



www.toro.org.ua

CIVIL
UNCACoalition
SOCIETY

**ЗВІТ
ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРОТИ КОРУПЦІЇ:
УКРАЇНА 2011**

Контекст і ціль

Конвенція ООН проти корупції (КООНПК) була прийнята у 2003 році і набула чинності у грудні 2005 року. Це перша зобов'язуюча антикорупційна угода, яка застосовується на глобальному рівні. На сьогоднішній день 154 держави є учасницями Конвенції. Держави зобов'язалися впроваджувати широке коло конкретних антикорупційних заходів, що стосуються законодавства, інституцій та практик. Ці заходи спрямовані на запобігання корупції, криміналізацію та активізацію діяльності правоохоронних органів, розвиток міжнародної співпраці, повернення активів, технічну допомогу та обмін інформацією.

Одночасно з введенням в дію Конвенції у 2005 році з метою перевірки і сприяння впровадженню необхідних заходів створено Конференцію держав-учасниць Конвенції (КДУК). У листопаді 2009 року під час Конференції було затверджено механізм перевірки, який мав бути "прозорим, ефективним, оперативним, відкритим та справедливим". Також було затверджено два п'ятирічні цикли перевірки: перший цикл стосується Розділів 3 (Криміналізація та правоохоронна діяльність) та 4 (Міжнародне співробітництво), другий – Розділів 2 (Заходи щодо запобігання корупції) та 5 (Заходи щодо повернення активів). Механізм передбачав створення Групи експертів з перевірки реалізації Конвенції, перше засідання якої відбулося у червні-липні 2010 року у Відні, де було встановлено порядок, у якому в країнах проходитиме перевірка протягом першого п'ятирічного циклу, включаючи 26 країн (спочатку було 30), обраних для перевірки у перший рік.

Стаття 13 Конвенції вимагає від держав-учасниць вжити відповідні заходи, зокрема *"сприяти активній участі окремих осіб та груп поза громадським сектором у запобіганні корупції та боротьбі з нею"* та посилювати таку участь завдяки таким заходам, як *"посилення прозорості та сприяння залученню громадськості у процеси прийняття рішень та забезпечення надійного доступу громадськості до інформації; (та) повага, заохочення і захист свободи пошуку, отримання, опублікування і поширення інформації щодо корупції"*.

Наступні статті закликають кожну державу-учасницю розробити антикорупційну політику, що сприяє більшому залученню громадськості (Стаття 5), покращити прозорість державного управління (Стаття 10). Стаття 63 (4) (в) вимагає від Конференції держав-учасниць Конвенції узгодити процедури і методи роботи, включаючи співпрацю з відповідними неурядовими організаціями.

Відповідно до Резолюції 3/1 щодо механізму перевірки та Додатку щодо кола повноважень механізму перевірки усі держави-учасниці повинні надавати Секретаріату Конференції інформацію про стан виконання Конвенції, використовуючи "комплексний контрольний перелік питань для самооцінки". Крім того, держави-учасниці повинні пройти перевірку з боку двох інших держав-учасниць щодо виконання положень Конвенції. Після цього держави-учасниці, що проводять перевірку, у співробітництві і координації з державою-учасницею, що перевіряється, складають звіт за результатами перевірки по країні і спільно узгоджують його остаточний варіант. Результатом такої роботи є повний звіт за результатами перевірки та короткий зміст результатів перевірки, який підлягає опублікуванню. Після цього Секретаріат на основі звіту за результатами перевірки "узагальнює найбільш загальну та актуальну інформацію про досягнуті результати, успішні види практик та проблеми, а також коментарі та потреби у технічній допомозі, і включає їх за темами у тематичний звіт про стан виконання та у додатки по регіонам для передачі Групі з перевірки реалізації Конвенції". Держави-учасниці заохочуються до проведення широких консультацій з зацікавленими колами під час підготовки звіту-самооцінки та взаємодії з усіма зацікавленими колами у ході відвідання країни групою експертів.

Залучення громадянського суспільства у процес перевірки виконання Конвенції має велике значення для забезпечення звітності і прозорості, а також достовірності та ефективності процесу перевірки. Організації громадянського суспільства у всьому світі активно намагаються внести свій вклад у цей процес різними способами. У рамках проекту щодо посилення ролі громадянського суспільства у моніторингу корупції, що фінансується Фондом підтримки демократії ООН (ФПД ООН), "Трансперенсі Інтернешнл" надала організаціям громадянського суспільства (ОГС), які проводили моніторинг та брали участь у підготовці звітів ОГС щодо виконання Конвенції, міні-гранти за внесок у процес перевірки.

Автор: Галина Кохан, Творче об'єднання "ТОРО" (Контактна група в Україні "Трансперенсі Інтернешнл")

Консультанти: Олексій Хмара, Алла Волошина, експерти Творчого об'єднання "ТОРО" (Контактна група в Україні "Трансперенсі Інтернешнл")

© 2011 Творче об'єднання "ТОРО" та Коаліція організацій громадянського суспільства в підтримку КООНПК. Авторські права захищені.

Були вжиті усі необхідні заходи для перевірки точності інформації у цьому звіті. Уся інформація є вірною станом на жовтень 2011 року. Однак Творче об'єднання "ТОРО" та Коаліція організацій громадянського суспільства в підтримку КООНПК не несуть відповідальності за наслідки її використання для інших цілей та в іншому контексті.

ЗМІСТ

Вступ	4
1. Коротке резюме	5
2. Оцінювання процесу моніторингу в Україні	8
А. Проведення моніторингу	8
Б. Наявність інформації	8
3. Реалізація Конвенції та контроль за виконанням її положень	9
А. Ключові питання щодо законодавчої бази	9
Б. Ключові питання щодо контролю за виконанням положень Конвенції	14
4. Останні зміни в законодавстві	19
5. Рекомендації щодо пріоритетних заходів	20

Вступ

Україна підписала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (КООНПК) 31 жовтня 2003 року і ратифікувала її 18 жовтня 2006 року. Держава стала учасницею Конвенції 1 січня 2010. У даному звіті пропонується огляд реалізації та контролю за виконанням Україною окремих статей Розділу 3 і 4 Конвенції. Метою звіту є підтримка експертного зовнішнього оцінювання країни, що реалізовується у даний момент у рамках Конвенції і зосереджується на цих двох розділах. У липні 2010 року Групою експертів з перевірки реалізації Конвенції методом жеребкування було обрано Україну об'єктом перевірки у ході першого року огляду.

Сфера дії. Найбільша увага у даному звіті присвячена статтям Конвенції, що стосуються хабарництва (стаття 15), підкупу іноземних державних посадових осіб (стаття 16), розкрадання майна (стаття 17), відмивання грошей (стаття 23), відповідальності юридичних осіб (стаття 26), захисту осіб, що повідомляють інформацію (стаття 32), захисту свідків (стаття 33) та взаємної правової допомоги (стаття 46).

Структура. Розділ 1 звіту містить короткий зміст результатів перевірки зі стислими даними, висновками та рекомендаціями щодо перевірки та наявності інформації, а також щодо реалізації і контролю за виконанням окремих статей Конвенції. У Розділі 2 представлено більш детальні дані про процес перевірки в Україні та питання доступу до інформації. У Розділі 3 розглядаються питання реалізації та контролю за виконанням Конвенції, у тому числі ключові питання щодо законодавчої бази та системи контролю за виконанням, надаються приклади успішної і невдалої практики. Розділ 4 присвячений останнім змінам в законодавстві, а в Розділі 5 наводяться рекомендації щодо пріоритетних заходів.

Методологія. Звіт підготовано Творчим об'єднанням "ТОРО" за фінансової підтримки ФПД ООН. Об'єднанню вдалося отримати інформацію для звітів з урядових джерел та побудувати діалог з представниками уряду. Для ознайомлення урядових посадовців з поглядами, представленими у цьому звіті, у рамках розпочатого діалогу їм було надано проект звіту.

При підготовці звіту використовувалася анкета та формуляр звіту, розроблені "Трансперенсі Інтернешнл" для ОГС. Вони відображали, хоча й у спрощеній формі, перелік контрольних питань Управління з питань наркотиків і злочинності Організації Об'єднаних Націй (УНЗ ООН) та передбачали відносно коротке оцінювання порівняно з деталізованим офіційним переліком питань для самооцінки. В анкеті та формулярі звіту наведено ряд питань про процес перевірки, а в розділі про реалізацію та контроль за виконанням запропоновано вказати приклади успішних практик та напрями, що вимагають покращення у цих сферах, а саме відносно статей Конвенції 15, 16, 17, 20, 23, 26, 32, 33 та 46 (9)(б) та (в).

Підготовка звіту проходила у кілька етапів: спочатку респонденти заповнили спрощені анкети, після чого відбулася підготовка проекту звіту. Оцінювання звіту проводилося національним експертом, визначеним "Трансперенсі Інтернешнл". Перед підготовкою остаточної версії звіту його проект було надано уряду для надання ним зауважень та коментарів. Після цього остаточний проект звіту перед опублікуванням було знову направлено до уряду з метою продовження діалогу на наступних етапах перевірки країни.

При підготовці цього звіту автором було взято до уваги результати останніх оцінювань України Групою держав з протидії корупції (GRECO) у травні 2001 року¹ та Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією у травні 2011 року².

Подяка

Цей звіт було підготовлено завдяки гранту, наданому Фондом підтримки демократії Організації Об'єднаних Націй (ФПД ООН), та за підтримки Секретаріату "Трансперенсі Інтернешнл" (С-ТІ). Автор цього звіту висловлює вдячність за поради і внесок Олександрю Паньківу та Андрію Оленюку з фірми "Кліффорд Ченс", Олексію Хмарі, Аллі Волошиній, експертам Творчого об'єднання "ТОРО" (Контактна група в Україні "Трансперенсі Інтернешнл") та Секретаріату "Трансперенсі Інтернешнл".

Автор хоче також подякувати Інні Фесенко, директору Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України, та Олені Смирновій, начальнику відділу антикорупційної політики Департаменту законодавства про правосуддя, правоохоронної діяльності та антикорупційної політики Міністерства юстиції України за допомогу у підготовці звіту.

¹Рішення. 51е пленарне засідання GRECO. – Страсбург, 23-27 травня 2011 // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco%282011%297_DecisionsGR51_EN.pdf

²Другий раунд моніторингу у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР <http://www.oecd.org/dataoecd/11/55/41603641.pdf>

1. КОРОТКЕ РЕЗЮМЕ

Даний звіт свідчить, що українська законодавча база лише частково відповідає вимогам Конвенції і існує низка правових і інституційних прогалин у впровадженні Конвенції. На основі результатів останніх досліджень українських вчених М.Мельника³, С.Стеценка та О.Ткаченка⁴ та інших, досліджень Центру Разумкова з вивчення політичної корупції⁵, дослідження «Національна системи доброчесності: оцінювання України»⁶, результатів другого раунду моніторингу у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР⁷, звітів засобів масової інформації та статистичних даних, у дослідженні висловлюється думка, що правова, правоохоронна система та органи міліції можливо й досі керуються хибними принципами, встановленими у радянські часи та у перші роки незалежності.

Українське законодавство було недосконалим і не відповідало вимогам міжнародного законодавства до 7 квітня 2011 року, коли було прийнято нове антикорупційне законодавство, положення 12 якого щодо контролю за фінансами набуває чинності лише з 1 січня 2012 року⁸. Суттєвими перешкодами на шляху до впровадження цього законодавства є відсутність реформ у судовій системі, кримінальному судочинстві, виборчому законодавстві та правоохоронній системі⁹.

Оцінювання процесу виконання

Проведення оцінювання

У поданій таблиці узагальнено відповіді уряду щодо прозорості та участі ОГС у процесі оцінювання реалізації Конвенції.

Таблиця 1: Прозорість та участь ОГС у процесі оцінювання

Чи оприлюднив уряд дані про контактну особу в Україні?	Так
Чи проводилися консультації з представниками громадянського суспільства при підготовці звіту-самооцінки?	Ні
Чи було опубліковано звіт-самооцінку он-лайн або надано ОГС?	Ні
Чи погодився уряд прийняти в країні експертів з оцінки?	Так
Чи відбувся візит експертів з оцінки?	Ні
Чи було запропоновано представникам громадянського суспільства надати свій внесок офіційним експертам?	Ні
Чи зобов'язався уряд опублікувати повний звіт по країні?	Так

³ Мельник М. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції, наслідки, заходи протидії). – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

⁴ Стеценко С., Ткаченко О. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії. – К.: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури, 2008. – 168 с.

⁵ Політична корупція в Україні // Журнал «Національна безпека і оборона», № 7, 2009 // <http://razumkov.org.ua/ukr/journal.php?y=2009&cat=150>

⁶ "Національна система доброчесності: оцінювання України" // <http://www.toro.org.ua/en/projects/35.html>

⁷ Другий раунд моніторингу у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

⁸ Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-17 (українською) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17>

Шторпін І. Що дасть Україні новий закон про протидію корупції? // <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24252917.html>

Наявність інформації

Урядом не було оприлюднено звіт-самооцінку. Інформацію для цього огляду було отримано з невеликої кількості джерел, включаючи веб-сайти Міністерства внутрішніх справ та Державного комітету статистики, а також з урядових звітів, підготованих для міжнародних організацій на виконання зобов'язань у рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР¹⁰ та моніторингу Групи держав з протидії корупції (GRECO)¹¹ виконання антикорупційних конвенцій і принципів Ради Європи. Деякі звіти були надані партнерськими НУО, які отримали їх завдяки особистим контактам з представниками уряду, та GRECO. Було відмічено, що більшість українських урядових веб-сайтів містять застарілу, неточну, а іноді і суперечливу інформацію та не мають ефективних пошукових систем.

Реалізація Конвенції та контроль за її виконанням

7 квітня 2011 року Україна прийняла Антикорупційний закон 2011 року і зробила перший видимий прогрес у сфері криміналізації корупційних злочинів відповідно до міжнародних стандартів. Дії щодо підкупу державних посадових осіб та незаконне збагачення, відповідно до статей 15-21 Конвенції, лише недавно були враховані в статтях 368 (отримання хабара), 368-2 (незаконне збагачення), 368-3 (комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 368-4 (підкуп особи, що надає публічні послуги), 369 (надання або отримання хабара), 369-2 (зловживання впливом) та 370 (провокація хабарництва) Кримінального кодексу України (ККУ). Ці статті досі не повністю інтегровані у юридичну практику та правоохоронну систему України.

Через формальні недоліки у попередньому Законі "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції" від 21 грудня 2010 року №2808-VI (далі – Закон про втрату чинності 2010 року) донедавна в Україні не було дієвих антикорупційних законів, окрім статей, що стосуються протидії корупції, у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Законом про втрату чинності 2010 року ліквідовані існуючі органи влади по боротьбі з корупцією, у тому числі посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики, які відповідали за питання антикорупційної політики в Україні до 2010 року. Після їх ліквідації, їхні функції взяли на себе Міністерство юстиції та Служба безпеки України¹².

Як наслідок, 24 травня 2011 року у звіті GRECO було зафіксовано невиконання Україною зобов'язань по боротьбі з корупцією та її невідповідність європейським стандартам у 13 сферах.¹³ Крім того, 31 травня 2011 року Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) представила результати другого раунду моніторингу досягнень України у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією.¹⁴ Відповідно до звіту, Україна у повній мірі виконала лише одну з попередніх 24 рекомендацій ОЕСР, прийнявши Закон "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" (втратив чинність на підставі Закону про втрату чинності 2010).

⁹ Експерти США: Реформи та боротьба з корупцією – шлях до успіху України //

<http://www.kyivpost.ua/ukraine-abroad/news/eksperti-ssha-reformi-ta-borotba-z-korupciyeyu-shlyah-do-uspihu-ukrayini-26391.html>

¹⁰ Стамбульський план дій // <http://www.oecd.org/dataoecd/60/59/12593443.pdf>

Другий раунд моніторингу у рамках реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

¹¹ Резолюція щодо 20 керівних принципів боротьби з корупцією (97) 24 // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

Додаток до Звіту за результатами першого і другого раундів оцінювання України// 51е пленарне засідання GRECO (Страсбург, 23-27 травня 2011 року) //

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282009%291_Add_Ukraine_EN.pdf

¹² Однак все ще бракує підзаконних актів щодо фінансового моніторингу кандидатів на державні посади та доходів державних посадових осіб, спеціального органу з антикорупційної політики, політики щодо запобігання конфлікту інтересів тощо.

Політичні заяви Президента України та спеціальний розділ в Антикорупційному законі 2011 року (Статті 30-33) вказують на зміну напрямку державної антикорупційної політики: особлива увага політиків та державних посадових осіб вищого рангу спрямовується на міжнародне співробітництво у сфері запобігання корупції та застосування кримінального права при боротьбі з корупцією. Пасивне хабарництво, у якому залучені крупні суми грошей, та незаконне збагачення в крупних розмірах лише недавно почали каратися ув'язненням від 3 до 12 років, раніше за такі злочини призначали адміністративне стягнення.

Слабкість та недостатня самостійність системи правоохоронних органів та судочинства, а також недоторканість депутатів України є найбільшими перешкодами для боротьби з політичною корупцією.¹⁵ Вирішення цієї проблеми можливе за умови реформування обох систем, при якому буде забезпечено відбір суддів незалежним органом та створено механізми для кримінального переслідування депутатів.

Одна з найбільших переваг нового антикорупційного законодавства полягає в тому, що воно розмежує функції Президента України, Кабінету Міністрів та Генерального прокурора у запобіганні, протидії та координації антикорупційної політики і одночасно передбачає створення спеціального уповноваженого органу з питань антикорупційної політики. Однак ще належить прийняти закон про обов'язки та права антикорупційного органу та низку нормативно-правових документів. Найбільшим недоліком цього законодавства є те, що воно не вирішує проблему залежності різних гілок влади одна від одної, що впливає на ефективність антикорупційної політики України.

З часу прийняття Антикорупційного закону 2011 року, окрім кількох значних справ проти лідерів опозиції Юлії Тимошенко, Юрія Луценка та деяких інших колишніх посадових осіб, розслідування корупції в основному зосереджувалося на порушеннях, вчинених державними службовцями нижчих категорій, та на адміністративних корупційних правопорушеннях. Для переслідування корупції на вищих рівнях управління (корупції з боку політиків та керівників вищого рівня, а також службовців Адміністрації Президента) бракує справжньої політичної волі та спроможності системи, що обумовлено залежністю правоохоронних органів від вищих органів/посадових осіб у питанні призначення на посаду працівників та наявності недоторканості у депутатів.¹⁶ Це є перешкодою для проведення серйозних розслідувань, спрямованих на виявлення корупції. Наявність лише незначної кількості журналістів, які займаються розслідуваннями і пишуть статті на антикорупційну тематику, також має суттєвий вплив на дану ситуацію.

Рекомендації щодо пріоритетних заходів

Необхідні пріоритетні заходи в порядку їх важливості:

1. Встановити відповідальність юридичних осіб шляхом прийняття Закону "Про внесення поправок до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення".
2. Створити новий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією.
3. Скасувати депутатську недоторканість.
4. Провести реформу системи судочинства та системи правоохоронних органів з метою впровадження принципів прозорості, демократії та незалежності.
5. Забезпечити всебічну підготовку працівників міліції та посадових осіб державних спеціалізованих органів з питань боротьби з корупцією, а також забезпечити публікацію додаткових матеріалів з цієї теми та зворотний зв'язок щодо ефективності такої підготовки.
6. Реалізувати Антикорупційний закон 2011 року та Закон "Про доступ до публічної інформації" 2011 року.
7. Підвищити поінформованість громадянського суспільства про механізми моніторингу органів влади.

¹³ Рішення. 51е пленарне засідання GRECO. - Страсбург, 23 – 27 травня 2011 року // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco%282011%297_DecisionsGR51_EN.pdf

¹⁴ Другий раунд моніторингу у рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР // <http://www.oecd.org/dataoecd/11/55/41603641.pdf>

¹⁵ "Національна система доброчесності: оцінювання України", С. 98 // <http://www.toro.org.ua/en/projects/35.html>

¹⁶ Національна система доброчесності: оцінювання України, С.91 // <http://www.toro.org.ua/en/projects/35.html>

2. Оцінювання процесу моніторингу в Україні

А. Проведення моніторингу

Олександр Писаренко, офіційний респондент, у лютому 2011 року повідомив, що дані, використані для підготовки звіту, були отримані від урядових інституцій у відповідь на окремі запити з боку БАКП, що інформація була призначена лише для внутрішнього використання і потреб звіту, а також, що зібрані дані та звіт-самооцінка не можуть надаватися іншим сторонам. При цьому не було вказано жодної конкретної причини обмеження доступу до інформації, а уряд не планує оприлюднювати звіт-самооцінку і в майбутньому. Необхідно зазначити, що БАКП було ліквідовано відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 20 грудня 2010 року №1151 у рамках адміністративної реформи, якою передбачалося зменшення кількості державних службовців.

Жодна організація громадянського суспільства (ОГС) не отримала від уряду запрошення взяти участь у підготовці звіту-самооцінки. "Трансперенсі Інтернешнл Україна" (ТІУ) залучилася до процесу перевірки виконання Україною Конвенції лише після подання звіту-самооцінки представниками української влади. За інформацією ТІУ, єдиними експертами, які взяли участь у підготовці даного звіту були експерти БАКП.

Україна підтвердила готовність прийняти групу зовнішніх експертів, проте на момент складання звіту досі не було встановлено остаточну дату візиту.

Позиція українського уряду полягає у тому, що експерти ОГС будуть залучені у тому разі, якщо офіційна група зовнішніх експертів потребуватиме їхньої участі. Попередній проект цього звіту було надано представнику Міністерства юстиції та експерту нині ліквідованого БАКП. Державні посадовці у сфері боротьби з корупцією не змогли визначити, яким чином ОГС можуть допомогти в роботі офіційним експертам, тож не запланували залучати місцеві НУО до процесу перевірки.

Представники українського уряду були переконані, що ООН самостійно опублікує звіт по країні. Лише згодом вони усвідомили, що ООН зобов'язалася опублікувати лише короткий зміст результатів перевірки по країні. Підготовку остаточного звіту по країні було призупинено на невизначений час у зв'язку з невизначеною ситуацією в Україні та ліквідацією посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та БАКП. Українська політика наразі знаходиться у стані невизначеності, і ця невизначеність поширюється на відповідальних за складання звіту по країні.

Б. Наявність інформації

Як згадувалося раніше, незважаючи на допомогу з боку БАКП, воно не оприлюднило інформацію, що використовувалася при складанні звіту-самооцінки, а також не надало статистичну чи іншу більш детальну інформацію. Неофіційно переглянув наш звіт та надав до нього зауваження представник Міністерства юстиції, хоча Міністерство не володіє усією статистичною інформацією щодо корупції.

Статистичні дані щодо корупційних правопорушень були зібрані з різних державних установ і не завжди є точними. Так, на різних сторінках одного і того ж файлу зі статистикою на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ містилися різні показники корупційних правопорушень.¹⁷ На веб-сайті Державного комітету статистики знайти інформацію виявилось складно, оскільки там відсутня функція пошуку інформації.¹⁸

Останні зміни до законодавства, введені Законом України "Про доступ до публічної інформації" та Антикорупційним законом, забезпечують механізм звернень громадян до органів влади для отримання публічної інформації; такі звернення повинні задовольнятися, окрім випадків, коли інформація знаходиться в обмеженому доступі. Так, Стаття 16 Антикорупційного закону гарантує доступ громадян до інформації, зобов'язуючи посадових осіб надавати фізичним чи юридичним особам інформацію, право на доступ до якої

передбачене законом, та робити це своєчасно. Антикорупційний закон також забороняє посадовим особам надавати невірну або неповну інформацію у відповідь на такі звернення.¹⁹ Оскільки впровадження нового механізму звернень громадян є досить тривалим процесом, скористатися цим інструментом при підготовці звіту не вдалося можливим.

Однією з важливих новацій, запроваджених Антикорупційним законом (Стаття 21), є те, що у триденний строк з дня (i) набрання відповідним рішенням суду законної сили, (ii) притягнення до цивільно-правової відповідальності та (iii) накладення дисциплінарного стягнення інформація про осіб, визнаних винними у вчиненні корупційних правопорушень, повинна бути внесена до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Відповідальним за створення і ведення такого реєстру призначено Міністерство юстиції України. У червні 2011 року у рамках канадсько-українського проекту "Протидія корупції" було досягнуто згоди про надання Міністерством юстиції Канади консультацій Україні щодо формування національного реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення.

3. Реалізація Конвенції та контроль за виконанням її положень

А. Ключові питання щодо законодавчої бази

Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення значною мірою відповідають Розділам 3 і 4 Конвенції. 11 червня 2009 року з метою виконання зобов'язань України у рамках Конвенції Верховна Рада скасувала Закон "Про боротьбу з корупцією" 1995 року ("Антикорупційний закон 1995 року") та прийняла пакет антикорупційних законів, включаючи Закони "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" та "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" (разом - Антикорупційний закон 2009 року), які були підготовані Міністерством юстиції України спільно з Групою держав з протидії корупції (GRECO), органом Ради Європи з міжнародного антикорупційного моніторингу.

Антикорупційний закон 2009 року набув чинності 1 січня 2011 року і діяв лише до 5 січня 2011 року, коли його було скасовано Верховною Радою на підставі Закону "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидію корупції" від 21 грудня 2010 року № 2808-VI (Закон про втрату чинності 2010 року). 6 жовтня 2010 року Рішенням Конституційного суду України № 21-рп/2010 механізм впровадження та деякі положення Антикорупційного закону 2009 року було визнано такими, що не відповідають Конституції України. Це рішення лягло в основу Закону про втрату чинності 2010 року, проте не відновило дію Антикорупційного закону 2005 року. Однак через деякі формальні недоліки при підготовці Закону про втрату чинності 2010 року донедавна в Україні було відсутнє дієве антикорупційне законодавство за винятком положень, що стосуються протидії корупції, у Кримінальному кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення.

¹⁷ Стан та структура злочинності в Україні (2009 - 2010 р. р.), <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130>

¹⁸ Соціально-економічне становище України за січень–вересень 2010 року, http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/makro_pokazniki/ukr/4537.html

¹⁹ Закон України "Про засади запобігання та боротьби з корупцією" від 07.04.2011 № 3206-17, частина I, Доступ до інформації (українською) \\ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17fa>

Процес прийняття нового антикорупційного закону на 2011 рік розпочався у березні поточного року і завершився у червні. 15 березня 2011 року Президент подав на розгляд Верховної Ради проект власного антикорупційного закону. 7 квітня 2011 року Верховна Рада прийняла новий Закон "Про засади запобігання і протидії корупції" №3206-VI (Антикорупційний закон 2011 року) та Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" № 3207-VI (стосовно декларації майна, доходів, витрат та фінансових зобов'язань), які були підписані Президентом 7 червня 2011 року. Антикорупційний закон набув чинності 1 липня 2011 року, однак положення щодо спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави, вступають в силу лише 1 січня 2012 року. Для посилення дієвості закону Кабінету Міністрів необхідно додатково розробити антикорупційну стратегію, нормативно-правові акти щодо фінансового контролю осіб, що претендують на зайняття державних посад, доходів державних посадових осіб, запобігання конфлікту інтересів та створення спеціального органу з питань антикорупційної політики.

Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією" № 3334-VI ("Антикорупційний закон про внесення змін 2011 року") був введений в дію 12 травня 2011 року і підписаний Президентом 2 червня 2011 року. Ним внесено деякі зміни до Антикорупційного закону. Заслужує уваги той факт, що цей закон набув чинності до вступу в дію Антикорупційного закону, що може свідчити про намагання лобістських груп послабити Антикорупційний закон.

Розділи 3 і 4 Конвенції також висвітлені у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення.

1. Сфери, у яких продемонстровано успішні результати

Стаття 4 Антикорупційного закону частково охоплює Статті 15-21 Конвенції та розширює коло осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, включаючи до нього осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (посадові особи юридичних осіб, особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, посадові особи іноземних держав, міжнародних організацій тощо). Крім того, Стаття 5 Антикорупційного закону доповнює перелік суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.²⁰

Кримінальний кодекс України також відображає правопорушення, вказані у Статтях 15-17 та 23 Конвенції. У Статтях Кримінального кодексу України 368-369 уточнюються поняття активного і пасивного хабарництва та визначається покарання за ці види правопорушень.

Стаття 15 Конвенції: Підкуп державної посадової особи. Статті 368-370 Кримінального кодексу України відображають положення Статті 15 Конвенції.²¹ Зокрема, стаття ККУ стосовно хабарництва включає як активне хабарництво (пропозиція або давання хабара)²², так і пасивне (одержання або вимагання хабара)²³. Однак у ККУ дається більш вузьке визначення терміна "хабар", яке не включає нематеріальні активи (наприклад, обіцянка неправомірної вигоди). Особа, яка пропонує нематеріальні активи у якості хабара за корупційні дії скоріше за все може уникнути кримінального покарання.²⁴

Стаття 16 Конвенції: Підкуп іноземних державних посадових осіб та посадових осіб міжурядових організацій. Українське законодавство значною мірою відповідає Статті 16 Конвенції. ККУ дає розширене визначення поняття "посадова особа" і розглядає **підкуп іноземних державних посадових осіб** у статтях 368-369 ККУ. Визначення включає посадових осіб іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі та інші особи, що здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для

державного органу та державного підприємства), а також іноземних третейських суддів, осіб, уповноважених вирішувати цивільні, комерційні та трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового, посадових осіб міжнародних організацій (працівники міжнародних організацій або інші особи, уповноважені такими організаціями діяти від їхнього імені), а також членів міжнародних парламентських асамблей, суддів та посадових осіб міжнародних судів, у відповідності зі Статтею 16 Конвенції.

Також Антикорупційний закон не обмежує хабарництвом коло правопорушень, які може вчинити іноземна державна посадова особа. Необхідні зміни були внесені до Статті 18 ККУ щодо "суб'єктів правопорушення", а також до Статей 364, 365, 368 та 368 (2) ККУ, які стосуються правопорушень, вчинених у ході службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Відповідно до Статті 364 зловживання владою або службовим становищем, яке завдало істотної шкоди, карається позбавленням волі від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі штрафом від п'ятисот до тисячі "неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Стаття 17 Конвенції: Розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою. Стаття 191 ККУ щодо привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем частково відповідає Статті 17 Конвенції. У ній визначено, що незаконне привласнення або розтрата чужого майна, яке було ввірене особі, карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до чотирьох років, або позбавленням волі на строк до чотирьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Однак донедавна на практиці застосовувалися лише менш суворі види покарання, випадки із обвинувальним вироком траплялися рідко.

Крім того, українське законодавство передбачає заходи для повернення коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення корупційного правопорушення та відмивання грошей. Повернення таких коштів та іншого майна відбувається відповідно до Антикорупційного закону та міжнародних угод за погодженням з Верховною Радою.²⁵

Стаття 23 Конвенції: Відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом. Україна досягла успіхів у виконанні Статті 23 Конвенції щодо відмивання грошей. Стаття 209 ККУ встановлює кримінальну відповідальність за відмивання будь-яких доходів від кримінальної діяльності у вигляді позбавлення волі на строк не менше одного року. Це положення було розроблене з метою виконання 40 рекомендацій у сфері протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)²⁶. 18 травня 2010 року Верховна Рада внесла зміни до Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом"²⁷, яким запроваджуються зміни у національній системі запобігання та протидії відмиванню грошей. До кола суб'єктів правопорушення закон включає громадян України, громадян іноземних держав та осіб без громадянства.

²⁰ Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-17 (українською) <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17>

²¹ Кримінальний кодекс України 2341-III, від 5 квітня 2001 року, з поправками. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>

²² Див. статтю 369 Кримінального кодексу України, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>.

²³ Див. статті 368 та 370 Кримінального кодексу України, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>.

²⁴ Були вжиті деякі заходи з метою запобігання корупції з боку осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Стаття 209 відповідає вимогам FATF і дозволить суттєво скоротити кількість злочинів з відмивання грошей, пов'язаних з корупційними правопорушеннями. Однак ця зміна в законодавстві матиме обмежений вплив, якщо не буде підкріплена відповідними угодами щодо екстрадиції. Тому не можна вважати, що Стаття 23 Конвенції повністю впроваджена в українській законодавчій практиці.

У 2011 році з метою більш ефективного виконання законів щодо відмивання грошей була прийнята низка нормативно-правових актів, а саме Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України №185 "Про внесення змін до Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", зареєстроване 11 травня 2011 року, та Постанова Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року №3226-VI "Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом".

У першому законодавчому акті розширюється коло вимог законодавства, дотримання яких перевіряється при проведенні перевірки, та визначається порядок підготовки до перевірки, самої перевірки та конфіскації документів. Другий законодавчий акт є одним з етапів підготовки проекту Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом".²⁸

Статті 10-12, 16,17 та 30-33 Антикорупційного закону передбачають посилення заходів, спрямованих на боротьбу з відмиванням грошей, та вводять заходи для повернення коштів та іншого майна, одержаного в результаті корупційних дій.

Статті 32 і 33 Конвенції: Захист свідків, експертів і потерпілих та захист осіб, які повідомляють інформацію. Виконання цих статей Конвенції гарантується та передбачається Статтею 59 Конституції України 1996 року (КУ), Статтею 5 Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві"²⁹ та Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність"³⁰. Незважаючи на деякі недоліки, ці закони відповідають вимогам Конвенції.

Наявне законодавство було суттєво вдосконалене Статтею 20 Антикорупційного закону. Відповідно до цієї статті держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційних, технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб.

Кримінально-процесуальний кодекс України (зокрема, Статті 49,52,52-1, 267, 348 та 384) гарантує права осіб, потерпілих від злочину, зокрема право на ознайомлення з матеріалами справи після завершення досудового слідства та право брати участь у судовому розгляді справи. Водночас особа може бути визнана потерпілим лише на підставі рішення слідчого або судді. Потерпілий не має права на ознайомлення з матеріалами справи, провадження у якій було закрито.

Одним з важливих прав, що гарантує прозорість, є право потерпілого підтримувати обвинувачення і вимагати кримінального переслідування обвинуваченого навіть у випадку, коли прокурором було вирішено відмовитися від обвинувачення.

²⁵ Крім того, новий закон містить Статті 6-10 щодо заходів, спрямованих на запобігання і боротьбу з корупцією, а саме: обмеження щодо використання службового становища (Стаття 6), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (Стаття 7), обмеження щодо одержання дарунків (пожертв) (Стаття 8), обмеження щодо роботи близьких осіб (Стаття 9) та обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (Стаття 10). Міра покарання залежить від тяжкості вчиненого правопорушення.

²⁶ 40 рекомендацій FATF // http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3746,en_32250379_32236920_33658140_1_1_1_1,00.html

²⁷ Закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28 листопада 2002 року № 249-IV.

Встановлена процедура надання правової допомоги свідкам у ході слідства містить низку немотивованих обмежень. Зокрема, Стаття 48 Кримінально-процесуального кодексу України визначає, що захисник може надавати свідку правову допомогу у ході слідства лише у двох випадках, а саме: (i) якщо фактичні обставини у справі можуть бути використані для кримінального переслідування самого свідка або (ii) членів його сім'ї чи близьких родичів.³¹ Основним питанням є, хто саме визначає, які фактичні обставини прирівнюються до загрози кримінального переслідування. Наразі прокурор визначає наявність такої загрози по кожній справі окремо, що не завжди відповідає інтересам свідків. Більш того, на захисників лягає важкий тягар, оскільки для того, щоб поставити свідку уточнюючі питання під час слідчих дій, їм необхідно попередньо отримати дозвіл прокурора.

Стаття 46 (9)б та 46(9)в: Взаємна правова допомога. В українських законах містяться положення про взаємну правову допомогу (ВПД), форми якої визначаються у кожному конкретному випадку у двосторонніх або багатосторонніх угодах. Українське законодавство базується на принципі обопільного визнання відповідного діяння злочином, незалежно від виду кримінального правопорушення. Взаємна правова допомога не може бути надана за умови, якщо вимога обопільного визнання відповідного діяння злочином не виконується.³²

Україна визначає взаємність у наданні взаємної правової допомоги (ВПД) у кожному конкретному випадку, і не існує чітких правил щодо її застосування. У наданні взаємної правової допомоги у ході розслідування тяжких злочинів (наприклад, злочин проти життя) не може бути відмовлено лише на тій підставі, що вона стосується політичного злочину. Відповідно до українського законодавства, тимчасова співпраця, що базується на принципі взаємності, можлива і на бездоговірній основі. Така співпраця реалізовується виключно відділом міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури.

Стаття 30 нового Антикорупційного закону стосується питання взаємної правової допомоги загалом. У ній наголошується, що міжнародна правова допомога та інші види міжнародного співробітництва у справах про корупційні правопорушення здійснюються компетентними органами відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Стосовно обміну інформацією у сфері запобігання та протидії корупції Статтею 32 визначено, що компетентні органи України можуть надавати відповідним органам іноземних держав та одержувати від них інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з питань запобігання і протидії корупції з додержанням вимог законодавства та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Надання органам іноземних держав інформації з питань, пов'язаних з запобіганням і протидією корупції, можливе лише в разі, якщо ці органи та відповідний компетентний орган України можуть установити такий режим доступу до інформації, який унеможливіє розкриття інформації для інших цілей чи її розголошення у будь-який спосіб, у тому числі шляхом несанкціонованого доступу.

²⁸ Див. примітку 6 вище

²⁹ Закон "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" від 23 грудня 1993 року № 3782-XII з поправками.

³⁰ Закон "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 року № 2135-XII.

³¹ Стаття 48 Кримінально-процесуального кодексу України// <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=1001-05>

³² Другий раунд моніторингу у рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі ОЕСР // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

Горизонтальний огляд третього раунду взаємного оцінювання MONEYVAL, С. 37 //

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/publications/3rdHorizontalreview_en.pdf

2. Сфери, у яких виявлені невідповідності

Стаття 26 Конвенції: Відповідальність юридичних осіб. Наразі Україна не відповідає вимогам Статті 26 Конвенції щодо відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень через відсутність спеціального закону, що регулює дане питання, та відповідних положень в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. Однак слід зазначити, що скасований Закон "Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення" 2009 року передбачав кримінальну відповідальність для юридичних осіб.

Наразі питання відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення відображене в українському законодавстві лише незначною мірою. Така відповідальність була вперше передбачена у скасованому нині Антикорупційному законі 2009 року. Згідно з відповідними положеннями цього закону юридична особа визнавалася відповідальною за вчинення корупційних правопорушень, якщо її керівник, акціонер або інший уповноважений представник був визнаний винним у вчиненні корупційного правопорушення. До числа санкцій, які застосовувалися до юридичних осіб, входили штрафи, заборона займатися певною діяльністю, конфіскація майна та ліквідація такої юридичної особи.

Вдосконалення у нинішньому законодавстві стосуються юридичних осіб публічного права. Стаття 4 нового Антикорупційного закону відносить до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або осіб, спеціально уповноважених на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми; посадових осіб юридичних осіб; фізичних осіб, які одержують або допомагають одержати неправомірну вигоду від державних посадових осіб; та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Стаття 46 Конвенції: Взаємна правова допомога. У 2009 році Верховна Рада України не ухвалила у новій редакції Кримінально-процесуальний кодекс України, який містив окремий розділ щодо взаємної допомоги і визначав основні принципи надання такої допомоги. Існуючі прогалини у законодавстві свідчать про те, що Україна не може повною мірою використовувати усі спеціальні форми взаємної правової допомоги, зокрема спільні слідчі групи або відео конференції, оскільки вони не передбачені законодавством.

В Україні відсутні зведені статистичні дані щодо запитів про надання ВПД у сфері протидії корупції чи загальної кількості виконаних запитів ВПД, оскільки відповідальність за збір таких даних розділена між Міністерством внутрішніх справ та Генеральною прокуратурою. Однак українські органи влади підтвердили, що вони отримують дуже незначну кількість запитів про надання ВПД у сфері протидії корупції і не отримували жодного запиту про надання ВПД стосовно конфіскації за останні три роки.

Б. Ключові питання щодо контролю за виконанням положень Конвенції

У 2010 році головним органом з контролю за виконанням Конвенції був Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, діяльність якого забезпечувало БАКП. Останній уповноважений, Андрій Богдан, був призначений на цю посаду Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 року №410/2010 та звільнений з посади Постановою Кабінету Міністрів від 14 лютого 2011 року №212/2011. У ході проведення адміністративної реформи, яка мала на меті скорочення кількості державних службовців, посада Урядового уповноваженого та БАКП були ліквідовані.

Новим Антикорупційним законом забезпечується створення нової системи контролю за виконанням Конвенції. Відповідно до Розділу 6 Конвенції це повинна бути збалансована система контролю та нагляду за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції. Система ґрунтується на трьох видах контролю: (i) контроль з боку Верховної Ради та виконавчих органів влади; (ii) громадський контроль та (iii) прокурорський нагляд.

Відповідно до діючого законодавства система контролю та нагляду за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції виглядає наступним чином:

- Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України. Інші органи державної влади здійснюють контроль у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.
- Громадський контроль здійснюється на підставі та в порядку, визначеному законом.
- Прокурорський нагляд здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами.
- Органи державної влади здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції шляхом впровадження відповідної політики у межах повноважень, визначених законами по боротьбі з корупцією та іншими нормативно-правовими актами.
- Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України. Координацію та контроль за виконанням органами виконавчої влади антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України і діє відповідно до вимог, встановлених законом. У даний час цей орган фактично відсутній, але експерти ОГС зауважують, що, ймовірно, він буде створений за зразком БАКП. Статус спеціального органу – а саме чи буде він належати до системи контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, чи буде лише координуючим і консультативним органом – поки не визначено.
- Функцію протидії корупції продовжують виконувати органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкова міліція, підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, якщо інше не передбачене законом. Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори..

1. Статистичні дані

У нижчеподаній Таблиці 2 представлено статистичні дані по справам за останні три роки, що є досить обмеженими. Спостерігаються деякі загальні тенденції, такі як скорочення кількості справ, пов'язаних з пасивною корупцією у 2010 році порівняно з 2009 роком. У той же час збільшилася кількість справ, пов'язаних з активною корупцією, за якими здійснено кримінальне переслідування. Слід зазначити, що співвідношення справ, пов'язаних з пасивною корупцією, за якими здійснено кримінальне переслідування, до таких же справ, пов'язаних з активною корупцією, складає приблизно 1/6.

Відповідно до наявних статистичних даних, в українському судочинстві використовується три шляхи вирішення справ, пов'язаних з корупційними правопорушеннями: кримінальне переслідування, звільнення з посади або винесення обвинувального вироку. У колонці "Обвинувальний вирок" можна побачити лише інформацію за 2006, 2007 та 2008 роки, яка вказує на зменшення кількості справ у даній категорії, переважно тих, що стосуються пасивного та активного підкупу державних посадових осіб. Дані щодо звільнення з посади за активний підкуп державних посадових осіб свідчать про зростання кількості звільнень за корупційні правопорушення. Кримінальне переслідування державних посадових осіб найчастіше застосовувалося за розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна. Кількість таких справ у період з 2006 по 2010 рік зростає вдвічі.

Таблиця 2: Статистичні дані щодо справ за останні три роки ³³

	Кримінальне переслідування (у ході або завершене)	Обвинувальний вирок	Звільнення з посади
Підкуп державних посадових осіб (пасивний) (Стаття 15 (б))	За активний і пасивний підкуп в цілому: 2006 – 799 2007 – 771 2008 – 658 2009 – 1700 ³⁴ Пасивний підкуп: 2009 – 1554 2010 - 1390	2006 – 2335 2007 – 2146 2008 - 1910	Дані відсутні
Підкуп державних посадових осіб (активний) (Стаття 15(а))	Активний підкуп: 2009 – 192 2010 - 220	2006 – 678 2007 – 628 2008 - 386	2007 – 1 2009 - 183
Розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (Стаття 17)	2006 – 2147 2007 – 2059 2008 – 2064 2009 – 5188 2010 – 5458	2006 -7371 2007 – 7193 2008 – 7171	Дані відсутні
Відмивання грошей, корупційні дії (стаття 23)	2009 – 252 2010 - 204	Дані відсутні	Дані відсутні

Примітка: Жодної інформації про мирове врегулювання спорів, виправдальний вирок, невирішені судові справи, підкуп іноземних державних посадових осіб чи незаконне збагачення не надавалося.

Крім того, згідно з результатами дослідження "Національна система доброчесності: оцінювання України", досягнуто певних успіхів у ширшому залученні державних посадових осіб до навчання з питань боротьби з корупцією. У 2010 році у підрозділах, що відповідають за протидію та запобігання корупції, органів виконавчої влади 11 800 державних службовців пройшли підготовку з питань протидії корупції та етики державної служби.

2. Сфери, у яких продемонстровані успішні результати

Наявність декількох органів, уповноважених виявляти корупційні правопорушення, у системі правоохоронних України сприяє взаємному контролю їхньої діяльності. Донедавна функцію внутрішнього моніторингу і контролю у Міністерстві внутрішніх справ успішно виконували спеціальні помічники Міністра внутрішніх справ з прав людини., які входили до складу управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства. Разом з

представниками громадянського суспільства вони організували діяльність мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини у регіонах. У квітні 2010 року цей механізм був скасований новим Міністром внутрішніх справ Анатолієм Могильовом з неназваних причин.

Усі правоохоронні органи мають у своєму складі підрозділи, що проводять внутрішні розслідування. Так, у 2009 році у ході кадрової перевірки у Міністерстві внутрішніх справ було проведено більше 12 тисяч внутрішніх розслідувань (7 тисяч з яких було проведено у відповідь на скарги громадян та тисячу - на вимогу прокуратури та судів) і проти 4 200 міліціонерів було вжито дисциплінарні санкції (з них 732 особи були звільнені з посади).³⁵

Правоохоронні органи в Україні активно розслідують корупційні правопорушення, найбільш поширеними серед яких є хабарництво в судах, зловживання службовим положенням та шахрайство. Посадові особи також переслідуються за корупційні правопорушення, однак через слабкість системи судочинства та правоохоронної системи жодного з посадовців не було визнано винним у скоєнні злочину. Правоохоронні органи України зосереджують увагу переважно на виявленні адміністративних корупційних правопорушень та правопорушень, вчинених посадовими особами нижчих та середніх категорій.

3. Суттєві недоліки у системі контролю за виконанням Конвенції

Слабкість правоохоронних органів. Правоохоронні органи в Україні на практиці є неефективними і слабкими інституціями. Їх дієвість, підзвітність та добросовісність підіривається недостатністю фінансування з боку держави та поширенням корупції. Згідно з результатами дослідження "Національна система добросовісності: оцінювання України", щорічний обсяг фінансування правоохоронних органів з державного бюджету покриває лише 40% необхідних витрат.³⁶ При цьому практика отримання майна та послуг з позабюджетних джерел забороняється Статтею 17 нового Антикорупційного закону, яка забороняє органам державної влади, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України. На думку ТІУ, у ситуації, коли обсяги фінансування правоохоронного органу не перевіряються, легше приховати незаконні надходження коштів, в результаті чого може погіршитися інституційна та операційна спроможність органу.

Відсутність самостійності. Через прогалини у законодавстві правоохоронні органи та їхні працівники потрапляють в залежність від своїх керівників та політичних органів влади. Так, прокуратура була створена Законом "Про прокуратуру" 1991 року №53 як єдина централізована система, у якій прокурори різних рівнів ієрархічно підпорядковуються Генеральному прокурору України.³⁷ Уся система базується на принципі підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Відповідно до Конституції України 1996 року (відновлена рішенням Конституційного суду від 30 вересня 2010 року) Генеральний прокурор призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору простою більшістю голосів, що має наслідком його відставку з посади. Строк повноважень Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів становить п'ять років. Характер перебування прокурорів на посаді (короткий строк повноважень і можливість повторного призначення) не гарантує їхньої незалежності.

³³ Стан та структура злочинності в Україні (2008 - 2010 р. р.) //

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130>

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/233004>

³⁴ Хмара О. Корупція сьогодні, або чому ми її не побороємо // Журнал "Громадянське суспільство", № 1 (15), 2011 // <http://www.toro.org.ua/news/538.html>

³⁵ "Національна система добросовісності: оцінювання України", С. 99 // <http://www.toro.org.ua/en/projects/35.html>

Призначення (та повторне призначення) Генерального прокурора підриває незалежність посадових осіб і не захищає їх від втручання політиків та керівництва держави. У законі відсутні положення про призначення прокурорів на посади та просування по службі на підставі їх професійних якостей. Регулювання відповідних питань, у тому числі пов'язаних зі звільненням прокурорів, здійснюється Генеральним прокурором, проте не ґрунтується на прозорих та об'єктивних критеріях. Подібна ситуація склалася і довкола призначення, просування по службі та звільнення з посади працівників органів внутрішніх справ та Служби безпеки України.

Недоторканість. Недоторканість гарантується депутатам Верховної Ради України, Президенту та суддям.³⁸

Недостатність можливостей. Підзвітність та ефективність правоохоронних органів суттєво послаблюється відсутністю антикорупційної спеціалізації та існуючим підходом до оцінювання діяльності правоохоронних органів на основі кількості виявлених та розкритих справ. Відповідно до Конституції 1996 року Генеральна прокуратура є самостійним органом державної влади; водночас новопризначений Генеральний прокурор підтвердив у Верховній Раді, що він буде цілком підтримувати політику Президента України Віктора Януковича. Так, у 2010 році після призначення на посаду нового Міністра внутрішніх справ було звільнено 90% керівників департаментів, більшість керівників управлінь та відділів центрального апарату Міністерства, а також 24 з 27 начальників управлінь Міністерства у регіонах.³⁹

Дублювання функцій. Правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції здійснюється численними органами влади, які дублюють роботу один одного і не мають загального системного підходу до вирішення проблем. Сподіваємося, що нові зміни до антикорупційного законодавства зможуть вирішити проблему дублювання функцій.

4. Приклади судових справ

Багато випадків корупційних дій, опублікованих у засобах масової інформації, не були розслідувані належним чином, незважаючи на наявність у Генеральній прокуратурі посадової особи, до компетенції якої входить розслідування правопорушень, опублікованих у ЗМІ.

Прикладом провалу у притягненні до кримінальної відповідальності є справа колишнього міністра транспорту в уряді Віктора Януковича, який звинувачувався у використанні чартерного літака для подорожі у приватних справах до Парижа з коханкою замість того, щоб перебувати в Брюсселі у службових цілях (його подорож коштувала Україні 80 тисяч доларів). 27 листопада 2007 року слідчий відділ СБУ порушив кримінальну справу проти колишнього міністра за Статтею 191 частини 5 Кримінального кодексу України.⁴⁰ Йому загрозувало від 7 до 12 років ув'язнення. Однак після інавгурації Президента Віктора Януковича справа колишнього міністра була закрита. У ході судового процесу було змінено кількох прокурорів. 7 квітня 2010 року прокурор відмовився від подальшого розгляду справи, обґрунтувавши свою відмову тим, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого обвинувачення, а в діях колишнього міністра відсутній склад злочину.⁴¹

Зауважимо, що відповідно до законодавства України на обвинуваченому не лежить тягар доказування того, що відповідні кошти були витрачені для законних цілей. До того ж існує низка прогалин у законодавстві, що дозволяє обвинуваченому уникнути покарання. Так, згідно з результатами журналістського розслідування, колишній міністр транспорту не з'явився на кількох судових засіданнях через проблеми зі здоров'ям, через що слухання були перенесені. Однак, пізніше з'ясувалося, що насправді він перебував на гірськолижному курорті у Франції.⁴²

Яскравою ілюстрацією неефективності українського законодавства у питанні повернення незаконно отриманих коштів є справа Павла Лазаренка, экс-Прем'єр-міністра України. У 2000 році Лазаренко був обвинувачений у вимаганні, відмиванні грошей та шахрайстві в США. За оцінками сума коштів, переправлених Лазаренком до США, склала 114 мільйонів доларів, що на той час дорівнювало 0,4% ВВП України.⁴³ Відповідно до федеральних законів США заявлений злочин з відмивання грошей Лазаренком віднесено до такого, який було вчинено на території США.⁴⁴ Таким чином конфісковані кошти було направлено безпосередньо до бюджету США.⁴⁵ Двічі Україна мала можливість повернути їх, але не змогла через труднощі, пов'язані із законодавством, та відсутність необхідної процедури. Повернення цих коштів є одним з положень політичної програми діючого уряду.⁴⁶

4. Останні зміни в законодавстві

Після скасування Президентом Антикорупційного закону 2009 року в період з 1 січня 2010 року до 7 квітня 2011 року в Україні було відсутнє систематичне та спеціалізоване антикорупційне законодавство. Це спричинило законодавчі труднощі у дотриманні Конвенції, Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією ОЕСР та правил GRECO. Політики, правоохоронні та контролюючі органи користувалися неефективним Антикорупційним законом 1995 року.

З того часу було досягнуто певного прогресу у боротьбі з корупцією:

Найбільшим досягненням у сфері протидії та запобігання корупції в Україні є прийняття нового закону, а саме Антикорупційного закону 2011 року. Даний закон запроваджує деякі важливі нововведення, зокрема:

- Забезпечення правових механізмів для запобігання, виявлення, подолання та розслідування корупції у державному та приватному секторах.
- Розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення і включення до нього, зокрема, Президента України, Прем'єр-міністра України, спікера Верховної Ради України, Генерального прокурора та голів інших центральних органів виконавчої влади.
- Запровадження заходів для виявлення корупції у сфері публічних послуг, зокрема у роботі аудиторів, експертів, нотаріусів тощо.
- Введення обов'язкового декларування державними посадовими особами не лише власних доходів, а й доходів близьких родичів.
- Запровадження механізму компенсації збитків, завданих корупцією, шляхом відновлення порушених прав, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб та інтересів держави.
- Зобов'язання негайно повідомляти відповідні органи влади про виявлені випадки корупції у письмовому вигляді.

³⁶ "Національна система доброчесності: оцінювання України", С. 99 // <http://www.toro.org.ua/en/projects/35.html>

³⁷ Закон "Про Прокуратуру" від 05.11.1991 №1789-XII // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12>

³⁸ Конституція України (Статті 80, 105, 126) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&page=2&text=%EF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2&x=0&y=0>

³⁹ <http://www.khpg.org/index.php?id=1276762812> [отримано 29 грудня 2010 року].

⁴⁰ Каплюк К., Лещенко С. Справа Рудьковського: подвійні стандарти в дії, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/4/5436288/>

⁴¹ Каплюк К., Лещенко С. Справа Рудьковського: подвійні стандарти в дії, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/4/5436288/>

Українські організації громадянського суспільства виділили деякі недоліки в Антикорупційному законі. Обов'язки спеціального антикорупційного органу до моменту його створення виконуються Міністерством юстиції України та Службою безпеки України.⁴⁷ Законом не встановлюються жодні часові рамки для створення антикорупційного органу та конкретна процедура передачі обов'язків від Міністерства юстиції та Служби безпеки. Більш того, для виконання закону Міністерство юстиції та Служба безпеки України повинні ввести в дію низку нормативних-правових актів (щодо конфлікту інтересів, фінансового контролю державних посадових осіб тощо).

Виконання Антикорупційного закону є окремою темою для обговорення та залежить від того, наскільки ефективно Кабінет Міністрів розробить процедуру перевірки кандидатів на державні посади (кінцевий термін, встановлений Президентом, - 30 жовтня). На засіданні Національного антикорупційного комітету (НАК), що проходило 8 червня 2011 року, Президент зауважив, що громадськість не вважає проблему корупції в Україні вирішеною, до того ж Україна отримала негативні оцінки від GRECO та ОЕСР. Президент України Віктор Янукович визнав наявність корупції у сфері державних закупівель (яка коштує Україні близько 20 мільярдів гривень на рік), корупційних ризиків та нових схем незаконного збагачення. Підготовка нового законопроекту №7532 про внесення змін до законодавства про державні закупівлі викликала гарячі суперечки багатьох лобістських груп. Врешті 17 червня 2011 року Президент заветував Закон № 7532, який передбачав зміни, що несли потенційний ризик посилення корупції у державних закупівлях. Такого результату було досягнуто завдяки зусиллям ОГС.⁴⁸

Під час засідання Національного антикорупційного комітету під головуванням Президента України, яке відбулося 20 жовтня 2010 року, Віктор Янукович повідомив про необхідність прийняття Національної антикорупційної стратегії. Законом "Про засади запобігання і протидії корупції" передбачено прийняття такої стратегії. Президент зазначив, що ця стратегія має стати основним програмним документом антикорупційної політики та інструментом для провадження Антикорупційного закону.⁴⁹ ОГС, які входили до складу НАК, надали комітету свої пропозиції щодо стратегії.

Віктор Янукович наголосив, що Закон "Про доступ до публічної інформації" є основною опорою у протидії корупції, яка сприятиме посиленню прозорості органів влади, однак нормативно-правові акти, необхідні для його виконання, ще не прийняті Кабінетом Міністрів. Нещодавні ініціативи Президента включають створення реєстру резонансних корупційних справ з інформацією про діючих та колишніх посадових осіб, які до них причетні.⁵⁰ Однак ОГС висловили сумніви, що імена впливових вищих посадових осіб будуть включені до цього переліку. Крім того, у рамках державної кампанії по боротьбі з корупцією Генеральний прокурор Віктор Пшонка запропонував створити державний реєстр компаній, які порушили тендерне законодавство при здійсненні державних закупівель та отримали з цього неправомірну вигоду.⁵¹ Представники громадянського суспільства готові взяти участь у складенні переліку корумпованих компаній.

Останні зміни в законодавстві дозволяють ОГС брати активну участь у громадському контролі і моніторингу дотримання законів, надавати експертну оцінку щодо корупційних правопорушень, направляти запити про надання публічної інформації, брати участь у публічних дискусіях з питань державної політики у різних сферах через громадські ради при органах виконавчої влади.

⁴² Каплюк К., Лещенко С. Справа Рудьковського: подвійні стандарти в дії, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/4/5436288/>

⁴³ Десять найбільш корумпованих лідерів світу, <http://www.infoplease.com/ipa/A0921295.htm>

⁴⁴ Обвинувачення колишнього прем'єр-міністра України підтверджено, <http://articles.latimes.com/2009/apr/11/world/fg-ukraine-lazarenko11>.

⁴⁵ "Повернемо гроші Лазаренка Україні" - громадський рух, створений в Україні. <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/85863/>

⁴⁶ Азаров наказав Мін'юсту повернути гроші Лазаренка, <http://ukranews.com/uk/news/economics/2011/01/18/35246>

5. Рекомендації щодо пріоритетних заходів

Більшість розглянутих положень Конвенції знайшли відображення в українському законодавстві у повній мірі, хоча у деяких випадках зміст законів потребує уточнення і конкретизації у відповідних нормативно-правових актах. Виконання цих положень є складним і проблематичним, оскільки втілення політичних обіцянок у практику є досить повільним процесом.

Рекомендації:

1. Впровадити механізми притягнення депутатів Верховної Ради до відповідальності за корупційні правопорушення, скасувавши депутатську недоторканість, реформувати системи правоохоронних органів та судочинства з метою посилення їх самостійності та доброчесності.
2. Розробити та прийняти Антикорупційну стратегію, а також низку законів щодо спеціального антикорупційного органу, конфлікту інтересів, взаємної правової допомоги, супровідні нормативно-правові акти тощо.
3. Прийняти Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", яким буде (i) встановлено відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення і створено відповідний загальний порядок судового розгляду правопорушень юридичних осіб, що передбачає, зокрема, присутність колегії присяжних у кількості 3 чоловік та представника юридичної особи; та (ii) створено перелік прав юридичної особи на час такого судового розгляду.
4. Розробити та впровадити закони, які забезпечують захист осіб, що надають інформацію, спеціальним антикорупційним органом влади.
5. Створити спеціальний орган з питань антикорупційної політики, який забезпечить систему "стримувань і противаг" у сфері протидії та запобігання корупції та зменшить навантаження на Міністерство юстиції та Службу безпеки України, одночасно обмеживши широке коло їх повноважень у сфері протидії корупції. Це сприятиме створенню ключової інституції, відповідальної за впровадження Антикорупційної стратегії на державному та місцевому рівнях та виконання міжнародних зобов'язань України. Система "стримувань і противаг" у сфері протидії корупції також дозволить розділяти повноваження та обов'язки між різними правоохоронними органами та координувати їхню діяльність належним чином.
6. Провести підготовку працівників правоохоронних органів та державних посадових осіб органів виконавчої влади та самоврядування з питань, пов'язаних з протидією корупції, забезпечити публікацію додаткових матеріалів з даних питань та отримання зворотного зв'язку щодо їх ефективності з метою удосконалення системи боротьби з корупцією зсередини. Провести підготовку прокурорів та працівників міліції з питань міжнародного співробітництва у сфері протидії та запобігання корупції, враховуючи зміни, запроваджені новим Антикорупційним законом.
7. Укласти додаткові угоди про взаємну правову допомогу з метою підвищення ефективності співробітництва у судовій сфері.
8. Підвищити поінформованість громадянського суспільства про новий Антикорупційний закон, Закон «Про доступ до публічної інформації» та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади.

⁴⁷ Шуклинов П. Хмара: Коррупционерам придется напрячься, рисуя новые схемы // news.liga.net/interview/NI110057.html

⁴⁸ Янукович ветовав закон про держзакупівлі, <http://www.epravda.com.ua/news/2011/06/17/289385/>

⁴⁹ Президент: Пропозиції до антикорупційної стратегії мають бути подані у двотижневий термін, <http://www.president.gov.ua/news/20319.html>

⁵⁰ Віктор Янукович: Необхідно зробити перелік резонансних корупційних справ для інформування суспільства про їх розкриття // <http://www.president.gov.ua/news/20322.html>

⁵¹ ГПУ будет инициировать создание единого реестра госслужащих, уволенных по негативным основаниям, - Пшонка // <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/gpu-budet-initsirovat-sozdanie-edinogo-reestra-gossluzhashchih--19102011133400>

