



Страсбург, 22 березня 2013 року

**Greco RC-I/II (2009) 1E**  
**3-й Додатковий звіт**

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

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

Затверджений GRECO  
на 59-му пленарному засіданні  
(Страсбург, 18-22 березня 2013 року)

## I. ВСТУП

1. На своєму 32 пленарному засіданні 19-23 березня 2007 року GRECO затвердила Звіт за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання України. Цей звіт (Greco Eval I/II Rep (2006) 2E) містив 25 рекомендацій для України і був оприлюднений 29 жовтня 2007 року.
2. 30 вересня 2008 року згідно з відповідною процедурою GRECO Україна подала Звіт про стан виконання рекомендацій GRECO. На 42-му пленарному засіданні GRECO (11-13 травня 2009 року) на підставі цього Звіту та за результатами обговорення було затверджено Звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання. Звіт про виконання рекомендацій (Greco RC-I/II (2009) 1E) був оприлюднений 9 червня 2009 року. В ньому містився висновок про те, що рекомендації viii, xvi та xvii виконані задовільно; рекомендації iv, ix, x, xiii та xxiii виконані у задовільний спосіб; рекомендації i-iii, v-vii, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxii, xxiv та xxv виконані частково. GRECO запросила надати додаткову інформацію про їх реалізацію, і ця інформація була надана 6 грудня 2010 року, 3 лютого 2011 року та 12 травня 2011 року. У Додатковому звіті про виконання рекомендацій (GRECO RCI/II (2009) 2E), оприлюдненому 30 червня 2011 року, GRECO дійшла висновку, що рекомендації i, ii, xi, xii, xiv та xviii-xxii залишились виконаними частково, а рекомендації iii, v та xxiv не виконані. З огляду на відсутність значного прогресу GRECO закликала органи державної влади України вжити рішучих дій для виконання невиконаних рекомендацій і закликала органи влади надати додаткову інформацію по цих рекомендаціях. Додаткова інформація надавалася 4 січня, 23 лютого, 13 та 20 березня 2012 року, і на її підставі GRECO затвердила Другий додатковий звіт про виконання рекомендацій, наданих за результатами спільного першого та другого раундів, що був оприлюднений 20 квітня 2012 року. В цьому Додатковому звіті GRECO повторила свої попередні висновки щодо всіх оцінюваних рекомендацій. Зважаючи на той факт, що з усіх наданих рекомендацій було виконано менше половини, і беручи до уваги необхідність досягнення значного прогресу в декількох важливих напрямках, GRECO повторно закликала органи державної влади України вжити рішучих дій і надати додаткову інформацію щодо невиконаних рекомендацій. Додаткова інформація надавалася органами державної влади України 21 грудня 2012 року, 24 січня 2013 року та 21 лютого 2013 року.
3. Метою Третього додаткового звіту про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, відповідно до пункту 9.1 Правила 31 Правил та процедур GRECO, є оцінка виконання рекомендацій i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii-xxii та xxiv з урахуванням останньої інформації, наданої органами державної влади України.

## II. АНАЛІЗ

### **Рекомендація i.**

4. *GRECO рекомендувала створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегію та заходи з боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Указаному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.*

5. GRECO відзначає, що у Звіті про виконання рекомендацій вона привітала створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Однак з огляду на незавершеність реалізації Постанови про створення цієї посади, зокрема, в частині співробітництва з інститутами громадянського суспільства та забезпечення належного рівня незалежності під час здійснення моніторингових функцій, рекомендація була оцінена як така, що виконана частково. Після цього у Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила, що з метою аналізу ситуації щодо корупції в Україні, розробки стратегій боротьби з корупцією та моніторингу впровадження цих стратегій Указом Президента України (№ 275/2010) створено новий Національний антикорупційний комітет (далі – «НАК») під керівництвом Президента України, виконавчим секретарем якого призначено Міністра юстиції. На той момент ще не було призначено Урядового уповноваженого з антикорупційної політики: очікувалось рішення Президента України щодо органу, на який буде покладено впровадження Національної стратегії щодо запобігання та протидії корупції. GRECO дійшла висновку, що рекомендація залишилась виконаною частково, оскільки не було остаточного рішення щодо інституційного впорядкування у цій сфері. GRECO також порушила питання щодо ступеня незалежності Національного антикорупційного комітету при здійсненні моніторингових функцій. У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила, що до складу НАК увійшли представники органів державної влади, в тому числі урядових органів, правоохоронних органів, представники судової влади та Парламенту. Деякою мірою також були представлені інститути громадянського суспільства. На цій підставі GRECO вирішила, що функції та склад НАК відповідають вимогам рекомендації. Однак після передання функцій виконавчого секретаря Національного антикорупційного комітету Секретарю Ради національної безпеки і оборони залишалася необхідність у здійсненні деяких організаційних заходів для здійснення НАК раніше запланованої діяльності. На цій підставі GRECO оцінила рекомендацію і як таку, що виконана частково.
6. В якості ввідної інформації органи державної влади України зазначають, що Указом Президента № 362 від 2012 року розширено перелік завдань НАК. Одним з його завдань є здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні та ефективності реалізації антикорупційної стратегії. Він також уповноважений розробляти пропозиції з реалізації державних політик з метою вдосконалення законодавства та усунення наявних в ньому суперечностей, поліпшувати координацію та взаємодію осіб, задіяних в заходах по запобіганню і протидії корупції, та сприяти виконанню рекомендацій, наданих GRECO та іншими суб'єктами міжнародної співпраці. Органи державної влади пояснюють, що з метою виконання цих завдань НАК долучився до створення відповідних законопроектів у сфері запобігання та боротьби з корупцією, а також Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки. Оцінку реалізації цієї стратегії розпочато в 2012 році. Щорічний звіт щодо діяльності НАК і реалізації антикорупційних заходів має бути підготовлений та опублікований до 15 квітня 2013 року.
7. Органи державної влади також зазначають, що Указом Президента № 598 від 2012 року був змінений порядок формування складу НАК. Чисельність представників громадських організацій в Комітеті має становити не менше однієї п'ятої від його складу. Процедура добору членів Комітету, що представляють інститути громадянського суспільства, була визначена Указом Президента № 890 від 2011 року. Згідно цієї процедури висування та розгляд пропозиції стосовно включення до складу НАК представників громадських організацій здійснює Громадська рада НАК – робоча група Комітету, що складається з представників інститутів громадянського суспільства і була створена з метою врахування

громадської думки в роботі НАК. Пропозиції щодо кандидатів передаються виконавчому секретарю Комітету – Секретарю Ради національної безпеки та оборони України (дорадчий орган при Президентові України) для остаточного їх затвердження Президентом України. На даний момент НАК налічує 33 члени, два з яких представляють інститути громадянського суспільства. З метою підвищення прозорості формування складу НАК відповідно до рекомендацій Європейської Комісії, Указом Президента № 59 від 1 лютого 2013 року було знову змінено процедуру формування складу НАК. Згідно нової процедури виконавчий секретар НАК зобов'язаний звертатися до керівників державних органів та наукових установ для одержання пропозицій щодо кандидатів у члени Комітету. Таким чином, на даний момент склад НАК оновлюється.

8. GRECO відзначає, як це вже мало місце в її попередніх звітах, що повноваження НАК відповідають вимогам рекомендації, що у Комітеті представлені як органи державної влади так і інститути громадянського суспільства, що українська влада доклала деяких зусиль для збільшення чисельності представників громадянського суспільства в Комітеті. Оскільки склад НАК та процедура добору її членів неодноразово змінювалися, конкретні наслідки цих зусиль залишаються на даний момент невизначеними. GRECO також відзначає, що в складі НАК до внесення останніх змін фактично була дуже мала чисельність представників інститутів громадянського суспільства.
9. Більше того, GRECO повторно висловлює свої раніше висловлені сумніви стосовно достатнього рівня незалежності Комітету. Інституційно НАК підпорядкований Президенту України, який головує на його засіданнях і затверджує призначення всіх його членів; виконавчий секретар Комітету одночасно є секретарем Ради національної безпеки та оборони України (ще один дорадчий орган при Президентові України). Усе це, а також вищенаведений опис завдань Комітету, чітко вказують на те, що НАК покликаний надавати Президенту України консультації та пропозиції щодо антикорупційної сфери. Таким чином, постає питання, чи цей орган матиме та зможе користуватися незалежністю, необхідною для ефективного здійснення моніторингу. Останні події, зокрема, складення повноважень одним із членів НАК з числа представників громадянського суспільства, який стверджує, що Комітет не забезпечує громадянському суспільству жодної можливості реального впливу на стан антикорупційної політики, не тільки не розвіюють, а й підтверджують раніше висловлені сумніви GRECO.
10. Насамкінець, за відсутності офіційних документів, таких як щорічний звіт про антикорупційні заходи, що має бути підготовлений, конкретні результати діяльності НАК залишаються невизначеними. Тому GRECO не може вважати цю рекомендацію такою, що виконана повністю.
11. GRECO робить висновок, що рекомендація і залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація ii.**

12. *GRECO рекомендувала негайно розробити детальний план дій з реалізації національної антикорупційної стратегії (Концепції Президента). План дій має, наскільки це можливо, стати предметом міжнародної експертизи та врахувати можливу співпрацю і допомогу з боку міжнародної спільноти.*
13. GRECO нагадує, що на момент затвердження Звіту про виконання рекомендацій План заходів щодо реалізації Концепції Президента «*На шляху до доброчесності*» знаходився на

остаточному затвердженні. Згодом, під час затвердження Додаткового звіту про виконання рекомендацій, GRECO відзначила, що у 2009 році був затверджений переглянутий План дій (№ 1013-р), однак експерти не отримали його деталей і не могли їх оцінити. GRECO також відзначала, що органи влади готували нову Національну антикорупційну стратегію, яка на той час не була ухвалена. Як наслідок, GRECO не мала можливості зробити висновок щодо конкретного змісту вжитих заходів і дійшла висновку, що рекомендацію її було виконано лише частково (у Звіті про виконання рекомендацій, а також у Додатковому звіті до нього). У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO взяла до уваги «*Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки*» (затверджену Указом Президента № 1001/2011) та «*Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки*» (затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 1240/2011). GRECO висловила думку, що останній документ дозволяє реалізувати різноманітні елементи Стратегії, однак висловила занепокоєння з приводу недостатнього залучення інститутів громадянського суспільства до роботи над цими документами. GRECO також відзначила, що планується подальше внесення змін до Плану дій. На цих підставах вона залишила в силі свій попередній висновок про те, що рекомендація її виконана частково.

14. Органи державної влади України доповідають, що «*Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки*» передбачає моніторинг її реалізації за участі громадських організацій та незалежних інституцій. Оцінка реалізації Стратегії створила можливості постійного діалогу між задіяними у цьому процесі державними органами та інститутами громадянського суспільства. У 2012 році Міністерство юстиції України в співробітництві з громадською асоціацією «Всеукраїнська спеціальна колегія по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» організували два круглі столи: «Шляхи реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки: роль інститутів громадянського суспільства» та «Ефективність реалізації завдань, передбачених Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки». За наслідками широкомасштабних дискусій з питань реалізації Державної програми, що відбулися на цих зустрічах, Міністерство юстиції підготувало пропозиції із її вдосконалення. Зараз ці пропозиції проходять стадію консультацій з компетентними державними органами. Пропозиції передбачають доповнення Державної програми заходами, що мають на меті оцінку результатів та прогресу реалізації регіональних програм із запобігання та протидії корупції, а також запровадження електронної системи самооцінки державних службовців з питань антикорупційного законодавства. Такі заходи оцінки результатів діяльності мають відбуватися у співробітництві з інститутами громадянського суспільства. До інших пропозицій із вдосконалення Державної програми відноситься подальше визначення показників ефективності, зокрема, по висвітленню в медіа результатів аудиту та перевірки використання бюджетних коштів, державного та комунального майна, по реалізації системи електронних торгів, по вдосконаленню системи податкового адміністрування, а також по професійному навчанню державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.
15. GRECO вітає зусилля, докладені для залучення представників громадянського суспільства до оцінки реалізації «*Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки*», що було зроблено у відповідь на раніше висловлене занепокоєння GRECO з приводу їх неналежного залучення. Хоча GRECO не має можливості оцінити реальний внесок інституцій громадянського суспільства в процес оцінювання, вона визнає, що між сторонами, схоже, відбувся певний діалог, наслідком якого стали пропозиції по внесенню змін до Державної програми. GRECO сподівається, що ці пропозиції створять плідні

наслідки, адже дуже важливо, щоби Державна програма, яка розрахована на п'ять років, коригувалася з урахуванням нових обставин та винесених уроків.

16. GRECO робить висновок, що рекомендація її виконана задовільно.

### **Рекомендація iii.**

17. GRECO рекомендувала переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або, у крайньому випадку, чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур.
18. GRECO нагадує, що у Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій вона зробила висновок, що ця рекомендація не виконана, оскільки не було досягнуто значних результатів по вирішенню проблем, пов'язаних з існуванням двох паралельних систем корупційних правопорушень, на що вказувалося в рекомендації.
19. Органи влади України пояснюють, що «Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» передбачила розробку до кінця 2012 року законопроекту, що має на меті приведення положень про відповідальність за корупційні правопорушення у відповідність з рекомендаціями GRECO, в тому числі з урахуванням результатів третього раунду оцінювання. На виконання цього завдання було підготовлено і 17 січня 2013 року направлено до парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції». Цей законопроект передбачає виключення з Кодексу про адміністративні правопорушення (надалі – «КпАП») статей 172.2 («порушення обмежень щодо використання службового становища») та 172.3. («пропозиція або надання неправомірної вигоди»), що має на меті забезпечення настання кримінальної відповідальності за активне або пасивне хабарництво. Крім того, передбачено посилення санкцій за активне та пасивне хабарництво за статтями 368, 368.3, 368.4 та 369 Кримінального кодексу України шляхом введення покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк.
20. Згадувалось також про статтю 172.5 КпАП «порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка». Органи влади заявляють, що дана стаття залишиться в тексті документу, однак статтю 8 Закону 3206 «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено чіткі правила розрізнення підстав притягнення правопорушника до кримінальної або адміністративної відповідальності. Згідно цієї статті всі випадки прийняття подарунка в обмін на дію чи бездіяльність в інтересах дарувальника мають наслідком кримінальну відповідальність згідно положень Кримінального кодексу України про хабарництво. Єдиний випадок настання адміністративної відповідальності за статтю 172.5 КпАП – це порушення особою встановленою законом заборони приймати подарунки шляхом одержання подарунка без спеціальної мети від підлеглої особи.
21. Органи влади додають, що 13 квітня 2012 року Парламент прийняв новий Кримінальний процесуальний кодекс, який набрав чинності 20 листопада 2012 року. Прикінцевими положеннями Кодексу передбачено розробку Закону «Про кримінальні проступки». Розпорядженням Президента від 30 травня 2012 року (№ 98) створено робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків. Органи влади стверджують, що це дозволить повністю криміналізувати корупційні правопорушення.

22. GRECO вітає наміри органів української влади скасувати статті 172.2. та 172.3. КпАП і розглядати ці корупційні правопорушення виключно за нормами Кримінального та Кримінального процесуального кодексів. Вона зазначає однак, що законопроект, яким передбачено скасування цих статей, ще не набрав законної сили. GRECO також задоволена поясненнями по статті 172.5. КпАП і закликає органи державної влади України розповсюдити їх серед практиків, щоби було зрозуміло, що прийняття подарунка в обмін на дію чи бездіяльність в інтересах дарувальника матиме наслідком притягнення до кримінальної відповідальності.
23. GRECO робить висновок, що рекомендація iii виконана частково.

#### **Рекомендація v.**

24. *GRECO* рекомендувала посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні.
25. GRECO нагадує, що після кількох невдалих спроб законодавчих реформ прокуратура діє в рамках попередньої редакції Конституції 1996 року, згідно якої вона має чотири основні функції: (i) підтримувати державне обвинувачення в суді; (ii) представляти інтереси громадян або держави в суді; (iii) здійснювати нагляд за органами, що здійснюють досудове розслідування, та (iv) здійснювати нагляд за виконанням судових рішень. В листопаді 2011 року було створено *Робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури* з метою розробки нового закону про прокуратуру з урахуванням вимог міжнародних стандартів, зокрема, досягнення відповідності стандартам Ради Європи. У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO визнала, що на виконання рекомендації здійснено деякі ініціативи, проте, оскільки не було жодних відчутних результатів цих ініціатив, вона вирішила, що рекомендація не виконана.
26. Органи державної влади України заявляють, що 18 березня 2012 року Парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», який набрав чинності 1 грудня 2012 року. Вони пояснюють, що цей закон звужує повноваження прокуратури в частині загального нагляду за застосуванням законів. Перша зміна носить процесуальний характер: прокурорські перевірки дотримання законів, що не відносяться до сфери кримінального законодавства, тепер можуть проводитися лише в разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади або у випадку неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань. Прокурор може здійснювати таку перевірку тільки після інформування фізичної чи юридичної особи, які перевіряються (шляхом надання їм копії постанови), про підстави перевірки та можливі порушення законності, наявність яких перевіряється. Постанова про проведення перевірки може бути оскаржена цими особами до прокурора вищого рівня або до суду в порядку адміністративного судочинства.
27. Закон також скасовує право прокурора видавати обов'язкові до виконання акти прокурорського реагування (протест, що зупиняє дію опротестованого акту та припис, що підлягає негайному виконанню), вводячи натомість єдиний акт прокурорського реагування – подання, що не спричиняє зупинення дії актів. Прокурор може виносити подання з метою реагування на порушення закону та їх усунення; притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; відшкодування шкоди; скасування нормативно-правових актів або

приведення їх у відповідність із законом; припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб. Подання може бути внесено будь-якому органу чи особі в системі органів виконавчої влади, а також підприємницьким і непідприємницьким організаціям. У разі бездіяльності або відмови відповідної особи чи організації діяти відповідно до подання прокурор може звернутися до суду. Органи влади заявляють, що це нововведення має на меті обмежити повноваження прокуратури по відношенню до осіб та організацій, які перевіряються на предмет дотримання законності.

28. Ще одним важливим моментом, як зазначають органи державної влади України, є набрання чинності 20 листопада 2012 року Кримінальним процесуальним кодексом України. В рамках введеної Кодексом нової моделі кримінального судочинства прокурори відіграють більш суттєву роль у кримінальному процесі. Вони наділені повноваженнями процесуального керівництва розслідуванням, підтримання державного обвинувачення та нагляду за виконанням рішень. Органи державної влади України додають, що згадана в пункті 25 робоча група продовжує свою роботу з метою повноцінного реформування системи органів прокуратури.
29. Насамкінець, що стосується незалежності органів прокуратури від політичного впливу, органи влади стверджують, що стаття 7 чинної редакції Закону *«Про прокуратуру»* забороняє будь-яке втручання в діяльність органів прокуратури з боку державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також засобів масової інформації та інших організацій і їхніх представників.
30. GRECO бере до уваги надану інформацію. Вона погоджується, що зазначені зміни законодавства деякою мірою сприяють обмеженню повноважень органів прокуратури поза кримінальним процесом. Вона також відзначає заяву органів української влади про одночасне посилення ролі прокуратури в кримінальному процесі. Однак вона висловлює думку, що цих реформ не достатньо для досягнення ключових цілей рекомендації. Зазначені цілі мають бути відображені в самому Законі *«Про прокуратуру»* (над яким зараз, судячи з усього, досі працює вищезгадана робоча група), а також може виникнути необхідність внесення змін до Конституції. Процесуальні зміни, згадані в пунктах 26 та 27, фактично вказують на те, що навіть попри звуження повноважень органів прокуратури вони продовжують користуватися широкими повноваженнями поза сферою кримінального процесу. Більше того, що стосується можливого політичного впливу на органи прокуратури, особливо на найвищому рівні, GRECO усвідомлює, що деякі положення Конституції (зокрема, стаття 122, яка надає парламенту право висловлювати недовіру Генеральному прокурору) продовжують перешкоджати ухваленню нормативно-правових актів з питань діяльності органів прокуратури, які б повністю відповідали європейським стандартам, на чому нещодавно знову наголошувала Венеціанська комісія<sup>1</sup>.
31. GRECO робить висновок, що рекомендація v виконана частково.

#### **Рекомендації xi and xii.**

32. *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)*

---

<sup>1</sup> Див. Висновок від 15 жовтня 2012 року щодо проекту Закону *«Про прокуратуру в Україні»* (підготовленого Українською комісією зі ствердження демократії та верховенства права), пункти 14-15.



доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (рекомендація xi) та

прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (рекомендація xii)..

33. GRECO нагадує, що у Звіті про виконання рекомендацій вона оцінила рекомендації xi та xii як такі, що виконані частково, оскільки реформування кримінального процесу з метою усунення зазначених у рекомендаціях недоліків знаходилося на завершальній стадії. У Додатковому звіті про виконання рекомендацій органи державної влади України посилались на проект Закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації», підготовлений Міністерством юстиції з метою виконання рекомендацій Комітету експертів з питань оцінювання заходів боротьби з відмиванням коштів (MONEYVAL). В липні 2010 року законопроект направлявся на оцінку призначеним Радою Європи експертам, і в жовтні 2010 року був схвалений Національним антикорупційним комітетом, який рекомендував внести його до Парламенту. У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила, що законопроект пройшов у Парламенті перше читання і друге читання заплановано пізніший термін протягом 2012 року. Вона дійшла висновку, що рекомендації xi та xii виконані частково, оскільки не було прийнято нового Закону. Крім того, вона відзначила, що в законопроекті не знайшли відображення тимчасові заходи, такі як арешт.
34. Органи державної влади України доповідають, що законопроект, про який ідеться в попередніх Звітах GRECO про виконання рекомендацій, був знятий з розгляду внаслідок прийняття нового Кримінального процесуального кодексу. 17 грудня 2012 року Кабінет Міністрів України направив до парламенту новий проект Закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації» (реєстраційний номер 1103), що має на меті вдосконалення процедури конфіскації та розширення можливості проводити конфіскацію майна за вчинення всіх без винятку злочинів. Законопроект передбачає внесення до Кримінального кодексу нових статей, відповідно до яких конфіскація стає обов'язковою в усіх випадках, коли майно: а) було одержано внаслідок вчинення злочину та/або є доходом від такого майна; б) використовувалося для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування злочину або сприяння вчиненню злочину; в) було предметом злочину; г) було підшукано, виготовлено, пристосовано або використано як засіб чи знаряддя вчинення злочину. Органи влади також заявляють, що 19 листопада 2012 року Кабінет Міністрів затвердив Постанову (№ 1104) «Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України» стосовно зберігання та реалізації майна, вилученого в рамках кримінального процесу.
35. Що стосується рекомендації xi, GRECO бере до уваги, що законопроект, згаданий у Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій, знятий з розгляду, однак на виконання рекомендації підготовлено новий законопроект, а саме «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації». GRECO жалкує, що це спричинило подальшу затримку у прийнятті належної правової бази з питань конфіскації та вилучення доходів, набутих злочинним шляхом. Разом із тим, згаданий закон в разі його прийняття виконає деякі вимоги рекомендації: статті 96.1 та 96.2, які будуть внесені до Кримінального кодексу, передбачають пряму та непряму конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом, конфіскацію вартості перетвореного майна, а також конфіскацію доходів, які перебувають у володінні третіх осіб, якщо третя особа знала або повинна була знати, що доходи набуті

злочинним шляхом. Даний законопроект передбачає також зміни до статі 167 Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення вилучення майна, набутого злочинним шляхом. Однак формулювання цього положення викликає деякі питання у світлі вимог рекомендації. Воно дозволяє вилучення «майна у вигляді речей, документів, грошей тощо», тобто має досить абстрактне формулювання, яке створює невизначеність щодо точного змісту цього положення. Передбачено пряме та непряме вилучення доходів, набутих злочинним шляхом, а також вилучення майна, що знаходиться у володінні третіх осіб, однак відсутній елемент вилучення вартості доходів. GRECO закликає органи влади України вирішити ці питання до прийняття нового закону.

36. Що стосується рекомендації хіі, GRECO бере до уваги прийняття Постанови Кабінету Міністрів № 1104. GRECO висловлює думку, що ця Постанова не відповідає належним чином цілям рекомендації, а скоріше стосується зберігання речових доказів. Вона містить пункт 27, що присвячений питанням тимчасово вилученого майна, однак цей пункт лише уточнює, що схоронність такого майна забезпечується у відповідності до попередніх пунктів Постанови. В цих пунктах наведено перелік матеріальних цінностей, і GRECO відзначає, що в ньому відсутні деякі види майна, вилучення яких є особливо важливим в контексті боротьби із корупцією: нерухоме майно, деякі види транспортних засобів (літаки, човни) та нематеріальна власність (боргові інструменти, акції і т.д.). Постанова не містить жодних положень щодо управління вилученим майном та пов'язаних з цим процесом витрат.

37. GRECO робить висновок, що рекомендація хі виконана частково і рекомендація хіі не виконана.

#### **Рекомендація хіv.**

38. *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.*

39. GRECO нагадує, що на момент затвердження Звіту про виконання рекомендацій на розгляді в парламенті знаходився проект Адміністративно-процедурного кодексу і що 1 жовтня 2008 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про нормативно-правові акти», який врегулював, серед іншого, питання ієрархії нормативно-правових актів; пізніше Президент України застосував до нього право вето. Під час затвердження Додаткового звіту про виконання рекомендацій органи державної влади заявили, що Міністерство юстиції розробило інший проект Адміністративно-процедурного кодексу та направило його до Кабінету Міністрів. Органи державної влади також зазначили, що 1 грудня 2010 року один з членів Парламенту вніс на розгляд проект Закону «Про нормативно-правові акти». Під час затвердження Другого додаткового звіту про виконання рекомендацій органи державної влади пояснили, що Міністерство юстиції здійснює доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу, що був направлений до Кабінету Міністрів. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» пройшов у Парламенті перше читання і готувався до другого читання в пізніший термін протягом 2012 року. В результаті GRECO оцінила рекомендацію хіv як таку, що виконана частково.

40. Органи державної влади України зазначають, що 6 вересня 2012 року Парламент прийняв Закон «Про адміністративні послуги», яким визначено порядок реалізації прав фізичних та юридичних осіб в межах їхніх відносин з адміністративними органами. Зокрема, закон чітко встановлює порядок і строки надання адміністративних послуг. Що стосується

вищезгаданого проекту Адміністративно-процедурного кодексу, органи влади стверджують, що 26 листопада 2012 року він був поданий до Кабінету Міністрів. Про будь-який прогрес стосовно проекту Закону *«Про нормативно-правові акти»* не доповідається.

41. GRECO відзначає, що прийняття Закону *«Про адміністративні послуги»* є позитивним зрушенням в напрямку реалізації рекомендації, оскільки ним встановлено правила надання деяких адміністративних послуг: порядок звернення за наданням послуги; інформацію, яку органи влади зобов'язані надавати; строки надання запитуваних послуг та документів. Однак з моменту затвердження Другого додаткового звіту про виконання рекомендацій не було досягнуто жодних відчутних результатів з питань проекту Адміністративно-процедурного кодексу та ієрархії правових норм і стандартів.
42. GRECO робить висновок, що рекомендація xiv залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація xviii.**

43. *GRECO* рекомендувала розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою.
44. GRECO нагадує, що в Оціночному звіті зазначалося, що Рахункова палата як незалежний орган перевіряє органи місцевої влади виключно в частині фінансування з державного бюджету, а інші перевірки проводять органи Міністерства фінансів (внутрішній контроль з боку держави). Органи державної влади України зазначили у Звіті про виконання рекомендацій, що розширення повноважень Рахункової палати України потребує внесення змін до статті 98 Конституції України, а в Додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO була проінформована, що Рахункова палата працює над проектом внесення змін до Конституції, у тому числі до статті 98, з метою надання їй повноважень зі здійснення контролю місцевих органів влади. На той момент рекомендацію було визнано виконаною частково. В Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій органи влади пояснили, що з метою здійснення фінансового контролю та аудиту був створений новий центральний органи виконавчої влади – Державна фінансова інспекція. GRECO розкритикувала його створення, заявивши, що цей новий орган, як і колишнє Державне контрольно-ревізійне управління, що існувало на момент затвердження Оціночного звіту, належить до системи органів виконавчої влади і його робота зосереджена, насамперед, на контролі коштів державного бюджету. Однак, з огляду на створення нової Конституційної Асамблеї, перед якою, серед іншого, було поставлено завдання проаналізувати можливі зміни повноважень Рахункової палати в частині аудиту органів місцевої влади, GRECO залишила в силі свій зроблений раніше висновок про те, що рекомендація виконана частково.
45. Органи державної влади України доповідають, що *«Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки»* передбачає вдосконалення зовнішнього аудиту використання коштів органами місцевої влади шляхом прийняття відповідного закону. *«Концепція розвитку системи управління державними фінансами»*, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів № 633-р, передбачає розширення повноважень Рахункової палати в частині контролю надходжень та видатків місцевих бюджетів. Однак, органи державної влади повторно наголошують, що це вимагає внесення змін до статті 98 Конституції. Дане питання розглядалося Конституційною Асамблеєю, яка вирішила підтримати ці зміни і запропонувала Президенту України розглянути та направити до

парламенту проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України (щодо повноважень Рахункової палати)». Президент вніс цей проект Закону до Парламенту 18 січня 2013 року.

46. GRECO бере до уваги надану інформацію. Вона вітає намір органів державної влади України внести зміни до Конституції з метою розширення повноважень Рахункової палати відповідно до рекомендації. Однак вона не може не вказати на те, що реалізація цієї рекомендації відбувалася і продовжує відбуватися дуже повільно.
47. GRECO робить висновок, що рекомендація xviii залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація xix.**

48. *GRECO* рекомендувала ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості.
49. GRECO нагадує, що вона у Звіті про виконання рекомендацій оцінила цю рекомендацію як таку, що виконана частково, оскільки попередній Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» був визнаний таким, що втратив чинність, та було ініційовано підготовку нового законопроекту. В Додатковому звіті про виконання рекомендації, *GRECO* привітала прийняття парламентом Закону «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року. Метою цього Закону є створення справедливого конкурентного середовища, ефективного використання державних коштів та запобігання корупції. *GRECO* назвала це кроком у правильному напрямку, проте була стурбована тим, що до Закону було внесено декілька змін щодо виключення важливих напрямків зі сфери його застосування: це, серед іншого, державні закупівлі до футбольного чемпіонату Євро 2012 та у сфері енергетики. У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій *GRECO* відзначила позитивні зміни в законодавстві про державні закупівлі, що було досягнуто завдяки внесенню в липні 2011 року змін до Закону «Про здійснення державних закупівель». Однак вона вказала на необхідність подальшого приведення деяких понять у відповідність з нормами європейського права (Директивами ЄС), наприклад, в частині визначення «органу, який здійснює закупівлі» стосовно підприємств, що знаходяться в державній власності та підприємств, що становлять суспільний інтерес. Тому рекомендацію було визнано такою, що виконана частково.
50. Органи державної влади України заявляють, що було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів<sup>2</sup> з метою реалізації механізму закупівель за рамковими угодами, введеного Законом «Про здійснення державних закупівель». Більше того, згідно проекту Договору про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС протягом наступних трьох – восьми років планується поступово привести законодавство України у сфері державних закупівель у відповідність до директив ЄС з питань державних закупівель. Тому 24 травня 2012 року Парламент прийняв закон «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності», що вводить до національного законодавства положення Директиви ЄС 2004/17. Цей закон був розроблений у співробітництві з міжнародними експертами, зокрема, Європейської Комісії та Світового банку. 7 червня 2012 року був

---

<sup>2</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 року № 602 «Про затвердження Порядку визначення генеральних замовників та взаємодії замовників з генеральним замовником за рамковими угодами» та № 603 «Про особливості виконання рамкових угод», накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 24 квітня 2012 року № 503 «Про затвердження Переліку товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами» та № 504 «Про особливості укладення рамкових угод».

прийнятий ще один Закон – «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону», яким введено нову систему електронних торгів. Спираючись на досвід інших країн, органи влади висловлюють сподівання, що ця система має сприяти ефективному та прозорому використанню бюджетних коштів та добросовісній конкуренції у цій сфері.

51. GRECO бере до уваги поточний процес приведення законодавства України у сфері державних закупівель у відповідність до норм європейського права, зокрема, положень Директив ЄС. Однак з наданих документів випливає, що деякі питання досі потребують приведення їх у відповідність з європейськими нормами. GRECO розуміє, що в Україні продовжуються законодавчі реформи з метою подальшого вдосконалення законодавчого регулювання сфери державних закупівель.
52. GRECO робить висновок, що рекомендація хіх залишається виконаною частково.

#### **Рекомендація хх.**

53. *GRECO* рекомендувала запровадити реформу, що охоплює належне коло державних посадових осіб (не лише державних службовців) у відповідності з принципами, передбаченими для реформування державної служби.
54. GRECO нагадує, що на момент затвердження Звіту про виконання рекомендацій на розгляді в Парламенті знаходився проект Закону України «Про державну службу» та декілька інших законопроектів, спрямованих на модернізацію державного управління, в тому числі умов праці державних посадовців та інших співробітників органів влади, що не є державними службовцями. GRECO зазначила у Додатковому звіті про виконання рекомендацій, що в результаті зміни Уряду в березні 2010 року цей законопроект було скасовано та замінено на інший проект Закону «Про державну службу», який пройшов перше читання в парламенті 7 квітня 2011 року. Він мав на меті розмежування політичних та адміністративних посад, реформування управління державною службою, в тому числі процедур призначення на посаду та просування по службі, а також збільшення рівня заробітної плати державних службовців. Крім того, органи державної влади вказали на те, що на розгляді в парламенті знаходяться два законопроекти про внесення змін до чинного законодавства (реєстр. № 3155 від 16 вересня 2008 року та реєстр. № 3155 від 3 лютого 2010 року) про надання статусу державних службовців медичним, фармацевтичним, педагогічним і науково-педагогічним працівникам закладів охорони здоров'я та навчальних закладів державної форми власності. В Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій органи влади вказали на те, що Закон «Про державну службу» прийнятий і набирає чинності 1 січня 2013 року. Також доповідалося, що Кабінет Міністрів направив до парламенту проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який має на меті реформування певних сфер: порядок працевлаштування, правовий статус та соціальне забезпечення посадових осіб органів місцевої влади. GRECO відзначила, що реформа державного управління в основному зводиться до створення нових законопроектів та підзаконних актів і що цей процес є повільним. Вона наголосила на тому, що належне правове регулювання є базовою передумовою реформи державного управління, однак реформа не повинна обмежуватися законодавчими актами і повинна відбуватися також і на практиці, наприклад, шляхом навчання персоналу. GRECO зробила висновок, що рекомендація виконана частково.

55. Органи державної влади України цього разу зазначають, що Парламент переніс набрання чинності Законом «Про державну службу» на 1 січня 2014 року через бюджетні обмеження та необхідність скоординувати введення нової редакції цього Закону та проекту Закону «Про державну службу в органах місцевого самоврядування» (№9673 від 11 січня 2012 року), яким тим часом був повернутий до Кабінету Міністрів на подальше доопрацювання. Уряд направив до Парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу», який пройшов перше читання в листопаді 2012 року і зараз готується до другого читання. З метою впровадження зміненого Закону «Про державну службу» Національне агентство України з питань державної служби розробило сім проектів розпоряджень Кабінету Міністрів та прийняло одинадцять процедурних наказів.
56. Органи влади також доповідають, що Президент затвердив Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки (Указ № 45 від 1 лютого 2012 року) та План заходів щодо реалізації в 2012 році Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки (Указ № 453 від 20 липня 2012 року). Заходи, реалізовані в 2012 році відповідно до цього Плану, були спрямовані на впровадження нової редакції Закону України «Про державну службу» та навчання різноманітних категорій персоналу: осіб, звільнених з військової служби, та публічних службовців у сфері охорони навколишнього природного середовища. Органи державної влади доповідають про декілька ініціатив із організації тренінгів з питань нового законодавчого регулювання державної служби. Проведено 220 семінарів-тренінгів для державних службовців, що працюють у відділах кадрів центральних та місцевих органів державної влади, які відвідало 94 % відсотки співробітників цих відділів. Національне агентство з питань державної служби провело 12 семінарів за участі представників центральних та місцевих органів влади і громадських організацій з метою обговорення пріоритетів та перспектив розвитку державної служби. На конкурсній основі було відібрано 27 вищих навчальних закладів, що проведуть тренінги з державного управління та державної служби для 1457 слухачів.
57. Насамкінець, органи влади наголошують на тому, що законодавчі заходи у сфері реформування державної служби стосуються не тільки державних службовців, а й інших осіб, зайнятих в публічному секторі. Зокрема, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» розповсюджується на всіх співробітників публічного сектору, в тому числі на посадових осіб організацій публічного права, які отримують заробітну плату з державного або місцевих бюджетів, а також на осіб, що не є державними службовцями чи посадовими особами місцевих органів влади, але здійснюють надання публічних послуг.
58. GRECO жалкує, що з моменту затвердження Другого додаткового звіту про виконання рекомендацій законодавчі реформи державного управління відбуваються зі значними затримками. Закон «Про державну службу», про прийняття якого було говорилося в зазначеному Звіті, досі не набрав чинності; натомість, до нього були внесені зміни. Таке зосередження на законодавчій стороні реформи державного управління за відсутності прогресу в цій сфері негативним чином впливає на імплементацію законодавчої бази, яка досі не розроблена. GRECO відзначає значні зусилля органів державної влади України, які вони, беззаперечно, доклали для проведення тренінгів, однак ставить під сумнів доцільність тренінгів по законодавству, що постійно змінюється. Вона також відзначає – і вітає – той факт, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» застосовується до всіх державних посадовців незалежно від статусу. Однак не зрозуміло, чи буде це аналогічним чином визначено в інших законодавчих актах, що потребують прийняття.

59. GRECO робить висновок, що рекомендація хх залишається виконаною частково.

**Рекомендація ххі.**

60. GRECO рекомендувала ухвалити чіткі правила/настанови для всіх державних посадових осіб щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (свистуни).
61. GRECO нагадує, що в Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій вона відзначила прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і набрання ним чинності 1 липня 2011 року. Вона привітала встановлений цим Законом чіткий обов'язок державних посадовців повідомляти про підозри в корупційних діяннях, а також положення про захист осіб, які здійснюють таке повідомлення, від будь-яких негативних наслідків. Однак з огляду на необхідність прийняття додаткових норм з метою практичної реалізації Закону та відсутність будь-яких конкретних заходів для фактичного захисту інформаторів, GRECO зробила висновок, що Україна виконала рекомендацію не повністю.
62. Органи державної влади України заявляють, що 17 травня 2012 року Парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Цей Закон вносить до низки галузевих законів та статутів<sup>3</sup> положення, згідно якого особи, що інформують про підозри у вчиненні корупційних діянь, не можуть бути звільнені з посади, примушені до залишення посади чи притягнуті до дисциплінарної відповідальності у зв'язку зі здійсненням інформування. Вони також можуть оскаржити будь-яке рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності чи звільнення в порядку відповідних процедур. Міністерство юстиції також подало до Уряду проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення здійснення фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів». Цей законопроект передбачає, серед іншого, доповнення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» загальними положеннями, згідно яких жодна особа не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону її колегами.
63. GRECO бере до уваги надану інформацію. Вона вітає той факт, що ряд галузевих законів та статутів було доповнено положеннями про захист інформаторів. Однак досі відсутні конкретні заходи дієвого захисту інформаторів: запровадження систем анонімного інформування чи зміна обов'язку доказування у випадку, коли у відповідь на інформування керівник застосовує до особи репресивні заходи. GRECO також зазначає, що репресивні заходи можуть бути набагато ширшими, аніж звільнення чи дисциплінарні заходи, і інформатори мають бути захищені від будь-яких невинуватих санкцій чи заходів, що можуть мати місце в результаті здійснення ними інформування. У зв'язку з цим GRECO вітає намір органів державної влади України доповнити Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» більш загальним положенням про захист інформаторів.

---

<sup>3</sup> Закони України «Про Службу безпеки України», «Про державну кримінально-виконавчу службу України», «Про Державну спеціальну службу транспорту», дисциплінарні статuti Збройних Сил України, прокуратури, Державної митної служби України, органів внутрішніх справ України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Служби цивільного захисту.

64. GRECO робить висновок, що рекомендація ххі залишається виконаною частково.

**Рекомендація ххіі.**

65. GRECO рекомендувала створити новий модельний кодекс поведінки/етики для службовців публічної сфери, аби покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і сумлінного служіння суспільству; покращити регулярне навчання державних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в громадському житті, як передбачено законами, підзаконними актами й рекомендаційними документами («м'яке право»).
66. GRECO нагадує, що ця рекомендація складається з двох частин: і) створення модельного кодексу поведінки/етики та ii) вдосконалення регулярного навчання державних посадовців. Що стосується першої частини рекомендації (кодекс поведінки), то GRECO в Додатковому звіті про виконання рекомендацій привітала прогрес, досягнутий завдяки прийняттю в 2010 році інструменту м'якого права – Загальних правил поведінки державних службовців (Наказ Головного управління державної служби від 4 серпня 2010 року), які передбачають корисні інструкції та правила запобігання конфлікту інтересів. GRECO також привітала обов'язок державних посадовців повідомляти про підозри в корупції, встановлений Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (прийнятим в квітні 2011 року). Однак органи державної влади не приділили уваги таким питанням, як службова поведінка державних посадовців, у формі інструментів м'якого права, як це передбачено рекомендацією. У Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій GRECO відзначила широкомасштабні заходи, вжиті з метою прийняття чисельних кодексів поведінки/кодексів етики в установах системи державного управління. Однак вона вказала на те, що процес правового реформування досі не завершено.
67. Що стосується другої частини рекомендації, то GRECO привітала навчальні заходи, які, схоже, змогла відвідати велика кількість посадовців. Київський національний університет внутрішніх справ і Академія державного управління при Президенті України реалізували тренінги для посадовців вищих ланок, в той час як персонал нижчого рівня відвідав тренінги в рамках відповідних міністерств та установ за місцем роботи. Тренінги з питань антикорупційних заходів та етичної поведінки стали частиною систематичного та всеосяжного підходу. Разом із тим, GRECO зазначила, що виконання цієї частини рекомендації залежить від виконання її першої частини, оскільки впровадження етичних принципів через тренінги передбачає нормативне закріплення відповідних етичних норм. Було зроблено висновок, що рекомендація виконана частково.
68. Що стосується першої частини рекомендації, органи державної влади України нагадують, що «*Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки*» зазначає в якості пріоритету законодавче формулювання принципів етичної поведінки осіб, уповноважених на здійснення функцій державних або місцевих органів влади, а також запровадження механізму запобігання та вирішення конфлікту інтересів в їхній діяльності. Ці принципи та механізм мають бути сформульовані на основі Модельного кодексу поведінки державних посадовців, що викладені в *Рекомендації Ради Європи № R (2000) 10 про кодекси поведінки державних посадових осіб*. З метою реалізації цього пріоритету 17 травня 2012 року Парламент прийняв Закон України «Про правила етичної поведінки», який встановлює уніфіковані правила поведінки для «осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» та містить, серед іншого, положення про



об'єктивність, політичну неупередженість, компетентність, утримання від незаконних рішень, недопущення конфлікту інтересів та заборону одержання подарунків. Він також встановлює принцип, що порушення правил етичної поведінки може мати спричинити настання дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності.

69. Органи влади посилаються на декілька законів та підзаконних актів, ухвалених з метою реалізації положень Закону «Про правила етичної поведінки»: Наказ Національного агентства України з питань державної служби, яким актуалізовано *Загальні правила поведінки державного службовця*, та новий *Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури* (схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури та затверджений наказом Генерального прокурора № 123 від 28 листопада 2012 року). Наразі триває процес імплементації норм Закону до галузевих кодексів поведінки. У зв'язку з цим на XI з'їзді суддів України було затверджено нову редакцію Кодексу суддівської етики.
70. Далі органи влади посилаються на прийнятий Парламентом 17 травня 2012 року Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який вводить правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. У випадку виникнення ситуації конфлікту інтересів відповідна особа має негайно повідомити про неї безпосередньому керівнику, який зобов'язаний проінструктувати її щодо подальших дій. Подібні положення було введено в цілий ряд галузевих законів<sup>4</sup>.
71. Що стосується другої частини цієї рекомендації, органи влади доповідають, що «Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки» передбачає централізовану організацію професійного навчання з питань запобігання та протидії корупції, етичної поведінки та врегулювання конфлікту інтересів для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, до чиїх обов'язків входить реалізація антикорупційних заходів за місцем їхньої роботи. Національне агентство України з питань державної служби провело декілька заходів з метою реалізації цієї частини Програми: визначення процедури організації навчання, розробка модельної навчальної програми, проведення навчання для 200 слухачів та розширення мережі навчальних закладів – з 1 до 32 – що здійснюють таке професійне навчання. Протягом 2012 року це обов'язкове професійне навчання пройшли 29 917 співробітників, що становить 8 % від загального числа державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Повідомляється до проведення аналогічних тренінгів для співробітників Міністерства юстиції. В 2013 році Національне агентство України з питань державної служби та Міністерство юстиції продовжуватимуть тренінги з питань етики та запобігання і протидії корупції.
72. GRECO бере до уваги надану інформацію. Вона вітає прийняття Закону «Про правила етичної поведінки», в основу якого покладено Модельний кодекс *Ради Європи про поведінку державних посадовців* і який може стати правовою основою галузевих кодексів етики/поведінки, як це передбачено в першій частині рекомендації. Вона закликає органи

<sup>4</sup> Закони України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про державну службу», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про Державну прикордонну службу України», «Про правові засади цивільного захисту», «Про державну пенітенціарну службу України», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації», «Про військовий обов'язок і військову службу».

державної влади України продовжувати прийняття законів та підзаконних актів, спрямованих на реалізацію положень цього Закону в усіх секторах державного управління. Вона також вітає навчальні заходи, що були реалізовані в подальшому і тепер, схоже, становлять частину узгодженої та послідовної політики, як того вимагає друга частина рекомендації.

73. GRECO робить висновок, що рекомендація ххii виконана задовільно.

**Рекомендація ххiv.**

74. *GRECO рекомендує запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні та переконливі санкції, та розглянути встановлення реєстраційної системи для юридичних осіб, які будуть суб'єктами такої відповідальності.*
75. GRECO нагадує, що на момент затвердження Звіту про виконання рекомендацій на розгляді в Парламенті знаходився проект Закону «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень». Пізніше Парламент прийняв цей Закон. Однак 5 січня 2011 року Парламент скасував цей Закон та інші акти антикорупційного законодавства, замінивши їх на новий проект закону, який Президент подав до Парламенту в грудні 2011 року. Останній законопроект не включав положень про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення. Відповідальність юридичних осіб було пізніше визначено одним зі стратегічних завдань згідно *Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки*, і Міністерство юстиції було уповноважене підготувати відповідний законопроект протягом 2012 року. З огляду на відсутність конкретних результатів, GRECO у Додатковому звіті про виконання рекомендацій зробила висновок про те, що рекомендація ххiv не виконана.
76. Органи державної влади України доповідають, що 17 січня 2013 року Уряд подав до Парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб». Цей проект Закону передбачає внесення до Кримінального кодексу змін, згідно яких вводиться кримінальна відповідальність юридичних осіб у випадках, коли їхні керівники, засновники, учасники чи інші уповноважені особи вчиняють злочини хабарництва, зловживання впливом та легалізації доходів, набутих злочинним шляхом, а також у випадках їхньої співучасті в цих злочинах. У якості санкцій для таких юридичних осіб передбачено штраф, заборону займатися певним видом діяльності, конфіскацію майна та ліквідацію. Цей проект Закону також містить положення про внесення до Кримінального процесуального кодексу змін, що уточнюють порядок застосування цих санкцій до юридичних осіб.
77. GRECO вітає внесення до Парламенту законопроекту про введення кримінальної відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення та пов'язані злочини. Цей крок є позитивним зрушенням в напрямку реалізації цієї рекомендації. Однак GRECO відзначає, що текст законопроекту, схоже, не містить положень про відповідальність юридичної особи у випадку неналежного нагляду або контролю, як того вимагає стаття 18.2 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173). Вона наполегливо просить органи державної влади розглянути дане питання до прийняття Закону. Крім того, GRECO відзначає, що досі, схоже, не було зроблено жодних кроків в напрямку запровадження

системи реєстрації юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень відповідно до майбутнього Закону.

78. GRECO робить висновок, що рекомендація xxiv виконана частково.

### III. ВИСНОВОК

79. На додаток до висновків, що містяться в Звіті про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, та з огляду на вищенаведене GRECO робить висновок, що рекомендації ii та xxii виконані задовільно, рекомендації i, iii, v, xi, xiv, xviii, xix, xx, xxi та xxiv виконані частково і рекомендація xii не виконана.

80. **Затверджуючи цей Третій додатковий звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, GRECO робить висновок, що з двадцяти п'яти наданих Україні рекомендацій лише чотирнадцять були виконані задовільно або виконані в задовільний спосіб.** GRECO відзначає ухвалення *Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки* і прогрес із ряду питань: прийняття Закону *«Про правила етичної поведінки»*, положення про врегулювання конфлікту інтересів державних посадових осіб та запровадження систематичної програми тренінгів для державних службовців. Були проявлені позитивні ініціативи з метою виконання деяких рекомендацій, зокрема, в частині перегляду системи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення та введення до декількох галузевих законів і статутів положень про захист інформаторів. Продовження цих ініціатив та доповнення їх необхідними заходами дозволить забезпечити виконання більшої кількості рекомендацій.

81. Однак GRECO жалкує з того, що кількість виконаних рекомендацій – лише більше половини від загального числа – залишається малою. Помітно, що більшість сфер, над якими досі триває робота, роками потерпали через відсутність значного прогресу. На жаль, ініціативи, проявлені після затвердження Другого додаткового звіту про виконання рекомендацій, наданих за результатами спільних першого та другого оціночних раундів, не змінюють загальної картини. З моменту затвердження в 2009 році Звіту GRECO про виконання рекомендацій проводилися чисельні й іноді протилежні один одному заходи, які, однак, не часто мали продовження з тим, щоби досягти змістовного результату. Досі не закріплена правова база для таких фундаментальних сфер, як система органів прокуратури, реформа державного управління та процедура здійснення державних закупівель. Надалі існує необхідність прийняття додаткових законодавчих актів стосовно майна, набутого злочинним шляхом. GRECO також бажає повторити свої раніше висловлені сумніви стосовно Національного антикорупційного комітету, який, попри деякі зусилля збільшити – на папері – представництво інститутів громадянського суспільства, досі не продемонстрував здатність проводити ефективний моніторинг антикорупційних політик.

82. Беручи до уваги відсутність такого вирішального елемента, як незалежний та дієздатний антикорупційний орган, а також інші чисельні невизначеності правового регулювання антикорупційної політики в Україні, GRECO наполегливо просить органи державної влади України вжити рішучих дій з метою реалізації невиконаних рекомендацій та, зокрема, прийняти законопроекти, що зараз знаходяться на розгляді у Парламенті. Таким чином, у відповідності до пункту 9.1 Правила 31 Правил та процедур GRECO вона просить органи

державної влади України до 31 грудня 2013 року надати додаткову інформацію про виконання рекомендацій і, ііі, v, хі, хіі, хіv, хvііі, хіх, хх, ххі та ххіv.

83. Насамкінець, GRECO закликає органи державної влади України якомога швидше дозволити публікацію Третього додаткового звіту, перекласти його державною мовою та оприлюднити цей переклад.