



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

м. Страсбург, 21 березня 2007 р.

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

Спільні перший та другий раунди оцінювання

Оціночний звіт по Україні

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

ВСТУП

1. Україна приєдналась до GRECO 1 січня 2006 року, тобто після закінчення першого раунду оцінювання GRECO, але під час проведення другого раунду. Тому Україну було віднесено до спільної оцінювальної процедури, що охоплює питання як першого, так і другого раундів оцінювання (див. пункт 3 нижче). До складу групи оцінювання GRECO (надалі – “GET” [GRECO Evaluation Team]) входили: пан Алгімантас ШЕПАС, директор Інституту права, Литва; пані Олександра КАПІШОВСЬКА, радник Департаменту з міжнародних питань, Міністерство юстиції, Словачів; пані Анна Майєрс, заступник директора організації “На захисті суспільних інтересів”, Великобританія; і пан Вольфганг Шмідт, старший прокурор, Німеччина. GET, у супроводі члена Секретаріату Ради Європи, перебувала з візитом в Україні 19-24 листопада 2006 року. До цього GET було надано відповіді на запитання оціночних анкет та супровідні документи.
2. GET зустрілася з представниками таких державних органів, установ та організацій: Секретаріат Президента України, Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Національна Комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Рада національної безпеки і оборони, Служба безпеки України, Міністерство фінансів, Міністерство економіки і Тендерна палата, Верховний суд, Генеральна прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Державний комітет фінансового моніторингу, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та Головне управління державної служби України. Крім того, GET зустрілася з представниками Київської міської державної адміністрації (реєстрація юридичних осіб і підприємців), Торгово-промислової палати, Тендерної палати, Українського центру незалежних політичних досліджень, Інституту прикладних гуманітарних досліджень і “Телекритика”.
3. Слід нагадати, що GRECO, відповідно до Статті 10.3 свого Статуту, погодилася, що:
 - Перший раунд оцінювання охоплюватиме такі теми:
 - ❖ **Незалежність, спеціалізація і засоби, що є у розпорядженні національних органів, відповідальних за попередження і боротьбу проти корупції¹:** Керівний принцип 3 (надалі - “КП 3”: органи, відповідальні за попередження, розслідування, переслідування і розгляд в суді корупційних правопорушень: юридичний статус, повноваження, засоби збирання доказів, незалежність і автономність); Керівний принцип 7 (надалі - “КП 7”: спеціалізовані особи або органи, що займаються питаннями корупції, ресурси в їхньому розпорядженні);
 - ❖ **Розмір і масштаб імунитетів²:** Керівний принцип 6 (надалі - “КП 6”: імунитети від розслідування, переслідування або розгляду в суді питань корупції); і
 - Другий раунд оцінювання охоплюватиме такі теми:

- ❖ **Доходи від корупційної діяльності**¹: Керівні принципи 4 (надалі - "КП 4": арешт і конфіскація доходів від корупційної діяльності) та 19 (надалі - "КП 19": зв'язок між корупцією і злочинами, пов'язаними з відмиванням грошей і організованою злочинністю), доповнені, для членів, що ратифікували Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS [European Treaty Series] 173), статтю 19, пункт 3, статтями 13 і 23 Конвенції;
- ❖ **Публічна адміністрація і корупція**²: Керівні принципи 9 (надалі - "КП 9": публічна адміністрація) та 10 (надалі - "КП 10": публічні службовці);
- ❖ **Юридичні особи і корупція**³: Керівні принципи 5 (надалі - "КП 5": юридичні особи) та 8 (надалі - "КП 8": фінансове законодавство), доповнені, для членів, що ратифікували Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173), Статтями 14, 18 і 19, пункт 2, Конвенції.

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

I. ОГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

a. Опис ситуації

Сприйняття корупції

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

1 Теми I та II Першого раунду оцінювання.

2 Тема III Першого раунду оцінювання.

3 Тема I Другого раунду оцінювання.

2 Тема II Другого раунду оцінювання.

3 Тема III Другого раунду оцінювання.

сильно вражені корупцією, і що загалом публічні інституції користуються дуже низьким рівнем довіри громадськості.

8. За результатами іншого дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології також у 2006 році (за фінансування Спільної програми Ради Європи і Європейської Комісії), понад 85% населення вважає, що корупція в Україні є широко поширеною.
9. Антикорупційна мережа для Східної Європи і Центральної Азії (ACN [Anti-corruption network]) ОЕСР [Організації економічного співробітництва та розвитку] (OECD) у 2006 році дійшла висновку, що з моменту здобуття країною незалежності корупція в Україні була значною перешкодою для ведення бізнесу і що найчастіше з корупцією стикаються у сферах, пов'язаних з отриманням ліцензій на ведення підприємницької діяльності, сплатою податків і митних платежів. Інші дослідження свідчать про те, що корупція існує у всіх публічних інституціях, включаючи правоохоронні органи, прокуратуру і судові органи, а також місцеві органи влади.
10. Наведений опис поточної ситуації великою мірою підтверджується представниками громадянського суспільства, у тому числі представниками ЗМІ, з якими зустрічалося GET. Публічні службовці, з якими зустрічалася GET, також називали корупцію критичною проблемою, а деякі з них охарактеризували її як соціальне і системне явище в українському суспільстві.
11. Згідно з Індексом сприйняття корупції міжнародної організації "Тренсперенсі Інтернешнл" (TI), у 2006 році Україна посідала 99 місце (із 163) з балом 2,8 (з 10). Згідно з Індексом корумпованості TI, у 2005 Україна посідала 107 місце (із 158) з балом 2,6 (з 10). Індекс корумпованості TI у 2004 році і раніше був ще нижчим. Це ставить Україну в один ряд з країнами, які вважаються в Європі найбільш корумпованими.

Антикорупційні заходи

12. Перше антикорупційне законодавство в Україні з'явилося відразу після набуття державою незалежності у 1991 році. Закон України "Про боротьбу з корупцією", прийнятий у 1995 році, містить визначення корупції і адміністративну процедуру звітування про це неї. У 1998 році була представлена президентська стратегія (Антикорупційна концепція). Реалізація Стратегії контролювалася Координаційним комітетом, який був підзвітний Президентові.
13. У 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі ОЕСР (ACN OECD). Відповідно до оціночного звіту АКМ (ACN OECD) у січні 2004 року, Україна потребувала оновленої національної антикорупційної стратегії, між іншим, з більшим акцентом на попередження корупції з метою визначення системних недоліків, які створюють сприятливе для корупції середовище, та ефективнішої концентрації можливостей правоохоронної системи для боротьби проти корупції.
14. У 2005 році був виданий Указ Президента (№ 1615 від 18 листопада), в якому пріоритет надавався боротьбі проти тіньової економіки і корупції в Україні. У тому самому році вищезгаданий антикорупційний координаційний комітет був ліквідований, а замість нього Указом Президента (№ 1865 від 28 грудня 2005) була створена Міжвідомча комісія при Раді національної безпеки і оборони.

15. Міжвідомчій комісії була надана провідна роль у розробленні нової антикорупційної політики. До її завдань зокрема входили проведення аналізу різних державних органів, відповідальних за боротьбу проти корупції, та розроблення узгодженої політики і стратегії з урахуванням рівня корупції у державі, а також міжнародних норм і стандартів. До складу Комісії входять 18 високопосадовців (міністрів і керівників інших органів), які представляють Президента, Прем'єр-міністра, парламент, Службу безпеки, МЗС, прокуратуру, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції тощо.
16. 11 вересня 2006 року Президент України схвалив своїм указом Концепцію "На шляху до доброчесності". У концепції, підготовленій Міністерством юстиції України та погодженій Міжвідомчою комісією, корупція описується як "одна з проблем, які потребують невідкладного розв'язання" в Україні і яка становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці і становленню громадянського суспільства. Далі у Концепції стверджується, що корупція перетворилася на системне соціальне явище через ураження життєво важливих суспільних інститутів та перетворення її на функціонально важливий спосіб їхнього існування. У Концепції також зазначається неефективність політичних заходів, які вживаються проти корупції в Україні, і зростаюча толерантність суспільства до корупції. Концепція посилається на офіційну статистику, зокрема, на те, що щороку складається 3000-5000 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення та порушується близько 3000 кримінальних справ про хабарництво, проте, ці дані, згідно з Концепцією, не відображають глибину та реальні масштаби корупції. Підкуп державних службовців описується як найбільш поширена форма корупції, однак, є також розмаїття прихованих форм, у тому числі непотизм у публічній адміністрації.
17. У Концепції викладено шляхи вирішення проблеми. У ній згадуються недоліки, такі як брак належного законодавства і регулювання у публічному управлінні, брак прозорості і недосконалість процесу прийняття управлінських рішень, проблеми підзвітності та неефективність державного контролю. Далі в Концепції перелічується – у цілому та загалом – яким чином і які заходи необхідно вжити. Підкреслюється важливість реформування виконавчої влади, у тому числі різні органи та державну службу, парламенту та інших виборних органів, а також систему правосуддя за допомогою ухвалення нового базового законодавства, реформування організацій, створення нових підзвітних і контролюючих структур, кодексів поведінки і навчання тощо. Більше того, серед інших запропонованих заходів, наприклад, перегляд чисельності державних службовців, удосконалення нормативно-правової бази з питань державної служби (контрактні зобов'язання, заробітна плата і кодекси поведінки тощо), створення державного фінансового контролю, реформування адміністративних процедур і норм, уникнення функціональних конфліктів у виконавчій гілці (наприклад, шляхом чіткого відокремлення функцій виконання та контролю), обмеження прямих контактів між державними службовцями та громадськістю тощо. Крім того, передбачається реформа судівництва, у тому числі статусу суддів. Також існує потреба у збільшенні прозорості публічного управління, посилення ролі громадянського суспільства, включаючи ЗМІ. У Концепції зазначається також загальна необхідність підвищення ефективності діяльності різних органів влади і правоохоронних органів та співпраці між ними, внесення змін до кримінального законодавства, створення надійної статистики тощо.

18. У Концепції вказуються пріоритетні сфери боротьби проти корупції у “найближчому майбутньому”. Однак, вона залишає на розсуд Кабінету Міністрів визначення шляхів упровадження конкретних заходів, їх пріоритетності тощо. Під час візиту GET повідомили, що Кабінет Міністрів України відповідає за розроблення плану дій щодо реалізації Концепції.
19. Розробці плану дій приділяється значна увага при здійсненні моніторингу України з боку Антикорупційної мережі ОЕСР, а надання підтримки у цьому є головною метою Проекту проти корупцією в Україні Ради Європи та Європейської Комісії (UPAC).

Кримінальне законодавство

20. Корупція є кримінально-караною, коли стосується як службових осіб у публічному секторі, так і працівників приватних осіб⁴. Кримінальний кодекс (КК) встановлює відповідальність за активне і пасивне хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, а також за специфічні злочини такі, як розкрадання майна. Проте зловживання впливом [trading in influence] не є злочином, і юридичні особи не можуть притягуватися до кримінальної відповідальності за корупцію. Разом з тим, GET повідомили, що проект закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення знаходиться на розгляді парламенту⁵.

Зловживання владою або службовим становищем (Стаття 364)

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

Стаття 365. Перевищення влади або службових повноважень

⁴ Під терміном «службові особи» розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників державної влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків, або виконують такі обов’язки за спеціальним повноваженням. Особи, зазначені в статті 364 КК України, чії посади відповідно до статті 25 Закону України “Про державну службу” віднесено до 3-6 категорії (а також судді, прокурори, слідчі, голови та заступники голів державних органів та адміністративних установ, органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів) вважаються службовими особами, що займають важливі посади. Особи, зазначені в частині першій статті 9 Закону України “Про державну службу”, а також особи, чії посади відповідно до статті 25 цього ж Закону віднесено до 1-2 категорії, вважаються службовими особами, що займають особливо важливі посади.

⁵ На час прийняття цього звіту зазначений проект закону знаходився на першому читанні в парламенті.

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

Стаття 368. Одержання хабара

“Одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, карається штрафом від семисот п’ятдесяти до однієї тисячі п’ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від двох до п’яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Одержання хабара у великому розмірі⁶ або службовою особою, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або поєднане з вимаганням хабара, карається позбавленням волі на строк від п’яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна. Одержання хабара в особливо великому розмірі або службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна”.

Стаття 369. Давання хабара

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

Стаття 370. Провокація хабара

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

21. КК (стаття 366) передбачає кримінальну відповідальність за службове підроблення, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей тощо. GET повідомлено, що це положення також застосовується до підроблення у приватному секторі. Крім того, стаття 212 КК передбачає кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів.

⁶ ⁸ Хабарем у великому розмірі вважається такий, що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а хабар в особливо великому розмірі – такий, що у п’ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

22. Відмивання доходів (“легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом”) статтю 209 КК визнається злочином. Ця ж стаття містить положення про відповідальність за неподання інформації про фінансові операції або подання неправдивої інформації.

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

“Вчинення фінансової операції чи укладення угоди з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння⁷, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

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

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

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

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

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

23. Створення, керівництво і участь в організованій злочинній групі розглядається як окремий злочин відповідно до статті 255 КК. Більше того, вчинення вищезазначених корупційних злочинів повторно, організованою групою або за попередньою змовою групою осіб є обтяжуючими обставинами, що ведуть до більш суворого покарання.
24. До юрисдикції судів України статтю 6 КК віднесено всі злочини, вчинені на території України (злочин визнається вчиненим на території України, якщо його було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України або якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України). Стаття 7 КК передбачає, що

⁷ Суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, у цій статті розуміється як діяння, для якого у Кримінальному кодексі передбачене покарання у формі позбавлення волі на три і більше років (за винятком діянь, охоплених статтями 207 і 212 Кримінального кодексу України), або діяння, що вважається злочином за кримінальним законодавством іншої держави, якщо Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за аналогічне діяння, в результаті вчинення якого доходи були отримані нелегально.

громадяни України та особи без громадянства, що постійно проживають в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, стороною яких є Україна. Однак, якщо порушник зазнав кримінального покарання за межами України, він/вона не може бути притягнений в Україні до кримінальної відповідальності за цей злочин. Стаття 8 КК передбачає, що іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні кримінальній відповідальності у випадках, передбачених міжнародними договорами, або якщо вони вчинили передбачені цим Кодексом тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

Адміністративна "криміналізація"

25. Окрім кримінального законодавства про корупційні злочини (тобто, в основному, активне й пасивне хабарництво), що міститься у Кримінальному кодексі, Закон України "Про боротьбу з корупцією" (1995 р.) у чинній редакції передбачає адміністративну відповідальність за корупцію. У Законі дається широке визначення корупції як незаконної діяльності чи бездіяльності, використання, отримання або надання переваг, привілеїв особою, уповноваженою на виконання функцій держави. Суб'єктами корупційних діянь за цим законом можуть бути міністри, включаючи Прем'єр-міністра, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування і військовослужбовці. Передбачається відповідальність (за рішенням суду) у формі "штрафу" у розмірі 15-20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та звільнення з посади, інколи у поєднанні із забороною поновлення виконання публічних функцій. (Процедура, що має бути виконана, подана нижче, у Розділі II, "Адміністративне розслідування і винесення рішення по справі про корупцію".) У проекті Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції", який має замінити закон 1995 року, також передбачається відповідальність Президента за адміністративну корупцію.

в. Аналіз

26. Інформація, зібрана GET і широко представлена у Концепції, ухваленій Президентом у вересні 2006 року, свідчить про те, що Україна значним чином вражена корупцією, яка є проблемою всієї країни та її публічних установ, як на центральному, так і місцевому рівнях. Корупція є системною масштабною проблемою. Довіра громадськості до публічних установ – включаючи судову систему – та їх представників є критично низькою, і практично немає ознак змін на краще.

27. Отже, GET переконана в тому, що корупція не може розглядатися як ізольована проблема в Україні. Вона впливає на все суспільство, і поточний рівень корупції становить реальну загрозу засадничим принципам демократії і верховенства права. Така ситуація особливо небезпечна для країни, в якій існує загальна потреба консолідації демократичних засад, її базових правил та інституцій. Тому реформи по боротьбі з корупцією в Україні повинні, перш за все, бути спрямовані на зміцнення демократичних засад, верховенства права та інституційних реформ. Це вимагає довготермінового об'єднаного підходу та міцної політичної відданості.

28. Велика кількість зустрічей з представниками державних органів України показала, що, з одного боку, має місце дійсне політичне визнання важливості проблеми та розуміння

негайної потреби у змінах. Але, з іншого боку, відсутнє єдине бачення того, яким чином вирішувати проблеми корупції. Крім того, існують політичні труднощі, пов'язані із створенням структури для координації та постійного моніторингу необхідних реформ. GET зазначає, що у минулому антикорупційні заходи в Україні, в основному, були спрямовані на корупцію як ізольоване явище, з використанням інструментів викриття та покарання. Зустрічі з посадовцями показали, що й до цього часу для більшості з них головним питанням у боротьбі з корупцією залишається підвищення ефективності цих "традиційних" інструментів, наприклад, за допомогою створення централізованої правоохоронної структури чи органу.

29. GET вважає, що довгостроковий підхід має спрямовуватися більше на попередження корупції, і що проблеми корупції мають вирішуватися одночасно з переходом публічних інституцій та їхніх службовців до прозорості і верховенства права. Тому GET задоволена тим, що Концепція "На шляху до доброчесності", загалом підтримує такий підхід. На думку GET, Концепція містить правильний опис нагальної проблеми корупції в Україні і представляє собою надійну основу та належну точку відліку для початку суттєвих реформ. Однак, GET не побачила наявності згоди щодо того, яким чином реалізовувати Концепцію. GET сподівається, що поточна політична поляризація в Україні не вплине суттєво на згадані необхідні реформи. Завдання розроблення плану дій на основі Концепції покладено на Кабінет Міністрів. На думку GET, ефективний план дій повинен поєднувати довготермінову стратегію з цільовими середньотерміновими заходами.
30. На сьогодні боротьба з корупцією не відноситься до компетенції жодного окремого органу. Однак, у сфері забезпечення правопорядку, за викриття і розслідування корупційних злочинів відповідають чотири правоохоронні органи: Генеральна прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки і Державна податкова адміністрація. GET помітило, що обговорення питання створення нової централізованої антикорупційної структури часто зводилося до централізації функцій правоохоронних органів. Більше того, GET також почула пропозиції віднести превентивні функції до нового централізованого правоохоронного органу або структури. GET вважає, що має бути чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних реформ, як зазначено у Концепції, з одного боку, та підвищенням ефективності правоохоронної системи, з іншого боку. Ці дві функції є відокремленими, тому їх не потрібно змішувати. Більше того, бажано, щоб загальний антикорупційний орган широко представляв українське суспільство, залучивши до своєї роботи представників державних органів, а також громадянського суспільства, наприклад, приватного бізнесу, недержавних організацій, ЗМІ тощо. **GET рекомендує створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи з боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Указаному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.**
31. GET із задоволенням відмітила, що міжнародна спільнота є активною в Україні, оскільки, вочевидь, існує велика потреба у підтримці і допомозі. GET дізналася про численні ініціативи та проекти, спрямовані на підтримку реформ у практично всіх сферах публічного управління. Однак, також відзначено, що існує потреба у проектах, що сприяють налагодженню співпраці та координації між різними ініціативами й організаціями з тим, щоб

ці проекти допомоги призводили до узгодженого процесу реформування, а не були окремими зусиллями *ad hoc*.

32. Органи влади України мають приділити увагу координації цих зусиль. Головною ж метою повинно бути розроблення Плану дій для реалізації ухваленої Президентом Концепції, котрий міститиме конкретні заходи, що треба вжити, строки виконання, відповідальних осіб тощо. **GET рекомендує негайно розробити детальний план дій з реалізації національної антикорупційної стратегії (Концепції Президента). План дій має, наскільки це можливо, стати предметом міжнародної експертизи та врахувати можливу співпрацю і допомогу з боку міжнародної спільноти.**
33. GET відзначає, що можна зробити низку зауважень з приводу криміналізації корупційних правопорушень, але їй також відомо про те, що передбачається внесення змін до Кримінального кодексу. Поняття “хабарництво” (статті 368-370) чітко не визначено і, за Кримінальним кодексом, охоплює тільки матеріальні переваги. Зловживання впливом не вважається злочином, а відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення обговорюється. GET вважає, що криміналізація всіх форм корупції стане чітким сигналом суспільству про недопустимість корупції в Україні. GET нагадує, що виконання Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи надалі оцінюватиметься під час третього раунду оцінки GRECO. У цьому відношенні GET відзначає, що Україна ратифікувала цю Конвенцію в листопаді 2006 року, але ще не передала Генеральному секретареві Ради Європи ратифікаційні грамоти. GET вітатиме депонування Україною відповідних ратифікаційних грамот у близькому майбутньому.
34. Також викликає стурбованість те, що притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь здійснюється за двома різними процедурами: за Законом України “Про боротьбу з корупцією”, яким передбачена протокольна форма провадження у справах про корупцію та накладання адміністративних санкцій, та в порядку кримінального судочинства, визначеного Кримінально-процесуальним кодексом. Закон України “Про боротьбу з корупцією”, що містить широке визначення корупції, надає органам влади широкі дозвольні повноваження щодо того, як вирішувати окремі справи, при цьому, як видається, існує сіра зона, у якій два види провадження перетинаються. Жоден з чотирьох правоохоронних органів, що спеціалізуються у боротьбі з корупцією, не зміг надати GET чітку відповідь щодо межі між цими двома системами. Хоча GET усвідомлює, що теоретично адміністративна процедура має використовуватися тільки тоді, коли не застосовується кримінальна, GET зрозуміла, що існування цих двох паралельних систем може створити можливості для маніпуляцій, наприклад, для ухилення від відповідальності. Більше того, адміністративна система може також використовуватися як інструмент для політичних цілей. Окрім того, GET було особливо занепокоєне, почувши, що близько 70% “адміністративних протоколів”, що оскаржувалися, були відхилені Верховним судом. GET вважає, що корупція у всіх її формах є серйозним правопорушенням, а тому має розглядатися в пріоритетному порядку системою кримінального правосуддя. **GET рекомендує переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або, у крайньому випадку, чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур.**

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

a. **Опис ситуації**

Правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу проти корупції

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

Реформа антикорупційних правоохоронних органів

36. В Україні триває дискусія щодо можливості створення нової структури для боротьби з корупцією шляхом централізації повноважень з розслідування корупційних правопорушень. Однак, на момент візиту GET, не було чіткого розуміння формату та обсягу повноважень такої структури чи органу.
37. Проект Закону "Про засади запобігання та протидії корупції"⁸, який повинен замінити Закон України "Про боротьбу з корупцією" (1995 р.), передбачає здійснення правоохоронної функції розслідування справ про корупцію лише Міністерством внутрішніх справ (міліцією), Службою безпеки та органами прокуратури. На час візиту GET проект закону знаходився на розгляді Верховної Ради.
38. Після закінчення візиту GET повідомили про інший проект закону (ініційований членами парламенту в січні 2007 р.) про створення Державного антикорупційного комітету України, який стане "спеціалізованим правоохоронним органом, уповноваженим організувати та здійснювати системну боротьбу з корупцією і правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, що становлять високу суспільну небезпеку життєво важливим інтересам держави та її громадян". У проекті передбачається, що цей орган буде підпорядкований Кабінетові Міністрів, підконтрольний Верховній Раді, а у питаннях, пов'язаних з національною безпекою, - підконтрольний Президентові. Цей проект також знаходився на розгляді парламенту.

Міністерство внутрішніх справ/міліція

39. Міністерство внутрішніх справ є національним органом поліції України. Це централізоване відомство, що очолюється Міністром, котрий підпорядковується безпосередньо Кабінетові

⁸ На час схвалення цього звіту законопроект очікував на друге читання в парламенті.

Міністрів України і є членом Кабінету Міністрів. Згідно із Законом про міліцію, основними завданнями міліції є: а) забезпечення особистої безпеки громадян; б) захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; в) запобігання правопорушенням та їх припинення; г) охорона і забезпечення громадського порядку; ґ) виявлення і розкриття злочинів; д) розшук осіб, які їх вчинили; е) забезпечення безпеки дорожнього руху; є) захист державної та приватної власності; ж) виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень (стаття 2).

40. Міліція є єдиною системою правоохоронних органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ. Міліція підпорядковується Міністру внутрішніх справ і є також підзвітною відповідним місцевим радам 27 адміністративно-територіальних одиниць.
41. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" передбачає, що в структурі Міністерства внутрішніх справ створюється спеціалізований підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю. GET поінформували, що боротьба з корупцією здійснюється підрозділом в центральному апараті в складі Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю і що цей підрозділ налічує близько 60 осіб. Цей підрозділ займається лише питаннями корупції (кримінальною та адміністративною) високопосадовців, тобто першої-четвертої категорії [державних службовців] із семи існуючих. Розслідування корупційних справ нижчих категорій здійснюється Управлінням економічних злочинів. Подібна ж структура існує й на регіональному рівні; близько восьми спеціалістів з корупційних злочинів високопосадовців працюють у кожному з 27 регіонів. GET повідомили, що спеціалісти проходять відповідне навчання, організоване Міністерством внутрішніх справ. Крім того, GET поінформували, що протягом перших 10 місяців 2005 року міліцією розслідувалося 11 кримінальних справ про хабарництво та складено 1691 протоколів про корупцію; за аналогічний період 2006 року – 4 кримінальні справи та 1592 адміністративних протоколи.
42. Порушеннями, вчиненими особовим складом міліції, займається Департамент кадрів та внутрішньої безпеки. Цей департамент отримує скарги від громадськості і може розпочати адміністративне розслідування, але не може розслідувати підозри у вчиненні персоналом міліції злочинів, що відноситься до відповідальності прокуратури. Протягом перших 10 місяців 2006 року департаментом було складено близько 700 адміністративних протоколів. Кількість осіб особового складу міліції, що були притягнені до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь протягом 10 місяців 2005 року становила 224 особи, а протягом аналогічного періоду в 2006 році – 318 осіб.

Служба безпеки

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

