



Прийняття: 28 березня 2014 року  
Оприлюднення: 31 березня 2014 року

**Для оприлюднення**  
**Greco RC-I/II (2009) 1E**  
**4й додатковий звіт**

## **Спільні Перший та Другий раунди оцінювання**

### **Четвертий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною**

Прийнятий GRECO  
на 63-му пленарному засіданні  
(Страсбург, 24 – 28 березня 2014 року)

## I. ВСТУП

1. GRECO затвердила Звіт за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання України на 32-му пленарному засіданні (19-23 березня 2007). Цей Звіт (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E) містив 25 рекомендацій Україні; він був оприлюднений 29 жовтня 2007 року.
2. З того часу, в рамках встановленої процедури оцінювання, GRECO прийняла Звіт щодо виконання рекомендацій, а також три Додаткові звіти до нього на основі наданої Україною інформації у так званих звітах щодо стану справ, та під час обговорень на пленарних засіданнях GRECO.
3. Звіт щодо виконання рекомендацій за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання по Україні був прийнятий GRECO на 42-му пленарному засіданні (11-13 травня 2009 року). Звіт про виконання рекомендацій, що був оприлюднений 9 червня 2009 року, містить висновки, що рекомендації VIII, XVI і XVII виконані задовільно, рекомендації IV, IX, X, XIII і XXIII виконані у задовільний спосіб і що рекомендації I-III, V-VII, XI, XII, XIV, XV, XVIII-XXII, XXIV та XXV були виконані частково.
4. У своєму першому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, прийнятому GRECO на 51-му пленарному засіданні (23-27 травня 2011 року) та оприлюдненому 30 червня 2011 року, GRECO дійшла висновку, що рекомендації I, II, XI, XII, XIV і XVIII-XXII залишилися виконаними частково, а рекомендації III, V і XXIV не були виконаними. У зв'язку з відсутністю суттєвого прогресу, GRECO закликала українську владу вжити рішучих дій стосовно невиконаних рекомендацій і звернулася до влади з запитом надати додаткову інформацію щодо таких рекомендацій.
5. Другий Додатковий звіт про виконання рекомендацій, прийнятий GRECO на своєму 54-му пленарному засіданні (20-23 березня 2012 року), був оприлюднений 20 квітня 2012 року. У цьому Додатковому звіті GRECO підтримує свої попередні висновки щодо всіх питань які розглядались. Беручи до уваги факт, що лише менше половини з ухвалених рекомендацій було виконано, а також необхідність подальшого істотного прогресу з низки фундаментальних питань, GRECO знову закликала українську владу до рішучих дій та звернулася з проханням надати додаткову інформацію по невиконаних рекомендаціях.
6. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, прийнятому GRECO на своєму 59-му пленарному засіданні (18-22 березня 2013 року) і оприлюдненому 24 травня 2013 року, GRECO дійшла висновку, що рекомендації II і XXII були виконані задовільно, рекомендації I, III, V, XI, XIV, XVIII, XIX, XX, XXI і XXIV були виконані частково, а рекомендація XII не були виконана. GRECO відзначила, що було дотримано трохи більше половини від загальної кількості рекомендацій, і що більшість сфер, усе ще перебувають на розгляді, страждають через відсутність істотного прогресу протягом багатьох років. Беручи до уваги відсутність принципових елементів, таких як незалежний діючий антикорупційний орган, а також численні усе ще наявні невизначеності правових засад, що регулюють антикорупційну політику в Україні, GRECO закликала українську владу вжити рішучих дій з метою врахування неврахованих рекомендацій та запросила оновлену інформацію. Додаткова інформація була надана органами влади України 31 грудня 2013 року.
7. Мета даного Звіту, Четвертого Додаткового звіту про виконання рекомендацій за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання, а також відповідно до Правил 31, параграфу 9.1, Регламенту GRECO, є оцінка імплементації все ще невиконаних рекомендацій II, III, V, XI, XII, XIV, XVIII-XXI і XXIV у світлі актуальної інформації, наданої органами влади України.

## II. АНАЛІЗ

### Рекомендація I.

8. *GRECO рекомендувала створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи з боротьби з корупцією. У такому органі мають бути представлені як органи державної влади, так і громадськість. Зазначеному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.*
9. GRECO нагадує, що у Звіті про виконання рекомендацій GRECO вітала офіційне запровадження інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Тим не менш, в очікуванні реалізації на практиці Постанови про заснування цієї посади, зокрема, що стосується питань його співпраці з громадянським суспільством і рівня його незалежності при здійсненні своїх функцій з моніторингу, GRECO оцінює Рекомендацію I як виконану частково. У Додатковому Звіті щодо виконання рекомендацій, GRECO зазначила, що Указом Президента (№ 275/2010) створено Національний антикорупційний комітет (далі - "НАК") під керівництвом Президента України, виконавчим секретарем якого визначено Міністра юстиції, з метою здійснювати аналіз ситуації з корупцією в Україні, розробляти стратегії протидії цьому явищу і здійснювати моніторинг їх імплементації. Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики все ще не призначений, очікуючи на рішення Президента стосовно того, якому органу мало б бути доручено реалізацію Національної стратегії щодо запобігання та протидії корупції. GRECO дійшов висновку, що рекомендація залишилася виконаною частково, оскільки інституційні механізми у цій сфері не були до кінця впроваджені; GRECO також поставила під сумнів, чи був НАК достатньо незалежним у своїй моніторинговій функції. У Другому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO зазначила, що НАК складається з представників органів влади, включаючи урядові органи, правоохоронні органи, органи судової системи і Парламенту. Громадянське суспільство також було представлено у деякій мірі. Тому GRECO висловила думку про те, що НАК, як вбачається, отримав функції та склад відповідно до вимог рекомендації. Однак після передачі виконавчих функцій Національного Комітету секретареві Ради національної безпеки і оборони, деякі організаційні заходи все ще було необхідно виконати, щоб НАК міг функціонувати, як це передбачалося. Тому GRECO дійшла висновку, що Рекомендація I залишилась виконаною частково. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO зазначила, як і в своїх попередніх звітах, що мандат НАК, як вбачається, відповідав вимогам Рекомендації, але формування його складу залишається незрозумілим і він відображає на практиці дуже низьке представництво громадянського суспільства; GRECO крім того, зазначила, що один з представників громадянського суспільства подав у відставку на знак протесту. GRECO не полишила своїх сумнівів стосовно рівня незалежності НАК і прийшла до висновку, що Рекомендація I залишилась виконаною частково.
10. Органи влади України наразі посилаються на Закон "Про основи національної безпеки України" (стаття 1), відповідно до якого боротьба з корупцією є одним з компонентів національної безпеки. Беручи це до уваги, та враховуючи необхідність обговорювати питання корупції на найвищому державному рівні, найближчим часом планується провести засідання Ради національної безпеки і оборони. Тому роботу Національного антикорупційного комітету відкладено до подальшого повідомлення.
11. GRECO вже відзначено, що мандат НАК відповідає вимогам рекомендації. Однак зазначає, що залишаються невизначеності, окреслені у Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, і що подальші кроки стосовно формування кінцевого складу НАК, аби у повній мірі зробити цей орган відповідно до того, що передбачалося, як і раніше очікуються. GRECO

нагадує про важливість дотримання достатньої незалежності Національного антикорупційного органу у своїй моніторинговій функції і, з цією метою, його фактичний склад, включаючи належним чином збалансоване широке коло державних органів та представників громадянського суспільства, є критично важливим.

12. GRECO дійшла до висновку, що Рекомендація I залишається виконаною частково.

### **Рекомендація III.**

13. *GRECO рекомендувала переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або, у крайньому випадку, чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур.*
14. GRECO нагадує, що не було надано інформації щодо суттєвого прогресу до Третього Додаткового звіту про виконання рекомендацій, в якому GRECO вітала те, що зміни в структурі "Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки" були в стадії реалізації із загальною метою підведення різних корупційних правопорушень під дію Кримінального кодексу. Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції" був представлений на розгляд Парламенту в січні 2013 року. Відповідно до проекту, статті 172.2 "Порушення обмежень щодо використання службового становища" і 172.3 "Пропозиція або надання неправомірної вигоди" Кодексу про адміністративні правопорушення (далі - "КпАП") повинні були бути виключені з тим, щоб була лише кримінальна відповідальність за активне і пасивне хабарництво. Крім того, що стосується статті 172.5 КпАП "порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунка (пожертви)", влада заявила, що цю статтю не буде скасовано, і що стаття 8 Закону 3206 "Про засади запобігання і протидії корупції" надає чітке розмежування між випадками, що призводять до кримінальної відповідальності порушника, і випадками, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Відповідно до даної статті, всі випадки, що містять елементи хабарництва, повинні розглядатися лише як такі, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність відповідно до норм щодо хабарництва Кримінального кодексу. Єдиним правопорушенням, що тягне адміністративну відповідальність відповідно до статті 172.5 КпАП, є порушення заборони щодо подарунків без певної мети. Органи влади також послались на Указ Президента від 30 травня 2012 р. (№ 98) про створення робочої групи з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінального проступку, спрямованого на повну криміналізацію відповідальності для всіх корупційних проступків. GRECO дійшла висновку, що рекомендація була виконана частково.
15. Органи влади України повідомляють, що Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією" прийнятий Парламентом 18 квітня 2013 року. Він набрав чинності 18 травня 2013 і передбачає виключення з Кодексу про адміністративні правопорушення статей 172.2 і 172.3 (див. вище).
16. GRECO вітає законодавчі зміни, які були прийняті парламентом. Виключення статей 172.2 і 172.3 з КпАП означає, що хабарництво є правопорушенням, врегульованим виключно Кримінальним кодексом. Ця фундаментальна зміна, відповідає меті рекомендації так як закон тепер дозволяє чітко зрозуміти, що корупція є кримінальним злочином, який має переслідуватись в рамках кримінального правосуддя.
17. GRECO дійшла висновку, що рекомендація III виконана задовільно.

## Рекомендація V.

18. GRECO рекомендувала посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на проведенні досудового кримінального розслідування і переслідування.
19. GRECO нагадує, що після деяких спроб законодавчої реформи, які не вдалися, прокуратура як і раніше працює на підставі попередньої версії Конституції 1996 року, відповідно до якої має чотири основні функції: (I) брати участь у судових переслідуваннях від імені держави; (II) представляти інтереси громадян або держави в суді; (III) наглядати за всіма органами досудового розслідування та (IV) наглядати за виконанням судових рішень. Робоча група з питань реформування прокуратури та адвокатури була створена в листопаді 2011 року для підготовки проекту нового Закону про прокуратуру в світлі міжнародних стандартів і, зокрема, для виконання того, що вимагається стандартами Ради Європи. У Другому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO визнала, що деякі нові ініціативи щодо реформування прокуратури мали місце, але вони не мали суттєвих результатів. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO зазначила, що прийняття в березні 2012 року Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури", зокрема, звуження прокурорського загального нагляду за виконанням законів і скасування права приймати рішення, що мали силу зупиняти дію актів ("приписи") у незначній мірі скоротило широкі повноваження прокурорів за межами процесу кримінального правосуддя, і що новий Кримінальний процесуальний кодекс, який набрав чинності в листопаді 2012 року, дає прокуратурі більшу роль в процесі кримінального судочинства. Проте GRECO вважає ці заходи недостатніми для виконання основних цілей Рекомендації, і вказала на необхідність внесення змін до Закону "Про прокуратуру" і, можливо, до Конституції.
20. Органи влади України наразі повідомляють, що проект закону "Про внесення змін до Конституції України, щодо посилення гарантій незалежності суддів" був представлений на розгляд парламенту в липні 2013 року (реєстр. №2522а від 04.07.2013). Проект передбачає, зокрема, скасування положення про п'ятирічний строк повноважень Генерального прокурора (частина 2 статті 122 Конституції). Влада стверджує, що проект заснований на висновках Європейської комісії за демократію через право ("Венеціанська комісія") (CDL -AD (2010) 040 від 3 січня 2011 року, пункт 37) і CDL-AD (2013) 014 від 15 червня 2013 року). Проект, який також отримав офіційний висновок Конституційного суду у вересні 2013 року, в даний час знаходиться на розгляді у парламенті.
21. Органами влади України також повідомляється, що проект закону "Про прокуратуру" був поданий на розгляд Парламенту в листопаді 2013 року (реєстр. № 3541 від 05.11.2013). Законопроект, зокрема, спрямований на зменшення прокурорських функцій щодо нагляду за дотриманням і застосуванням законів (так званий "загальний нагляд") та інших повноважень прокуратури, не пов'язаних з процесом кримінального правосуддя, передбачено значне їх обмеження. Більше того, проект містить поправки щодо прийому на роботу працівників прокуратури, зокрема, передбачає встановлення мінімальних вимог до заявників (наприклад, досвід роботи у правничій сфері не менше двох років), прозорі процедури конкурсу для відбору кандидатів, а також для просування по службі, в тому числі конкурсні іспити у формі анонімного тестування та виконання практичних завдань. Передбачено також спеціальне навчання для нових співробітників у Національній академії прокуратури. Крім того, законопроект регулює процедуру призначення прокурорів на адміністративні посади і включає дисциплінарні заходи і процедури, а також питання ієрархії, такі як накази та інструкції прокурорів вищого рівня та право прокурорів нижчого рівня отримувати письмові підтвердження для контролю за легітимністю таких рішень. Органи влади України також додають, що проект Закону передбачає, що основним органом для інституцій прокуратури є Національна конференція прокурорів, і що це є орган для

вирішення питань, пов'язаних з внутрішньою діяльністю прокуратури; Конференція призначає членів кваліфікаційних та дисциплінарних комісій, які, в свою чергу, будуть виконувати конкретні функції з підбору кандидатів на вакантні посади, дисциплінарних проваджень і т.д.

22. GRECO бере до відома інформацію, надану органами влади. Процес реформ, який наразі включає в себе проекти поправок до Конституції та закону "Про прокуратуру", продемонстрував прогрес з того часу, як був прийнятий Третій Додатковий звіт про виконання рекомендацій. Вбачається, що влада певною мірою керувалася європейськими стандартами у цій роботі, і що багато із заходів, про які було повідомлено, - якщо вони будуть прийняті і реалізовані, - підуть на користь більш незалежній прокурорській службі. Проте, ініціативи з реформування все ще лишаються у формі законопроектів, і GRECO, таким чином, не в змозі оцінити їх деталі; GRECO підтримує свій попередній висновок.
23. GRECO дійшла до висновку, що Рекомендація V виконана частково.

#### **Рекомендація XI.**

24. *GRECO рекомендувала прийняти нові правила конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом, які дадуть можливість застосовувати ці заходи не лише до прямих, але й до непрямих (конвертованих) доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173).*
25. Слід нагадати, що в Третьому Додатковому звіті про виконання рекомендацій ця рекомендація була визнана виконаною частково, оскільки законопроекти про внесення змін до Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексу, пов'язані з цією Рекомендацією, перебували на розгляді у Парламенті.
26. На даний момент органами влади України повідомляється, що Закон України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" Розділ XIV, статті 96.1 та 96.2 (прийнятий 18 квітня 2013 року та набрав чинності 16 грудня 2013 року № 222-VII) запровадив процедуру обов'язкової конфіскації та арешту судом коштів, власності та інших цінностей, за умови вчинення злочину. Закон передбачає, що конфіскація можлива щодо отриманих злочинним шляхом доходів і щодо засобів злочину, щодо прямих і непрямих цінностей, і що конфіскація і арешт цінностей є можливими. Крім того, закон дозволяє спеціальну конфіскацію у третіх осіб. Зокрема, встановлено, що гроші, цінності та інше майно передане особою, яка вчинила злочин іншій фізичній чи юридичній особі, підлягають конфіскації, якщо особа, яка володіє майном знала або повинна була знати, що таке майно було отримане в результаті злочину.
27. GRECO вітає прийняття повномасштабного законодавства, яке вводить новий режим конфіскації та вилучення доходів і засобів злочинної діяльності відповідно до Європейських стандартів та вимог даної рекомендації.
28. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XI виконана задовільно.

#### **Рекомендація XII.**

29. *GRECO рекомендувала прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна.*
30. Слід нагадати, що основною причиною цієї рекомендації було те, що на практиці в Україні не

було ефективних засобів управління конфіскованим майном, вартість якого стрімко зменшується. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій ця Рекомендація вважалась такою, що не була виконана, оскільки Постанова Кабінету Міністрів № 1104 від 19 листопада 2012 року ("Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України") не продемонструвала, що йде далі простого зберігання заарештованого майна, і не було ніяких правил, щоб охопити усі види майна, і, таким чином, відповідає повною мірою цілям Рекомендації.

31. Органами влади України підкреслюється, зокрема, що статтю 100.6 Кримінального процесуального кодексу регулюється управління вилученими товарами, що швидко псуються або майна, вартість якого стрімко зменшується. Таке майно може бути виставлене на продаж, за умови згоди його власника або, за рішенням суду. Постанова Кабінету Міністрів (№ 1104) регулює порядок зберігання заарештованого майна та доказів, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням, пересиланням, та забезпечення схоронності під час кримінального провадження. Органи влади додають, що Постанова чітко регламентує зберігання і управління фізичним майном і речовими доказами, у тому числі транспортними засобами та цінними паперами. Крім того, влада додає, що Міністерство юстиції розробило проект деяких поправок до Постанови з тим, щоб зробити її більш повною з точки зору зберігання певних видів майна, та краще забезпечити схоронність його вартості.
32. GRECO бере до відома надану інформацію. Вказане питання регулюється статтю 100 Кримінального процесуального кодексу а подальше управління арештованим майном регулюється Постановою №1104 2012 року. GRECO вітає цю нову інформацію, яка вказує на наявність засобів, для поводження з арештованим майном, у тому числі таким чином, щоб уникнути непотрібних витрат вартості. Проте, здавалося б, що ця сфера все ще є предметом розробки подальших заходів у Міністерстві юстиції в цілях завершення регулювання цієї сфери. GRECO очікуватиме узагальненої інформації про ситуацію, як тільки розробка буде завершена. Тим не менше, органами влади продемонстровано реальний прогрес у цій сфері.
33. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XII виконана частково.

#### **Рекомендація XIV.**

34. *GRECO рекомендувала встановити чіткі правила регулювання процесу управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють державне управління.*
35. GRECO нагадує, що на момент прийняття Звіту про виконання рекомендацій, проект Адміністративно-процесуального кодексу був на розгляді в Парламенті і, що Закон "Про нормативно-правові акти", що регулює, зокрема, ієрархію норм, був прийнятий парламентом 1 жовтня 2008 року, але згодом був ветоований Президентом України. На момент прийняття Додаткового звіту про виконання рекомендацій, органи влади стверджували, що ще один проект Адміністративно-процедурного кодексу було розроблено Міністерством юстиції та направлено до Кабінету Міністрів. Органи влади також відзначили, що проект Закону "Про нормативно-правові акти" був внесений на розгляд Парламенту народним депутатом 1 грудня 2010 року. На момент прийняття Другого Додаткового звіту про виконання рекомендацій, органами влади надавалися пояснення, що проект Адміністративно-процесуального кодексу наразі доопрацьовується Міністерством юстиції. Проект закону "Про нормативно-правові акти" пройшов перше читання в парламенті, і готувався до другого читання протягом деякого часу в 2012 році. GRECO оцінює Рекомендацію XIV як виконану частково. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO привітала ухвалення Закону "Про адміністративні послуги", який, зокрема,

визначає порядок і терміни надання адміністративних послуг, таких як надання офіційних документів, як позитивний крок у напрямку виконання цієї Рекомендації. Однак звітів про будь-які відчутні результати щодо проекту Адміністративно-процедурного кодексу та питання ієрархії правових норм і стандартів не надходило і Рекомендація залишилася виконаною частково.

36. Органами влада України повідомляється, що після критики проекту Адміністративно-процедурного кодексу з боку ряду зацікавлених сторін нова робоча група була створена у липні 2013 року Міністерством юстиції (Наказ № 675/7 від 11 липня 2013 року, зі змінами, внесеними Наказом № 758/7 від 31 липня 2013 року) з метою здійснення перегляду проекту Кодексу. Ця робота в даний час відбувається на постійній основі. Влада також повідомляє, про проект закону "Про нормативно-правові акти" і що парламентським Комітетом з питань правової політики здійснюється підготовка до його подальшого розгляду Парламентом.
37. GRECO зазначає, що реформування адміністративного процесу триває, незважаючи на те, що повідомлялося по його призупинення. Нинішня ситуація, коли правові засади, що регулюють адміністративні рішення досі не завершені, ускладнює державним посадовцям виконання своїх функцій, а так само широкій громадськості можливість знати свої права та обов'язки щодо державного управління, яке є величезним апаратом в Україні, що впливає на мільйони людей. Може бути важко застосувати принцип верховенства права в цій ситуації, і цілком ймовірно, аби прокласти шлях для широкого поширення корупції в Україні. Ця рекомендація, що певною мірою розглядалася, потребує подальшої термінової уваги.
38. GRECO дійшла висновку, що Рекомендацію XIV залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація XVIII.**

39. *GRECO рекомендувала розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою його поширення на всі види діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою.*
40. GRECO нагадує, що згідно із Звітом про виконання рекомендацій органи місцевої влади підлягали аудиту з боку незалежної Рахункової палати тільки в частині їх державного фінансування, а в іншій частині аудит проводився органами Міністерства фінансів (внутрішній державний моніторинг з боку держави). Органи української влади зазначили у Звіті про виконання рекомендацій, що розширення повноважень Рахункової палати потребує внесення змін до статті 98 Конституції і у Додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO була поінформована, що Рахункова палата працює над проектом змін до Конституції, в тому числі її статті 98, з тим щоб вона могла здійснювати контроль за місцевими органами влади. На той час рекомендація була визначена як частково виконана. У Другому Додатковому звіті про виконання рекомендацій органи влади пояснили, що для проведення фінансового контролю та аудиту був створений новий центральний орган виконавчої влади - Державна фінансова інспекція. GRECO піддало критиці такі зміни, зазначивши, що цей новий орган, як і колишнє Державне контрольно-ревізійне управління, яке існувало на момент прийняття Звіту про виконання рекомендацій, належало до виконавчої гілки влади. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO висловила задоволення тим фактом, що повноваження Рахункової палати з контролю за надходженнями і видатками місцевих бюджетів знову стали предметом розгляду і що з цією метою передбачалися зміни до статті 98 Конституції; це питання було розглянуто Конституційною Асамблеєю і 18 січня 2013 року Президент України вніс на розгляд Парламенту проект закону "Про внесення змін до статті 98 Конституції України щодо повноважень Рахункової палати".



41. Українська влада повідомляє, що Законом № 586-VII від 19 вересня 2013 року внесено зміни до статті 98 Конституції, яка передбачає, що Рахункова палата здійснює контроль від імені Верховної Ради України за рухом коштів Державного бюджету та їх використанням. Той же Закон передбачає, що організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати мають визначатися законом. Влада додає, що "Стратегія розвитку системи управління державними фінансами", прийнята Кабінетом Міністрів (№ 774-р від 1 серпня 2013 року) передбачає розробку нового закону про Рахункову палату, що дозволить уточнити її статус як вищого органу зовнішнього аудиту публічних фінансів, включаючи державний бюджет та надходження і використання місцевих бюджетів і т.д.
42. GRECO бере до відома представлену інформацію. Проте вона не переконана, що нова стаття 98 Конституції дозволяє Рахунковій палаті також проводити аудит місцевих органів влади щодо всієї їхньої діяльності/фінансування, як це передбачено в Рекомендації. Необхідні подальші уточнення з цього приводу. У будь-якому разі, необхідні додаткові поправки, що передбачені стосовно конкретного закону про Рахункову палату, все ще мають бути розроблені.
43. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XVIII залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація XIX.**

44. *GRECO* рекомендувала ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості.
45. GRECO нагадує, що вона оцінила цю рекомендацію як виконану частково у Звіті про виконання рекомендацій, оскільки колишній закон про закупівлі було скасовано, і був ініційований процес підготовки нового законодавства. У Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO вітала закон "Про державні закупівлі", який був прийнятий парламентом (1 червня 2010 року). Даний закон спрямований на забезпечення справедливого конкурентного середовища та ефективного використання державних коштів і на попередження корупції. GRECO вважала це кроком у правильному напрямку, але була стурбована тим, що був введений ряд поправок, щоб виключити значні обсяги зі сфери застосування закону, зокрема, закупівлі в галузі енергетики. У Другому Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила поліпшення законодавства про державні закупівлі завдяки поправкам до закону "Про державні закупівлі", прийнятим у липні 2011 року. Проте вона вказала на необхідність подальшого узгодження деяких питань з європейськими нормами (директиви ЄС), наприклад, визначення "організацій, що здійснюють закупівлю" у відношенні до державних підприємств та підприємств з публічним інтересом. Тому рекомендація була визнана виконаною частково. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO з задоволенням відзначила, що заходи були прийняті і/або були на стадії реалізації, зокрема, прийняття поправок до закону "Про державні закупівлі", до закону "Про впровадження процедури електронного реверсивного аукціону", і прийняття закону "Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності", спрямовані на поступове узгодження українського законодавства про державні закупівлі з директивами ЄС про державні закупівлі. Подальші зусилля в цьому відношенні були на стадії реалізації, і таким чином Рекомендація була виконана частково.
46. Органи влади наразі стверджують, що правила, необхідні для реалізації положень закону "Про впровадження процедури електронного реверсивного аукціону", у даний час розробляються; 1 серпня 2013 року, Кабінет Міністрів прийняв постанову "Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами", до якої як окремих розділ входить Стратегія системи державних закупівель. Стратегія включає в себе заходи, які необхідно вжити для подальшого розвитку та вдосконалення системи державних закупівель, у тому числі правила Директив ЄС. Зокрема, Стратегія передбачає внесення додаткових змін у закон "Про державні закупівлі".

Влада також повідомила про новий проект закону «Про державні закупівлі», спрямований на створення конкурентного середовища закупівель та протидії корупції через підвищення прозорості. 27 березня 2014 Кабінет Міністрів вніс законопроект до парламенту (№ 4587).

47. GRECO приймає до відома процес приведення українського законодавства про державні закупівлі у відповідність до європейських норм, зокрема директив ЄС. Хоча про деякий подальший прогрес вже повідомлялося, наразі вбачається - як і раніше, - що законодавчі реформи все ще тривають.
48. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XIX залишається виконаною частково.

## **Рекомендація XX.**

49. *GRECO* рекомендувала запровадити реформу, що охоплює належне коло державних посадових осіб (не лише державних службовців) у відповідності з принципами, передбаченими для реформування державної служби
50. GRECO нагадує, що на момент прийняття Звіту про виконання рекомендацій на розгляді у парламенті перебували проект закону "Про державну службу" та ряд інших законопроектів, спрямованих на модернізацію системи публічного управління, у тому числі умов для публічних службовців та інших працівників, які не є державними службовцями. *GRECO* відмітила у Додатковому звіті про виконання рекомендацій, що в результаті зміни уряду в березні 2010 року цей законопроект був відкликаний і замінений іншим законопроектом "Про державну службу", що перебував на розгляді парламенту разом з іншими законопроектами щодо статусу деяких державних службовців (а саме медичних і фармацевтичних працівників). У Другому Додатковому звіті про виконання рекомендацій, влада вказала, що Закон "Про державну службу" був прийнятий і вступить в силу з 1 січня 2013 року. Було також повідомлено, що Кабінет Міністрів подав до парламенту проект Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", спрямований на реформування у таких сферах, як прийняття на службу, правовий статус та соціальна захищеність співробітників місцевих органів влади. *GRECO* зазначила, що реформа державного управління була значною мірою обмежена розробкою нового законодавства і нормативних актів, і що процес був повільним. Вона підкреслила, що реформа державного управління повинна виходити за рамки законодавчих заходів і змінювати практику, наприклад через навчання персоналу, і дійшла висновку, що ця Рекомендація була виконана частково. У Третньому Додатковому звіті про виконання рекомендацій *GRECO* зазначила, що набуття чинності законом "Про державну службу" було відкладено парламентом до 1 січня 2014 року у зв'язку з бюджетними міркуваннями і з необхідністю координації впровадження нових версій цього закону з проектом закону "Про службу в органах самоврядування" (№ 9673 від 11 січня 2012 року), який був у той час повернутий до Кабінету Міністрів на доопрацювання. *GRECO* також зазначила, що проект закону "Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України про державну службу" був представлений на розгляд парламенту. З метою впровадження нової редакції Закону "Про державну службу" Національне агентство України з питань державної служби розробило сім проектів постанов Кабінету Міністрів і прийняло 11 процедурних наказів. Крім того, 1 лютого 2012 року Президент України затвердив Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки (Указ № 45), а 20 липня 2012 — План заходів з реалізації Стратегії (Указ № 453), і повідомлялось про масову підготовку різних категорій персоналу. Нарешті *GRECO* привітала законодавчі заходи, вжиті щодо реформування державної служби, що застосовуються не тільки до державних службовців, а й до інших співробітників публічного сектора. Наприклад, Закон "Про засади запобігання і протидії корупції" поширюється на всіх працівників публічного сектора. Проте *GRECO* висловила жаль з приводу того, що стався подальший спад законодавчих реформ, і що закон "Про державну службу" досі не набрав чинності (у той же час в нього вже були внесені зміни). Відсутність прогресу є негативним для імплементації правових засад, що є досі не зафіксовані, і *GRECO* ставить під сумнів доречність проведення тренінгів щодо правових засад, які постійно зазнають змін. Вона

дійшла висновку, що Рекомендація була виконана лише частково.

51. Влада України наразі стверджує, що набуття чинності законом "Про державну службу" було відкладене до 1 січня 2015 року (замість 1 січня 2014, як було вирішено раніше), за умови схвалення Президентом. Причиною, що наводиться для відтермінування, є забезпечення узгодженої реалізації адміністративної реформи, в тому числі одночасного і узгодженого набрання чинності переглянутими законами "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також узгодження цього з державним бюджетом 2015 року. Влада також повідомляє, що після деякої співпраці з громадянським суспільством, Міністерство юстиції передбачає внесення подальших змін до закону "Про державну службу", спрямованих на урахування рекомендацій ЄС і ОЕСР (SIGMA).
52. GRECO може лише шкодувати, що реформа державної служби зазнала невдач, оскільки набуття чинності основного законодавства у вигляді закону "Про державну службу" було знову відкладене. Варто відзначити, що реформи у цій галузі, які є принциповим елементом антикорупційних заходів у сфері державного управління, не зазнали вагомих прогресивних змін за більш ніж сім років після прийняття Оціночного звіту.
53. GRECO дійшла висновку, що рекомендація XX залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація XXI.**

54. GRECO рекомендувала ухвалити чіткі правила/настанови для всіх державних посадових осіб щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків для осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (викривачі).
55. GRECO нагадує, що у Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій, вона відзначила прийняття і набуття чинності 1 липня 2011 року Законом "Про засади запобігання і протидії корупції". Вона вітала у цьому законі запровадження чіткого обов'язку державних службовців повідомляти про підозри в корупції та умови, що особи, які інформують, повинні бути захищені від будь-яких несприятливих наслідків. Проте, оскільки наступні положення для практичної реалізації закону все ще повинні були бути прийняті, і ніяких конкретних домовленостей не було досягнуто для фактичного захисту викривачів, GRECO вважає, що Україна не виконала у повному обсязі цю рекомендацію. У Третньому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила, що у травні 2012 року український парламент прийняв зміни до Закону "Про засади запобігання і протидії корупції", впроваджуючи у кількох галузевих законах і нормативних документах<sup>1</sup> положення, згідно з якими особи, які повідомляють про підозри в корупції не можуть бути звільнені, змушені піти у відставку або притягнуті до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з їх інформуванням. Вони можуть також оскаржувати дисциплінарні рішення або рішення про звільнення за встановленою процедурою. Міністерство юстиції також підготувало проект закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів", вказуючи, зокрема, що закон "Про засади запобігання і протидії корупції" має бути доповнено загальними положеннями, відповідно до яких ніхто не може бути звільнений або змушений піти у відставку, притягнутий до дисциплінарної відповідальності та підданий заходам негативного впливу (переведенню, формальній оцінці, зміні умов праці тощо) в результаті повідомлення про випадки корупції. GRECO пропонувала подальші заходи, яких необхідно взяти в цьому відношенні, наприклад, впровадження систем, що уможливлють анонімну звітність, чи перекладання тягара доведення

<sup>1</sup>Закони України "Про Службу безпеки України", "Про Державну пенітенціарну службу України", "Про Державну спеціальну службу транспорту", дисциплінарні статуту Збройних Сил України, прокуратури України, митної служби України, органів внутрішніх справ України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, служби цивільної оборони.

у разі, якщо до особи застосовуються заходи помсти; привітала намір подальшого підвищення захисту викривачів у Законі "Про засади запобігання і протидії корупції" і дійшла висновку, що Рекомендація лишилася виконаною частково.

56. Влада України наразі повідомляє, що 14 травня 2013 року парламентом прийнято Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики". Цей закон, який набрав чинності 9 червня 2013 року, спрямований на зміцнення гарантій для осіб, які допомагають у запобіганні та боротьбі з корупцією, таких як заборона на використання заходів помсти щодо викривачів (звільнення, дисциплінарні заходи, переведення, атестації, зміни умов праці тощо). Крім того, проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" знаходиться на розгляді парламенту (zareєстровано за № 4556, від 25 березня 2014 року). Цей проект передбачає подальші гарантії захисту викривачів, такі як перенесення тягаря доведення у подібних випадках.
57. GRECO вітає прогрес щодо створення гарантій та захисту викривачів як необхідного доповнення до правил про повідомлення про підозри в корупції. GRECO із задоволенням відзначає принципи, запроваджені на цей час, зокрема, заборона різних форм помсти проти викривачів, але реформа ще не завершена. У зв'язку з цим GRECO відзначає процес щодо прийняття рекомендації Ради Європи щодо захисту викривачів, за яку наразі відповідає Європейський комітет з правового співробітництва (ЄКПС), робота якого може служити керівництвом для української влади.
58. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXI залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація XXIV.**

59. *GRECO* рекомендує запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні та стримуючі санкції, та розглянути можливість запровадження системи реєстрації юридичних осіб, які будуть суб'єктами такої корпоративної відповідальності.
60. Слід нагадати, що проект Закону "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" був на розгляді парламенту під час прийняття Звіту про виконання рекомендацій, що цей проект був згодом прийнятий, а потім скасований парламентом 5 січня 2011 року. Питання про відповідальність юридичних осіб було пізніше визначене як пріоритетне у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки. У Третньому додатковому звіті про виконання рекомендацій, GRECO з задоволенням відзначила новий проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб", який був поданий на розгляд парламенту в січні 2013 року. Законопроект включає зміни до Кримінального кодексу, що передбачають кримінальну відповідальність для юридичних осіб, якщо корупційні діяння були вчинені в інтересах або від імені юридичної особи її засновниками, директорами, членами або будь-якою уповноваженою особою. Санкціями, що містяться у проекті, були штрафи, заборона проводити певні види діяльності, конфіскація майна та ліквідація. GRECO зазначила, однак, що проект не охоплює відповідальність юридичної особи у випадку відсутності нагляду чи контролю, відповідно до вимог статті 18.2 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173), і закликала владу до вирішення цього питання до прийняття Закону. GRECO також зазначила, що не повідомлялось про будь-які міркування щодо створення системи реєстрації юридичних осіб, які є суб'єктами санкцій, і дійшла висновку, що Рекомендація була виконана частково.

61. Органи влади наразі повідомляють, що 23 травня 2013 року, був прийнятий Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб" (№ 314-VII) Він набуде чинності 1 вересня 2014 року. Влада пояснює, що закон запроваджує механізм застосування кримінально-правових заходів до юридичних осіб за кримінальні злочини, пов'язані з хабарництвом (частини перша і друга статей 368-3 та 368-4, стаття 369 Кримінального кодексу України), зловживання впливом (стаття 369-2 Кримінального кодексу), відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом (статті 209 і 306 Кримінального кодексу) і тероризмом (статті 258 — 258-5 Кримінального кодексу). Закон передбачає кримінально-правові санкції та заходи (штрафи, конфіскація майна та ліквідація юридичної особи). Злочини, які є базовими для застосування санкцій до юридичної особи, мають бути такими, що були вчинені однією або кількома її "уповноваженими особами", від імені або в інтересах юридичної особи (наприклад, посадові особи юридичних осіб, співробітники або інші особи, які діють від її імені відповідно до закону). Влада додає, що кримінально-правові заходи проти юридичної особи можуть бути застосовані незалежно від ролі уповноваженої особи (фактичний виконавець, організатор, підбурювач чи співучасник), головне в тому, щоб особа діяла в інтересах юридичної особи. Влада додала, що проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», який був представлений на розгляд парламенту 25 березня 2014 року (№ 4556), у разі прийняття, розширить відповідальність юридичних осіб, а також охопить ситуації, коли існує відсутність нагляду відповідно до статті 18.2 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.
62. Влада також повідомляє, що, відповідно до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, Міністерство юстиції готує правила реєстрації юридичних осіб, до яких були застосовані заходи кримінального права за корупцію.
63. GRECO приймає до відома повідомлену інформацію. Вона високо цінує, що Україна, з прийняттям нового законодавства, згаданого вище, ввела відповідальність для юридичних осіб за корупційні правопорушення відповідно до вимог цієї рекомендації. Крім того, GRECO відзначає, що наразі вживаються заходи для поширення відповідальності на ситуації, коли кримінальний злочин було вчинено фізичною особою за відсутності контролю відповідно до вимог статті 18.2 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Якщо брати до уваги лише останню частину рекомендації, то GRECO приймає, що українська влада розглянула питання створення системи реєстрації юридичних осіб, які підлягатимуть корпоративним санкціям. GRECO закликає органи влади втілити в реальність заплановані удосконалення.
64. GRECO дійшла висновку, що рекомендація XXIV виконана частково.

### III. **ВИСНОВОК**

65. **З прийняттям цього Четвертого додаткового звіту про виконання рекомендацій, наданого за результатами спільних Першого та Другого раундів оцінювання, GRECO приходять до висновку, що з двадцяти п'яти наданих Україні, в цілому шістьнадцять рекомендацій виконані задовільно чи вирішені у задовільний спосіб.**
66. На додаток до висновків, що містяться у Звіті про виконання рекомендацій, наданому за результатами першого та другого раундів оцінювання щодо України і з врахуванням вищенаведеного, GRECO робить висновок, що рекомендації III та XI були виконані задовільно або вирішені у задовільний спосіб, рекомендації I, V, XII, XIV, XVIII, XIX, XX, XXI та XXIV були частково виконані.

67. GRECO вітає прийняті законодавчі зміни, які визначають, що хабарництво є правопорушенням, передбаченим Кримінальним кодексом і що корупція, у всіх її формах розглядається як злочин, що має розглядатися в рамках системи кримінальної юстиції. Більше того, Україна встановила сучасне регулювання щодо конфіскації та арешту отриманих злочинним шляхом доходів, що включає можливість охопити як прямі, так і непрямі доходи, а також доходи, передані третім особам, та конфіскацію, засновану на вартості. Також слід звернути увагу на те, що відповідальність юридичних осіб була включена до Кримінального кодексу. Ці заходи підвищують відповідність українського кримінального законодавства із європейськими стандартами та розширюють можливості здійснення державою ефективної боротьби з корупцією.
68. Однак GRECO висловлює жаль з того приводу, що загальне виконання рекомендацій є недостатнім, оскільки у багатьох сферах, які розглядаються, роками не було значного прогресу. Однак, ініціативи, розпочаті після затвердження Другого додаткового звіту про виконання рекомендацій, наданого за результатами Спільних першого та другого оціночних раундів, дещо змінюють загальну картину. Після прийняття Звіту про виконання рекомендацій GRECO у 2009 році були вжиті численні і подекуди суперечливі заходи. Досі не закріплена правова база у таких фундаментальних сферах, як система органів прокуратури, реформа державного управління та процедура здійснення державних закупівель, що призводить до відсутності правової захищеності та ускладнює здійснення необхідних заходів з імплементації. Але насамперед GRECO повторює раніше висловлений сумнів щодо Національного антикорупційного комітету, його незалежності і представництва в ньому громадянського суспільства, аби він був спроможний здійснювати цілеспрямований моніторинг антикорупційних політик. Встановлення та реалізація такого механізму все ще не відбулося; GRECO приймає до уваги поточну ситуацію в Україні, що особливо вимагає від відповідних органів здійснення вказаної роботи.
69. З огляду на викладене, GRECO закликає українські органи влади вжити рішучих дій з метою реалізації неврахованих рекомендацій. У відповідності до параграфу 9.1 Правила 31 Правил процедури GRECO просить українські органи влади надати додаткову інформацію про виконання рекомендацій I, V, XII, XIV, XVIII, XIX, XX, XXI та XXIV до 31 січня 2015 року.
70. Насамкінець, GRECO закликає органи державної влади України якомога швидше дозволити публікацію Четвертого додаткового звіту, перекласти його державною мовою та оприлюднити цей переклад.