конфліктів у виконавчій гілці (наприклад, шляхом чіткого відокремлення функцій виконання та контролю), обмеження прямих контактів між державними службовцями та громадськістю тощо. Крім того, передбачається реформа судівництва, у тому числі статусу суддів. Також існує потреба у збільшенні прозорості публічного управління, посилення ролі громадянського суспільства, включаючи ЗМІ. У Концепції зазначається також загальна необхідність підвищення ефективності діяльності різних органів влади і правоохоронних органів та співпраці між ними, внесення змін до кримінального законодавства, створення надійної статистики тощо.
18. У Концепції вказуються пріоритетні сфери боротьби проти корупції у “найближчому майбутньому”. Однак, вона залишає на розсуд Кабінету Міністрів визначення шляхів упровадження конкретних заходів, їх пріоритетності тощо. Під час візиту GET повідомили, що Кабінет Міністрів України відповідає за розроблення плану дій щодо реалізації Концепції.
19. Розробці плану дій приділяється значна увага при здійсненні моніторингу України з боку Антикорупційної мережі ОЕСР, а надання підтримки у цьому є головною метою Проекту проти корупцією в Україні Ради Європи та Європейської Комісії (UPAC).

Кримінальне законодавство

20. Корупція є кримінально-караною, коли стосується як службових осіб у публічному секторі, так і працівників приватних осіб⁶. Кримінальний кодекс (КК) встановлює відповідальність за активне і пасивне хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, а також за специфічні злочини такі, як розкрадання майна. Проте зловживання впливом [trading in influence] не є злочином, і юридичні особи не можуть притягуватися до кримінальної відповідальності за корупцію. Разом з тим, GET повідомили, що проект закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення знаходиться на розгляді парламенту⁷.

Зловживання владою або службовим становищем (Стаття 364)

“Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони вчинені працівником правоохоронного органу, караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна”.

Стаття 365. Перевищення влади або службових повноважень

“Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, карається виправними роботами на строк до двох років або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Перевищення влади або службових повноважень, якщо воно супроводжувалося насильством, застосуванням зброї або болісними і такими, що ображають особисту гідність потерпілого, діями, карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Дії, передбачені частинами першою і другою цієї статті, якщо вони спричинили тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від семи до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років”.

Стаття 368. Одержання хабара

“Одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи

⁶ Під терміном «службові особи» розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників державної влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Особи, зазначені в статті 364 КК України, чії посади відповідно до статті 25 Закону України “Про державну службу” віднесено до 3-6 категорії (а також судді, прокурори, слідчі, голови та заступники голів державних органів та адміністративних установ, органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів) вважаються службовими особами, що займають важливі посади. Особи, зазначені в частині першій статті 9 Закону України “Про державну службу”, а також особи, чії посади відповідно до статті 25 цього ж Закону віднесено до 1-2 категорії, вважаються службовими особами, що займають особливо важливі посади.

⁷ На час прийняття цього звіту зазначений проект закону знаходився на першому читанні в парламенті.

службового становища, карається штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Одержання хабара у великому розмірі⁸ або службовою особою, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або поєднане з вимаганням хабара, карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна. Одержання хабара в особливо великому розмірі або службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна”.

Стаття 369. Давання хабара

“Давання хабара карається штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років. Давання хабара, вчинене повторно, карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої. Особа, яка дала хабар, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо стосовно неї мало місце вимагання хабара або якщо після давання хабара вона добровільно заявила про те, що сталося, до порушення кримінальної справи щодо неї органом, наділеному законом правом на порушення кримінальної справи”.

Стаття 370. Провокація хабара

“Спонування до хабара, тобто свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування чи одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара, карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років. Те саме діяння, вчинене службовою особою правоохоронних органів, карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років”.

21. КК (стаття 366) передбачає кримінальну відповідальність за службове підроблення, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей тощо. GET повідомлено, що це положення також застосовується до підроблення у приватному секторі. Крім того, стаття 212 КК передбачає кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів.
22. Відмивання доходів (“легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом”) статтею 209 КК визнається злочином. Ця ж стаття містить положення про відповідальність за неподання інформації про фінансові операції або подання неправдивої інформації.

Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

“Вчинення фінансової операції чи укладення угоди з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння⁹, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

⁸ Хабарем у великому розмірі вважається такий, що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а хабар в особливо великому розмірі – такий, що у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

⁹ Суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, у цій статті розуміється як діяння, для якого у Кримінальному кодексі передбачене покарання у формі позбавлення волі на три і більше років (за винятком діянь, охоплених статтями 207 і 212 Кримінального кодексу України), або діяння, що вважається злочином за кримінальним законодавством іншої держави, якщо Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за аналогічне діяння, в результаті вчинення якого доходи були отримані нелегально.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у великому розмірі, караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або в особливо великому розмірі, караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна”.

Стаття 209¹. Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

“Повторне умисне неподання інформації про фінансові операції або повторне умисне подання завідомо недостовірної інформації про фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу, спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, карається штрафом від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Незаконне розголошення у будь-якому вигляді інформації, яка надається спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, карається штрафом від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років”.

23. Створення, керівництво і участь в організованій злочинній групі розглядається як окремий злочин відповідно до статті 255 КК. Більше того, вчинення вищезазначених корупційних злочинів повторно, організованою групою або за попередньою змовою групою осіб є обтяжуючими обставинами, що ведуть до більш суворого покарання.
24. До юрисдикції судів України статтею 6 КК віднесено всі злочини, вчинені на території України (злочин визнається вчиненим на території України, якщо його було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України або якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України). Стаття 7 КК передбачає, що громадяни України та особи без громадянства, що постійно проживають в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, стороною яких є Україна. Однак, якщо порушник зазнав кримінального покарання за межами України, він/вона не може бути притягнений в Україні до кримінальної відповідальності за цей злочин. Стаття 8 КК передбачає, що іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні кримінальній відповідальності у випадках, передбачених міжнародними договорами, або якщо вони вчинили передбачені цим Кодексом тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

Адміністративна “криміналізація”

25. Окрім кримінального законодавства про корупційні злочини (тобто, в основному, активне й пасивне хабарництво), що міститься у Кримінальному кодексі, Закон України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.) у чинній редакції передбачає адміністративну відповідальність за корупцію. У Законі дається широке визначення корупції як незаконної діяльності чи бездіяльності, використання, отримання або надання переваг, привілеїв особою, уповноваженою на виконання функцій держави. Суб'єктами корупційних діянь за цим законом можуть бути міністри, включаючи Прем'єр-міністра, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування і військовослужбовці.

Передбачається відповідальність (за рішенням суду) у формі “штрафу” у розмірі 15-20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та звільнення з посади, інколи у поєднанні із заборобою поновлення виконання публічних функцій. (Процедура, що має бути виконана, подана нижче, у Розділі II, “Адміністративне розслідування і винесення рішення по справі про корупцію”.) У проекті Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, який має замінити закон 1995 року, також передбачається відповідальність Президента за адміністративну корупцію.

b. Аналіз

26. Інформація, зібрана GET і широко представлена у Концепції, ухваленій Президентом у вересні 2006 року, свідчить про те, що Україна значним чином вражена корупцією, яка є проблемою всієї країни та її публічних установ, як на центральному, так і місцевому рівнях. Корупція є системною масштабною проблемою. Довіра громадськості до публічних установ – включаючи судову систему – та їх представників є критично низькою, і практично немає ознак змін на краще.
27. Отже, GET переконана в тому, що корупція не може розглядатися як ізольована проблема в Україні. Вона впливає на все суспільство, і поточний рівень корупції становить реальну загрозу засадничим принципам демократії і верховенства права. Така ситуація особливо небезпечна для країни, в якій існує загальна потреба консолідації демократичних засад, її базових правил та інституцій. Тому реформи по боротьбі з корупцією в Україні повинні, перш за все, бути спрямовані на зміцнення демократичних засад, верховенства права та інституційних реформ. Це вимагає довготермінового обґрунтованого підходу та міцної політичної відданості.
28. Велика кількість зустрічей з представниками державних органів України показала, що, з одного боку, має місце дійсне політичне визнання важливості проблеми та розуміння негайної потреби у змінах. Але, з іншого боку, відсутнє єдине бачення того, яким чином вирішувати проблеми корупції. Крім того, існують політичні труднощі, пов’язані із створенням структури для координації та постійного моніторингу необхідних реформ. GET зазначає, що у минулому антикорупційні заходи в Україні, в основному, були спрямовані на корупцію як ізольоване явище, з використанням інструментів викриття та покарання. Зустрічі з посадовцями показали, що й до цього часу для більшості з них головним питанням у боротьбі з корупцією залишається підвищення ефективності цих “традиційних” інструментів, наприклад, за допомогою створення централізованої правоохоронної структури чи органу.
29. GET вважає, що довгостроковий підхід має спрямовуватися більше на попередження корупції, і що проблеми корупції мають вирішуватися одночасно з переходом публічних інституцій та їхніх службовців до прозорості і верховенства права. Тому GET задоволена тим, що Концепція “На шляху до доброчесності”, загалом підтримує такий підхід. На думку GET, Концепція містить правильний опис нагальної проблеми корупції в Україні і представляє собою надійну основу та належну точку відліку для початку суттєвих реформ. Однак, GET не побачила наявності згоди щодо того, яким чином реалізовувати Концепцію. GET сподівається, що поточна політична поляризація в Україні не вплине суттєво на згадані необхідні реформи. Завдання розроблення плану дій на основі Концепції покладено на Кабінет Міністрів. На думку GET, ефективний план дій повинен поєднувати довготермінову стратегію з цільовими середньотерміновими заходами.

30. На сьогодні боротьба з корупцією не відноситься до компетенції жодного окремого органу. Однак, у сфері забезпечення правопорядку, за викриття і розслідування корупційних злочинів відповідають чотири правоохоронні органи: Генеральна прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки і Державна податкова адміністрація. GET помітило, що обговорення питання створення нової централізованої антикорупційної структури часто зводилося до централізації функцій правоохоронних органів. Більше того, GET також почула пропозиції віднести превентивні функції до нового централізованого правоохоронного органу або структури. GET вважає, що має бути чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних реформ, як зазначено у Концепції, з одного боку, та підвищенням ефективності правоохоронної системи, з іншого боку. Ці дві функції є відокремленими, тому їх не потрібно змішувати. Більше того, бажано, щоб загальний антикорупційний орган широко представляв українське суспільство, залучивши до своєї роботи представників державних органів, а також громадянського суспільства, наприклад, приватного бізнесу, недержавних організацій, ЗМІ тощо. **GET рекомендує створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії 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.**
31. GET із задоволенням відмітила, що міжнародна спільнота є активною в Україні, оскільки, вочевидь, існує велика потреба у підтримці і допомозі. GET дізналася про численні ініціативи та проекти, спрямовані на підтримку реформ у практично всіх сферах публічного управління. Однак, також відзначено, що існує потреба у проектах, що сприяють налагодженню співпраці та координації між різними ініціативами й організаціями з тим, щоб ці проекти допомоги призводили до узгодженого процесу реформування, а не були окремими зусиллями *ad hoc*.
32. Органи влади України мають приділити увагу координації цих зусиль. Головною ж метою повинно бути розроблення Плану дій для реалізації ухваленої Президентом Концепції, котрий міститиме конкретні заходи, що треба вжити, строки виконання, відповідальних осіб тощо. **GET рекомендує 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.**
33. GET відзначає, що можна зробити низку зауважень з приводу криміналізації корупційних правопорушень, але їй також відомо про те, що передбачається внесення змін до Кримінального кодексу. Поняття “хабарництво” (статті 368-370) чітко не визначено і, за Кримінальним кодексом, охоплює тільки матеріальні переваги. Зловживання впливом не вважається злочином, а відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення обговорюється. GET вважає, що криміналізація всіх форм корупції стане чітким сигналом суспільству про недопустимість корупції в Україні. GET нагадує, що виконання Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи надалі оцінюватиметься під час третього раунду оцінки GRECO. У цьому відношенні GET відзначає, що Україна ратифікувала цю Конвенцію в листопаді 2006 року, але ще не передала Генеральному секретареві Ради Європи ратифікаційні грамоти. GET вітатиме депонування Україною відповідних ратифікаційних грамот у близькому майбутньому.

34. Також викликає стурбованість те, що притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь здійснюється за двома різними процедурами: за Законом України “Про боротьбу з корупцією”, яким передбачена протокольна форма провадження у справах про корупцію та накладання адміністративних санкцій, та в порядку кримінального судочинства, визначеного Кримінально-процесуальним кодексом. Закон України “Про боротьбу з корупцією”, що містить широке визначення корупції, надає органам влади широкі дозвільні повноваження щодо того, як вирішувати окремі справи, при цьому, як видається, існує сіра зона, у якій два види провадження перетинаються. Жоден з чотирьох правоохоронних органів, що спеціалізуються у боротьбі з корупцією, не зміг надати GET чітку відповідь щодо межі між цими двома системами. Хоча GET усвідомлює, що теоретично адміністративна процедура має використовуватися тільки тоді, коли не застосовується кримінальна, GET зрозуміла, що існування цих двох паралельних систем може створити можливості для маніпуляцій, наприклад, для ухилення від відповідальності. Більше того, адміністративна система може також використовуватися як інструмент для політичних цілей. Окрім того, GET було особливо занепокоєне, почувши, що близько 70% “адміністративних протоколів”, що оскаржувалися, були відхилені Верховним судом. GET вважає, що корупція у всіх її формах є серйозним правопорушенням, а тому має розглядатися в пріоритетному порядку системою кримінального правосуддя. **GET рекомендує 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.**

II. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ТА ЗАСОБИ, ЩО Є У РОЗПОРЯДЖЕННІ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ, ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА ПОПЕРЕДЖЕННЯ І БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

a. Опис ситуації

Правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу проти корупції

35. В Україні є два основні правоохоронні органи, які поділяють загальну відповідальність за внутрішню безпеку в Україні, - Служба безпеки України, яка, насамперед, відповідальна за збирання розвідувальних даних, та Міністерство внутрішніх справ, що контролює різні поліцейські сили (міліцію). Разом з тим, відповідно до статті 4 Закону “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.) боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи:
- а) Міністерства внутрішніх справ (поліція/міліція);
 - б) податкової міліції (Державна податкова адміністрація);
 - в) Служби безпеки України;
 - г) органів прокуратури України;
 - д) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
 - е) інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

Реформа антикорупційних правоохоронних органів

36. В Україні триває дискусія щодо можливості створення нової структури для боротьби з корупцією шляхом централізації повноважень з розслідування корупційних правопорушень. Однак, на момент візиту GET, не було чіткого розуміння формату та обсягу повноважень такої структури чи органу.

37. Проект Закону “Про засади запобігання та протидії корупції”¹⁰, який повинен замінити Закон України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.), передбачає здійснення правоохоронної функції розслідування справ про корупцію лише Міністерством внутрішніх справ (міліцією), Службою безпеки та органами прокуратури. На час візиту GET проект закону знаходився на розгляді Верховної Ради.
38. Після закінчення візиту GET повідомили про інший проект закону (ініційований членами парламенту в січні 2007 р.) про створення Державного антикорупційного комітету України, який стане “спеціалізованим правоохоронним органом, уповноваженим організувати та здійснювати системну боротьбу з корупцією і правопорушеннями, пов’язаними з корупцією, що становлять високу суспільну небезпеку життєво важливим інтересам держави та її громадян”. У проекті передбачається, що цей орган буде підпорядкований Кабінетові Міністрів, підконтрольний Верховній Раді, а у питаннях, пов’язаних з національною безпекою, - підконтрольний Президентові. Цей проект також знаходився на розгляді парламенту.

Міністерство внутрішніх справ/міліція

39. Міністерство внутрішніх справ є національним органом поліції України. Це централізоване відомство, що очолюється Міністром, котрий підпорядковується безпосередньо Кабінетові Міністрів України і є членом Кабінету Міністрів. Згідно із Законом про міліцію, основними завданнями міліції є: а) забезпечення особистої безпеки громадян; б) захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; в) запобігання правопорушенням та їх припинення; г) охорона і забезпечення громадського порядку; ґ) виявлення і розкриття злочинів; д) розшук осіб, які їх вчинили; е) забезпечення безпеки дорожнього руху; є) захист державної та приватної власності; ж) виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень (стаття 2).
40. Міліція є єдиною системою правоохоронних органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ. Міліція підпорядковується Міністру внутрішніх справ і є також підзвітною відповідним місцевим радам 27 адміністративно-територіальних одиниць.
41. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” передбачає, що в структурі Міністерства внутрішніх справ створюється спеціалізований підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю. GET поінформували, що боротьба з корупцією здійснюється підрозділом в центральному апараті в складі Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю і що цей підрозділ налічує близько 60 осіб. Цей підрозділ займається лише питаннями корупції (кримінальною та адміністративною) високопосадовців, тобто першої-четвертої категорії [державних службовців] із семи існуючих. Розслідування корупційних справ нижчих категорій здійснюється Управлінням економічних злочинів. Подібна ж структура існує й на регіональному рівні; близько восьми спеціалістів з корупційних злочинів високопосадовців працюють у кожному з 27 регіонів. GET повідомили, що спеціалісти проходять відповідне навчання, організоване Міністерством внутрішніх справ. Крім того, GET поінформували, що протягом перших 10 місяців 2005 року міліцією розслідувалося 11 кримінальних справ про хабарництво та складено 1691 протоколів про корупцію; за аналогічний період 2006 року – 4 кримінальні справи та 1592 адміністративних протоколи.
42. Порушеннями, вчиненими особовим складом міліції, займається Департамент кадрів та внутрішньої безпеки. Цей департамент отримує скарги від громадськості і може розпочати

¹⁰ На час схвалення цього звіту законопроект очікував на друге читання в парламенті.

адміністративне розслідування, але не може розслідувати підозри у вчиненні персоналом міліції злочинів, що відноситься до відповідальності прокуратури. Протягом перших 10 місяців 2006 року департаментом було складено близько 700 адміністративних протоколів. Кількість осіб особового складу міліції, що були притягнені до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь протягом 10 місяців 2005 року становила 224 особи, а протягом аналогічного періоду в 2006 році – 318 осіб.

Служба безпеки

43. На Службу безпеки, яка підпорядкована Президентові та підконтрольна Верховній Раді, також покладено завдання розслідування корупційних справ, відповідно до Закону України “Про боротьбу з корупцією”, а також Закону “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”. Служба безпеки має спеціальний підрозділ з розслідування справ про корупцію та відмивання грошей. Основними об’єктами таких розслідувань є високопосадовці України, резонансні справи щодо організованої злочинності та справи, що стосуються національної безпеки.
44. ГЕТ повідомили, що щороку Службою безпеки складається близько 2000 адміністративних протоколів та порушується близько 1000 кримінальних справ. Представники Служби безпеки критично ставляться до існуючої системи кількох правоохоронних органів, що розслідують корупційні справи, і вони надають перевагу розслідуванню корупційних справ скоординовано.

Державна податкова адміністрація

45. Державна податкова адміністрація є одним з чотирьох правоохоронних органів, на який покладено завдання розслідування корупційних справ відповідно до Закону України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.). Для цього податковій адміністрації надані звичайні правоохоронні повноваження. Окремий підрозділ займається тільки розслідуванням справ про корупцію у державних податкових органах.
46. У Державній податковій адміністрації працює близько 60000 осіб, більшість з яких має прямі контакти з населенням, а тому часто потрапляє в сприятливі для корупції ситуації. ГЕТ повідомили, що протягом перших 10 місяців 2006 року результатом розслідування корупції в межах податкової адміністрації стали близько 400 адміністративних протоколів, з яких 300 були підтримані судом. Протягом цього ж періоду до прокуратури були подані матеріали 287 кримінальних справ про хабарництво, 53 з яких завершилися висуненням обвинувачення.
47. Податкова адміністрація розробила інструменти попередження корупції. Усі претенденти на роботу проходять перевірку (наявність судимості тощо), існує Кодекс професійної етики, який, серед іншого, зобов’язує працівників повідомляти про незаконну діяльність, декларувати свої активи, усі нові співробітники проходять навчання, у кожному податковому органі є телефони гарячої лінії тощо.
48. Представники податкової адміністрації були незадоволені тим, що, відповідно до проекту Закону “Про засади запобігання та протидії корупції”, пропонується забрати функції досудового слідства у податкової міліції, оскільки податкова адміністрація накопичила особливий досвід у цій сфері.

Прокуратура / Генеральна прокуратура

49. Роль і функції прокуратури визначені Конституцією (статті 121-123). На Генеральну прокуратуру покладаються завдання: підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
50. Генеральний прокурор призначається на посаду за згодою Верховної Ради України Президентом України. Прокурор звільняється з посади Президентом. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади. Хоча строк повноважень Генерального прокурора становить п'ять років, GET поінформували, що впродовж декількох останніх років змінилося кілька Генеральних прокурорів.
51. Організація і функціонування прокуратури визначаються Законом України "Про прокуратуру". Структура є централізованою і базується на принципі підпорядкування нижчих прокурорів вищим. Прокуратура повинна діяти незалежно від будь-якого іншого державного органу. Вона виконує координуючу роль стосовно правоохоронних органів у всіх кримінальних розслідуваннях, включаючи організовану злочинність і корупцію.
52. Прокуратура має ієрархічну структуру, до якої входять Генеральна прокуратура, прокуратури у 27 регіонах, включаючи міста Київ і Севастополь, містах і районах; загалом близько 900 прокуратур. Загальна чисельність прокурорів становить близько 10000 осіб. Окрім прокурорів, на всіх рівнях прокуратури працює приблизно 1500 слідчих, прикріплених до прокуратур, у тому числі 46 – до Генеральної прокуратури. Вони провадять досудове слідство в кримінальних справах. 46. GET повідомили, що в справах про корупцію у Генеральній прокуратурі спеціалізуються близько чотирьох прокурорів, а у кожному з регіонів (27) – від двох до чотирьох.
53. GET повідомили, що прокуратура подала понад 5600 адміністративних протоколів про корупцію до суду протягом перших десяти місяців 2005 року і майже 5300 протягом аналогічного періоду в 2006 році. Близько половини таких справ були викриті в результаті розслідування, проведеного міліцією. GET поінформовано, що протягом 10 місяців 2005 року прокуратурою було направлено до суду близько 1188 кримінальних справ про корупцію та 1333 протягом аналогічного періоду 2006 року.

Реформа прокуратури

54. Протягом декількох років прокуратура є предметом обговорень навколо конституційно-правової реформи, спрямованої на приведення цього органу у відповідність до європейських стандартів. Ключовими елементами обговорення є більша незалежність від виконавчої влади, чіткіший акцент на досудовому розслідуванні і переслідуванні, а також скорочення загальних наглядових функцій.
55. Представники прокуратури повідомили GET, що підтримують централізовану систему розслідування справ про корупцію, і що прокуратура повинна виконувати координуючу роль у такій структурі.

Судова система/суди

56. Судова система України, визначена Конституцією і законом про судоустрій України, складається з *Конституційного Суду* (єдиний орган конституційної юрисдикції) і судів загальної юрисдикції. Останні утворюють єдину систему, що базується на територіальності і спеціалізації і включає загальні, господарські та адміністративні суди.
57. Найнижчу ланку утворюють *місцеві загальні суди*, які є судами першої інстанції у цивільних, кримінальних та адміністративних справах, а також у справах адміністративних про адміністративні правопорушення. Більшість справ розглядаються окремими суддями. Існує 679 місцевих загальних судів, в яких працює близько 4679 суддів.
58. Другу ланку складають *апеляційні загальні суди*, що створені у кожному з 27 регіонів. Вони є апеляційною інстанцією щодо рішень, ухвалених місцевими судами. Апеляційні загальні суди виступають в ролі судів першої інстанції у випадку найсерйозніших злочинів. У складі таких судів існують цивільна і кримінальна палати, і більшість справ розглядаються колегією з трьох суддів. У 27 апеляційних загальних судах працюють 1300 суддів.
59. Закон України "Про судоустрій України" передбачає третій рівень, що складається з Апеляційного і Касаційного судів. Ці суди так і не почали функціонувати, оскільки ухвалою Конституційного Суду у 2003 році створення касаційного суду було визнано неконституційним.
60. *Верховний Суд* є найвищим апеляційним органом загальної юрисдикції, завданням якого є забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Виконуючи це завдання, Верховний Суд виносить судові рішення і, більше того, Пленум Верховного Суду приймає рішення з певних питань політики з метою забезпечення однакового застосування законодавства усіма іншими судами. GET, серед іншого, повідомили про таке рішення відносно судової практики щодо корупційних справ (Постанова № 13 /1998) і рішення про судову практику у справах про хабарництво (Постанова № 5/2002). Верховний Суд поділяється на чотири палати (у цивільних, кримінальних, господарських і адміністративних справах). До Верховного Суду призначено 95 суддів.

Незалежність судової влади

61. У Конституції стверджується, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (стаття 125). Незалежність суддів гарантується Конституцією і законами, вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється (стаття 126). При здійсненні правосуддя судді підкоряються лише закону (стаття 129). Більше того, Конституцією встановлюється принцип суддівського самоврядування при вирішенні питань внутрішньої діяльності (стаття 130).
62. *Вища рада юстиції* відповідає за відбір і звільнення суддів, а також за дисциплінарні справи суддів. Цей конституційний орган складається з 20 членів, трьох представників, які обираються Парламентом, Президентом, з'їздом суддів, з'їздом адвокатів та з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів, а також двох членів, які призначаються конференцією працівників прокуратури. Голова Верховного Суду та Генеральний прокурор є членами за посадою.

63. Існує 13 кваліфікаційних комісій, які проводять кваліфікаційну атестацію суддів і розглядають справи про їхню дисциплінарну відповідальність.
64. Державна судова адміністрація є центральним органом виконавчої влади, що здійснює організаційне, матеріально-технічне, кадрове тощо забезпечення [судів]. Адміністрація має головний офіс у Києві та місцеві відділення у 27 регіонах. Адміністрація виконує більшість функцій, що раніше були покладені на Міністерство юстиції.

Відбір суддів

65. Суддею може бути громадянин України віком 25 років (30 – для апеляційних судів, 35 – для Верховного Суду) і більше з вищою юридичною освітою та досвідом роботи у сфері права принаймні три роки (п'ять років - для апеляційних судів, 10 років - для Верховного Суду), який проживає в Україні протягом останніх 10 років. Заяви розглядаються кваліфікаційною комісією, яка проводить іспити. Успішні кандидати або рекомендується для призначення Вищій раді юстиції, яка після власного розгляду кандидатів пропонує заявників на розгляд Президентові, або заносяться до резерву. Нові судді можуть бути призначені парламентом безстроково після проходження іспитового строку - п'ять років.

Навчання [суддів]

66. Кандидати на посаду судді або судді не повинні проходити будь-яке спеціальне навчання. Однак, деякі юридичні школи пропонують однорічну магістерську програму для майбутніх суддів. Більше того, Академія суддів, яка є освітнім закладом, створеним у 2002 році згідно із законом про судоустрій, щороку проводить навчальні курси для суддів, призначених уперше. Окрім того, щороку для суддів проводяться семінари і конференції, що організовуються державними установами, недержавними організаціями і, зокрема, міжнародними організаціями. GET не повідомили про будь-яке навчання для суддів з питань корупції.

Судова реформа

67. Варто зазначити, що протягом декількох років судова система була предметом реформ і наразі обговорення щодо потреби її подальшого реформування продовжуються. GET повідомили про Концепцію вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, ухвалену у березні 2006 року Національною комісією із зміцнення демократії та утворення верховенства права та затверджену Президентом. У Концепції висвітлені такі питання, як ефективність і незалежність судової системи, відбір і статус суддів, а також пропозиції щодо суттєвої зміни судової системи у майбутньому.
68. Варто зазначити, що на момент ухвалення цього звіту розроблялися проекти змін до законодавства України про судову систему, відбір, статус і навчання суддів; проект Закону “Про судоустрій” і проект Закону “Про статус суддів” пройшли експертизу в Раді Європи. Ці проекти були подані на розгляд до парламенту на момент ухвалення цього звіту.

Кримінальне розслідування та судовий розгляд справ про корупцію

69. Кримінальний процес в Україні базується на принципах інквізиційності та змагальності. Тоді як досудове слідство провадиться загалом за інквізиційною схемою, під час судового розгляду переважає змагальний принцип. Кримінальне судочинство, в основному,

регулюється Кримінальним кодексом (КК), Кримінально-процесуальним кодексом (КПК) і Законом України “Про судоустрій”.

70. Стаття 94 КПК передбачає такі підстави для порушення кримінальної справи:
- 1) заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян;
 - 2) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину ;
 - 3) явка з повинною;
 - 4) повідомлення, опубліковані в пресі;
 - 5) безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину.
71. Порушення кримінальної справи базується на принципі обов'язкового *проведення досудового слідства*; стаття 4 КПК передбачає *обов'язок* прокурора, слідчого або органу дізнання в межах їх компетенції порушити кримінальну справу у кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всіх передбачених законом заходів, спрямованих на розслідування злочину. З іншого боку, згідно із статтею 99 КПК, прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя, при відсутності підстав до порушення кримінальної справи, відмовляють у порушенні кримінальної справи, про що повідомляють зацікавлених осіб і установи.
72. Досудове слідство закінчується або рішенням про закриття справи або переданням справи до суду. Після винесення обвинувального висновку, слідчий передає справу прокуророві. Ухваливши обвинувальний висновок або сформулювавши новий, прокурор або заступник прокурора надсилає справу до компетентного суду.
73. Згідно з Конституцією України та Законом України “Про прокуратуру”, на прокуратуру покладається обов'язок *наглядати* за органами, що проводять дізнання і досудове слідство. Крім того, прокурор здійснює нагляд за законністю порушення кримінальної справи, відповідно до статті 100 КПК. Також законодавством передбачається можливість оскарження дій і рішень органів досудового слідства і прокурора. Наприклад, дії і постанови органів дізнання можуть бути оскаржені прокуророві або до суду, згідно із статтею 100 КПК. Стаття 99 КПК передбачає можливість оскарження рішення слідчого або органу досудового слідства про відмову у порушенні кримінальної справи прокуророві або, якщо таке рішення було видане прокурором, вищому прокуророві чи суду. Дії слідчого можуть бути оскаржені, відповідно до статті 234 КПК, як прокуророві безпосередньо, так і через слідчого або перед судом. Стаття 236 КПК передбачає, що дії прокурора при проведенні ним досудового слідства або окремих слідчих дій можуть бути оскаржені вищестоящому прокуророві або у суді.
74. Відповідно до статті 66 КК, явка з повинною, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину вважаються судом пом'якшуючими обставинами. Відповідно до статті 369 КК, особа, яка дала хабар, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо така особа добровільно заявила про те, що сталося, компетентному органу.

Проведення оперативно-розшукової діяльності (ОРД)

75. Відповідно до частини п'ятої статті 97 КПК України заява або повідомлення про злочини до порушення кримінальної справи можуть бути перевірені шляхом проведення оперативно-

розшукової діяльності. Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” регулює проведення такої діяльності. Відповідно до статті 5 цього Закону оперативні підрозділи міліції, Служби безпеки та податкової міліції можуть проводити оперативно-розшукову діяльність, яка, зокрема, полягає в знятті інформації з каналів зв’язку, фото-,кіно-, відео зйомці, перехопленню кореспонденції, проникненню в злочинну групу, використання інформаторів, здійснення контрольних закупок. Здійснення більшості вказаних оперативно-розшукових заходів можливе лише з дозволу суду та в справах про тяжкі злочини (санкція становить понад п’ять років позбавлення волі (стаття 12 КК)), наприклад зловживання службовим становищем та хабарництво, вчиненні з обтяжуючими обставинами.

Конфіденційність

76. Стаття 121 КПК передбачає, що, як правило, розголошення даних досудового слідства не дозволяється і що таке розголошення може бути здійснене тільки з дозволу слідчого або прокурора. У необхідних випадках слідчий у письмовій формі повідомляє (“попереджає”) свідків, потерпілого, цивільного позивача, захисника та інших учасників досудового слідства про обов’язок не розголошувати без дозволу дані досудового слідства.
77. Стаття 62 Закону “Про банки і банківську діяльність” визначає порядок розкриття банківської таємниці. Банки мають розкривати інформацію щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, на письмову вимогу суду або за його рішенням; органам прокуратури, Службі безпеки або іншим правоохоронним органам тощо на їх письмову вимогу. Відповідно до положень статті 66 КПК, особа, яка провадить дізнання, слідчий, прокурор і суд в справах, які перебувають в їх провадженні, мають право вимагати проведення ревізій, вимагати від банків інформацію, яка містить банківську таємницю, щодо юридичних та фізичних осіб. Виконання цих вимог є обов’язковим для всіх громадян, підприємств, установ і організацій. Відповідно до статті 14 КПК, розголошення інформації, яка містить банківську таємницю, дозволяється тільки з письмового дозволу власника такої інформації або за рішенням суду.

Захист потерпілих, свідків тощо під час кримінального процесу

78. Захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, гарантується статтею 52 КПК, в якій, серед іншого, стверджується, що такі особи мають право на захист, якщо існує реальна загроза їхньому життю або здоров’ю, житлу або майну. Право на забезпечення безпеки мають такі особи: особа, яка заявила про злочин, потерпілий, підозрюваний і обвинувачений, захисники та їх законні представники, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, а також їх близькі родичі, у разі потреби. Орган дізнання, слідчий, прокурор або суд, одержавши заяву чи повідомлення про загрозу безпеці особи, зобов’язані перевірити цю заяву, і в строк не більше, ніж три доби, а у невідкладних випадках – негайно прийняти рішення про застосування або відмову в застосуванні заходів безпеки. Орган, якому доручено здійснювати заходи безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації.
79. Відповідно до статті 52 КПК, нерозголошення відомостей про особу, взяту під захист, може забезпечуватися шляхом обмеження відомостей про неї в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та судових засідань. Приймаючи рішення про застосування заходів безпеки, орган дізнання, слідчий, прокурор, суд (суддя) вносить мотивовану постанову про заміну прізвища, імені, по-батькові особи, взятої під захист, на псевдонім. Надалі у процесуальних документах зазначається лише псевдонім, а справжнє прізвище, ім’я, по-батькові (та інша особиста інформація про особу, взяту під захист)

вказуються лише у постанові про заміну анкетних даних. Крім того, стаття 292 КПК передбачає, що у виняткових випадках суд може звільнити свідка, щодо якого здійснюються заходи безпеки, від обов'язку з'являтися в судові засідання за наявності письмового підтвердження показань, даних ним раніше. Стаття 85 КПК визначає застосування звукозапису при провадженні досудового слідства. Звукозапис може застосовуватися при допиті підозрюваного, обвинуваченого, свідка і потерпілого, очній ставці, відтворенні обстановки і обставин події та при проведенні інших слідчих дій під час досудового розслідування. Відповідно до статті 303 КПК, для забезпечення безпеки свідка, суд (суддя) за власною ініціативою або за клопотанням прокурора, адвоката чи самого свідка виносить мотивовану ухвалу про проведення допиту свідка з використанням технічних засобів з іншого приміщення, у тому числі за межами приміщення суду, та надання права учасникам процесу слухати його показання, ставити запитання та слухати відповіді на них. У разі, коли існує загроза ідентифікації голосу свідка, допит може супроводжуватися створенням акустичних перешкод. Усі ці засоби також можуть використовуватися по відношенню до інших учасників справи, які потребують захисту.

80. Не існує громадської організації, що займалася б захистом або підтримкою потерпілих, а також немає інформації чи статистики щодо віктимізації.

Адміністративне розслідування та розгляд у суді

81. Опис кримінального судочинства в справах про кримінально-карані корупційні діяння був би неповним без посилання на систему адміністративної відповідальності за корупцію, яка встановлюється Законом України "Про боротьбу з корупцією" 1995 року. Ця система, яка не вважається дисциплінарною процедурою, є механізмом, що значною мірою охоплює всіх посадовців та службовців і призводить до санкцій, подібних до штрафів та усунення з посади, при цьому остаточне рішення завжди приймається судом. Відповідно до зазначеного закону, органи, що виявляють корупційні діяння, як визначено законом¹¹, складають протокол і передають його до міліції, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації або прокуратури, які є органами, уповноваженими здійснювати адміністративне провадження.
82. Протокол передається протягом трьох днів одному з уповноважених правоохоронних органів або прокурору. Після цього правоохоронний орган/прокурор приймає рішення про порушення чи відмову у порушенні кримінальної справи, або передачі адміністративного протоколу до суду, що також має бути зроблено протягом трьох днів. GET зрозуміла, що адміністративна процедура має застосовуватися тоді, коли невиправданим є використання кримінального законодавства до корупційного діяння. Посадовці заявили, що існують чіткі правила розмежування цих двох процесів, однак, GET з'ясувала, що застосування цих правил не є уніфікованим. GET повідомлено, що адміністративна процедура набагато частіше використовується в Україні у справах про корупцію, і що значна кількість протоколів

¹¹ **Стаття 1. Поняття корупції та корупційних діянь**

Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Корупційними діяннями є:

- (а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка (який) є істотно нижчою (нижчим) від їх фактичної (дійсної) вартості;
- (б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

врешті-решт були відхилені судами з причин незавершеності розслідування та браку доказів. Деякі посадовці заявили, що “протоколи” використовуються державними органами також для демонстрації їхньої “ефективності”. GET також повідомлено, що існує ризик того, що така процедура використовується для ухилення від складнішої кримінальної процедури.

b. Аналіз

83. Існуюча правоохоронна система України складається з низки органів, які мають повноваження виявляти та розслідувати корупційні правопорушення. Ця система не тільки здається незрозумілою щодо того, хто що виконує, вона також створює значний ризик дублювання дій. Однак, важливіше те, що наявна система перешкоджає проведенню єдиної політики протидії корупції через низький рівень координації між різними органами. Більше того, законодавчі положення, що стосуються корупції, не є уніфікованими. GET розуміє пояснення існування системи “некримінальної” адміністративної відповідальності за корупційні діяння як доповнення кримінальної процедури щодо хабарництва. Однак, на практиці системі дуже важко функціонувати через велику кількість учасників. Результатом є в цілому недостатньо ефективна реакція правоохоронних органів на корупцію в Україні.
84. GET змушена визнати, що існуюча система юридичних інструментів і організація правоохоронних органів є настільки багатоманітними, що це може використовуватися для приховування корупції. Отже, GET вважає, що необхідні радикальні зміни у виявленні, розслідуванні і судовому розгляді справ про корупцію, спрямованих на підвищення ефективності у майбутньому. Як уже було зазначено у звіті, більшість необхідних удосконалень узгоджуються із загальними реформами на шляху до європейських стандартів. Також визнається, що багато реформ вже розпочато і їх слід підтримувати, у чому важливу роль має відігравати міжнародна спільнота.
85. GET розділяє точку зору, висловлену багатьма посадовцями під час зустрічей, про необхідність розв’язання ситуації, коли декілька правоохоронних органів наділені спеціальними повноваженнями щодо розслідування корупційних злочинів. На сьогодні бракує загальної координації в розслідуванні справ про корупцію. Було б доцільно запропонувати механізм, спрямований на координацію зусиль по розкриттю та розслідуванню корупційних діянь, встановлення єдиних стандартів розслідування та проведення відповідних навчань. Однак, впровадження такого механізму потребуватиме відповідного рівня спеціалізації і незалежності від будь-якого антикорупційного органу, відповідального за реалізацію загальної державної політики з боротьби проти корупції. Варто додати, що краща координація між правоохоронними органами також надасть основу для здійснення оцінки ефективності розкриття, розслідування і судового розгляду справ про корупцію, а також дозволить збирати зведену статистику замість існуючого підходу збирання даних кожним органом окремо. **GET рекомендує 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.**
86. GET вважає, що реформування прокуратури у напрямку європейських стандартів стане важливими чинником ефективної боротьби проти корупції. Знаючи про проект закону про внесення змін до конституційних положень про прокуратуру, а також юридичний висновок до проекту, наданий Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська Комісія (CDL-AD(2006)029), та користуючись інформацією, зібраною протягом візиту, GET дуже занепокоєна тим, що, як здається, прокуратурі загрожує ризик політичного впливу.

Тому, на думку GET, цей орган має стати більш незалежним від такого впливу і краще захищеним від невиправданих політичних втручань. Більше того, основна компетенція Генеральної прокуратури має полягати в здійсненні кримінального переслідування та керівництві досудовим слідством у тісній співпраці з правоохоронними органами. Система слідчих органів при прокуратурі за такої ситуації є не потрібною і може бути скасована або приєднана до правоохоронних органів. GET вважає, що така оновлена прокуратура стане природною платформою для координації розслідування корупційних правопорушень. **GET рекомендує посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим слідством і кримінальному переслідуванні.**

87. Хоча правоохоронні органи, на які покладено обов'язок розслідувати корупційні діяння (напр., Служба безпеки і міліція) мають спеціальні підрозділи по виявленню та розслідуванню корупції, GET зрозуміла, що це стосується корупційних проявів, які пов'язані з організованою злочинністю або загрожують національній безпеці. Рівень спеціалізації для виявлення інших форм корупції є менш розвиненим. У ситуації, коли Україна фактично вражена корупцією на всіх рівнях, існує потреба у спеціалізації на ширшій основі. Проблема навчання особового складу правоохоронних органів щодо боротьби проти корупції має вирішуватися за допомогою масових ознайомчих кампаній і навчання. Проходження такого навчання повинно бути обов'язковим для всього новопризначеного персоналу, а також бути частиною системи підвищення кваліфікації. Більше того, спеціальне навчання необхідне для особового складу, який спеціалізується на розслідуванні справ про корупцію. **GET рекомендує 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 проти корупції.**
88. Різноманітна інформація, зібрана GET, показує, що рівень довіри громадськості до судової системи є низьким, і що сприйняття [наявності] корупції в судах є дуже поширеним в Україні. Із самого набуття Україною незалежності проводилися реформи судової системи, спрямовані на створення незалежної судової гілки влади. Були досягнуті позитивні результати, але, незважаючи на конституційні та інші засоби захисту, вплив на процес прийняття судових рішень вважається однією з найсерйозніших перешкод для створення судової системи, що керується верховенством права. GET вважає, що якщо суди зможуть забезпечити справедливе судочинство, вони, як вища інстанція у процесі кримінального правосуддя, відіграють вирішальну роль у боротьбі проти корупції. Однак, правосуддя має не лише здійснюватися, але й виглядати як таке, що здійснюється. Тому існуючий низький рівень довіри до судової системи викликає занепокоєння.
89. Конституція передбачає незалежність суддів і встановлює, що вплив на них у будь-якій формі є неприпустимим. Тим не менше, в Україні стало звичною практикою перетворення суддів на об'єкт втручання з боку державних структур, прокурорів, юристів і ЗМІ. Більше того, система судів є надзвичайно ієрархічною, і голова суду має сильний вплив на окремих суддів. Незалежність, неупередженість та професіоналізм суддів є передумовами дієвого судівництва, і GET вважає, що необхідно вжити особливих заходів щодо процесу відбору суддів, їх навчання та їхнього статусу.
90. Інформація, зібрана GET, свідчить про те, що існуюча процедура обрання та призначення суддів є недостатньо прозорою, а тому складається ситуація, що створює сприятливі умови для зловживань або принаймні підозр в існуванні таких зловживань. Інформацію про вакансії необхідно оголошувати публічно, а відбір кандидатів має ґрунтуватися на

конкурсних засадах. Незалежність Вищої ради юстиції, відповідальної за призначення суддів, має забезпечуватися через відбір її членів. На сьогодні тільки чотири з 20 членів є суддями. Більше того, GET розуміє, що новообрані судді мають пройти випробувальний термін, проте, п'ятирічний випробувальний термін є занадто довгим, і ця система може використовуватися для здійснення незаконного тиску на окремих суддів. Нарешті, GET не може обійти той факт, що судді в Україні мають низький рівень винагороди та неналежні умови праці. **GET рекомендує: 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 справедливую винагороду, необхідну для забезпечення незалежності суддів та відповідності [винагороди] обсягу їхньої відповідальності.**

91. Більше того, GET повідомлялось, що існує потреба у підвищенні професійності суддів. У цьому відношенні GET відзначила, що на сьогоднішні новопризначені судді не зобов'язані проходити спеціальне навчання. GET вважає, що необхідно запровадити обов'язкове навчання, зокрема з огляду на те, що триває судова реформа. Однак, треба наголосити на тому, що навчання суддів потрібно проводити, повністю усвідомлюючи їхню незалежність від виконавчої гілки влади. Створення Академії суддів у 2002 році було важливим кроком, однак, вона досі не працює у повну силу. **GET рекомендує 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.**
92. GET була занепокоєна наявністю двох паралельних процедур притягнення до відповідальності за вчинення корупції, кримінальною та адміністративною, у зв'язку з чим виклала свою думку в Розділі I, Огляд антикорупційної політики в Україні (пункт 34).

III. РОЗМІР І ОБСЯГ ІМУНІТЕТІВ

a. **Опис ситуації**

93. Відповідно до Конституції, до кримінальної відповідальності не можуть бути притягнені такі категорії високопосадовців:
- Президент (стаття 106);
 - члени парламенту (стаття 80);
 - судді (стаття 126).
94. Президент України користується правом недоторканності протягом всього терміну перебування на посаді. Відповідно до офіційного тлумачення цього положення у рішенні Конституційного Суду № 19-рп/2003 від 10 грудня 2003 року, це має розумітися як неможливість притягнення Президента до кримінальної відповідальності протягом строку його перебування на посаді. Президент може бути усунений з поста парламентом в порядку імпичменту з підстав вчинення державної зради або іншого злочину. Таке обвинувачення потребує двох третіх парламентської більшості, а рішення про усунення Президента з посади вимагає більшості у три четвертих.
95. Народним депутатам гарантується депутатська недоторканність статтею 80 Конституції; вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання

у парламенті, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Члени парламенту не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Відповідно до статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України”, обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і житлового чи службового приміщення, порушення таємниці листування, телефонних розмов, електронної та іншої кореспонденції, а також застосування інших заходів, що обмежують його права і свободи, допускаються лише у разі надання Верховною Радою України згоди на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Вказані обмеження, в принципі, перешкоджають порушенню кримінальної справи.

96. Судді (на всіх рівнях) також мають гарантії недоторканності щодо кримінального переслідування, і суддя не може бути затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України (Конституція, стаття 126). Відповідно до статті 13 Закону “Про статус суддів”, суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину або примусово доставлений у будь-який державний орган в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні злочину чи адміністративного правопорушення, повинен бути негайно звільнений після з’ясування його особи. Проникнення в житло чи службове приміщення судді, проведення там огляду, обшуку або вилучення, прослуховування його телефонних розмов, огляд та вилучення його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися тільки за вмотивованим рішенням суду або судді.
97. Процедура позбавлення недоторканності народного депутата або судді встановлюється Регламентом Верховної Ради України, затвердженим постановою від 16 березня 2006 року (№ 3547). Подання про позбавлення недоторканності народного депутата має бути внесено і підтримано Генеральним прокурором, а подання відносно судді має бути підтримано та внесено Головою Верховного Суду. Варто зазначити, що стосовно певних видів процесуальних дій, таких як вилучення чи арешт, подається окреме подання (стаття 213). Відповідно до статті 215 Регламенту Верховної Ради комітет, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, відповідно до закону визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні.
98. Особі, щодо якої внесено подання, пропонується протягом п’яти днів подати письмові пояснення парламентському комітету, до відання якого належить це питання (стаття 214). Комітет у терміновому порядку здійснює підготовку цього питання, але в строк не більш як 20 днів. Комітет проводить слухання, на якому присутні особа, щодо якої внесено подання, а також Генеральний прокурор або Голова Верховного Суду, залежно від того, хто є предметом подання, народний депутат чи суддя. Комітет також може вимагати додаткової інформації, доказів тощо. На цьому етапі Голова Верховної Ради може повернути справу відповідному органу разом з вмотивованим висновком Комітету.
99. Якщо питання позбавлення недоторканності розглядається Комітетом, подання вноситься на пленарному засіданні Парламенту для представлення думки і аргументів Комітету протягом семи днів. Рішення про позбавлення недоторканності приймається простою більшістю за процедурою відкритого поіменного голосування.
100. Кримінальна справа проти народного депутата відкривається за звичайними правилами юрисдикції суду. Кримінальне судочинство щодо суддів починається в одному з апеляційних судів за рішенням Голови Верховного Суду.

101. GET повідомили, що з 1999 року було ініційовано три подання про позбавлення депутатської недоторканності, два з яких було задоволено і в задоволені одного відмовлено. Подання про позбавлення недоторканності були підготовлені у зв'язку із зловживаннями народних депутатів. GET також було поінформовано, що протягом 2006 року недоторканності було позбавлено трьох суддів. В поточному році одного суддю.

b. Аналіз

102. GET із задоволенням відмітила, що імунітети від розслідування, переслідування та винесення судового рішення в Україні надаються тільки обмеженому колу категорій посадовців. Разом з тим, GET вважає, що система імунітетів не повинна виходити за межі, необхідні у демократичному суспільстві, оскільки завжди є ризик використання посадовцями захисту у неприйнятних цілях.

103. Розглянувши ретельніше існуючі імунітети, GET із занепокоєнням відзначила, що вони є "абсолютними" за характером відносно всіх відповідних посадовців. Немає винятків для ситуацій, коли посадовців затримують на місці вчинення злочину ("*flagrante delicto*"). Такі ситуації, зокрема, стосовно серйозних злочинів, включаючи корупцію, надають посадовцям занадто високий рівень захисту. **GET рекомендує розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію.**

104. Процедура позбавлення недоторканності певним чином регулюється, проте процес розгляду подання про позбавлення недоторканності на практиці може бути надто довготривалим. Фактично, існуюча процедура може зайняти більше місяця і навіть довше, оскільки за однією і тією самою справою окреме подання має вноситися для кожного запропонованого заходу, наприклад, щодо обшуку, затримання, судового переслідування тощо. Разом з тим, сформульовано деякі критерії у формі рекомендацій, спрямовані на забезпечення процедури позбавлення недоторканності. **GET рекомендує переглянути систему імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість ухвалення швидших рішень про зняття імунітету.**

105. GET не ставить питання про те, чи дійсно потрібна така широка недоторканність для суддів, однак, вважає, що процедура позбавлення їх недоторканності є децю ускладненою.

IV. КОРУПЦІЙНІ ДОХОДИ

a. Опис ситуації

Конфіскація та інше вилучення засобів та доходів, отриманих злочинним шляхом

106. Конфіскація майна (вилучення) у правовій системі України є додатковою санкцією. Стаття 59 КК передбачає, що конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених у КК. Наприклад, відносно пасивного хабарництва (КК, стаття 368), конфіскація майна можлива тільки при одержанні хабара у "великому розмірі" (що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян). Це єдиний злочин, пов'язаний з корупцією, де можлива конфіскація в якості санкції. Ця санкція не пов'язана з доходами,

отриманими злочинним шляхом; вона може застосовуватися до будь-якого майна правопорушника (за винятком певних речей, необхідних для життя правопорушника або осіб, що перебувають на його/її утриманні).

107. Конфіскація засобів вчинення злочину ("речових доказів") дозволяється статтями 78 і 81 КПК. Такий вид конфіскації, пов'язаний зі збором доказів, є обов'язковим.
108. За інформацією українських органів влади, конфіскація доходів, отриманих злочинним шляхом, також можлива згідно з пунктом 4 [частини першої] статті 81 КПК («Вирішення питання про речові докази»), який передбачає, що «гроші, цінності та інші речі, нажиті злочинним шляхом, передаються в доход держави».
109. Конфіскація грошей не дозволяється, і закон не проводить розмежування між первинними і вторинними доходами, одержаними злочинним шляхом.
110. Конфіскація вимагає вироку суду по кримінальній справі і не допускається проти майна за відсутності особи (конфіскація *in rem*).
111. Загалом, не допускається конфіскація майна третьої особи, яка добросовісно його придбала.
112. GET не отримала статистичних даних про використання конфіскації у будь-якій формі.

Забезпечувальні заходи

113. Відповідно до статей 125 і 126 КПК, слідчий зобов'язаний зробити все необхідне для забезпечення цивільного позову. Це означає, що слідчий подає до суду клопотання про вилучення або арешт певного майна для забезпечення його майбутньої конфіскації. Описані забезпечувальні заходи застосовуються до загальної конфіскації майна в якості санкції.
114. Щодо забезпечувальних заходів, стаття 80 КПК передбачає, що речові докази зберігаються до набрання вироком законної сили. Слідчий або прокурор приймають рішення щодо арешту будь-якого майна за виключенням банківських рахунків, де необхідний дозвіл суду.
115. Наразі існують деякі правила щодо розпорядження конфіскованим майном в кримінальних справах; статтями 79-81 КПК передбачено, що речові докази, які швидко псуються, та ті, що не можуть бути повернені їх власнику, мають бути передані для реалізації відповідним установам.
116. GET було поінформовано, що загальна вартість конфіскованого майна в справах про корупцію становила 1 360 2000 грн. (≈ 2 000 000 євро) у 2005 році та 620 4000 грн. (≈ 885 000 євро) у 2006 році.

Взаємна правова допомога

117. Як правило, взаємна допомога надається при наявності міжнародної угоди. Однак, відсутність міжнародної угоди про взаємну допомогу не виключає можливість надання допомоги. При відсутності таких угод, запити про взаємну правову допомогу надсилаються на основі принципу взаємності дипломатичними каналами.

118. Україна уклала велику кількість багато- та двосторонніх угод про взаємну правову допомогу у кримінальних справах. Україна є стороною Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах (ETS 030), Конвенції про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності (ETS 141), Конвенції Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності та про фінансування тероризму (ETS198) та Європейської конвенції про міжнародне визнання рішень з кримінальних справ (ETS 070). Україна підписала, але не завершила ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173).
119. Україна є учасницею Мінської Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 року (СНД), яка охоплює питання здійснення обшуку, вилучення тощо. Більше того, велика кількість двосторонніх угод у сфері правової допомоги було укладено з іншими державами, включаючи, зокрема, сусідні країни.
120. Запити України про взаємну допомогу готуються компетентними органами України і передаються відповідним державам через Міністерство юстиції та Генеральну прокуратуру України, які є відповідальними органами за надання правової допомоги (Міністерство юстиції відповідає за надання міжнародної правової допомоги, коли справа знаходиться на стадії судового розгляду, а Генеральна прокуратура – на стадії досудового). Коли Україна одержує запит, що стосується застосування конфіскації, або інших запобіжних заходів, Генеральна прокуратура розглядає прийнятність запиту з точки зору відповідних міжнародних угод, сторонами яких є відповідна держава і Україна, та направляє такий запит на виконання до відповідного правоохоронного органу. ГЕТ повідомили про те, що в Україні розробляється проект нової редакції Кримінального процесуального кодексу України, який буде врегульовувати питання надання взаємної правової допомоги.
121. Відсутня окрема статистика щодо кількості запитів про надання взаємної правової допомоги в справах про корупцію.

Відмивання грошей

122. Як зазначалося вище, відмивання грошей відповідно до статті 209 Кримінального кодексу України є кримінальним злочином (“Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом”). Хабарництво криміналізоване в Україні і є предикатним злочином по відношенню до відмивання грошей. Однак, треба зазначити, що зловживання впливом не криміналізовано в українському законодавстві.
123. У 2001 році Україна відставала від міжнародної спільноти щодо вжиття ефективних заходів з боротьби проти відмивання грошей і була поміщена ФАТФ до переліку країн, що не співпрацюють у цій сфері. Унаслідок сильного міжнародного тиску, у 2003 році набрали чинності нормативно-правові акти щодо боротьби проти відмивання грошей і було створено орган фінансової розвідки (ГФР). Україну було викреслено з “чорного списку”, і у 2004 році вона стала членом “Егмонтської Групи”. Україна разом з Радою Європи та Європейською Комісією бере участь у програмі з удосконалення системи з боротьби проти відмивання грошей (MOLI-UA-2) та є членом Комітету експертів Ради Європи з оцінювання заходів з боротьби проти відмивання грошей (MONEYVAL).
124. Державний комітет фінансового моніторингу (ДКФМ) виконує функції органу фінансової розвідки (ОФР). Це центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У

центральному та 25 обласних управліннях працює понад 330 осіб. GET повідомили, що цей орган встановив дієву співпрацю з іншими органами, що входять до системи фінансового моніторингу, зокрема з Національним банком, Міністерством внутрішніх справ (міліцією), Службою безпеки, Державною податковою адміністрацією, прокуратурою тощо, а також із аналогічними підрозділами (органами фінансової розвідки) інших держав. Дії ДКФМ також координуються міжвідомчою робочою групою з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, що є робочим органом, створеним Кабінетом Міністрів, яку очолює Голова Держфінмоніторингу. В якості інтерактивної бази даних було створено Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, до якої приєднанні численні державні органи та установи. Положення 3-ої директиви ЄС про боротьбу з відмиванням грошей були включені до проекту закону. GET повідомили, що недоліком у системі боротьби проти відмивання грошей, серед іншого, є неприведення правил вилучення та конфіскації кримінальних активів у відповідність до європейських стандартів та відсутність гнучкої системи управління вилученими активами.

125. Відсутня окрема статистика щодо кількості повідомлень підозрілих трансакцій, коли предикатом є корупційні злочини.

b. Аналіз

126. Концепція конфіскації в Україні походить з колишньої радянської системи, в якій вона використовувалася в якості загального покарання, поряд з іншими санкціями. Цей тип конфіскації спрямований на позбавлення правопорушників їхнього майна, незалежно від того, пов'язано воно зі злочином чи ні.
127. В Україні допускається вилучення та конфіскація знарядь злочину. Навіть якщо таке вилучення та подальша конфіскація є частиною процесу збирання доказів, такий захід є достатньо ефективним у разі застосування. Однак, GET не отримала статистичних даних про частоту його застосування на практиці.
128. Можливість використання вилучення або конфіскації, передбачена Двадцятьма керівними принципами боротьби проти корупції або Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, базується на припущенні, що конфіскація доходів, одержаних злочинним шляхом, є ефективним заходом боротьби проти будь-якого злочину. Враховуючи той факт, що незаконні переваги від корупційних діянь часто мають матеріальний характер, дуже важливо передбачати конфіскацію таких доходів.
129. В Україні конфіскація доходів, одержаних злочинним шляхом, у точній відповідності до Кримінальної конвенції не передбачається. На цьому також наголошувалося при обговоренні ефективності системи боротьби з відмиванням грошей. Отже, немає нормативно-правових актів, які б передбачали можливість здійснити еквівалентну конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, або конфіскацію/вилучення доходів третіх осіб. Якби і була можливість застосовувати існуючі правила конфіскації у певних ситуаціях для конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом, GET вважає, що правову базу конфіскації і вилучення необхідно глобально оновити для приведення у відповідність до європейських стандартів. Більше того, неможливо видати ордер на конфіскацію за відсутності обвинувального вироку (*in rem*). **GET рекомендує 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 (ETS № 173).

130. GET зазначає, що є певні правила управління вилученим майном, але GET була повідомлена про те, що на практиці відсутні механізми управління вилученим майном, вартість якого швидко падає, крім майна, що швидко псується, з метою збереження його вартості до закінчення досудового слідства або судового процесу. Отже, вартість майна належним чином не захищається протягом досудового і судового процесу, що може шкодити державі або власнику. **GET рекомендує прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна.**
131. Система боротьби проти відмивання грошей в Україні розвивається у позитивному напрямку. Інформація, зібрана GET, свідчить про те, що ОФР України за досить короткий час встановив ефективну співпрацю з відповідними органами. GET також вітає розгляд Україною можливості впровадження 3-ої директиви ЄС про боротьбу проти відмивання грошей. GET впевнена, що удосконалення процесу навчання осіб, залучених до розслідування справ про корупцію, покращить ефективність системи боротьби проти відмивання грошей, і GET рекомендувала правоохоронним органам пройти таке професійне навчання (див.вище). Варто додати, що органи, які зобов'язані подавати інформацію про підозрілі трансакції до Державного комітету фінансового моніторингу, також мають розуміти процес виявлення проявів корупції. *GET відмічає, що Державний комітет з фінансового моніторингу (ДКФМ) повинен координувати навчання з виявлення проявів корупції для органів, які зобов'язані звітувати про підозрілі трансакції до ДКФМ, із залученням відповідних органів, що входять до міжвідомчої робочої групи.*

V. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ І КОРУПЦІЯ

a. Опис ситуації

132. Конституція України прийнята у 1996 році, зі змінами, внесеними у 2004 році законом 2222-IV, що набув чинності 1 січня 2006 року. Чинна Конституція передбачає парламентсько-президентську форму влади в державі. Конституція визначає принципи реалізації державних повноважень та поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову (стаття 6). Більше того, Конституцією гарантується місцеве самоврядування (стаття 7).
133. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).
134. Систему адміністративно-територіального устрою України складають 27 регіонів, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, визначений законом (стаття 133). Публічне управління здійснюють центральна і місцеві адміністрації, але немає ані конституційного, ані правового визначення поняття публічного управління. Хоча немає загального закону про адміністративні процедури на центральному рівні (тільки проект кодексу), існує закон про місцеві державні адміністрації. У цьому законі проводиться розмежування між самоврядними повноваженнями та делегованими повноваженнями (тобто державними повноваженнями).

135. Публічні функції в Україні характеризуються як державна або публічна служба. До публічної служби відносяться специфічні посади, діяльність на яких регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, такі як судді, прокурори і міліціонери. Державна служба охоплює більш загальні посади у державних органах. Державна служба регулюється Законом про державну службу від 1993 року (ЗДС). Сфера дії ЗДС поширюється у деякій мірі на службу у місцевих органах, наскільки це не суперечить закону про службу в органах місцевого самоврядування. ЗДС визначає статус державних службовців, категорії посад, відповідальність і права, етику служби, дисциплінарні заходи тощо. Головне Управління державної служби України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який є координуючим органом державної служби при Кабінеті Міністрів. В Україні близько 260000 державних службовців, дві третини з них працюють у системі центрального управління і одна третина у територіальних підрозділах.
136. Однак, більшість осіб, зайнятих на службі у публічній сфері, не є державними службовцями¹². Вчителі, працівники сфери здоров'я і адміністративний персонал публічного сектору не підпадають під сферу дії ЗДС. Ці категорії охоплені Кодексом про працю (1971 р.).
137. З 2004 року державна служба реформується. Проект закону про державну службу був представлений GET.

Антикорупційна політика

138. Не існує загальної антикорупційної політики для всіх гілок публічного управління, однак, Конституція і велика кількість законів передбачають попередження корупції у різних гілках влади. Закон про боротьбу з корупцією (1995 р.) спрямований на визначення правових та інституційних заходів для попередження корупції у публічному управлінні, а також на виявлення, розслідування і винесення рішень з цих питань. Закон містить визначення корупції (значно ширше за положення кримінального законодавства) і охоплює практично всіх посадовців, включаючи державних службовців. Закон містить розділ про попередження корупції, в якому зазначено, що посадовці не мають права чинити, і, у загальних термінах, як уникнути конфлікту інтересів і забезпечити неупередженість. Основна частина Закону присвячена контролю над корупційними злочинами і відповідальності за них.
139. GET також надали проект Закону України «Про засади попередження і протидії корупції», що має замінити закон 1995 року. У тексті проекту розширено перелік посадових осіб (наприклад, було включено Президента України), на яких поширюватиметься дія закону і зазначено основні принципи попередження корупції, обмеження щодо подарунків, рекомендації відносно створення кодексів поведінки і відносин з громадськістю для впровадження превентивних заходів. Є частина, присвячена адміністративній відповідальності.
140. В Указі 742/2006 щодо схвалення Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», Президент України відмітив широкий ряд недоліків державного управління, а також надав перелік необхідних удосконалень у державних органах та органах місцевого самоврядування. На час візиту GET, питання реалізації заходів, запропонованих у Концепції, розглядалися у Секретаріаті Кабінету Міністрів України з метою розробки Плану

¹² Термін «публічний службовець» використовується у цьому звіті для визначення всіх категорій службовців сфери публічного управління.

дій, в якому планувалось визначити конкретні заходи, які треба здійснити, термін їх виконання і органи, відповідальні за виконання вказаних заходів.

Прозорість

141. Доступ до офіційної інформації регулюється статтею 34 Конституції, відповідно до якої кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Однак, здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
142. Загальні правові основи доступу до офіційної інформації викладені у Законі про інформацію (ЗПІ). Відповідно до статті 2 цього Закону, метою Закону є встановлення загальних правових принципів отримання, використання, поширення і зберігання інформації, закріплення права особи на інформацію у всіх сферах суспільного і державного життя.
143. Стаття 9 ЗПІ передбачає, що всі громадяни, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей. Стаття 10 цього самого закону встановлює, що право на інформацію забезпечується державними органами на центральному і місцевому рівнях через інформаційні послуги і спеціальні інформаційні механізми, а також здійснення контролю і встановлення відповідальності за порушення законодавства.
144. У ЗПІ подана класифікація різних типів інформації, такої як статистична інформація, масова інформація, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування (різна інформація, від законодавства до публічних виступів), інформація про особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, первинна і вторинна інформація тощо.
145. Стаття 29 ЗПІ передбачає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом публікації в офіційних виданнях, поширення її засобами масової комунікації або безпосереднього її надання зацікавленим особам. Стаття 30 стосується інформації з обмеженим доступом, яка поділяється на конфіденційну (приватну) та таємну. Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у розпорядженні фізичних або юридичних осіб і поширюються на їхній власний розсуд. До таємної інформації належить інформація, що належить державі, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Окремий закон про державну таємницю визначає, яка інформація є таємною і класифікує інформацію на “таємну”, “цілком таємну” і “особливої важливості”.
146. Відповідно до статті 22 Закону України «Про державну таємницю», доступ до державної таємниці надається дієздатним громадянам України віком від 18 років, які потребують його за умовами службової, виробничої, наукової або науково-дослідницької діяльності або навчання, наказом або письмовим розпорядженням керівника органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, де працює, перебуває на службі чи навчається громадянин. Стаття 23 цього Закону передбачає, що доступ до державної таємниці не надається за відсутності у громадянина обґрунтованої необхідності в роботі із секретною інформацією, іноземцям, громадянину, який відмовився

взяти на себе письмове зобов'язання щодо збереження державної таємниці, за наявності у громадянина судимості за тяжкі злочини, психічно хворим особам тощо. Дотримання закону про державну таємницю контролюється Службою безпеки України.

147. Запити щодо доступу до офіційних документів завжди подаються у письмовій формі, із зазначенням повного імені, адреси і назви потрібного документу (стаття 32 ЗПІ). Такі запити розглядаються протягом 10 днів (стаття 33), а задоволення запиту здійснюється протягом місяця. Відхилений запит можна оскаржити у вищому органі адміністрації і, нарешті, у суді.
148. Основні вимоги до проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю визначені "Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики", ухваленим Постановою Кабінету Міністрів (№ 1378 від 15 жовтня 2004 року). Консультації з громадськістю проводяться з питань, пов'язаних з соціальним та економічним розвитком держави та іншими життєво важливими інтересами суспільства. В обов'язковому порядку проводяться консультації щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання, звітів про витрачання бюджетних коштів, інформації про роботу Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів влади.
149. Організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням державної політики або виступає головним розробником нормативно-правового акта. Для координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади утворюються консультативно-дорадчі органи – громадські ради. До складу громадських рад включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Публічні обговорення можуть складатися з конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, "круглих столів", зустрічей з громадськістю, громадських приймалень, теле- або радіо дебатів, інтернет-конференцій, телефонних "гарячих ліній", інтерактивного спілкування в інших сучасних формах. Кожного року органи виконавчої влади складають орієнтовний план проведення консультацій відповідно до процедури, ухваленої до початку року, що оприлюднюється у засобах масової інформації, на веб-сайтах тощо. Представники громадськості можуть пропонувати проведення громадських обговорень. GET було повідомлено, що практично всі органи виконавчої влади та інші державні органи мають власні веб-сайти, на яких розміщують інформацію про діяльність органу. Доступ громадськості до вказаних веб-сайтів не обмежений.

Оскарження адміністративних рішень

150. GET повідомили, що не існує єдиної правової основи для дій різних адміністративних установ при реалізації їх повноважень. Ієрархія норм не завжди чітка, і часто немає стандартизованих процедур для державних органів. GET не змогла дізнатися, якою мірою дії адміністративних органів можуть бути оскаржені за апеляційною процедурою у тому самому органі, нижчому органі або взагалі за межами адміністрації. GET повідомили, що розробляється проект Адміністративного процедурного кодексу, спрямований, серед іншого, на регулювання порядку видання адміністративних актів, уникнення дискреційних повноважень, свавілля та можливостей корупції. Цей проект був поданий на розгляд до

Парламенту. Проект Кодексу також передбачає внутрішній перегляд рішень і процедуру апеляційного звернення до вищих адміністративних органів.

151. Конституцією гарантується право кожного на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадовців і службовців (Стаття 55). Зокрема, рішення тощо державної адміністрації може бути оскаржене зацікавленою стороною за процедурою адміністративної апеляції. Така процедура встановлюється Кодексом адміністративного судочинства (2005 р.). На час візиту GET система адміністративних судів була створена, але не працювала на повну потужність. Перша інстанція була представлена загальними судами, а друга, тимчасово, – загальними апеляційними судами. Вищий адміністративний суд деякою мірою почав працювати у 2005 році. GET зрозуміла, що Верховний Суд є найвищою інстанцією в адміністративному судочинстві. GET повідомили, що існує нагальна потреба у завершенні реформи судової системи – включаючи спеціалізовані суди – для відправлення правосуддя в адміністративних справах.

Механізми контролю

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен)

152. Відповідно до статті 55 Конституції кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Уповноваженого з прав людини). Цей інститут, що регулюється Законом про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод (стаття 101). Уповноважений призначається парламентом за пропозицією Голови Верховної Ради або пропозицією, підтриманою не менш, ніж однією четвертою народних депутатів. Повноваження Уповноваженого не пов'язані з повноваженнями Парламенту. Уповноважений має право ініціювати справи у Конституційному Суді про конституційність правових актів. Уповноважений скористалася цим правом у 2004 році, коли оскаржила виборчі права громадян у зв'язку із внесенням змін до Закону про вибори Президента, результатом чого стало анулювання Конституційним Судом декількох положень закону як неконституційних, що підготувало ґрунт для так званої Помаранчевої Революції.
153. Уповноважений має широку компетенцію, яка поширюється на всі сфери і органи державної влади, включаючи суди, а також органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Уповноважений виконує свої функції на основі скарг фізичних осіб, парламентарів та з власної ініціативи. Розглядаючи скаргу, Уповноважений пояснює, які заходи повинен здійснити заявник до того, як Уповноважений передасть скаргу до органу, що має повноваження розглянути справу (як правило, це орган, на який скаржаться). Уповноважений контролює розгляд скарги компетентним органом.
154. Уповноважений щорічно звітує перед парламентом про свої спостереження та дії. У разі потреби Уповноважений подає до парламенту спеціальні звіти. Парламент на основі таких звітів може видавати резолюції. Представники Уповноваженого пояснили GET, що вона отримала близько 100 000 скарг від фізичних осіб у 2006 році. Хоча Уповноважений не розглядає питання про корупційні злочини як такі, багато скарг стосувалися певних форм корупції. Декілька скарг стосуються суду і процесу правосуддя (справедливого судочинства і професіоналізму суддів). Часто надходять скарги на місцеві органи влади, корупцію у різних сферах діяльності, таких як питання реєстрації землі, приватизація, медична допомога, усиновлення дітей, освіта тощо. Більше того, GET повідомили, що багато скарг стосуються місцевих органів влади, яким бракує необхідного громадського моніторингу.

Також GET повідомили, що рівень корупції в Україні зростає, хоча контроль за виконанням закону у цій сфері підвищується. Але заходи для вирішення проблеми на потрібному рівні є недостатніми. *Між іншим*, було зазначено, що хабарі дорожній міліції дуже поширені в Україні, але правоохоронні органи нічого не роблять для притягнення міліціонерів до відповідальності за вчинені корупційні діяння.

Про звернення громадян

155. Громадяни також мають право ініціювати розслідування правоохоронними органами проти посадовців, які підозрюються у здійсненні незаконної діяльності, відповідно до Закону про звернення громадян (1999).

Зовнішній аудит: Рахункова палата

156. Рахункова палата є найвищим органом зовнішнього аудиту в Україні. Це контролюючий орган, що створений Верховною Радою, підпорядковується і несе відповідальність перед нею. Конституція передбачає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за надходженням коштів до державного бюджету України та їх використанням (стаття 98). Рахункова палата здійснює контроль на основі принципів законності, планування, об'єктивності, незалежності і прозорості.
157. Рахункова палата була створена у 1996 році відповідно до Закону про Рахункову палату, але тільки з 2004 року почала проводити повні перевірки, тобто управлінський, фінансовий аудит і аудит результатів діяльності. При цьому до її компетенції входять будь-які публічні установи, що отримують державне фінансування. Це означає, що Палата також проводить перевірки місцевих адміністрацій відносно коштів, які вони отримують з державного бюджету (У всіх інших випадках місцеві органи влади перевіряються "КРУ", див. нижче). Кожна державна установа має перевірятися раз на два роки.
158. Завданнями Рахункової палати, відповідно до закону, є організація і здійснення зовнішнього контролю за своєчасним виконанням видаткової частини державного бюджету України; витрачанням бюджетних коштів за обсягами, структурою та цільовим призначенням; здійснення контролю за внутрішнім і зовнішнім боргом; визначення доцільності та ефективності видатків державних коштів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм, контроль за дотриманням законності надання позик і економічної допомоги та контроль за законністю та своєчасністю руху коштів державного бюджету та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках.
159. У Рахунковій палаті працює понад 400 осіб, 260 з яких виконують контрольні функції. Вона має підрозділи у Києві та областях. Палатою керують Голова, який обирається парламентом на сім років (можливе одне переобрання), перший заступник, секретар палати та десять головних інспекторів. Ці посадовці входять до Колегії палати. Протягом 1997-2005 рр. були проведені перевірки 4188 підприємств. Протягом цього періоду було виявлено незаконне використання коштів на суму 25,2 млрд. грн (\approx 3,7 млрд євро) та неефективне використання 15,7 млрд. грн (\approx 2,2 млрд євро). Стаття 26 закону про Рахункову палату передбачає, що при виявленні адміністративних або кримінальних злочинів Рахункова палата передає відповідні матеріали до правоохоронних органів. З моменту створення палати до прокуратури було передано понад 100 матеріалів перевірок, 33 з яких були подані протягом 2005 року та першої половини 2006 року.

160. У палаті немає спеціалізованого персоналу для роботи з питаннями корупції, і корупція не розглядається як окремий напрямок. Тим не менше, палата час від часу при проведенні перевірок натикається на підозри на корупційні злочини. Рахункова палата тісно співпрацює з правоохоронними органами, а також з прокуратурою, і ухвалила меморандум про взаєморозуміння з Міністерством внутрішніх справ (міліцією).
161. Аудиторські звіти Рахункової палати публічно оприлюднюються після ухвалення палатою.
162. Рахункова палата є членом INTOSAI з 1998 року та EUROSAI з 1999 року.

Внутрішній фінансовий контроль: Міністерство фінансів

163. Міністерство фінансів відповідає за внутрішній фінансовий контроль в Україні. На сьогодні він складається з централізованого контролю, який здійснюється Державним казначейством і Державним контрольно-ревізійним управлінням (КРУ), останнім керує Кабінет Міністрів через Міністерство фінансів. Крім того, кожен міністр має повноваження на проведення внутрішніх перевірок в межах своєї компетенції. Планується замінити поточну систему контролю системою обліку та звітності на основі європейських сучасних принципів.
164. *Державне казначейство* було включено до Міністерства фінансів у 2005 році (до цього воно було незалежним органом). У ньому працює понад 400 осіб у головному управлінні та понад 16000 у різних установах, на центральному та місцевому рівнях. Державне казначейство відповідає за виконання бюджету і контроль за фінансовими зобов'язаннями і місцевими бюджетами. Державне казначейство, разом із Рахунковою палатою і Міністерством фінансів, встановлює єдині правила звітування про виконання державного бюджету.
165. *Державна контрольно-ревізійна служба (КРУ)* з 2000 року діє при Міністерстві фінансів України, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Закон про КРУ визначає статус і порядок функціонування цього органу. КРУ наглядає за виконанням бюджету під час запланованих і *спеціальних* перевірок на центральному та місцевому рівнях. КРУ контролює 92000 підприємств протягом циклу у три роки. Близько 20% припадає на *спеціальні* перевірки, зумовлені, зокрема, звітами правоохоронних органів.
166. У КРУ працює 9 000 осіб, розподілених між центральним та регіональними управліннями. GET повідомили, що для вирішення проблем корупції у службі КРУ розроблено власну процедуру підбору персоналу та систему винагородження. Інспектори проходять навчання у КРУ. Персоналу надається посібник з навчання. GET отримала інформацію про те, що інспектори КРУ у своїй роботі підпадають під значний вплив керівництва. Більше того, КРУ зовсім не впливає на внутрішні перевірки, що проводяться власне міністерствами. У Міністерстві фінансів є відділ внутрішнього контролю, який розглядає скарги на персонал.

Державні закупівлі

167. Державні закупівлі в Україні, в основному, регулюються Законом про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Цей закон охоплює організації в рамках центральних і місцевих органів влади, а також державні і приватні підприємства, в яких частка держави становить щонайменше 50%. Певні сфери, такі як постачання енергії та води і телекомунікації виключені зі сфери дії закону. Правила закупівель застосовуються до

договорів на послуги на суму щонайменше 30 000 грн (\approx 6 000 євро) та на роботи на суму щонайменше 300 000 грн (\approx 60 000 євро).

168. Інституційна основа системи державних закупівель змінилася із внесенням змін до законодавства про закупівлі, що вступили в силу в березні 2006 року. GET пояснили, що основними цілями змін були підвищення контролю і прозорості системи, враженої корупцією та подібними діями. До змін, *Департамент державних закупівель (ДДЗ)* Міністерства економіки був саме тим підрозділом, що відповідав за координацію закупівель. Однак, будучи залежним підрозділом, він відповідав за забезпечення реалізації державної політики у сфері закупівель, тобто розробку нормативно-правових актів у сфері закупівель, звітування перед Кабінетом Міністрів, парламентом та Рахунковою палатою, навчання, міжнародну співпрацю тощо. ДДЗ також був контролюючим органом щодо обліку та перегляду скарг, поданих учасниками до укладення закупівельних угод, і міг передавати правоохоронним органам матеріали про виявлені порушення. ДДЗ також відповідав за публікацію "Бюлетеня закупівель" з оголошеннями про закупівлі. Тендерна палата (ТП) була заснована для участі громадськості у формулюванні і реалізації державної політики у сфері державних закупівель (прозорість, ефективність тощо). Ця НДО, в якій працює 70 осіб, фінансується за рахунок незначних членських внесків добровільних організацій. До складу Комітету входять представники уповноваженої установи і по одному представнику Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Рахункової палати, Державного казначейства, а також члени парламенту.
169. Відповідно до змін у законодавстві про закупівлі, що набрали чинності в березні 2006 року, ДДЗ як уповноважений орган, відповідальний за координацію державних закупівель в Україні, був ліквідований, а його функції були передані іншим органам. Антимонопольний Комітет (АМК) став центральним уповноваженим органом у сфері закупівель. Більше того, була створена нова Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель, до якої входять представники Рахункової палати, Державного контрольно-ревізійного управління і Державного казначейства, а також три народні депутати. Комісія також залучена до процесу прийняття рішень. Нарешті, окрім попередніх функцій, Тендерній палаті були надані повноваження розміщувати інформацію про тендери в Інтернеті або у друкованих засобах.
170. Учасник тендеру, який бажає поскаржитися на порушення процедури закупівель, має звернутися до Спеціальної контрольної комісії з питань державних закупівель, яка відповідає за перегляд процедури (раніше це було у віданні ДДЗ). Скарга також подається до Тендерної палати для висловлення ним думки до прийняття рішення. Контроль за державними закупівлями, в основному, здійснюється Державним казначейством, Державним контрольно-ревізійним управлінням (КРУ) і Рахунковою палатою. GET у цьому відношенні помітила, що КРУ і Державне казначейство залучені до всіх стадій процесу контролю закупівель.

Прийом на службу, просування по службі і превентивні заходи

171. Як зазначалося вище, існує дві категорії працівників у державному управлінні: діяльність яких регулюється Кодексом про працю і спеціальним законодавством, та державні службовці, діяльність яких регулюється законом про державну службу (ЗДС). Існує сім категорій державних службовців, які поділені на 15 рангів. Категорії визначаються рівнем посади (кат. 1 - найвища; наприклад, голова центрального органу, кат. 7 – найнижча). Ранги впливають на рівень заробітної плати і пенсії.

172. ЗДС визначає обмеження щодо можливості працювати на державній службі, зокрема щодо недієздатних осіб, осіб, що мають судимість, несумісну з посадою, і осіб, які за посадою підпорядковуватимуться у роботі родичам.
173. Прийом на роботу у державних органах, які не є частиною державної служби, регулюється Кодексом про працю, який не містить спеціальних положень щодо цього. Відносно державних службовців, ЗДС містить норму, що громадяни України мають право рівного доступу до державної служби, за умови, що вони одержали відповідну освіту і пройшли професійну підготовку (стаття 3). Крім того, ЗДС передбачає, що прийняття на державну службу на посади третьої-сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі і що дані про вакансії на посади цих категорій підлягають оприлюдненню не пізніше, як за один місяць до проведення конкурсу. Перша та друга категорії не включаються, оскільки вони підлягають політичному призначенню, як і інші посади, такі як особисті радники і голови прес-служб міністрів. Більше того, Кабінет Міністрів встановив, що прийом на роботу проводиться окремими державними органами і установами.
174. GET дізналася, що посади державних службовців на початковому етапі не є привабливими, частково через низький рівень заробітної плати, порівняно з приватним сектором, але також через погані умови роботи і сприйняття державної служби як неперспективної і нетворчої. GET повідомили, що внаслідок цього найняти кваліфікований персонал дуже важко.
175. Просування у державній службі, відповідно до ЗДС, здійснюється на основі принципу конкуренції.

Навчання

176. ЗДС передбачає, що одним з основних обов'язків державного службовця є підвищення його/її професійної кваліфікації (стаття 10). Більше того, у статті 29 передбачено, що державним службовцям створюються умови для навчання, і що вони повинні проходити навчання у відповідних освітніх установах принаймні кожні п'ять років протягом служби. У 1995 році Президент України створив Національну академію державного управління (НАДУ) для навчання державних службовців на центральному і місцевому рівнях. Голова Академії, Ректор, призначається Президентом і звітує перед ним. Ця установа надає як початкове фахове навчання, так і здійснює підвищення кваліфікації. Академія також є дослідницьким інститутом, що співпрацює з міжнародною спільнотою. У 1997 році Кабінет Міністрів затвердив навчальну програму. Програма навчання державних службовців на центральному і місцевому рівнях була ухвалена Указом Президента України у 2000 році (№ 1212). Головне управління державної служби повідомило, що існує спеціальне навчання для державних службовців з таких питань запобігання корупції.
177. GET дізналася, що на практиці навчання менш розвинене, ніж це передбачено законодавством і нормативно-правовими актами. Їй не стало відомо про жодну ґрунтовну програму, пов'язану з проблемами корупції і боротьби з цим явищем, реагуванням на корупцію з боку посадових осіб, у тому числі державних службовців.

Конфлікт інтересів

178. Конституція і різні закони встановлюють певні обмеження з метою уникнення конфлікту інтересів/несумісності Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих

рад (статті 78 і 103 Конституції, статті 6 і 7 закону про статус депутатів місцевих рад, статті 12, 50, 51, 55 і 56 закону про місцеве самоврядування).

179. Закон про боротьбу з корупцією (1995 р.) містить обов'язок «державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави» уникати ситуації потенційного конфлікту інтересів (Розділ II). У Статті 5 наведений перелік того, що посадовці не можуть чинити від імені держави. Перелік включає заборону надавати перевагу будь-якій особі, використовуючи його/її повноваження; займатися підприємницькою діяльністю, пов'язаною з діяльністю державного органу, в якому він/вона працює; забороняти доступ до публічної інформації. Однак, стверджується, що ці вимоги не застосовуються до виборних представників на місцевому рівні, які поєднують виборні посади з іншою професійною діяльністю. Більше того, державні службовці не мають права надавати перевагу будь-кому з метою отримання матеріальних чи інших вигод, а також незаконно втручатися в діяльність інших посадових осіб, використовуючи своє посадове становище з метою чинення перешкод, діяти в якості третьої особи у справах, пов'язаних з виконанням функцій держави, або надавати незаконні переваги при прийнятті нормативно-правових актів або рішень.
180. GET також стало відомо про розробку проекту кодексу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в якому містяться правила поведінки посадовців, а також правила, спрямовані на попередження і уникнення конфлікту інтересів.
181. На час візиту GET не було правил або практики обмежень для посадовців щодо можливості переходу на роботу з державного у приватний сектор («двері, що обертаються»). Однак, проект кодексу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, включає правила регулювання цієї сфери.
182. У державних органах існують системи *ротації персоналу*. GET повідомили, що це має місце, наприклад, для службовців митної служби. Уведення періодичної ротації посадовців передбачається Указом Президента України № 367 від 24 квітня 1998 року, а також стратегією системного реформування державної служби України (Указ Президента України № 599 від 14 квітня 2000 року).

Подарунки

183. Закон про боротьбу з корупцією (1995 р.) передбачає, що незаконне одержання у зв'язку з виконанням функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття предметів або послуг шляхом їх придбання за ціною, яка є істотно нижчою від їх фактичної вартості, вважається корупцією, адміністративним правопорушенням, за який передбачається штраф і, можливо, втрата посади, як зазначено вище у цьому звіті. Такі подарунки або винагороди розглядаються як державне майно (Розділ 1, стаття 1).
184. У проекті Закону України «Про засади попередження і протидії корупції» (на розгляді в парламенті), що має замінити вищевказаний закон про боротьбу з корупцією, зберігаються положення про адміністративну відповідальність, однак міститься чітка загальна заборона на одержання подарунків, за винятком окремих ситуацій, передбачених законом.
185. Більше того, у проекті Кодексу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, цілий розділ присвячено подарункам і винагородам. Текст включає визначення поняття подарунку, розмежування між офіційними і особистими подарунками, прямими і побічними подарунками тощо. Він також встановлює мінімальну вартість окремого

подарунку, а також загальну вартість подарунків за рік тощо. Оскільки це проект закону, детально він не розглядається.

Кодекси поведінки/етики

186. Стаття 10 ЗДС стверджує, що державні службовці зобов'язані дотримуватися правил Конституції і законодавства для забезпечення ефективної діяльності державних органів, виконання рішень державних посадовців і державних органів, охорони державної таємниці, підвищення професійної кваліфікації, а також бути відповідальними і ініціативними.
187. ЗДС також встановлює деякі етичні норми, такі як добросовісне виконання державними службовцями своїх професійних обов'язків, поведження з громадянами, керівництвом і колегами з повагою, забезпечення належної взаємодії і попередження дій чи поведінки, що шкодять державній службі.
188. GET повідомили, що існують загальні правила поведінки державних службовців (№58/2000, зареєстровані Міністерством юстиції № 783/5004 від 2000 р.). Ці правила базуються на таких принципах Конституції і законодавства, як справедливість, неупередженість і повага до громадян, і спрямовані на покращення іміджу державної служби і репутації державних службовців, а також на інформування громадян про те, якої поведінки вони можуть чекати від державних службовців. Невиконання цих правил може, відповідно до них, тягти за собою санкції, передбачені ЗДС, Кодексом про працю та Законом про боротьбу з корупцією.
189. GET повідомили, що спеціальні державні службовці, такі як прокурори, судді, міліція і митники, мають власні етичні кодекси. Вони, як і більшість інших кодексів, супроводжуються дисциплінарними санкціями, від догани до звільнення.
190. Представники Головного управління державної служби повідомили GET, що проект Кодексу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави (підготовлений Міністерством юстиції), розглядається як майбутній Кодекс етики для державних посадовців, включаючи державних службовців. Розділ 2 проекту містить перелік "загальних вимог до доброчесної поведінки". GET повідомили, що якщо цей проект буде ухвалено, це призведе до скасування більше 3 000 нормативно-правових актів різних виконавчих органів.

Інформування про факти корупції

191. Відповідно до статті 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією» керівники міністерств, департаментів, державних підприємств, установ і організацій та їх структурних підрозділів повинні в межах своєї компетенції вживати заходів для попередження корупції (як визначено цим законом). Більше того, вони повинні негайно повідомляти один з правоохоронних органів, визначених законом, тобто міліцію, Службу безпеки України, Державну податкову адміністрацію або прокуратуру про підозри щодо проявів корупції.
192. Жодні інші форми повідомлення про факти корупції не передбачаються у чинних нормативних актах, за винятком випадків організованої злочинності – і немає окремого акта про захист осіб, які добровільно повідомили своє керівництво про факт корупції (захист інформаторів, «свистунів»).

193. Проект Кодексу доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, містить правило про те, що посадовці самостійно оцінюють законність рішення або наказу, і якщо вони вважають його незаконним, негайно у письмовій формі повідомляють про це керівництво або орган, відповідальний за виконання Кодексу. Якщо посадовець отримує від керівника обґрунтоване пояснення, він/вона може виконувати наказ, не несучи відповідальність, якщо він/вона повідомляє про це наглядовий орган. З другого боку, якщо посадовець вважає рішення незаконним і існує реальна загроза суспільним і державним інтересам, він/вона зобов'язаний повідомити про це правоохоронним органам.

Дисциплінарні заходи

194. Дисциплінарні заходи можуть застосовуватися до державних службовців, відповідно до статті 14 ЗДС, за неналежне виконання обов'язків, зловживання службовим становищем, порушення правил державної служби або дії, що дискредитують репутацію державних службовців або державної служби. Більше того, стаття 22 встановлює, що зловживання службовим становищем, яке наносить шкоду громадянам або державі, є основою для внутрішнього розслідування. ЗДС передбачає певні покарання для державних службовців, такі як виговор, відмова у просуванні у посаді тощо. Однак, державний службовець також може бути звільнений з посади, відповідно до положень Кодексу законів про працю, який застосовується згідно із статтею 30 ЗДС.
195. Існують спеціальні процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності і стягнення, передбачені для певних посадових осіб, таких як міліція, прокурори і судді. Посадові особи, які не мають спеціального статусу, підпадають під дію Кодексу законів про працю.
196. При розгляді питання про притягнення до певного виду відповідальності за корупційні діяння, справа, у першу чергу, повинна розглядатися як кримінальна (за Кримінально-процесуальним кодексом), потім – як адміністративна, потім – як дисциплінарна. GET зрозуміла, що притягнення до дисциплінарної відповідальності не виключає ініціювання кримінального або адміністративного провадження у тій самій справі. Більше того, факти, що свідчать про дисциплінарну відповідальність, виявлені у ході кримінального або адміністративного провадження, можуть бути передані органами кримінального правосуддя або правоохоронними органами відповідним державним органам для вжиття дисциплінарних заходів.

Аналіз

197. Загальне сприйняття державної влади в Україні як недостатньо ефективною, прозорою і упередженою, враженою корупцією та різними формами політичного впливу, викликає серйозне занепокоєння станом усієї існуючої системи. Україна знаходиться посередині на шляху трансформації до демократичної моделі, багато суттєвих змін і реформ було проведено. Тому, на сьогодні публічне управління являє собою поєднання старих успадкованих рис і сучасних принципів. Результатом цього є плутанина у нормативно-правових актах, яким часто бракує узгодженої структури і які через це створюють можливості для зловживань. Деякі реформи, такі як створення Рахункової палати, видаються досить успішними, але здійснюються й інші реформи, запропоновані для виправлення непередбачених недоліків. GET вважає, що у майбутньому основні реформи мають ґрунтуватися на чіткому баченні і довготерміновій стратегії, і Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до чесності” могла б, за умови уточнення до стратегії з чіткими цілями, слугувати основою реформи публічної служби.

198. Боротьба проти корупції в Україні є гарним прикладом браку загального бачення. Кожен посадовець, з яким зустрічалася GET, вважав, що корупція стала соціальним явищем і є однією з найнагальніших проблем публічного управління і країни в цілому. До цього часу з проблемою боролися засобами контролю, виявлення і покарання. GET вже висловлювала думку, що Україні слід зосередити зусилля на запобіганні корупції, замість виявлення і переслідування. Довготерміновий превентивний підхід є навіть важливішим для реформ у таких сферах, як публічна або державна служба. Боротьба проти корупції має стати невід'ємною частиною реформ і не може розглядатися як ізольоване явище. Більше того, існує очевидна потреба у ширшому інформуванні громадськості про такі реформи. **GET рекомендує визначити загальну стратегію реформування сфери публічного управління в Україні з метою забезпечення єдиного розуміння необхідності змін і інформування про це широкого кола громадськості.**
199. GET дізналася, що публічному управлінню в Україні бракує стійкої та узгодженої правової основи. Не беручи до уваги Конституцію, GET зазначила, що правова основа державного управління складається з великої кількості різних законів; Кодексу законів про працю для більшості посадових осіб, Закону України «Про державну службу» для державних службовців і окремих законів для органів місцевого самоврядування. До цього також варто додати тисячі різних постанов, указів, розпоряджень і наказів, виданих Президентом, Кабінетом Міністрів або центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами, такими як Головне управління державної служби. За поточної ситуації, коли часто ухвалюються нові закони і підзаконні акти, відповідним посадовцям дуже важко зрозуміти, які правила застосовувати, бо є акти, які суперечать один одному. Більше того, ієрархія юридичних норм не завжди є чіткою. Загальний закон про адміністративну ієрархію і процедури стане важливим досягненням, оскільки такий закон зможе допомогти посадовим особам і державним службовцям у прийнятті рішень, а також надасть громадськості інструмент для кращого розуміння своїх прав. Це також сприятиме більш уніфікованому адміністративному процесу і прийняттю рішень державною владою, а тому зміцнить верховенство права. **GET рекомендує встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління.**
200. Прозорість є важливим фактором попередження корупції. GET із задоволенням дізналася про те, що Україна відноситься до більшості європейських країн, які ухвалили окремий закон про доступ до офіційної інформації. Це вже передбачено Конституцією; окрім того, внесення змін до Закону України «Про інформацію» у 2001 році стало важливим досягненням. Але GET із занепокоєнням почула від різних представників громадянського суспільства і ЗМІ, що хоча право на доступ до публічної інформації передбачається у Конституції і законах, немає єдиного підходу до запитів і часто дуже важко на практиці вчасно отримати необхідну інформацію в результаті небажання посадовців сприяти цьому або занадто довгої процедури. GET також повідомили, що положення щодо обмеження доступу до інформації надає надають значні дискреційні повноваження посадовцям, що може в свою чергу призвести до непотрібного консервативного підходу в багатьох справах.
201. GET вважає, що Закон України «Про інформацію» може бути удосконалений з метою спрощення процесу отримання офіційної інформації. Наприклад, вимога про надання запитів лише в письмовій формі є сумнівною. Вона є непотрібною для запитів щодо наявних документів. Більше того, передбачений максимальний термін прийняття рішення (10 днів), а також надання інформації (один місяць) є занадто довгими. Також необхідно запровадити чіткий обов'язок посадових осіб чи державних службовців допомагати громадськості відслідковувати і отримувати інформацію. GET також вважає, що право на

інформацію має підтримуватися ефективним механізмом оскарження. У державах-членах ГРЕКО існують гарні приклади спеціалізованих органів з належним рівнем незалежності, до яких громадськість може оскаржувати негативні рішення протягом розумного періоду часу. Такі органи також можуть допомагати органам влади у розробці уніфікованої практики. **GET рекомендує покращити реалізацію права громадян на доступ до офіційної інформації; запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації; наголосити на обов'язку органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації.**

202. Адміністративні рішення, як правило, можуть бути оскаржені у суді загальної юрисдикції. GET дізналася про створення системи адміністративного судочинства в Україні, однак, на час візиту, вона не працювала на повну силу. Вищий адміністративний суд функціонує з 2005 року, судам першої інстанції надано повноваження щодо прийняття рішень з адміністративних справ. Апеляційні адміністративні суди ще створено, тому апеляційні суди загальної юрисдикції тимчасово виконують ці повноваження. Оскільки велика кількість корупційних справ розглядається як адміністративні правопорушення, особливу увагу треба звернути на процедуру адміністративної апеляції. **Тому GET рекомендує завершити створення системи адміністративного судочинства, як це передбачено законом.**
203. Як зазначалось вище, GET була вражена досягненнями Рахункової палати, яка здійснює зовнішній аудит усіх установ, що отримують кошти з державного бюджету. Її компетенція також частково поширюється на місцеві органи влади. Рахункова палата стала сучасним інститутом, що проводить повні перевірки, включаючи перевірки результатів діяльності. Вона має чіткі обов'язки перед громадськістю, звітує безпосередньо парламентові, Президентові і державним органам, чії бюджети розглядаються. Вона відкрито публікує звіти і результати своїх розслідувань на сайті та частково у друкованих засобах масової інформації. Інформацію про організацію палати можна вільно отримати. Хоча не всі державні органи виконують таку зовнішню наглядову роль, палата являє собою наочну модель відкритості і прозорості, яку інші могли б наслідувати. GET повідомили, що палата час від часу зтикається з питаннями корупції, а тому встановила тісну співпрацю з правоохоронними органами. GET вважає, що Рахунковій палаті варто розширити компетенцію щодо боротьби з корупцією (типологій, форм тощо) і, таким чином, підвищити можливості виявлення корупції у ході перевірок. Це можливо зробити, наприклад, за допомогою впровадження відповідного навчання існуючого персоналу або набору спеціалізованого. **GET рекомендує підвищити кваліфікацію персоналу Рахункової палати з метою кращої підготовки у частині виявлення фактів корупції у ході їхньої діяльності.**
204. Як зазначено вище, органи місцевої влади перевіряються Рахунковою палатою тільки, якщо в частині, що стосується державного фінансування. Решта контролю здійснюється шляхом внутрішнього аудиту та, зокрема, Державним контрольно-ревізійним управлінням (КРУ). GET неодноразово чула про сприйняття місцевих органів як таких, що вражені корупцією не менше, ніж на центральному рівні, а прийняття рішень на рівні органів місцевої влади загалом є менш прозорим, ніж на центральному рівні. Крім того, органи місцевої влади володіють значною частиною місцевих ЗМІ. Це викликає серйозне занепокоєння, особливо зважаючи на те, що саме на місцевому рівні більшість громадян підпадають під прямий вплив різних рішень, таких як земельна реформа, вартість комунальних послуг, пенсії тощо. GET вважає, що ця сфера має стати предметом розгляду

громадськості і незалежного аудиту всіх видів діяльності. **GET рекомендує розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою.**

205. Система державних закупівель як частина публічного управління, де публічні інтереси переплітаються з приватними і йдеться про високі економічні цінності, у всіх країнах є сферою критичної важливості з точки зору виникнення ризиків корупції. Україна не є в цьому питанні виключенням, і GET повідомили, що нещодавні зміни цієї системи мають на меті покращення контролю і прозорості процесу закупівель. GET зазначає, що нове законодавство про державні закупівлі передбачає структуру, в якій державні повноваження, що раніше реалізовувалися Департаментом державних закупівель, будуть передані різним органам поза впливом уряду – Антимонопольному комітету, спеціальній контрольній комісії і Тендерній палаті. Народні депутати України мають вплив на всі ці органи, і більше того, Тендерна палата є неурядовою організацією, яка не підпадає під вимоги контролю і прозорості, що застосовуються до державних органів. Зміни до системи державних закупівель дуже критикувалися міжнародною спільнотою як виняткові і суперечливі, оскільки ця модель може бути відкритою для політизованого процесу, в якому рішення і контрольні функції змішуються¹³. GET поділяє цю думку і **рекомендує ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості.**
206. Реформа державної служби є надзвичайно необхідною. Реформи мають бути спрямовані на підвищення професіоналізму державних службовців і вирішення основоположних питань: правова основа державної служби; справедлива і відкрита процедура наймання і просування службовців усіх категорій, в якості основного правила; навчання всього персоналу, заходи попередження найму чи залишення на службі корумпованих осіб; чіткі рекомендації щодо прийнятної, а не тільки забороненої, поведінки, і чіткі санкції за порушення; відповідна і справедлива оплата та шкала зарплат тощо. Повинна збиратися послідовна статистика дисциплінарних заходів, застосованих до державних службовців, з метою забезпечення адекватної основи для прийняття рішень у сфері політики і реформ. Усе це вимагає політичної відданості і сильних виконавчих повноважень для реалізації.
207. Реформа державної служби є пріоритетною в Україні, наразі проводиться робота із введення в дію нового Кодексу державної служби. GET підтримує цей процес, однак, у цьому відношенні не можна ігнорувати той факт, що більшість посадових осіб не належать до державної служби. GET хоче наголосити на тому, що у процесі реформування державної служби треба враховувати певні посади службовців, які працюють і у бюджетній сфері і на сьогодні охоплюються тільки Кодексом про працю, що успадкований з минулого і якому бракує детальних положень процедури прийняття на роботу, навчання тощо. **GET рекомендує 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.**
208. Більше того, варто розглянути можливість, щоб усі міністерства і державні органи послідовно збирали повну інформацію з кадрових питань і доповідали її Головному управлінню державної служби для здійснення моніторингу ефективності таких реформ і планування майбутнього державної служби. Наприклад, відсутня статистична інформація

¹³ Див., наприклад, звіти ОЕСР та СІГМА.

про дисциплінарні заходи, застосовані до державних службовців, а також статистика щодо кількості державних службовців, визнаних винними у кримінальних злочинах.

209. GET також відзначає і підтримує реформи, спрямовані на попередження конфліктів інтересів, включаючи вручення подарунків, перехід державних службовців на роботу з державного до приватного сектору. Посадовці мають певні зобов'язання щодо звітування про незаконну діяльність, яку вони виявляють. Однак, GET із занепокоєнням зауважила, що на сьогодні немає чіткого обов'язку службовців публічної сфери повідомляти про ймовірне корупційне діяння, яке вони виявляють під час своєї роботи. Більше того, посадовці, які добровільно повідомляють керівництву про ймовірне корупційне діяння (інформатори, «свистуни»), не мають спеціального захисту за законом. Такий захист є ключовим для перетворення обов'язку звітувати із порожнього поняття в наповнене змістом, і має бути створений. **GET рекомендує 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, «свистунів»).**
210. Кодекси етики є важливими для формування культури прийнятної поведінки в публічному управлінні. І хоча це визнається в Україні, GET зауважила, що кодекси поведінки або етики часто виступають у форматі закону, а їх проекти формулюються у спосіб, що містить заборони. GET вважає, що кодекси етики – або м'які закони – будуть кориснішими, якщо вони міститимуть рекомендації щодо того, як державні функції мають виконуватися, наприклад, для встановлення розуміння публічної служби шляхом забезпечення доступу до офіційної інформації, зокрема через систему «Електронний уряд», та можливості через це повідомляти про ймовірні корупційні діяння. Такі кодекси мають бути дієвими інструментами, які використовуватимуться для окремих служб, та підтримуватися постійним процесом навчанням. GET впевнена в тому, що такий підхід має бути застосований в Україні як поступовий метод трансформації системи публічного управління в систему надання послуг. **GET рекомендує створити новий модельний кодекс поведінки/етики для публічних службовців з тим, щоб покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству. Покращити регулярне навчання для публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в суспільному житті, як передбачено законами, підзаконними актами і [рекомендаційними] ненормативними документами.**
211. За відсутності будь-якої статистики застосування дисциплінарних заходів та стягнень, неможливо оцінити ефективність системи дисциплінарної відповідальності. Така інформація також необхідна власне для органів державної влади. **GET рекомендує запровадити статистику застосування дисциплінарних заходів та стягнень до службовців у сфері публічного управління.**

VI. ЮРИДИЧНІ ОСОБИ І КОРУПЦІЯ

a. Опис ситуації

Визначення юридичних осіб

212. Цивільний кодекс України (2004 р.), підрозділ 2 [Розділу II], статті 80-166, встановлює правові основи юридичних осіб. Юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у

встановленому законом порядку. Вона наділяється цивільною правоздатністю і може бути позивачем та відповідачем у суді. Юридичні особи мають цивільні права та обов'язки, які вони реалізують через свої законні органи. Юридична особа самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями, але учасники (засновники) юридичної особи не відповідають за зобов'язаннями юридичної особи, однак, може передбачатися субсидіарна відповідальність. Юридична особа не відповідає за зобов'язаннями учасників. Особи, які створили юридичну особу, несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, що виникли до її державної реєстрації.

213. Юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права. Юридичні особи публічного права утворюються державним органом або органом місцевого самоврядування, тоді як юридичні особи приватного права створюються на основі Цивільного Кодексу. Наступне стосується юридичних осіб приватного права.
214. Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариством є організація, створена однією або кількома особами, які мають право участі у ньому. *Товариства* поділяються на підприємницькі (прибуткові) та непідприємницькі (неприбуткові, такі як споживчі кооперативи, об'єднання громадян тощо). *Інститутом* є організація, створена однією або кількома особами, які не беруть участі в управлінні нею.
215. Підприємницькі товариства (прибуткові) є найрозповсюдженішою організаційно-правовою формою юридичних осіб. Вони можуть створюватися з різними ступенями відповідальності. Найважливішими формами ведення бізнесу в Україні є наступні:
- a) **Суб'єкт підприємницької діяльності – фізична особа** є найпоширенішою формою ведення бізнесу в Україні. Ця форма не передбачає набуття статусу юридичної особи, але вона тісно пов'язана з правами і обов'язками власника.
 - b) **Повні товариства** (стаття 119, Цивільний кодекс) мають статус юридичної особи. Учасники здійснюють підприємницьку діяльність від імені товариства і солідарно несуть додаткову (субсидіарну) відповідальність за його зобов'язаннями усім майном, що їм належить. Особа може бути учасником тільки одного повного товариства. Учасник повного товариства не має права без згоди інших учасників вчиняти від свого імені та у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб правочини, що є однорідними з тими, які становлять предмет діяльності товариства. Найменування повного товариства має містити ім'я принаймні одного з його членів і слова "повне товариство". Воно створюється і функціонує на основі статуту, що має бути підписаний усіма учасниками. Статут повного товариства включає інформацію про величину і склад загального капіталу.
 - c) **Командитні товариства** (стаття 133, Цивільний кодекс) набувають статусу юридичної особи, але складаються з повних учасників і, на відміну від повних товариств, з вкладників. Повні учасники здійснюють підприємницьку діяльність і несуть необмежену відповідальність. Відповідальність вкладників, як правило, обмежується сумою зроблених ними вкладів за угодою про партнерство. Однак, якщо їх імена включені до найменування товариства, вони можуть нести необмежену відповідальність. Як правило, вкладники не представляють товариство і не беруть участі в його діяльності.
 - d) **Товариства з обмеженою відповідальністю** (стаття 140, Цивільний кодекс), що мають статус юридичної особи, є підприємницькими об'єднаннями щонайменше двох осіб, фізичних чи юридичних. Ці компанії повинні мати фіксований капітал, що дорівнює

принаймні 100 мінімальним заробітним платам (близько 3 000 євро), і повинні бути зареєстровані. Відповідальність учасників обмежується вартістю їх внесків.

- e) **Акціонерні товариства** є підприємницькими об'єднаннями зі статусом юридичної особи. Акціонерне товариство має фіксований капітал. В угоді про заснування має міститися пункт про мінімальний розмір статутного капіталу за законом (принаймні 1250 мінімальних заробітних плат (близько 30 000 євро)). Сума цього капіталу відображає початкову фінансову силу корпорації і поділяється на частки, на які видаються сертифікати на акції (облігації). Особи, фізичні або юридичні, вносять чи зобов'язуються внести до корпорації певну суму в обмін на акції. Для початку функціонування корпорація має бути зареєстрована. Корпорації можуть входити до складу інших корпорацій. Акціонерне товариство може бути відкритим (публічним) або закритим (приватним). Акції відкритого акціонерного товариства розповсюджуються через відкриту підписку на фондовій біржі, тоді як акції закритого акціонерного товариства розподіляються між засновниками. Акціонерні товариства підлягають незалежному аудиту.
- f) **Виробничі кооперативи** (стаття 163, Цивільний кодекс) також мають статус юридичної особи. Кооперативи є добровільними об'єднаннями громадян на засадах членства для спільної виробничої або іншої господарської діяльності, яка базується на їх особистій трудовій участі та об'єднанні його членами майнових пайових внесків. Члени виробничого кооперативу несуть субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями кооперативу.

Створення - реєстрація

216. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації (стаття 87, Цивільний кодекс).
217. Юридична особа (як і "приватні підприємці" – фізичні особи) підлягає державній реєстрації, відповідно до процедур, визначених законом про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Має бути заповнена реєстраційна форма, а також подані необхідні установчі документи юридичної особи, інформація про імена засновників і адресу юридичної особи. Недотримання цієї процедури веде до відмови у реєстрації. Таке рішення може бути оскаржене у суді. Зміни до установчих документів юридичної особи вступають у силу щодо третіх осіб з дати їх реєстрації або, у певних випадках, з дати повідомлення про це реєстраційного органу.
218. Реєстрація проводиться на регіональному рівні державним реєстратором. GET повідомили, що система наразі реформується з метою створення служби "єдиного вікна", що означає спрощену процедуру, за якої заявники можуть подавати запити на реєстрацію до одного органу, при цьому координація між органами здійснюється на внутрішньому рівні. Як правило, реєстрація займає два-три дні, за умови, що були подані всі необхідні документи та інформація.
219. Реєстраційний процес є значною мірою формальним, однак, установчі документи повинні бути засвідчені нотаріусом (державним або приватним). Державна реєстрація юридичної особи підтверджується свідоцтвом. Новостворені юридичні особи повинні зареєструватися у податкових органах як платники корпоративних податків протягом 20 днів з дати одержання свідоцтва про державну реєстрацію.

220. Передбачається, що усі зареєстровані юридичні особи і “приватні підприємці” будуть включені до єдиного державного реєстру, що ведеться Державним комітетом підприємництва. Реєстр відкритий для громадськості, але недоступний через мережу Інтернет. Реєстр містить інформацію про організаційну форму підприємства, адресу і види діяльності, органи тощо. Відповідно до статті 17 закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» у реєстрі зазначаються імена засновників/власників.
221. GET повідомили, що Україна є членом Європейського підприємницького реєстру.

Обмеження щодо виконання функцій в юридичних особах

222. Відповідно до Закону України «Про господарські товариства» 1991 року, особи, яким судом заборонено здійснювати певні види діяльності, не можуть обіймати провідні посади в організаціях, що займаються такими видами діяльності. Фізичні особи, визнані винуватими у вчиненні економічних злочинів, включаючи хабарництво, не можуть обіймати провідні посади або посади, пов'язані з фінансовою відповідальністю (частина третя статті 23). GET повідомили, що, як правило, виконання таких судових рішень здійснюється Кримінально-виконавчою інспекцією Державної кримінально-виконавчої служби (спрямовується і координується Міністерством юстиції) та перевіряється прокуратурою. Крім того, суди направляють такі рішення відповідним установам. GET повідомили, що такі обмеження перевіряються при реєстрації підприємницької діяльності.

Відповідальність і санкції проти юридичних осіб

223. Відповідно до українського законодавства, тільки фізичні особи можуть відповідати за вчинення злочинів.
224. За статтею 96 Цивільного кодексу, юридичні особи самостійно відповідають за своїми зобов'язаннями. Отже, юридична особа може нести цивільну відповідальність за завдані збитки.
225. В Україні на законодавчому рівні йде процес встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини, і GET дізналася про проект Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні злочини».

Вирахування із суми доходу, що обкладається податками

226. За інформацією органів влади, “платежі за сприяння”, хабарі та інші витрати, пов'язані з корупційними злочинами, не можуть враховуватися в цілях оподаткування, оскільки немає положення, яке б це дозволяло.

Податкові органи

227. Як пояснювалося вище, Державна податкова адміністрація, відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), є одним з чотирьох правоохоронних органів, відповідальних за виявлення і розслідування фактів корупції. Для цього у податковій адміністрації створено спеціальний підрозділ з боротьби проти корупції. Вона розслідує всі види корупційних правопорушень і може передавати протоколи до судів за адміністративною процедурою і кримінальні справи до прокуратури для розслідування. Відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», що має

замінити закон 1995 року, Державна податкова адміністрація позбавлена функції із розслідування корупційних правопорушень.

228. GET повідомили, що відповідно до законів України «Про міліцію» та «Про Службу безпеки України» обидва зазначених відомства мають право запитувати інформацію, необхідну для розслідування злочинів, від усіх органів державної влади, включаючи і податкову адміністрацію. Закон України «Про прокуратуру» надає такі ж права й цьому відомству. GET повідомили про існування програми створення інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи правоохоронних органів, яка надасть цим органам можливість доступу до існуючих баз даних.

Бухгалтерський облік

229. У Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» сказано, що фінансовий облік є обов'язковим видом обліку, що ведеться підприємством, і що обов'язок вести облік стосується всіх типів юридичних осіб, незалежно від їхньої юридичної структури. Документи обліку повинні зберігатися принаймні протягом трьох років.

Бухгалтерські правопорушення

230. Підробка або використання рахунку-фактури чи іншого бухгалтерського документа чи запису, що містить неправдиву або неповну інформацію, або незаконний запис про платіж, є злочинами за чинним законодавством України. *Стаття 366 Кримінального кодексу* передбачає кримінальну відповідальність за службове підроблення, внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів, інше підроблення документів, а також складення і видачу неправдивих документів службовою особою. За вчинення вказаного злочину передбачається покарання у вигляді позбавлення волі до п'яти років у деяких випадках. GET повідомили, що ця стаття також застосовується до приватного сектора. Крім того, стаття 212 Кримінального Кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів, тоді як стаття 222 Кримінального Кодексу передбачає кримінальну відповідальність за шахрайство з фінансовими ресурсами. Якщо такі дії вчинені службовими особами з використанням їх службових повноважень, застосовується покарання, передбачене статтею 364 згаданого Кодексу ("Зловживання владою або службовим становищем").

Роль бухгалтерів, аудиторів та юристів

231. Бухгалтери, аудитори та юристи, відповідно до чинного законодавства, не зобов'язані повідомляти про підозри у вчиненні злочинів або розголошувати інформацію, одержану в ході виконання своїх обов'язків.
232. GET повідомили, що проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», який знаходиться на розгляді у парламенті, пропонує запровадити обов'язок аудиторів та бухгалтерів повідомляти про підозрілі транзакції та виявлені факти відмивання грошей.

b. Аналіз

233. Цивільний кодекс передбачає сучасну правову основу для різних видів юридичних осіб, приватних і публічних. Вони повинні бути зареєстровані. GET нагадує, що важливим є забезпечення точності і надійності інформації, що міститься у реєстрі, якщо реєстр

виступатиме інструментом попередження використання юридичних осіб в якості прикриття осіб та/або незаконної діяльності, такої як корупція. GET повідомили, що для реєстрації потрібне нотаріальне посвідчення всіх документів, необхідних для створення юридичної особи, включаючи ідентичність осіб, які мають право підпису. GET вважає, що такі суворі законодавчі вимоги є виправданими.

234. Інформація, що міститься у реєстрах юридичних осіб, загалом, є відкритою для громадськості. GET не змогла перевірити, наскільки доступною на практиці є інформація державного реєстру юридичних осіб, але не дізналася про жодні суттєві проблеми у цьому відношенні.
235. GET із зацікавленістю відзначає, що в Україні йде процес встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення. GET дізналася про проект закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, але не змогла його прокоментувати, оскільки він проходив юридичну експертизу експертами Ради Європи. Однак, GET вітає запровадження відповідальності юридичних осіб, що розглядається. **GET рекомендує запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні і дієві санкції, а також розглянути можливість створення системи реєстрації юридичних осіб, які притягувалися до відповідальності.**
236. В існуючій системі виявлення і розслідування фактів корупції, за які передбачена адміністративна відповідальність, Державна податкова адміністрація як спеціально призначений правоохоронний орган відіграє важливу роль. Для цього у ній створено добре підготовлений антикорупційний відділ. Із прийняттям можливих змін до законів, цю функцію може бути скасовано. GET не вправі визначати, чи є це рішення розумним, чи ні. Однак, вона вважає, що важливо забезпечити збереження ноу-хау, розробленого податковою адміністрацією стосовно боротьби проти корупції, у випадку створення нового антикорупційного правоохоронного механізму. Це означатиме, наприклад, що правоохоронні установи повинні мати належний доступ до податкових записів, і має передбачатися дієва співпраця між податковою адміністрацією і правоохоронними органами. *GET зауважує, що слід забезпечити дієву співпрацю між Державною податковою адміністрацією і правоохоронними органами, відповідальними з виявлення та розслідування корупції, у тому числі шляхом ефективного доступу до податкових справ.*
237. З точки зору GET, з порушенням бухгалтерських обов'язків належним чином справляється податкове законодавство, яке передбачає відповідні санкції, у тому числі позбавлення волі.
238. GET нагадує, що бухгалтерські записи і книги можуть бути вирішальними джерелами інформації при виявленні фактів корупції і відмивання грошей та наголошує на важливості підвищення обізнаності бухгалтерів і аудиторів про те, як мати з цим справу при виконанні обов'язків. GET зауважила, що бухгалтери і аудитори не мають обов'язку інформувати. Проте їй повідомили, що розглядається запровадження обов'язку інформування відповідно до 3-ї Директиви ЄС про боротьбу проти відмивання грошей. **GET рекомендує вжити адекватних заходів, включаючи заходи нормативного характеру, для активного залучення бухгалтерів і аудиторів до виявлення/інформування про порушення, пов'язані з відмиванням грошей.**

ВИСНОВКИ

239. Україна сприймається як країна, вражена значним чином корупцією, при цьому вказана проблема поширена практично у всій державі та у всіх державних установах, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Корупція є великомасштабною проблемою. Довіра до публічних установ – включно із системою правосуддя – та їхніх представників є критично низькою, і немає ознак покращення ситуації. Корупція не розглядається як ізольована проблема в Україні, оскільки вона вражає все суспільство. Поточний рівень корупції становить реальну загрозу принципам демократії і верховенства права. Ситуація ускладнюється тим, що в Україні існує загальна потреба у зміцненні демократичних основ, законодавства та інституцій. Дуже важливо, що такий підхід підтримується в Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», та дуже важливим є збереження такої перспективи при впровадженні цієї стратегії. Слід звернути увагу на те, що GET була поінформована про розробку нового антикорупційного законодавства, про проекти антикорупційних законів, багато з яких підготовлено Міністерством юстиції.
240. Отже, реформи, спрямовані на боротьбу проти корупції, повинні, насамперед, консолідувати демократичні принципи, верховенство права та інституційні реформи. Це вимагає довгострокового підходу, політичної відданості та створення механізму впровадження і сприяння превентивним заходам, які є достатньо незалежними від незаконного втручання і перешкод, зумовлених боротьбою за політичну владу. Прозорість публічних установ має надалі змінюватися як загальний важливий захід. Не менш важливим є те, що попередження корупції є не повинно бути первинним завданням для правоохоронних і каральних органів, а скоріше питанням, до вирішення якого мають бути залучені всі частини суспільства.
241. Правоохоронна система України складається з декількох органів, залучених до розслідування корупційних правопорушень. Ця система не тільки є нечіткою щодо того, хто що робить, вона також містить ризик дублювання дій і ускладнює проведення спільної політики боротьби проти корупції. Більше того, відсутня узгоджена законодавча база корупційних правопорушень. Законодавство про кримінальне правосуддя і процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння є, на практиці, важкою для застосування багатьма залученими органами. Необхідні заходи для підвищення професіоналізму правоохоронних органів. Більше того, існує потреба у системі ефективного вилучення в порушників доходів, одержаних злочинним шляхом. Позитивним є існування імунітетів від правоохоронних заходів і кримінального переслідування тільки для обмеженого кола посадовців та з обґрунтованих підстав. Однак, імунітети не повинні застосовуватися в разі затримання посадовця на місці вчинення злочину («in flagrante delicto»), а процедура позбавлення імунітетів має бути швидшою.
242. Також необхідно продовжити реформування прокуратури, захистити її від політичного впливу і посилити її роль у керівництві досудовим розслідуванням і переслідуванням. Це перетворить прокуратуру на природного загального координатора корупційних розслідувань. Крім того, незалежність, безсторонність та професійність суддів є необхідними передумовами дієвої судової системи, а тому потрібні особливі заходи у цьому відношенні. Сприйняття судової системи як корупційної є серйозною проблемою, яку треба вирішувати.
243. Наразі публічне управління являє собою поєднання старих успадкованих рис і сучасних принципів. Результатом є плутанина у законодавстві та інших правилах, яким часто бракує узгодженої структури, що дає численні можливості для зловживань. Загальна законодавча

основа для адміністративної ієрархії і процедур стала б значним досягненням. Існує нагальна потреба у реформуванні державної служби з метою удосконалення процедур найму, просування і навчання персоналу, попередження роботи на державній службі схильних до корупції осіб та створення кодексів поведінки/етики. Однак, такі реформи мають поширюватися на всіх службовців публічного сектора. Зовнішній аудит, що здійснюється Рахунковою палатою, є успішним, однак, він охоплює тільки сфери, що фінансуються державою. Органи місцевої влади не підпадають під зовнішній контроль, за винятком тієї діяльності, що фінансується з державного бюджету. Крім того, нещодавні зміни до системи державних закупівель є надто суперечливими, оскільки змішують процес прийняття рішень з контролем і залучають недержавні структури, що не підзвітні державі.

244. Юридичні особи добре визначені у законодавстві, і всі вони повинні проходити процес реєстрації. Реєстраційна система є належною, і у центральному державному реєстрі міститься адекватна та відповідна інформація про юридичних осіб. Корпоративної відповідальності не існує, однак, Україна на шляху до її впровадження.

245. З огляду на вищенаведене, GRECO рекомендує Україні:

i) створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії 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 (пункт 30);

ii) 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 (пункт 32);

iii) 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 (пункт 34);

iv) 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 (пункт 85);

v) посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні (пункт 86);

vi) 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 проти корупції (пункт 87);

- vii) 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 (пункт 90);
- viii) 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 (пункт 91);
- ix) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію (пункт 103);
- x) переглянути систему імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість ухвалення швидших рішень про зняття імунітету (пункт 104);
- xi) 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 (ETS № 173) (пункт 129);
- xii) прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (пункт 130);
- xiii) визначити загальну стратегію реформування сфери публічного управління в Україні з метою забезпечення єдиного розуміння необхідності змін і інформування про це широкого кола громадськості (пункт 198);
- xiv) встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління (пункт 199);
- xv) покращити реалізацію права громадян на доступ до офіційної інформації; запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації; наголосити на обов'язку органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації (пункт 201);
- xvi) рекомендує завершити створення системи адміністративного судочинства, як це передбачено законом (пункт 202);
- xvii) підвищити кваліфікацію персоналу Рахункової палати з метою кращої підготовки у частині виявлення фактів корупції у ході їхньої діяльності (пункт 203);

xviii) розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою (пункт 204);

xix) ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості (пункт 205);

xx) 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 (пункт 207);

xxi) 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, «свистунів») (пункт 209);

xxii) створити новий модельний кодекс поведінки/етики для публічних службовців з тим, щоб покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству. Покращити регулярне навчання для публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в суспільному житті, як передбачено законами, підзаконними актами і [рекомендаційними] ненормативними документами (пункт 210);

xxiii) запровадити статистику застосування дисциплінарних заходів та стягнень до службовців у сфері публічного управління (пункт 211);

xxiv) запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні і дієві санкції, а також розглянути можливість створення системи реєстрації юридичних осіб, які притягувалися до відповідальності (пункт 235);

xxv) вжити адекватних заходів, включаючи заходи нормативного характеру, для активного залучення бухгалтерів і аудиторів до виявлення/інформування про порушення, пов'язані з відмиванням грошей (пункт 238).

246. Окрім зазначеного, GRECO пропонує органам влади України врахувати зауваження (пункти 131 та 236), наведені в аналітичній частині цього звіту.

247. Відповідно до правила 30.2 Регламенту, GRECO пропонує українські органи влади до 30 вересня 2008 року подати звіт про виконання вищенаведених рекомендацій.

248. Насамкінець, GRECO запрошує органи влади України якнайшвидше надати дозвіл на оприлюднення цього звіту, перекласти звіт українською мовою та оприлюднити цей переклад.