

**Звіт Уряду України про діагностичне дослідження
проблем організації управління, пов'язаних із корупцією,
діловим кліматом та ефективністю судової влади**

**Підготовлений за допомоги юридичного департаменту Міжнародного
Валютного Фонду**

11 липня 2014 року

Зміст	Сторінка
I. Контекст.....	2
A. Загальні спостереження	3
II. Корупція	7
A. Огляд існуючої літератури	7
B. Пропозиції щодо реформ в літературі.....	8
C. Обговорення в процесі діагностичного дослідження.....	10
D. Висновки щодо корупції.....	16
III. Діловий клімат	21
A. Огляд існуючої літератури	21
B. Пропозиції щодо реформ в літературі.....	23
C. Дискусії, проведені під час діагностичного дослідження.....	26
D. Висновки щодо ділового клімату	33
IV. . Ефективність судової системи	36
A. Огляд наявної літератури	36
B. Дискусії, проведені під час діагностичного дослідження.....	38
C. Висновки щодо судової системи та виконання судових рішень.....	49
V. Загальний висновок	53
Додатки	54
A. Перелік урядових органів та інших організацій, з якими проводилися зустрічі під час роботи Місії	54
B. Список літератури	56

I. КОНТЕКСТ

1. **В рамках домовленості України про кредит «стенд-бай» (SBA) з Міжнародним Валютним Фондом (МВФ) поліпшення системи організації управління та посилення прозорості є одним із ключових завдань програми поряд із відновленням макроекономічної стабільності та створенням підвалин для динамічного та збалансованого зростання** (див.: Лист про наміри, адресований Україною Директорові-розпоряднику МВФ, від 22 квітня 2014, пункт 2). Відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику (MEFP), доданого до Листа про наміри, Україна взяла на себе зобов'язання провести всебічне діагностичне дослідження деяких аспектів організації управління, яке має бути завершено в режимі тісних консультацій з експертами МВФ до 15 липня 2014 року (Див. пункти 24-25). Завершення діагностичного дослідження урядом України є структурним орієнтиром програми, хід реалізації якої обговорюватиметься під час засідання Ради Директорів МВФ в контексті першого огляду в рамках SBA. Уряд зобов'язався дотримуватися рекомендацій дослідження. Експерти МВФ, які допомагали проводити дослідження, перебували в Києві з 28 травня по 11 червня та з 24 червня по 4 липня 2014 року.¹

2. **У відповідності з цілями SBA для України, діагностичне дослідження зосереджувалося на трьох ключових сферах організації управління:**

- Корупція, зокрема корупція на вищих рівнях державного управління — включно з корупцією, пов'язаною з державними закупівлями, ухилянням від сплати податків та відмиванням грошей, яка може мати значні негативні макроекономічні наслідки;
- Оцінка того впливу на діловий клімат, який має на нього загальна схема і практична реалізація законодавчого та регуляторного режиму, що визначає господарську діяльність в Україні; а також
- Ефективність судової системи, зокрема стосовно до врегулювання господарських спорів. Йдеться про те що, нездатність врегулювати господарські спори уніфіковано, своєчасно та прозоро може стати серйозно заважати господарській діяльності та інноваціям.

3. **Для здійснення оцінки в пріоритетних для дослідження напрямках були передбачені обговорення з широким колом зацікавлених сторін.** Відбулися зустрічі

¹ Відповідальним за надання підтримки був юридичний департамент МВФ. Експертами МВФ, які допомагали при проведенні дослідження, були співробітники Юридичного департаменту МВФ Седа Огада, Кьонг Квок, Еммануель Матіас, Себастьян Помп, Наталія Стеценко і Джонатан Памполіна. Важливу допомогу надавали постійний представник МВФ в Україні Жером Ваше та працівники його офісу.

з керівниками міністерств і представниками державних органів, Національного банку України, судьями та судовими адміністраторами, низкою народних депутатів України та представниками громадянського суспільства та ділових кіл. Дослідження координували Міністерство фінансів України та Національний банк України. Іншими його важливими учасниками були Міністерство юстиції України, Державна фіскальна служба України, підрозділ фінансової розвідки, Урядовий Уповноважений з питань антикорупційної політики і Міжвідомча робоча група з питань антикорупційного законодавства (проблеми корупції); Міністерство економіки України (проблеми ділового клімату); Верховний Суд України, Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація України та Державна виконавча служба України (проблеми судової системи). Також брав участь апарат Міністра Кабінету міністрів. Проводилися дискусії з представниками міжнародних організацій та агентств двостороннього співробітництва, які надають Україні технічну допомогу, з метою з'ясування їх точки зору за пріоритетними напрямками (Див. Додаток А). У цьому звіті викладено основні результати та висновки дослідження.

А. Загальні зауваження

4. Як з'ясувалося в ході дослідження, в Україні поширена думка про те, що корупція є повсюдною та гнітючою, що діловому клімату серйозно перешкоджає надмірна та непрозора нормативна система, що судова система бракує ефективності для вирішення комерційних спорів на засадах уніфікованості, своєчасності та прозорості. Зацікавлені сторони вказали на кілька загальних причин такого стану справ. Проблемними для виконавчої гілки влади були визнані такі фактори:

- Роздутість, неефективність і політична контрольованість сектора суспільних послуг, для якого характерна непрозорість процесів і рішень, низька платня, недостатній обсяг професійних навичок і дублювання обов'язків між установами;
- Відсутність належної адміністративної процедури, яка б визначала взаємовідносини між громадянами та державою в області публічних прав і соціального забезпечення; та
- Надмірне регулювання підприємницької діяльності.

Щодо законодавчої гілки зацікавлені сторони зазначали, що й деякі народні депутати України роблять чималий внесок в існування досліджуваних проблем організації управління з огляду на те, що:

- Фінансування політичних партій та висування кандидатів до парламенту різними суб'єктами відзначається корупціогенністю;
- Приймаються закони, великою мірою призначені слугувати конкретним особистим або діловим інтересам а не суспільному благу. При цьому, закони

зазнають неодноразових змін, навіть одразу після їх ухвалення, що сприяє послабленню правової визначеності;

- Депутати Верховної Ради втручаються в процес призначення суддів, що послаблює суддівську незалежність;
- Проблеми, пов'язані з Верховною Радою, частково виникають через недоторканність, яка захищає депутатів від кримінальних розслідувань, а також,
- Верховна Рада, як коротко висловилися деякі співрозмовники, причетна до «легалізації корупції».

Що ж стосується судової гілки влади, то ключовими проблемами, які спричинюють її неефективність, названо такі: відсутність суддівської незалежності, повсюдна корупція, складність і громіздкість структури судів та судового процесу. Хоча від цих проблем страждають усі галузі судової системи, та господарські спори, як кажуть – особливо.

5. **Для означення загальної ситуації раз-у-раз вживався вислів «захоплення держави» блоками могутніх політичних і економічних еліт, що мають пірамідальну будову й глибоко проникли в державні організації та економіку.** На верхівці цих пірамід зазвичай перебувають впливові відомі представники владних еліт, посередині — керівники установ, а в основі — персонал установ. Вони сприймаються як такі, що контролюють призначення в державному секторі з метою забезпечити застосування законодавства у спосіб, що закріплює їх олігопольний контроль над економікою і стримує доступ громадськості до інформації. Ці владні еліти вважаються грабіжницькими, їхня головна мета полягає в самозбагаченні, і з цією метою вони навмисне спотворюють конституцію, законодавчі, нормативні і інституційні основи. Повсюдна інституційна корупція на середньому та нижчому рівнях вважається результатом цієї грабіжницької структури і, на думку багатьох спостерігачів, братися за розв'язання цієї проблеми не можна, не давши перед тим ради проблем з цими грабіжницькими структурами. Як зазначалося, податкова адміністрація, міліція, Генеральна прокуратура, Державна виконавча служба та судова система традиційно розглядаються як найбільш корумповані державні установи. Вважається, що посадові особи цих могутніх установ сформували корумповані мережі, що сприяють зловживанню їхніми величезними повноваженнями щодо розслідування, кримінального переслідування та засудження з метою залякування, отримання хабарів, рейдерства та тиску на корпоративні і ділові інтереси на користь вище зазначених потужних політичних та економічних блоків.

6. **У той же час, існує гостре бажання та енергія проводити реформи в Україні, щоб взятися за розв'язання проблем корупції, несприятливого ділового клімату та неефективної судової системи.** У цьому стосунку дослідження встановило наявність твердого переконання в тому, що після нещодавніх політичних подій для змін в Україні з'явилося реальне вікно можливостей. Зацікавлені сторони в

громадському секторі і діловій спільноті визнали, що при новому уряді розпочалася реалізація деяких реформ, тимчасом як інші перебувають на різних стадіях розгляду та планування. Очевидно й те, що широкий загал, громадянське суспільство та діловий сектор, тобто, всі ті, хто усвідомлює нагальність реформ, уважно спостерігають за державними службовцями. Крім того, зростає попит на консультації з громадськістю в законодавчому та регуляторному процесі. Інші міжнародні організації та двосторонні партнери України також поглиблюють свою взаємодію з країною, наголошуючи на своєму прагненні скористатися з переваг такого «вікна» для проведення реформ. При цьому визнається, що необхідні реформи щойно розпочались і зробити належить ще дуже багато. Деякі з пропонованих реформ передбачають далекосяжні наслідки. Наприклад, багато співрозмовників закликали до комплексної реорганізації державного сектора з метою перерозподілу в найефективніший і найдієвіший спосіб державних повноважень між трьома гілками влади. Інші закликали до масового скорочення державного сектора з наступним суттєвим підвищенням платні, соціального пакету та підвищенням кваліфікації для тих, хто залишиться в штаті. Багато закликали до проведення реформи фінансування політичних партій, порядку висування кандидатів та розподілу парламентських мандатів та цілкового перегляду процедури ініціювання та прийняття законодавства. А ще інші виступали за звільнення всіх суддів та набору цілком нових на конкурсній основі.

7. Чинники, що можуть впливати на темп реформ — серйозні і добре відомі. До них належить і громадськість, спрагла по реформах; невизначеність політичної обстановки, в якій склад Верховної Ради й, можливо, уряду може змінитися після можливих дострокових парламентських виборів; розбіжні щодо окремих проблем погляди на подальші дії в середовищі реформаторського руху громадянського суспільства; обструкціонізм з боку впливових кіл; потреба сильнішої організації в уряді для підживлення та координації реформаторських зусиль; та тиск, викликаний подіями у Східній Україні. Зокрема, під час дискусій постійно підкреслювалося, що без неослабної політичної волі на найвищих урядових та політичних рівнях, досягти прогресу буде дуже складно. Представники громадянського суспільства та ділових кіл також підкреслили важливість достатньої координації між міжнародними організаціями та двосторонніми партнерами України, аби програма реформ не виявилася переобтяжена через спроби її просувати одразу в кількох напрямках. У зв'язку з цим деякі співрозмовники підкреслювали, що допомога від міжнародних організацій та двосторонніх партнерів інколи сприймається як потрібна просто про людське око, а не для сприяння глибоким, добре продуманим, системним та, зрештою, сталим та ефективним реформам.

8. Основні результати та висновки по кожному з трьох напрямів дослідження викладені в наступних розділах. Як згадувалося вище, вважається, що проблеми з організацією управління викликані багатьма причинами. Отож вирішення виявлених проблем потребує широкого спектру стратегій. Хоч уряд зацікавлений використовувати як засіб для вирішення багатьох із цих проблем програму України,

підтримувану МВФ, він визнає, що деякі із запропонованих рішень, що були озвучені під час дослідження, не можуть бути взяті на озброєння в рамках цієї програми. Наприклад, МВФ, який є спеціалізованою технічною установою, що займається економічними питаннями, не має мандата на вирішення політичних питань — таких, як належні взаємовідносини між громадянами та державою, відповідний розподіл повноважень між гілками влади, реформа політичних партій чи розподіл мандатів у парламенті. Отож слід підкреслити, що потенційні напрями, які можуть бути предметом обговорення між урядом і персоналом МВФ щодо можливого їх включення в програму України за підтримки МВФ, — це, головним чином, заходи, що можуть дати безпосередній економічний ефект.

II. Корупція

A. Огляд існуючої літератури

9. У рамках діагностичного дослідження було взято до уваги широкий спектр доповідей про корупцію в Україні, вже підготовлених діловою спільнотою, групами громадянського суспільства, міжнародними організаціями та двосторонніми партнерами України. Бібліографічні джерела вказують на існуванні загального консенсусу стосовно до того, що корупція в Україні є всепроникною та глибоко вкоріненою. Україну, зокрема, сприймають як одну з найбільш корумпованих країн, що в індексі «Трансперенсі Інтернешнл» (Transparency International) 2013 року посідала 144-е місце з 177.² Зв'язки між політичними та економічними елітами, як вважають, сприяють корупції в усіх сферах суспільного життя — від величезних контрактів на закупівлю, збирання податків до ліцензій і дозволів для малих та середніх підприємств (SME). Політичні еліти, як кажуть, по-хижацьки використовували державу заради збільшення власного багатства, особливо в період масової приватизації державних підприємств, тимчасом як економічні еліти користувалися своїм багатством для посилення політичної впливу.³ У цьому зв'язку, злиття політичних і ділових інтересів призвело до появи великих фінансово-промислових груп, в яких політичні та економічні еліти, напевне, використовували своє багатство і свій вплив на уряди для зміцнення свого контролю в пірамідальних структурах державного сектора та в економіці.⁴ Відповідно до цієї поширеної думки, особиста матеріальна зацікавленість оцих політичних та економічних еліт стала основним фактором, що визначає державну політику (аж до самого «захоплення держави»)⁵. Така економічна ситуація перешкоджає чесній конкуренції, заохочує підклимні угоди та сприяє корупції.⁶ Люди мало довіряють поточним превентивним або примусовим заходам щодо корупції. У тих випадках, де закон таки застосовують, то, як вважають, лише до державних службовців нижчого рівня або як відплату в

² [Transparency International, Індекс сприйняття корупції: Україна, 2013 р.](#)

³ Див. в цілому Творче об'єднання «ТОРО», Контактна група в Україні Transparency International, «Національна система доброчесності – оцінювання України», 2011 р.

⁴ Див. в цілому World Bank, “Ukraine - Building Foundations for Sustainable Growth: A Country Economic Memorandum,” (2004).

⁵ Див. в цілому USAID, *Anti-Corruption Assessment Handbook: Final Report*, February 28, 2009.

⁶ Див. в цілому World Bank, *Ukraine—Building Foundations for Sustainable Growth*, 2004.

«політичних вендетах».⁷ Корупційні доходи як слід не виявляють, не розслідують, не роблять об'єктом судового переслідування та державі не повертають.

В. Пропозиції щодо реформ в літературі

10. У літературі зазначено, що влада та громадянське суспільство розробили, в тому числі в останні місяці, низку ініціатив щодо боротьби з корупцією. Уряд оголосив нову загальну стратегію боротьби з корупцією, до чого його закликала громадянське суспільство і, зокрема, неурядові організації (НУО), експерти та журналісти, які розробили «реанімаційний пакет реформ».⁸ Ця група запропонувала низку заходів щодо боротьби з корупцією по п'яти пріоритетних напрямках: (i) зміцнення доброчесності та підзвітності державного сектора; (ii) забезпечення прозорості фінансів політичних партій; (iii) забезпечення доступу до суспільно важливої інформації; (iv) зниження корупційних ризиків у сфері державних закупівель; і (v) посилення потенціалу для виявлення і кримінального переслідування корупційних діянь. Серед НУО, залучених до боротьби з корупцією, в тому числі й у рамках реанімаційного пакету реформ, є «Трансперенсі Інтернешнл», Україна; Центр протидії корупції; Центр політико-правових реформ і Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів.

11. У запровадженні інституційних реформ з метою скорочення масштабів корупції в Україні довгий час беруть участь кілька міжнародних організацій та двосторонніх установ. Інституційні реформи та зменшення рівнів системної корупції є одним з ключових пріоритетів діяльності Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР) в Україні, яка охоплює зміцнення недержавних інститутів і пропаганду справедливого ставлення до підприємств, зокрема й шляхом створення інституту незалежного Уповноваженого з підприємницьких прав.⁹ Європейська Комісія рекомендує подальше вдосконалення антикорупційного законодавства в Україні, включаючи зміцнення механізмів незалежного контролю за розкриттям інформації про майно і реформування норм про імунітет народних депутатів України від кримінальних проваджень.¹⁰ Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) бере участь в цьому процесі головним чином у рамках Стамбульського плану дій. Хоча цей План дій — процес добровільний і звіти публікуються лише за згодою органів влади, він являє собою джерело всебічної інформації про досягнутий прогрес.

⁷ US Department of State, Investment Climate Statement, February 2013.

⁸ Реанімаційний пакет реформ, Вісник № 1, травень, 2014 р.

⁹ ЄБРР, Transition Report: Stuck In Transition – Ukraine Country Assessment, 2013.

¹⁰ European Commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine, Progress in 2013 and Recommendations for Action, March 27, 2014, p. 8.

Прогрес заохочується зокрема щодо органів протидії корупції, фінансів політичних партій, закупівель та судової гілки влади.¹¹ Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) рекомендувала зміцнювати склад Національного антикорупційного комітету України, створеного ще в 2010 році, з метою аналізу ситуації з корупцією в Україні, розробки стратегій протидії цьому явищу і контролю за їх здійсненням. Вона підкреслила важливість його незалежності, що має опиратися на широку основу і бути репрезентативною по відношенню до суспільства.¹² Спеціальний комітет експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму (MONEYVAL) також рекомендував ряд удосконалень в режимі ПВК/ФТ.¹³

12. У рамках зусиль з протидії корупції Світовий банк включив до умов надання позик на політику розвитку (DPL) і розкриття інформації про майно.¹⁴ Хоча вимога розкривати інформацію про активи існує ще з 1993 року, контролю за дотриманням законодавства і перевірок не було, тож остання DPL1 Світового банку передбачала попереднє подання до парламенту проекту «законодавства про створення централізованої зовнішньої перевірки фінансової інформації, що розкривається виборними і вищими державними посадовими особами, та дисциплінарну й адміністративну відповідальність осіб, які не виконують вимог про розкриття фінансової інформації або подають неправдиву фінансову інформацію». Влада пішла далі і парламент вже ухвалив зміни до закону про боротьбу з корупцією, що делегують право перевірки податковим органам і передбачають адміністративні санкції за неналежне виконання вимог про розкриття інформації. Як передумова до DPL2 уряд зобов'язаний «ввести в дію законодавство, яке передбачає створення централізованої зовнішньої перевірки фінансової інформації, що розкривається виборними і вищими державними посадовими особами та встановлення дисциплінарної та адміністративної відповідальності за недотримання вимог щодо розкриття фінансової інформації або подання неправдивої фінансової інформації, та створити незалежну установу, яка б відповідає за перевірку декларацій про майно». Світовий банк розраховує, що 100 відсотків фінансової інформації, що розкривають виборні та вищі державні посадові особи, підлягатиме зовнішній перевірці вже до 2015 року.

¹¹ OECD, *Istanbul Anti-Corruption Action Plan for Ukraine: Second Monitoring Round (Progress Update)*, April 2014.

¹² GRECO, *Joint First and Second Evaluation Round: Compliance Report on Ukraine 4th Addendum*, March 28, 2014, pp. 3-4. Слід згадати, що за останні три роки Національний антикорупційний комітет збирався на засідання лише один раз.

¹³ MONEYVAL, *Mutual Evaluation Report: Ukraine*, March 19, 2009; *First Progress Report*, September 27, 2010; and *Second Progress Report*, December 6, 2012.

¹⁴ World Bank, *First Development Policy Loan. Program Document*, May 9, 2014

13. **Широкий спектр антикорупційних умов було також включено в останні ініціативи ЄС.** Умови фінансування за Контрактом про розбудову держави між Урядом України і Європейською Комісією (SBC) вимагають, щоб до другого кварталу 2015 року: (i) у повному обсязі функціонувало правоохоронне відомство з протидії корупції, діяльність якого була націлена на високих посадових осіб; (ii) Кримінальний кодекс було гармонізовано зі стандартами GRECO та ОЕСР; (iii) положення щодо криміналізації незаконного збагачення були гармонізовані з Конвенцією ООН проти корупції (UNCAC); (iv) набув чинності закон про реформування Генеральної прокуратури; (v) набули чинності зміни до конституції щодо незалежності суддів; (vi) набула чинності реформа Вищою ради юстиції, судової системи і статусу суддів; (vii) була впроваджена ефективна система перевірки декларацій про майно, доходи та видатки державних службовців; (viii) була реформована система запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців; (ix) був упроваджений закон про доступ до публічної інформації; (x) були реформовані державна служба і адміністративні процедури і (xi) був забезпечений доступ до державних реєстрів, в тому числі фактичних власників компаній і нерухомого майна.¹⁵ План дій щодо лібералізації візового режиму між ЄС та Україною також включає заходи, спрямовані на поліпшення боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією.¹⁶

С. Обговорення в процесі діагностичного дослідження

Загальні зауваження

14. **Дискусії в ході діагностичного дослідження підтвердили поширену в літературі думку про всепроникний і глибоко вкорінений характер корупції в Україні.** Хоча недавні позитивні події добре відомі, широке коло зацікавлених сторін наголошувало на тому, що зробити ще треба багато і що на заваді змінам стоять потужні привілейовані кола.

Проблеми, що піднімалися

15. **Співрозмовники визнали, що з часу приходу до влади чинного уряду відбулися певні позитивні зміни.** Ухвалено низко законів, зокрема щодо системи антикорупційного законодавства, закупівель, доступу до публічної інформації і скорочення кількості дозвільних та ліцензійних документів. (Див. Розділ III цього звіту.) Під час підготовки та розгляду проектів законів, розроблених урядом,

¹⁵ Див. Україна, Міністерство економіки, *Інформація щодо Контракту з розбудови держави між Україною та Європейською Комісією*.

¹⁶ Див. EU-Ukraine, *Visa Dialogue— Action Plan on Visa Liberalization*, December 14, 2013.

враховується внесок громадянського суспільства, в тому числі завдяки створенню безпосередньо при Кабінеті Міністрів «Центру підтримки реформ». Деякі народні депутати України також зацікавлені думкою громадянського суспільства. З'явилося відчуття зменшення кількості випадків корупційної поведінки. Проте під час зустрічей з представниками приватного сектора та НУО згадувався сильний опір змінам, зокрема в парламенті, в тому числі й під тиском деяких впливових олігархів. А ще існує широкий консенсус щодо того, що процес реформ вимагає більш централізованого скоординованого процесу. Деякі зацікавлені сторони вважають, що політичний момент мав би дати міжнародним організаціям змогу розробити міцнішу систему умов надання коштів, зазначаючи, що попередні умови щодо боротьби з корупцією були слабкими по суті.

16. Хоча в поглядах на достатність існуючої антикорупційної правової системи є розбіжності, та загалом є згода, що вирішальною є практична реалізація. Дехто з зацікавлених сторін вважає, що криміналізація корупції, механізми розкриття інформації про майно і режим протидії відмиванню коштів (ПВК) загалом відповідають міжнародним стандартам, тимчасом як інші вважають, що в системі необхідні ключові зміни. Усі, втім, сходяться на тому, що саме ефективне впровадження, а воно вимагає політичної волі на вищому рівні, є ключовим питанням і має здійснюватися незалежними організаціями. Широко визнано, що громадянське суспільство відіграло важливу роль в прогресі останнього часу і що воно й надалі має грати активну роль, аби забезпечити ефективне впровадження системи боротьби з корупцією.

17. Що ж до структури корупції, то існує тверде переконання, що корумповані державні посадові особи з різних державних установ часто діють узгоджено з метою залякування, вчинення тиску заради корпоративного рейдерства та спонукання до хабарів. Серед установ, що сприймаються як найбільш корумповані — податкова адміністрація, органи внутрішніх справ, Генеральна прокуратура, Державна виконавча служба та судова система. Що ж до судової системи то найбільш в ній корумпованими вважають господарські суди. (Див. Розділ IV цього звіту.) Ряд зацікавлених сторін зазначали, що порядок призначення на державні посади не прозорий і часто залежить від сплати сум, що можуть варіювати від кількох тисяч доларів в випадку вчителів, сотень тисяч доларів — для суддів, і мільйонів доларів за місце у Верховній раді. Купівля державних посад розглядається як інвестиція, що має окупитися, і пояснює пірамідальну структуру хабарництва, коли нижні рівні живлять верхні.

18. Зацікавлені сторони заявили, що корупція державних посадових осіб часто відбувається за сприяння посередників. Зокрема, відомо, що деякі адвокати, нотаріуси, податкові консультанти і консалтингові фірми є елементами корупційних схем. Їхнє посередництво створює видимість законності процесу. Стверджується, що доходи при цьому вкладаються у вітчизняний фінансовий сектор і відмиваються за

допомогою непрозорих юридичних осіб та закордонних фінансових центрів. Крім того, під час деяких зустрічей говорилося про причетність до корупційних схем деяких працівників ЗМІ та НУО.

19. Режим протидії відмиванню коштів (ПВК), як загалом вважають, не спроможний запобігати відмиванню великих обсягів коштів через неефективність втілення в життя. Добре відомо, що очільники попереднього уряду переказували великі обсяги коштів за кордон, у тому числі через комерційні банки, які вони контролювали. Деякі зацікавлені сторони відзначали як проблему відсутність незалежних установ ПВК, зазначивши, що, наприклад, підрозділ фінансової розвідки, на їхній погляд, не достатньо незалежний. Інші зі згаданих проблем включають труднощі з отриманням інформації про фактичних власників майна і компаній, часто які часто ховаються за допомогою офшорних корпоративних механізмів, слабкість санкцій за недотримання вимог ПВК, відсутність ухиляння від податків в переліку предикатних правопорушень в контексті відмивання грошей, погану підготовку та реалізацію угод про подвійне оподаткування з офшорними фінансовими центрами, що дозволяють обґрунтувати незаконний відтік капіталу.

Пропозиції щодо реформ

20. У ході дослідження ті, хто вважає, що проблема корупції може бути вирішена тільки завдяки далекосяжним заходам, згаданим у пункті 6, і ті, хто вірить, що значного прогресу можна досягти й без таких далекосяжних заходів, зосередившись на визначені конкретних заходів, висловлювали різні думки. З погляду тих, хто сподівається на більш ґрунтовну реорганізацію держави, ключовим питанням є реформа, що включала б переосмислення розподілу повноважень між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади.

- Зокрема, деякі зацікавлені сторони вважають, що урядові повноваження слід оптимізувати, поклавши на міністерства більш чітко визначені зобов'язання, і що державні послуги мають бути загалом децентралізовані. Водночас підкреслювалося, що кількість державних службовців слід суттєво зменшити, їхню платню — істотно підвищити, а їх кваліфікацію — підвищити. Крім того, призначення на посади має бути прозорим і здійснюватися на конкурсній основі. Кілька НУО підкреслили, що для регламентації взаємодії громадян і держави щодо публічних прав і соціальних пільг, має бути встановлена належна адміністративна процедура.
- Що стосується парламенту, деякі зацікавлені сторони вважали, що право окремих депутатів виступати з законодавчою ініціативою має бути суттєво обмежене, оскільки його можна розглядати як таке, що дозволяє зловживання в вузьких особистих і ділових інтересах. Вони також вважають, що імунітет парламентарів від кримінального розслідування треба переглянути і що

парламент не має брати безпосередньої участі в призначенні і звільненні суддів та розслідуванні їхньої діяльності. (Див. Розділ IV цього звіту.) Крім того, було висловлено думку про те, що стимули до корупції може також послабити державне фінансування політичних партій.

- Багато співрозмовників закликали до проведення реформи фінансування політичних партій, призначень і процесу розподілу парламентських мандатів, а також до ґрунтового перегляду порядку ініціювання та прийняття законодавства.
- Що стосується судової гілки, то деякі співрозмовники закликали звільнити всіх суддів і набрати нових — можливо, шляхом виборів— що може також передбачати ретельну люстрацію чинних суддів. (Див. Розділ IV цього звіту.).

На відміну від тих, хто закликає до негайної радикальної, докорінної перебудови уряду, інші співрозмовники висловлювали думку, що така реорганізація неминуче займе певний час і що є й більш конкретні заходи, які можна вжити швидше, досягши при цьому позитивного впливу на боротьбу з корупцією. Такі конкретні пропозиції обговорюються в наступних пунктах.

21. Що стосується більш конкретних пропозицій, то деякі з них спрямовані на вдосконалення кримінально-правових основ боротьби з корупцією, в тому числі й відповідно до міжнародних стандартів. Подальше приведення у відповідність до міжнародних стандартів, стосовних до корупції (Ради Європи, ООН, ОЕСР, FATF) є предметом поточної дискусії на рівні міністрів за участю громадянського суспільства. Заходи, що розглядаються, включають криміналізацію незаконного збагачення, визначення конфлікту інтересів, визначення неправомірних переваг і подарунків, санкції для державних службовців, які не подають інформації про доходи і майно, включення податкових злочинів в перелік предикатних правопорушень щодо відмивання коштів, забезпечення прозорих рамок фінансування політичних партій і кандидатів на виборні державні посади, а також посилення прозорості щодо фактичних власників юридичних осіб і трастів. Обмеження загальних повноважень Генпрокуратури, судові реформи, огляд антимонопольного режиму та спрощення умов для ведення бізнесу та системи ліцензій та дозволів також розглядалися як напрямки обмеження корупції. (Див. також Розділи III та IV цього звіту.)

22. Існує широка підтримка створення незалежного антикорупційного агентства зі слідчими повноваженнями. Однак думки щодо його структури та функцій різняться. Наразі в уряді і Верховній Раді обговорюються принаймні два основних законопроекти. Предметом дискусії є такі ключові елементи, як незалежність директора установи і суб'єкти висунення кандидатів і призначення на цю посаду; посадові особи, що підлягають розслідуванню (наприклад, всі або тільки державні

службовці вищого рівня); і категорії злочинів, які мають розслідуватися (наприклад, лише корупційні діяння чи фінансові злочини та зловживання владою в ширшому тлумаченні). Крім того, деякі зацікавлені сторони вважають, що повноваження пропонованого органу мають обмежуватися слідчими функціями, в той час як інші вважають, що такий орган має також відповідати за перевірку інформації про доходи і активів, та превентивні заходи в боротьбі з корупцією. Інші вважають, що аспекти попередження мають розглядатися окремо.

23. Враховуючи поширене занепокоєння з приводу корупції в Генпрокуратурі і в судах, зацікавлені сторони висловлювали різні погляди на те, як має здійснюватися переслідуватися за справами, що розслідує незалежний слідчий орган, і чи не повинні такі справи належати до юрисдикції спеціалізованого антикорупційного суду. Одна з пропозицій полягає в тому, що такі справи повинні доручатися спеціальним прокурорам із необхідним досвідом, які пройшли відповідну перевірку і підпорядковуватимуться безпосередньо Генеральному прокурору. Інша точка зору полягає в тому, що для таких справ слід створити окрему прокурорську службу поза системою Генпрокуратури. Однак є побоювання, що такий варіант може виявитися складним, оскільки потребуватиме внесення змін до конституції. Що стосується підсудності таких справ, то деякі співрозмовники закликали створити самостійний і незалежний антикорупційний суд, що теж може виявитися непросто, бо й для цього, ймовірно, треба міняти Конституцію. Інші співрозмовники висловилися на користь спеціалізованих суддів і палат в рамках існуючої судової системи.

24. Обговорюється й створення другого незалежного агентства з протидії корупції, що опікуватиметься профілактикою корупції. Хоча є побоювання, що це може дорого стати і призвести до неузгодженості чи нездорової конкуренції між двома запропонованими відомствами, прихильники такого варіанту підкреслюють, що функція профілактики є критично важливою і, якщо обидві функції виконуватиме одне відомство, вона може бути витіснена на задній план через більш помітні слідчі функції. Думки про компетенції такого превентивного закладу різнилися, але включали такі його функції, як публікація звітів про активи, перевірка фактів розкриття інформації про майно, перевірка відомостей про кандидатів на державні посади, запобігання конфлікту інтересів, випуск кодексів поведінки, аналіз корупціогенності нового законодавства і відомчих нормативних актів, розробка стратегій і програм боротьби з корупцією, координація взаємодії з громадянським суспільством, та просвіта громадян.

25. Заклики до посилення та перевірки виконання вимог щодо розкриття інформації про доходи і майно державних службовців звучать часто, але не збігаються щодо обсягу та змісту. Щодо сфери застосування, то хтось вважає, що треба поширити вимоги щодо розкриття інформації і її перевірки на всіх посадових осіб, інші ж вважають за краще зосередитися на тих посадових особах, з якими пов'язаний підвищений ризик вчинення корупційних діянь в особливо великих

розмірах. А є й ті, хто пропонує вимоги стосовно до розкриття поширити, а механізм перевірки передбачити адресний. Що ж до суті, то питання в тому, чи розкриття слід обмежувати надалі лише доходами і майном, або ж поширити й на витрати¹⁷. Загалом, погоджуються, що відповідальність за збір, контроль і публікацію інформації, що розкривається, має нести один незалежний орган. Утім були висловлені різні думки, щодо того, чи така функція має покладатися на орган з питань запобігання корупції, на агентство, яке також відповідає за антикорупційні розслідування, або ж на податкову адміністрацію.

26. Ряд пропозицій щодо реформ спрямовані на вдосконалення системи ПВК і здатності до повернення державі доходів від корупції. Вони включають в себе перегляд закону про протидію відмиванню коштів та фінансуванню тероризму для забезпечення дотримання вимог посиленого аудиту щодо вітчизняних політичних діячів, включення податкових злочинів до складу предикатних правопорушень, пов'язаних із відмивання коштів, посилення нагляду, заснованого на врахуванні ризиків, та посилення адміністративних і кримінальних санкцій. Інші проблеми включають поліпшення вимог щодо професійної придатності банків, зміцнення незалежності підрозділу фінансової розвідки (ПФР), а також вимогу про включення інформації про фактичних власників в державні реєстри підприємств і нерухомого майна. Інше питання пов'язане з обов'язковістю повідомлення інформації в ПФР. Хоча ПФР обстоює її, та це вважається деякі суб'єкти звітності вважають це дорогим та неефективним, а закликають натомість зосередитися на поданні інформації про підозрілі операції – відповідно до міжнародних стандартів. Інші питання, які обговорювалися, передбачали можливість перенесення тягаря доказування в розслідуваннях щодо відмивання грошей, впровадження конфіскації активів без винесення обвинувального вироку та зменшення максимальної суми готівкових операцій (наразі 150 тисяч гривень), аби зменшити кількість та обсяг готівкових операцій, які є більш придатними до відмивання.¹⁸

27. Тематами, щодо яких обговорюються окремі реформи є також ухилення від сплати податків та в більш загальному вимірі управління державними фінансами. Проблеми включають скорочення кількості податків і зборів, автоматизацію і спрощення податкових і митних процедур (у тому числі, для відшкодування ПДВ), ліпші правила трансфертного ціноутворення, а також аналіз угод про подвійне оподаткування з офшорними фінансовими центрами. Що стосується

¹⁷ Починаючи з 2011 року, обов'язковому розкриттю підлягають витрати всіх посадових осіб, на яких поширюються вимоги щодо розкриття, причому тепер порогове значення дорівнює 80 000 грн. Деякі ГО закликають понизити «пориг» до розміру місячного окладу посадовця.

¹⁸ На офіційній Інтернет-сторінці НБУ було розміщено проект постанови Правління Національного Банку України, якою передбачено знизити суму готівкових операцій фізичних осіб до 100 000 грн., з пропозицією надсилати свої зауваження до 1 липня 2014 р.

податкової адміністрації, то розглянуті заходи включають подальше зміцнення внутрішніх розслідувань, оптимізацію чисельності персоналу та податкових інспекцій, підвищення заробітної плати, поліпшення доступу до інформації, на яку поширено режим конфіденційності (наприклад, банківська таємниця) та поліпшення співпраці із закордонними юрисдикціями щодо оцінки. Що ж стосується управління державними фінансами, то як важливий елемент боротьби з корупцією був згаданий незалежний нагляд. Рахункова палата України — державний орган, відповідальний за проведення контролю за використанням коштів державного бюджету та державних спеціальних фондів, констатує, що її функції і повноваження є дуже обмеженими, і мають бути розширені. Рахункова палата зазначила, що, відповідно до міжнародних стандартів, їй має бути гарантована повна незалежність і захист від зовнішніх впливів, а її контролюючі функції мають бути ще більше розширені.¹⁹

D. Висновки щодо корупції

28. **Немає сумнівів в тому, що суспільство в цілому — громадськість, громадянське суспільство, ділові кола та державні службовці — вважає, що корупція має характер всеохоплюючий і, з макроекономічної точки зору, гальмує і шкодить економіці України.** Багато українців вважають корупцію найбільшою з сучасних проблем в Україні. Враховуючи поширеність корупції та її шкідливий вплив на макроекономічному рівні, уряд прагне вирішувати проблему корупції, зокрема корупцією на високому рівні. Через пірамідальну організацію корупції, антикорупційні заходи повинні бути зосереджені на верхніх щаблях державних установ. Важливо підкреслити, що розробка цих зусиль потребує часу, а їх ефективне впровадження й поготів.

29. **Визнаючи довгостроковий характер зусиль по боротьбі з корупцією, всебічний характер корупції дійсно вимагає застосування безпосередніх, конкретних, потужних заходів, які даватимуть відчутні результати.** Такі конкретні заходи необхідні, зокрема, для зміцнення ініціатив з реформування нинішньої влади і підтримки економічного відновлення і росту. Хоча ряд пропозицій щодо реформ, таких, як конституційна реформа, пов'язаних зі структурою уряду, розподілом повноважень всередині нього та з фінансування політичних партій, знаходяться поза сферою дії програми за підтримки МВФ, вже визначені конкретні заходи, які можуть і повинні бути підтримані в рамках Угоди SBA України. У зв'язку з пірамідальною організацією корупції, ці заходи могли б бути зосереджені на верхніх щаблях державних установ.

¹⁹ Зокрема, Рахункова палата зазначає, що потрібно розширити її повноваження з тим, щоби можна було здійснювати перевірки як доходів, так і видатків (i) коштів з державного бюджету, (ii) коштів з місцевих бюджетів, та (iii) коштів підприємств, які знаходяться у власності держави, та їх філій.

30. **На додаток до адекватного розслідування корупційних діянь і покарання за них, вирішальну роль грає й створення надійних профілактичних заходів.** Такі зусилля повинні включати оптимізацію антикорупційних профілактичних зусиль на урядовому рівні; систему ефективного декларування доходів і активів та реалізацію превентивних заходів ПБК з наголосом на доходах від корупції та ухиленні від сплати податків.

31. **У боротьбі з корупцією зусилля в області запобігання і розслідування мають бути підтримані ініціативами щодо поліпшення ділового клімату і надійних систем правозастосування на стадії суду і після нього.** (Див. Розділи III та IV цього звіту.)

Потенційні галузі до обговорення в контексті програми з МВФ

32. **Превентивні заходи: ключові антикорупційні заходи профілактики в значній мірі відсутні, а там, де вони існують, вони повинні бути впорядковані і об'єднані.** Існує реальна необхідність створення дієвих і міцних основ для заходів протидії корупції на рівні виконавчої гілки влади. Ці ініціативи мають включати (i) розробку національної стратегії боротьби з корупцією та динамічного спостереження за її впровадженням (2 липня 2014 року Уряд оголосив про її розробку); (ii) експертизу законопроектів на наявність корупційної складової до їх ухвалення; (iii) консультування відомств з питань попередження корупції (у тому числі шляхом оцінки корупційних ризиків і планів забезпечення доброчесності); (iv) запровадження і пропаганда кодексів поведінки; (v) перевірку кандидатів на посади на державній службі з достатніми повноваженнями, ресурсами і правом відхиляти їхні заяви, включаючи й випадки несумісності; (vi) просвіту громадськості (про способи запобігання та викриття корупції та порядок отримання компенсації); (vii) щорічну звітування про боротьбу з корупцією та (viii) представництво України в міжнародному співробітництві на рівні політики. Чинний Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та Національне агентство з питань державної служби вже виконують деякі з цих функцій, але потрібна більш надійна система, беручи до уваги рекомендації ГРЕКО щодо функцій запобігання корупції. Передбачається, що ці питання будуть й далі обговорюватися з експертами МВФ після першого огляду в рамках SBA.

33. **Заходи щодо впровадження законодавства: слід розробити надійну систему розслідування корупційних діянь. Має бути сформоване незалежне антикорупційне агентство з широкими слідчими повноваженнями для забезпечення довіри при застосуванні нормативно-правової бази.** Агентство відповідатиме за розслідування корупційних дій та відмивання доходів від корупції, пов'язаних з високопосадовцями, включаючи й повідомлення про них, отримані за допомогою відкритої гарячої лінії, та відповідних звітів, отриманих від ПФР.

Агентство готуватиме піврічні публічні звіти про свою діяльність, в тому числі стислі доповідні записки та узагальнені дані про свої розслідування та їх результати. Агентство також матиме повноваження щодо повернення активів (заморожування, арешт і виконання постанови про конфіскацію активів, пов'язаних із розслідуванням). Агентство повинно бути (i) операційно незалежним від виконавчого, законодавчого чи іншого зовнішнього впливу; (ii) підзвітним і прозорим; (iii) мати достатній бюджет, кадрове та експертне забезпечення; і (iv) мати змогу отримувати всю необхідну інформацію всередині країни і брати участь у міжнародному співробітництві в рамках своїх повноважень. Оперативна незалежність буде реалізована, зокрема, за допомогою відповідних процедур щодо призначення, часу перебування та звільнення з посади керівника агентства; права наймати і звільняти своїх працівників; спеціальної процедури бюджетних асигнувань; конкурентоспроможного рівня оплати праці голови і персоналу агентства та щорічну зовнішню оцінку²⁰. Справи, які розслідуються цим агентством, вестимуться прокурорами, призначуваними за результатами ретельної перевірки і підпорядкованими безпосередньо Генеральному прокурору. Деякі зацікавлені сторони вважають, що варто розглянути можливість створення незалежного антикорупційного суду і створення незалежної прокуратури для справ про корупцію. Таким чином, хоч погляди щодо того, як саме це зробити, розбіжні, серед зацікавлених сторін твердо виступають за створення незалежного антикорупційного слідчого органу. Тому цілком можливо, що дискусії в рамках Першого огляду можуть призвести до встановлення умови щодо існування законодавства про створення такого агентства до моменту Другого огляду. Надалі можна обговорити забезпечення фактичного ефективного функціонування агентства.

34. Доходи і декларації про майно: має бути введений в дію ефективний механізм декларування доходів і майна. Такий механізм був би спрямований на запобігання незаконному збагаченню і передбачав би достатні повноваження щодо перевірки і санкцій за невиконання вимог та повідомлення неправдивих відомостей. Щоб бути ефективною, система розкриття інформації повинна бути спрямована на осіб, які є державними службовцями високого рівня і найбільш схильними до корупції високого рівня. Релевантним в цьому відношенні є визначення політичних діячів (ПД), дане ФАТФ.²¹ Форма декларації повинна чітко зафіксувати всю необхідну інформацію,

²⁰ Її б могли б здійснювати міжнародно визнані фахівці з питань протидії корупції, яким б надавався доступ до відповідної інформації з метою оцінювання ефективності діяльності агентства і які б публічно повідомляли про основні висновки.

²¹ Відповідно до термінології Рекомендацій ФАТФ «вітчизняні політично значущі особи – це фізичні особи, які мають або яким надаються всередині країни значні державні функції, наприклад, глави держав або урядів, старші політики, старші урядовці, судові або військові чиновники, старші посадові особи державних корпорацій, важливі чиновники політичних партій». У контексті України було б важливо переконатися, що в цю категорію включені наступні особи: члени Верховної Ради; міністри і заступники міністрів; директори і заступники директорів департаментів, установ та державних підприємств; директори і заступники директорів правоохоронних органів; всі

(continued)

включаючи інформацію про фактичного власника та контроль активів, а також інформацію про членів сім'ї та найближчих партнерів. Ці ПД повинні представляти інформацію, що підлягає розкриттю, до вступу на посаду, й надалі подавати її щороку і навіть протягом трьох років після припинення їхніх публічних функцій²². Інформація має розкриватися в електронному вигляді та має бути доступна для громадськості на одному веб-сайті одразу ж після закінчення кінцевого терміну подання і залишатися доступною протягом всього періоду дії вимоги про розкриття. Перевірка повинна бути незалежною й спиратися на достатні повноваження для отримання, без рішення суду, ухвали прокуратури, будь-якої відповідної державної чи приватної інформації, пов'язаної з особами, які підлягають декларуванню, членів їх сімей та близьких соратників і розглядати інформацію, отриману від громадськості²³. Якщо декларації є суперечливими, помилковими або їх немає, відповідна інформація має бути доведена до відома службовців з питань антикорупційних розслідувань. Мають бути введені пропорційні, здійсненні і прозорі санкції, аж до звільнення з посади, та кримінальні покарання за повідомлення неправдивої інформації або невиконання вимог чи затримку в поданні декларацій.²⁴ Світовий банк і ЄС висувають загальні умови для надання кредитів, які вимагають ефективної системи перевірки декларування майна. ЄС вимагає, щоб така система була впроваджена до другого кварталу 2015 року²⁵, що дає уявлення про базовий період, протягом якого співробітники Фонду можуть працювати з владою з метою розробки конкретних заходів (не описаних в системі вимог ЄС).

35. Система законодавства щодо відмивання грошей та фінансування тероризму (ПВК/ФТ): рамки ПВК/ФТ мають підтримувати зусилля щодо боротьби з корупцією. Закон про відмивання грошей та фінансування тероризму (ПВК/ФТ) та інші відповідні закони повинні бути змінені, з тим, щоби включити ключові елементи стандарту ФАТФ і передового досвіду. Влада вже зобов'язалася гарантувати, щоб до кінця вересня 2014 року, банки були зобов'язані провести

судді; радники президента, прем'єр-міністра і міністрів; голови обласних адміністрацій і міські голови великих міст, а також, деякі функції найбільш схильні до корупційних ризиків, таких, які існують у прокуратури, податкових агентств, митних, поліцейських та інших правоохоронних органів.

²² Продовження вимог щодо розкриття інформації на обґрунтований строк після перебування на посаді допомагало запобігти зловживанням при влаштуванні на роботу після виходу з державної служби та фактичному отриманню доходу в зв'язку з рішеннями, ухваленими ще під час перебування на посаді.

²³ Належить створити достатні гарантії проти зловживання повноваженнями з боку осіб, уповноважених на здійснення перевірки (напр., можливість відстежувати запити про інформацію, адміністративні та кримінальні санкції за неналежне використання інформації).

²⁴ Розкриття активів органом, що відповідає за перевірку розкриття активів буде доступне для підрозділу фінансової розвідки (ПФР) для забезпечення перехресної перевірки інформації.

²⁵ Див. вище п. 13

посилена перевірку ділових відносин з вітчизняними політичними діячами; криміналізацію відмивання доходів від податкових злочинів і вважалось предикатним правопорушенням по відношенню до відмивання коштів.²⁶ Додаткові зміни в законодавстві повинні забезпечити: (i) криміналізацію незаконного збагачення відповідно до Конвенції ООН щодо протидії корупції і віднесення до предикатних правопорушень, пов'язаних із відмиванням коштів; (ii) фінансові установи мають право припинити ділові відносини з клієнтом тоді, коли вони не в змозі виконати вимоги з належної перевірки клієнтів; і (iii) грошові адміністративні санкції за недотримання вимог щодо ПВК є ефективними, пропорційними і чинять стримуючий вплив. Крім того, повинні бути реалізовані механізми для того, щоб (i) відомості про фактичних власників фінансових установ, вітчизняних компаній і нерухомого майна були б точними, сучасними, і доступними відповідним органам і суб'єктам звітності в установлені терміни; (ii) в основі вимог до звітності фінансових установ в контексті протидії відмивання коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (ПВК/ФТ) мають лежати конкретні підозри, а не обов'язкові критерії; (iii) ПФР, контрольно-наглядові органи в сфері ПВК, правоохоронні органи і органи прокуратури, залучені до вирішення питань, пов'язаних з боротьбою з відмиванням грошей, мають достатньо ресурсів, є кваліфікованими і операційно незалежними; і (iv) посилення нагляду за фінансовими установами та іншими відповідними підприємствами та професіями на основі ПВК/ФТ з урахуванням ризиків, пов'язаних з відмиванням доходів від корупції та ухиленням від оподаткування. В якості першого кроку, деякі згадані вище зміни до нормативно-правової бази можна обговорити з персоналом МВФ під час першого програмного перегляду, і включені в якості структурних маяків для другого перегляду. Тоді можна буде провести додаткові обговорення для вирішення інших проблем системи ПВК/ФТ, в світлі впровадження вітчизняної системи стандартів ФАТФ від 2012 р.

36. Повернення активів: мають бути розроблені адекватні механізми для повернення державі доходів від корупції. У цьому відношенні, і відповідно до міжнародних стандартів і передових практик, мають бути запроваджені законодавчі реформи, щоб забезпечити можливість арешту і конфіскації законних активів, еквівалентних за вартістю вкраденим; забезпечити міцну правову основу для широкого спектру видів міжнародної взаємної правової допомоги; і створити умови для

²⁶ Відповідно до статті 209 Кримінального кодексу, злочинами, пов'язаними з відмиванням грошей, є всі злочини (за винятком податкових злочинів, як зараз), які заслуговують покарання відповідно до Кримінального кодексу, а саме «позбавлення волі або штраф у розмірі більше трьох тисяч суми звільненої від оподаткування». З метою забезпечення ефективного застосування системи ПВК для вирішення питань, пов'язаних з ухиленням від сплати податків і корупцією, було б не лише необхідно змінити статтю 209 КК (видалити звільнення від податкових злочинів з системи злочинів, пов'язаних з відмиванням грошей), але й статті 212 і 212-1, щоб гарантувати, що ця категорія податкових злочинів, які вважаються правопорушеннями, пов'язаними з відмиванням грошей є достатньо широкою.

швидкого відстеження, тимчасового заморожування або арешту активів²⁷. Крім того, за умов наявності адекватних захисних механізмів, тягар доказування необхідності конфіскації має бути перенесений на підозрюваного і його родичів, щоб показати, що активи походять з законного джерела тоді, коли обвинувачення доводить, що активи не походять з законного джерела. Детальні рекомендації щодо включення в перелік умов можуть бути підготовлені на пізніший час, з урахуванням плану дій щодо повернення активів, підготовленого владою за підтримки ініціативи СТАР Світового банку/УНП ООН. (Див. пункт 26 (с) MEFP.)

III. ДІЛОВИЙ КЛІМАТ

A. Огляд існуючої літератури

Загальні зауваження

37. **Діагностичне дослідження включало огляд вже існуючих доповідей про бізнес-клімат України, підготовлених бізнесовою спільнотою, групами громадянського суспільства і багатосторонніми і двосторонніми партнерами України.** Література свідчить про загальний консенсус щодо того, що на діловий клімат в Україні негативно впливають дві основні проблеми - складність структури законодавчої бази, яка регулює ділову активність та супутні негативні стимули, які проявляються в реалізації такої складної системи. Велика частина цієї роботи була виконана Міжнародною фінансовою корпорацією, Світовим банком, ОЕСР і державними агентствами США, дане дослідження містить посилання на деякі з цих робіт.²⁸

38. **Існує відчуття, що загальна структура правової бази, яка регулює ділову активність в Україні є надто складною.**²⁹ По-перше, існує дуже багато законів і нормативних актів, спрямованих на вирішення аналогічних питань і занадто багато агентств з дублюванням повноважень. По-друге, положення цих нормативних

²⁷ Див. також пункт 33 і рекомендації щодо повноважень з повернення активів, яким слід наділити агентство з питань протидії корупції.

²⁸ Див. в цілому World Bank-IFC *Ukraine— Opportunities and Challenges for Private Sector Development*, 2014; German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting; *Economic Reform Agenda for Ukraine*, March 2014; Baker & McKenzie, 2014; *Conducting Business in Ukraine*, World Bank *Doing Business 2014—Ukraine*; PricewaterhouseCoopers, *Doing Business and Investing in Ukraine*, 2013; Chadbourne and Parke, *General Legal Considerations for Doing Business in Ukraine*, May 2013; US Department of State, *Investment Climate Statement—Ukraine*, February 2013; *Attracting Investment in Renewable Energy in Ukraine*, KPMG, *Your Business in Ukraine*, 2012; OECD, *Attracting Investment in Renewable Energy in Ukraine*, November, 2012; та World Bank-IFC, *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Business*, 2011.

²⁹ Див. в цілому World Bank-IFC, *Ukraine— Opportunities and Challenges*; U.S. Department of State (2013), *Investment Climate Statement—Ukraine*; та World Bank-IFC, *Investment Climate in Ukraine*.

правових актів часто бувають сформульовані неоднозначно і в деяких випадках навіть суперечливо. По-третє, ці закони і правила зазнають частих і непотрібних змін.

39. Складність правової бази призвела до серйозних недоліків у її реалізації, починаючи з відсутності підзвітності (дуже багато законів, положень і відомств беруть участь у регулюванні одних і тих же питань) до відсутності правової визначеності (що впливає з неоднозначних і суперечливих положень), до можливостей зловживання, переслідування та вимагання хабарів. Чистий ефект є значним накопиченням витрат і навантаження на підприємства. Відсутність правової визначеності ускладнює бізнес- та інвестиційне планування діяльності. Підприємства є також менш здатними до інновацій або підтримки сталого економічного зростання тому, що вони повинні витратити багато часу, енергії і фінансових ресурсів для вирішення бюрократичних питань, проблеми надмірної кількості документів і рентоорієнтованої поведінки.³⁰ Дві проблемні області, які були виділені це – ліцензії та дозволи, а також інспекції та перевірки підприємств.

- Дозволи на проведення ділової діяльності – це сертифікати, які дозволяють суб'єктам підприємницької діяльності започатковувати підприємство. Кількість часу і витрати, необхідні для звернення за такими ліцензіями та дозволами, у тому числі підготовка супровідної документації, вважаються обтяжливими.³¹ Ліцензування підприємств, необхідне для окремих видів діяльності відповідно до законодавства України, також вважається обтяжливим.³²
- Повідомляється, що нав'язливі нормативні інспекції та перевірки змушували підприємства в Україні витратити багато часу на невиробничу діяльність, і в деяких випадках підприємствам доводилося припиняти діяльність. Нинішній режим критикують за те, що він не розрізняє, в контексті підходу на основі ризику, між великими і малими підприємствами, і між ризиками, пов'язаними з різними видами бізнесу. В такому вигляді режим інспекцій розглядається як такий, що створює непропорційне навантаження на малі та середні підприємства. Великі підприємства схильні отримувати користь від економіки масштабів, коли їм доводиться мати справу з бюрократичною тяганиною, в той час, як менші підприємства не мають великих коштів, і їм часто доводиться давати хабар державним службовцям.³³

³⁰ World Bank-IFC, *Investment Climate in Ukraine*.

³¹ OECD, *Attracting Investment*.

³² U.S. Department of State, *Investment Climate Statement*.

³³ World Bank-IFC, *Ukraine— Opportunities and Challenges*.

40. **Повідомляється також, що складність правової бази стала причиною низького рівня конкуренції на внутрішньому ринку України.** Деякі групи і окремі особи маніпулювати правовою базою для створення несправедливих бар'єрів для входу на ринок, який закріплює олігополістичні ринкові структури і неконкурентну поведінку. Низький рівень конкуренції надалі сприймається як такий, що є спричинений, окрім іншого, слабкістю системи національної політики в області конкуренції і часто неефективним застосуванням політики конкуренції.³⁴

41. **Ще одним аспектом складності було очевидне переслідування бізнесу з боку Генпрокуратури, прокурорські повноваження якої виходять далеко за рамки системи кримінального правосуддя.** Генпрокуратура може реалізовувати «загальні наглядові повноваження» щодо багатьох регуляторних питань і може втручатися в судові справи, які очікують рішення щодо визнання інтересу держави, якому судді часто суперечать. Очевидне зловживання прокурорською владою традиційно виявляється, наприклад, в корпоративному рейдерстві. Корпоративне рейдерство, як правило, описується як спроба незаконно забрати цінні ділові активи в їх законного власника, як правило, застосовуючи неналежну примусову роль державних органів влади. Було повідомлено, що Генпрокуратура разом із судовим керівництвом відіграли значну роль в сприянні корпоративному рейдерстві.³⁵

В. Пропозиції щодо реформ в літературі

42. **Було зроблено багато рекомендацій в існуючих звітах щодо вдосконалення та впорядкування правової бази та зменшення можливостей для невизначеності або здійснення дискреційних повноважень регуляторними органами.** Ці рекомендації зазвичай охоплюють гармонізацію нормативно-правової бази та існуючі міжнародні стандарти, такі як стандарти, що переважають в ЄС, впорядкування існуючої системи, з метою усунення дублювання повноважень різних первинних та вторинних юридичних інструментів, розробку чітких підзаконних актів і тлумачення норм та поліпшення прозорості у законодавчому процесі.

43. **Однією з можливих реформ, запропонованих в якості способу пом'якшення складності нормативно-правової бази є регуляторна гільйотина.** Регуляторна гільйотина – це процес оцінки всього блоку правил, що призводить до автоматичного скасування на встановлений термін усіх правил, що вже більше не мають соціальної цінності. Регуляторна гільйотина була, на думку деяких організацій, кращим рішенням

³⁴ World Bank-IFC, *Ukraine—Opportunities and Challenges*.

³⁵ IREX Scholar Research Brief (2013), *Corporate Raiding in Ukraine*.

для швидкого огляду великої кількості процедур або правил, з виключенням тих, які більше не потрібні, або ж затяжних і дорогих судових дій по кожному положенню.³⁶⁻³⁷

44. Механізми самоперевірки та прозорості у законодавчому процесі також пропагуються як важливі елементи поліпшення нормативно-правової бази. Що стосується дозволів на ведення підприємницької діяльності, принцип «мовчазної згоди» або "самосертифікація" був висунутий як спосіб полегшення процесу започаткування бізнесу. Цей принцип дозволяє заявникам на отримання дозволу розпочати бізнесові операції без офіційної відповіді дозвільного агентства по закінченні законно визначеного часу обороту виданого дозволу.³⁸ Крім того, було рекомендовано, щоб законодавчий процес був повністю прозорим для всіх нових законів і правил, розширюючи тим самим участь в підприємницькому секторі профспілок, неурядових організаціях та суспільства, в законодавчому процесі і в збільшенні значення і ваги оцінки регуляторного ефекту.³⁹

45. Заходи щодо реформування з метою усунення складності правової системи визначені в контексті умов для проектів розвитку для України. Позика на політику розвитку (DPL) Світового банку, схвалена в травні 2014 р. включає в себе заходи з пом'якшення нормативних вимог щодо ділових операцій.⁴⁰ В конкретному вимірі, позика на політику розвитку включала попередній захід щодо введення в дію пакету регуляторних реформ з метою полегшення реєстрації підприємств та власності та скорочення кількості дозвільних документів. Україна виконала цей попередній захід шляхом прийняття законодавства щодо скорочення кількості дозвільних документів⁴¹ та спрощення процедур започаткування підприємств. (Див. пункт 55 стосовно нещодавніх законодавчих ініціатив України щодо бізнесових положень.)⁴² Позика на

³⁶ IFC and World Bank (2014), *Ukraine—Opportunities and Challenges for Private Sector Development*.

³⁷ Утім на практиці спроби реформування шляхом прискореного перегляду нормативних вимог (тобто «регуляторна гільйотина») мали наслідком лиш обмежений вплив на господарське становище в Україні головню через те, що такі контрольні заходи мають не законодавчий характер і обмежуються оцінкою відповідності нормативних документів вимогам чинних актів законодавства. Щоб регуляторна гільйотина приносила конкретні результати, слід здійснити перегляд всієї сукупності нормативно-правових рамок, встановлених на законодавчому рівні, та створити нову економічну модель для України, аби привести нормативні рамки незаконодавчого характеру у відповідність до цієї новоствореної економічної моделі.

³⁸ World Bank-IFC, *Investment Climate in Ukraine*.

³⁹ World Bank-IFC, *Ukraine—Opportunities and Challenges*.

⁴⁰ World Bank, First Development Policy Loan.

⁴¹ Закон України від 9 квітня 2014 р. № 1193 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру».

⁴² Закон України від 15 квітня 2014р. № 1206 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу».

політику розвитку, *окрім іншого*, також передбачала введення в дію законодавства для продовження капітального переформатування положень щодо окремих пріоритетних сфер, запровадження оцінки регуляторного впливу, раціоналізацію будівельних дозволів та спрощення ліцензійних вимог (Умова угоди б).

46. **Нарешті, в Україні існує добре розуміння взаємозв'язку між поліпшенням ділового клімату та усуненням корупції на державному рівні й ефективності судової влади.** Зокрема, були зроблені рекомендації щодо створення бази як для запобігання корупції в державному сектор, так і для боротьби з нею, а реформи прокурорської, судової та пост-виконавчої систем широко обговорюються як спосіб запобігання хижацькій поведінці по відношенню до бізнесу.⁴³ (Див. Розділи II та IV цього звіту).

⁴³ Див., наприклад, Rojanski, *Corporate Raiding in Ukraine*.

С. Дискусії, проведені під час діагностичного дослідження

Загальні спостереження

47. **Склалася загальна згода з приводу того, що на діловий клімат в Україні дуже негативно впливає обтяжлива нормативна база.** Багато тих проблем, про які йдеться в джерелах, згаданих вище, було підтверджено під час дискусій, які відбувалися під час діагностичного дослідження.

Питання, що підіймаються

48. **Що стосується складності та будови нормативно-правової бази, то заінтересовані сторони сприймають її як таку, що надмірно регулює господарську діяльність.** Ця складність, на їхню думку, має форму надмірної кількості законів та нормативних актів. У різних елементах законодавчої бази було виявлено надмірне дублювання; різні нормативні акти часто присвячені одному й тому самому питанню, а кілька різних державних органів можуть мати сфери діяльності, які перекриваються, внаслідок чого жодне з них не має чіткої підзвітності. Таке надмірне регулювання має, як вбачається, кілька причин. Надто багато законопроектів одночасно подається в парламент на розгляд як державними органами, так і депутатами Верховної Ради України; відсутній централізований механізм моніторингу та координації розробки законодавства. Попри те, що Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (нині перейменована на Державну регуляторну службу) розглядає всі законопроекти, що розробляються урядовими органами, вона не має повноважень, необхідних для забезпечення координації та оптимізації розробки в уряді проектів законів і нормативних актів, хоча й приділяє особливу увагу експертизі законопроектів, бо такі проекти чинять вирішальний регуляторний вплив на розвиток економічних процесів в Україні.⁴⁴

⁴⁴ Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва оцінює проекти постанов саме щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики, визначених у цьому Законі. Той факт, що Регламент Верховної Ради України не бере до уваги Закону України «Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» дає змогу ухвалювати законодавчі акти нормативного характеру, не засновані на зважених прогностичних результатах аналізу їхнього регуляторного впливу, що, своєю чергою, надалі унеможливує відстежувати ефективність актів, ухвалених головним регулюючим органом держави. Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Верховна Рада України є регулюючим органом. Відповідно до статті 15 цього Закону, процедури для реалізації парламентом державної регуляторної політики мають бути визначені в Законі про Регламент ВРУ з урахуванням вимог, встановлених в цьому Законі. У той же час, такі зміни внесені не були ні до попереднього Регламенту, ні до чинного.

Неузгодженість Регламенту ВРУ з вимогами вищевказаного Закону дозволяє ухвалювати законодавчих актів, що регулюють економічні та адміністративні відносини в сфері економічної діяльності, без урахування законодавства про державну регуляторну політику - зокрема, без проведення аналізу регуляторного впливу ухвалених правил і без відстеження ефективності їх дій. Це особливо важливо в разі законопроектів, представлених народним депутатами, бо ж майже половина всіх нормативних законопроектів вноситься як законодавчі ініціативи членів українського парламенту і, відповідно, залишаються поза сферою обов'язкових нормативних процедур. У той же час, реалізація регуляторної політики лише щодо незаконного регулювання унеможливує досягнення об'єктивно можливого позитивного стимулюючого впливу на економічну активність в країні, адже реальна економічна модель суспільства

(continued)

49. **Наші співрозмовники з розчаруванням говорили про закони та нормативні акти, котрі, схоже, навмисно сформульовано в неоднозначний та суперечливий спосіб, щоб залишити місце для різних тлумачень, через які потім виникатиме невизначеність у регулюванні, створюючи тим самим можливості для вимагання.** Заінтересовані особи, як правило, підтверджували, що треба дуже багато зробити для оптимізації нормативно-правових актів з метою усунення двозначностей та суперечностей. Зокрема, на думку деяких співрозмовників, попри існування принципу тлумачення нормативно-правових актів на користь бізнесу у випадку двозначності, загальне враження є таким, що контролюючі органи тлумачать неоднозначні положення, як правило, на користь урядових органів. Справу ускладнюють невинувато часті, на думку декого, зміни, що вносяться в закони та нормативні акти, котрі часто розглядаються як такі, що мають на меті сприяння комерційним інтересам окремих осіб, а не суспільному благу.

50. **До особливо проблемних питань вітчизняні та іноземні підприємства відносять обтяжливі та непотрібні вимоги щодо оформлення ліцензій і дозволів.** Було з'ясовано, що попри можливість застосування принципу «мовчазної згоди», зокрема, при оформленні дозволів (див. пункт 44 вище), суб'єктам господарювання не завжди просто спиратися на нього, оскільки на практиці при застосуванні цього принципу органи регулювання виносять рішення зі зворотною силою, створюючи ту саму невизначеність, заради усунення якої й було запроваджено цей принцип.

51. **Що ж стосується застосування нормативно-правової бази, то ті, з ким ми спілкувалися, проводячи дослідження, чітко вказували на те, що складна її будова створює практичну можливість зловживання системою регулювання в Україні та призводить до негативних економічних наслідків для ділового клімату в Україні в цілому.** Непрозорість і надмірна дискреційність у застосуванні нормативно-правової бази, що віддзеркалюється в застосуванні положень законів і нормативних актів на розсуд державних органів, відносять до найголовніших причин для занепокоєння. Ділова спільнота, зокрема, скаржилася на надмірні та невинуваті перевірки та ревізії з боку органів регулювання. Деякі з них регулярно проводять перевірки суб'єктів регулювання без чітких підстав для цього, й кожен із таких органів може мати повноваження на припинення діяльності підприємства певного типу. Власники бізнесу не знають, коли представники таких органів з'являться для проведення перевірки та загрожуватимуть закриттям підприємства. Зловживання такими повноваженнями, що сприймаються як широкі, віддавна змушує підприємства України витрачати чимало часу у зв'язку з аудитами та перевірками й сплачувати хабарі, щоб уникнути закриття чи інших санкцій, або взагалі уникати тягаря

нормативних вимог та корупції шляхом здійснення діяльності у сфері тіньової економіки.

52. **Стверджується, що могутні господарсько-політичні картелі, котрі, як вважається, контролюють державні органи, вдаються до зловживань, маніпулюючи складністю норм регулювання заради просування власних приватних інтересів під личиною державної політики та протидії справедливій конкуренції шляхом встановлення перешкод на шляху до ринку (в рамках «захоплення держави»).** Заінтересовані особи відзначали, що існування загалом непоганої правової бази, що регулює конкуренцію на ринку, затьмарюється непослідовністю та непрозорістю її застосування. Багато хто висловлював стурбованість з приводу відсутності рівних умов для конкуренції та наявності перешкод для виходу на ринок малих і середніх підприємств, котрі часто викидаються з ринку через зловживання невеликою кількістю великих компаній своїми домінуючими позиціями чи внаслідок змови або співпраці між ними, спрямованої на усунення конкуренції. Крім того, співрозмовники звертали увагу на поширену практику використання державних підприємств як засобів сприяння інтересам окремих груп, що робить структуру ринку в ключових галузях ще більш монополізованою та менш конкурентною.

53. **Учасники багатьох зустрічей скаржилися на те, що Генеральна прокуратура має всеосяжні повноваження, котрі значною мірою виходять за межі компетенції, необхідної для підтримання державного обвинувачення в системі кримінальної юстиції.** Повноваження цього державного органу щодо здійснення нагляду у сфері цивільного права та регулювання «в державних інтересах» багато наших співрозмовників вважають настільки широкими, що вони можуть застосовуватися як виправдання для втручання цього органу у здійснення контролю над важливими сферами господарської діяльності. Згідно з наданими поясненнями, такий підхід успадкований від системи прокуратури радянського режиму. Вважається, що такими повноваженнями часто зловживають для сприяння корупції та «захоплення державою». (Див. розділи II та IV цієї доповіді).

Пропозиції щодо реформування

54. **Загалом, серед заінтересованих осіб склався консенсус з приводу можливості спрощення й оптимізації нормативно-правової бази, та запровадження більшої дисципліни в процес розробки законопроектів та норм регулювання в уряді.** У зв'язку з недавніми подіями в політичній сфері визнається, що реалізація деяких реформ уже розпочалася, а інші реформи перебувають на різних стадіях розгляду та опрацювання. У цій сфері здійснюється (1) оптимізація різних законів і нормативних актів з питань господарської діяльності, спрямована на обмеження можливості виникнення правової невизначеності та дискреційних повноважень у сфері регулювання, а також приведення їх у відповідність зі

стандартами, що здобули міжнародне визнання (зокрема, зі стандартами ЄС); та (2) забезпечення більшої послідовності та дисциплінованості в процесі опрацювання урядом законів і нормативних актів, спрямованих на регулювання господарської діяльності.

55. Триває робота з оптимізації законодавчих та нормативних документів, які регулюють господарську діяльність, а також з забезпечення належного розмежування повноважень органів регулювання.

- *Заходи з реформування, що вже були здійснені:* останнім часом були ухвалені або ухвалюються закони, що мають на меті сприяння веденню бізнесу. Було внесено зміни в кілька законів, спрямовані на спрощення процедур дозвільного характеру та порядку створення підприємств і захисту прав інвесторів.⁴⁵ Зміни до законів, спрямовані на спрощення припинення діяльності підприємств і спрощення порядку ліцензування, вже були підписані Президентом і готові до впровадження.⁴⁶
- *Заходи з реформування, можливість вжиття яких розглядається:* Розроблено також чимало законопроектів, які перебувають на різних стадіях розгляду, в тому числі: (1) про стандартизацію (який передбачає утворення єдиного національного органу стандартизації та забезпечення відповідності національних стандартів відповідним стандартам ЄС); (2) про акціонерні товариства (який передбачає вдосконалення діяльності акціонерних товариств і зміцнення захисту прав акціонерів); (3) про внесення змін до Податкового кодексу України щодо спрощення державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців; (4) про ліцензування деяких видів господарської діяльності (перелік адміністративних послуг і відповідних зборів за їх надання); та (5) про технічне регулювання та оцінку відповідності. Що стосується питань оподаткування, то зараз під егідою Міністерства фінансів України триває розробка концепції чинної системи оподаткування, спрямованої на подальше її вдосконалення шляхом скорочення кількості податків та податкових пільг, установлених для деяких галузей. Представники Державної фіскальної служби також згадували про роботу, що

⁴⁵ Див. (1) Закон України від 9 квітня 2014 року, №1193; (2) Закон України від 15 квітня 2014 року, №1206; (3) Закон України від 13 травня 2014 №1255, про внесення до змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів.

⁴⁶ Див. (1) Закон України від 13 травня 2014 року №1252 «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади»; (2) Закон України від 13 травня 2014 року № 1258 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців за заявничим принципом».

ведеться у сфері вдосконалення системи податкових перевірок та справляння податків. (Див. розділ II цієї доповіді).

- Триває розробка законопроекту, ініційованого Державною службою України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, котрим пропонується, зокрема, запровадити централізований механізм регулювання перевірок та ревізій. Перевірки бізнесу завжди були сферою, вразливою до зловживань, зокрема, через дублювання сфер відання контролюючих органів. Законопроект передбачає запровадження уніфікованих процедур, що регулюватимуть діяльність усіх контролюючих органів, і визначення їх конкретних обов'язків. Законопроект також передбачає заборону проведення перевірок та ревізій з ініціативи правоохоронних органів на кшталт Генеральної прокуратури, котрі, як вважається, традиційно зловживали механізмом перевірок.

56. Попри всі реформаторські зусилля, представники ділової спільноти та громадянського суспільства рішуче висловилися на користь сталих та оперативних дій у сфері дерегулювання підприємницької діяльності. Деякі представники ділових кіл зазначали «Національний план дій на 2013 рік» як можливу платформу подальшого реформування; і хоча цей План дій було розроблено за старої влади, він ґрунтується на консенсусі ділової спільноти та може надихнути опрацювання більш системного підходу до оптимізації відповідних правил і процедур, що впливають на діяльність бізнесу (на зразок дозволів та ліцензій). Національний план дій на 2013 рік передбачав різні заходи, спрямовані на поліпшення ділового клімату, в тому числі, заходи, спрямовані на дерегулювання та реформування адміністративних послуг на кшталт спрощення процедури відкриття бізнесу, вдосконалення дозвільних процедур і спрощення митної документації.

57. Що ж стосується зміцнення дисципліни та послідовності процесів розробки правил ведення діяльності в уряді, то склалася однозначна думка про необхідність як внутрішнього контролю (на засадах контролю якості документів та координації проектів законодавчих і нормативних документів), так і зовнішнього моніторингу (на основі відвертих і прозорих консультацій з громадськістю).

- *Внутрішній контроль:* заінтересовані сторони підкреслювали необхідність створення централізованого координаційного механізму для здійснення функцій нагляду та координації в рамках процесу опрацювання правил в уряді.⁴⁷ Звучать також заклики до запровадження оцінок регуляторного впливу.

⁴⁷ Попри наявність механізмів внутрішнього контролю, функціонування яких забезпечує Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, мандат якої передбачає здійснення розгляду проектів

- *Зовнішній моніторинг:* заінтересовані сторони визнали, що рівень участі громадськості в законодавчому процесі протягом останніх місяців зріс. Утворення Центру підтримки реформ при Міністрі Кабінету Міністрів є одним із прикладів такої участі; Центр було створено як майданчик для співпраці між громадянським суспільством та урядом у формі обговорення законодавчих пропозицій і рішень уряду. Водночас, представники громадянського суспільства та ділової спільноти закликали до подальшого поступу в залученні громадськості до законотворчого процесу на засадах відкритого та своєчасного доступу до інформації, що створить можливості для надання заінтересованими представниками громадськості своєчасного та ґрунтовного зворотного зв'язку з питань розвитку законодавчої та нормативної бази.

58. Рекомендації з підвищення якості імплементації законодавства передбачали запровадження інституту Уповноваженого з захисту прав підприємців та зміцнення управління державними фінансами.

- Чимало заінтересованих осіб висловилися на підтримку утворення незалежного органу, що має боротися зі зловживанням регуляторними повноваженнями. Нещодавно висунута ініціатива з запровадження інституту Уповноваженого з захисту прав підприємців мала на меті розв'язання проблем системного характеру, що стоять перед діловою спільнотою: насамперед, проблем корупції та недобросовісного ведення підприємницької діяльності за сприяння посадових осіб держави. Ця ініціатива, головним причіником якої був та залишається Європейський банк реконструкції та розвитку об'єднала представників уряду України, бізнес-асоціацій та міжнародних фінансових установ. Після свого створення інститут Уповноваженого: (1) прийматиме й розглядатиме скарги суб'єктів господарювання на несправедливе поводження (включаючи корупцію), та сприяти розв'язанню піднятих у них проблем, і (2) з'ясовуватиме системні причини несправедливого поводження з суб'єктами господарювання та корупції, й доводитиме свої висновки до відома громадськості та відповідних органів державної влади.
- Важливим елементом обмеження зловживання регуляторними повноваженнями є також, як зазначалося, функції здійснення нагляду над управлінням державними фінансами. Рахункова палата України як урядовий орган, що контролює використання коштів державного бюджету та державних цільових фондів, відзначила, що її функції та мандати є досить обмеженими та потребують розширення. (Див. Розділ II цієї доповіді).

59. **Було також надано рекомендації з удосконалення нормативної бази у сфері захисту економічної конкуренції, спрямовані на заохочення входження на ринок і захист малих та середніх підприємств від монополістичної поведінки великих фірм.** Реалізація деяких заходів з реформування вже триває. Антимонопольний комітет України (АМКУ) працює над повною гармонізацією українського законодавства у сфері захисту економічної конкуренції зі стандартами ЄС, а також над плануванням Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014-2024 роки, зокрема, щодо розвитку економічної конкуренції та повноважень АМКУ у сфері ведення розслідувань. АМКУ підкреслює, що розвиток конкуренції вимагатиме наявності суддів із належною кваліфікацією та підготовкою для розгляду справ у сфері економічної конкуренції, прозорості надання державної підтримки, а також забезпечення незалежності АМКУ у здійсненні ним своїх повноважень у сфері ведення розслідувань.

60. **Загалом, було також запропоновано реалізувати ширшу реформу системи державного управління для зміцнення відповідальності в системі державного управління.** З огляду на поширену думку про те, що державна служба є роздутою та неефективною, серед пріоритетних завдань з реформування наші співрозмовники називали скорочення непотрібних державних служб та чисельності державних службовців. У зв'язку з цим багато заінтересованих осіб згадували про важливість децентралізації системи державного управління для підвищення ефективності системи. Водночас, зусилля, спрямовані на підвищення якості державних послуг мають передбачати запровадження жорстких професійних стандартів, посилену підготовку та підвищення оплати праці державних службовців. Підвищення заробітної плати та професійних стандартів у державному секторі покликані зробити державну службу більш привабливою та послабити гонитву за рентою. Було відзначено необхідність реформування чинної системи залучення кадрів з відокремленням функцій висування від функцій призначення. (Див. розділи I, II та IV цієї доповіді).

61. **I, нарешті, антикорупційні реформи та реформи судової системи також дуже часто згадувалися серед шляхів поліпшення загального ділового клімату.** (Див. розділи II та IV цієї доповіді).

D. Висновки щодо ділового клімату

62. **У світлі вищесказаного зрозуміло, що заінтересовані особи вважають законодавчу та нормативну базу господарської діяльності надмірно обтяжливою й такою, що негативно впливає на діловий клімат в Україні.** Як з'ясувалося за результатами дослідження, заінтересовані особи визнають, що нинішній уряд уже розпочав реалізацію кількох ініціатив з реформування у співробітництві з ними. Водночас, простір для подальших зусиль зі скорочення, оптимізації, спрощення та уточнення правової бази залишається значним. Зокрема, місія дізналася, що основним пріоритетом для багатьох заінтересованих осіб є керування здійсненням реформ з

авторитетного центру, заради забезпечення належної координації зусиль (як у межах уряду, так і між урядом, громадянським суспільством та діловою спільнотою), а також належного моніторингу поступу в реалізації реформ і відповідної звітності. Уряд прагне розв'язувати пов'язані з цим проблеми, зокрема, в контексті програми здійснення реформ в Україні, реалізація якої підтримується МВФ.

Потенційні напрямки дискусій щодо Програми МВФ

63. **Механізм координації реформ.** Необхідно створити централізований механізм координації, уповноважений забезпечувати належну координацію на високому рівні (як у межах уряду, так і між урядом, громадянським суспільством та діловими колами), а також загальний ефективний моніторинг поступу та звітування про нього. Одним із варіантів, що розглядаються, є утворення такого механізму на рівні Апарату Прем'єр-міністра України заради забезпечення обов'язковості процесу координації, моніторингу та звітності, запровадженого в рамках цього механізму, для всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади. Ще однією з можливостей могло б стати надання Прем'єр-міністром відповідних повноважень зі здійснення координації на рівні уряду міжвідомчій групі на чолі з відповідним міністром. Формальне рішення про створення такого механізму має бути ухвалене Кабінетом Міністрів відносно скоро: можливо, в рамках дискусій з представниками МВФ у рамках Першої перевірки виконання положень УБС.

64. **План дій з реформування.** Розглянутий у попередньому пункті координаційний механізм має забезпечити розроблення плану дій, спрямованого на скорочення, оптимізації, спрощення та уточнення законодавчої та нормативної бази господарської діяльності в Україні. Окремі міністерства та відомства повинні будуть надати свої пропозиції до плану дій по своїх сферах відповідальності. У рамках механізму координації має бути передбачений процес консультацій з діловою спільнотою та громадянським суспільством. Ключовим елементом цього плану дій має стати обстеження чинних законодавчих та нормативних вимог і визначення тих із них, що підлягають скороченню, оптимізації, спрощенню або усуненню з визначенням пріоритетів з точки зору змістовності їх впливу та строків виконання цих робіт. Розробка плану дій має здійснюватися у співробітництві з працівниками МВФ та інших міжнародних організацій. Під час опрацювання плану дій слід орієнтуватися на пошук відповідей на такі питання:

- Стосовно процесу законотворення та регулювання:
 - Яким чином можна зміцнювати прозорість і залучення громадськості до процесу формування законодавчої та нормативної бази, щоб уникнути її захоплення зацікавленими угрупованнями?
 - Чи існує потреба в оптимізації процесу законотворення та регулювання заради забезпечення ефективного узгодження законопроектів та проектів нормативних документів між відомствами та міністерствами, що їх розробляють, і парламентаріями з метою зниження потенційної ймовірності проблемних розбіжностей у положеннях або дублювання положень відповідних законів та нормативних актів?
 - Чи існує потреба у включенні оцінок регуляторного впливу до складу процесу законотворення та регулювання, і їх виконання в рамках зазначеного процесу?

- У відповідних галузях:
 - Чи існує потреба у спрощенні та ослабленні вимог щодо ліцензій та документів дозвільного характеру — де шукати належну рівновагу?
 - Чи доцільно обмежувати періодичність перевірок і ревізій, що проводяться різними контролюючими органами?
 - Чи доцільно здійснювати децентралізацію регулювання з її доведенням до місцевого рівня заради підвищення ефективності?

Цей захід міг би стати одним зі структурних орієнтирів (за кінцевий термін пропонується прийняти кінець жовтня 2014 року), що міг би бути обговорений під час дискусій за результатами Першої перевірки.

65. Моніторинг реалізації Плану дій та відповідна звітність Механізм координації має забезпечувати безперервний моніторинг поступу, досягнутого міністерствами та відомствами в реалізації плану заходів, та публікацію квартальних звітів про досягнутий поступ. Обговорення цієї міри можна було б продовжити під час наступних оглядів, можливо поквартальних, після ухвалення обговорюваного вище Плану дій на період реалізації УСБ.

66. Обмеження повноважень Генеральної прокуратури України на втручання в господарську діяльність за межами кримінального права. Можливим заходом може стати обмеження наглядових повноважень Генеральної прокуратури у сфері нагляду над сферою цивільного права та регулювання за межами кримінальних

питань. Це питання викликає занепокоєння також у Ради Європи, яка закликає до невідкладного реформування законодавчих основ діяльності ГПУ з метою перетворення цього інституту в орган, що відповідає європейським стандартам. Це питання можна було б включити до порядку денного дискусій під час наступних оглядів.

IV. Ефективність судової системи

A. Огляд наявної літератури

67. У рамках діагностичного дослідження було проведено вивчення наявних матеріалів, присвячених судовій владі та системі забезпечення виконання судових рішень в Україні. Література однозначно вказує на наявність в Україні величезних проблем у сфері примусової реалізації вимог у рамках цивільного та господарського права в судах і післясудового виконання постановлених судами рішень. Корпус доповідей та наукових робіт як з України⁴⁸, так і з інших країн⁴⁹ є багатим та охоплює тривалий період. У цих доповідях також задокументовано глибокі коментарі, зроблені міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи через свою Венеціанську комісію та через Комісара Ради Європи з прав людини. Серед цих міжнародних організацій є й Європейський Союз (ЄС), і Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР).⁵⁰ Вельми примітною характерною рисою цих

⁴⁸ Див., зокрема, М. Мельник, *Збереження судової системи у нинішньому стані вигідне владі* (Центр ім. Разумкова), 1 листопада 2013 р.; *Центр суддівських студій, Моніторинг незалежності суддів*, Доповіді 2011 і 2012 рр.; Ігор Коліушко, Р. Куйбіда, *Конституційні зміни: як відвернути загрозу незалежності судової влади* (Центр політико-правових реформ), 17 вересня 2013 р.; Радіо Свобода, *Судова реформа за псевдонімом* (Харківська правозахисна група), 22 серпня 2013; Див. також, зокрема, Olga Hrubá, *Judicial independence in Ukraine, Poland and Romania – Compliance with Copenhagen Criteria* («Незалежність судів в Україні, Польщі та Румунії — дотримання Копенгагенських критеріїв»), Central European University, March 29, 2013; і Maria Popova, *Politicized justice in emerging democracies: a study of courts in Russia and Ukraine* («Політизована юстиція в молодих демократіях: дослідження судів у Росії та Україні») (New York: Cambridge University Press) 2012;.

⁴⁹ Див., наприклад, M. Natorski, *Reforms in the judiciary of Ukraine: domestic practices and the EU's policy instruments* («Реформування судової влади України: вітчизняна практика та інструменти політики ЄС»), East European Politics, Vol. 29, Issue 3, May 13, 2013; W. Tiede and O. Rennals, *Recent Developments in the Ukrainian Judicial System and the Impact of International and European Law* («Ситуація, що склалася в судовій системі України, й вплив міжнародного та європейського права»); *Eastern European Politics and Societies*, Vol. 26, Issue 1, February 2012.

⁵⁰ Див. висновки Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), 2011–2013 роки. Крім того, див. Доповіді Комісара Ради Європи з прав людини за результатами візитів в Україну (листопад 2011 року та грудень 2006 року). Спеціальні доповіді Ради Європи по Україні, у тому числі *Comments on the "Consolidated draft law" on the restoration of trust in the Judiciary of Ukraine* («Зауваження з приводу «Консолідованого проекту закону про відновлення довіри до судової влади в Україні»), March 31, 2014, та *Non-enforcement of domestic judicial decisions in Ukraine: general measures to comply with the European Court's judgments* («Невиконання національних судових рішень в Україні: загальні заходи з забезпечення дотримання рішень Європейського суду»), June 13, 2007; Див. також: ЄБРР, *Commercial Laws of Ukraine. An assessment by the EBRD* («Господарське право України. Оцінка ЄБРР»), 2011; Z. Mylovanova, F. Rackwitz, and O. Volynets, *Debt Enforcement and Insolvency in Ukraine, EBRD Law in transition. Debt enforcement in times of uncertainty*. («Законодавство в процесі змін. Стягнення заборгованості в часи невизначеності.»), 2010; *EBRD Insolvency Law Assessment Report* («Доповідь про оцінку закону про неплатоспроможність») (2009 та 2002 року); F. Dahan, E. Kutenicova, J. Simpson, *Enforcing secured transactions in central and eastern Europe: An Empirical Study* («Забезпечення виконання забезпечених правочинів у країнах

(continued)

джерел попри розмаїття їх походження та характеру є консенсус навколо викликів у царині забезпечення виконання вимог у сфері цивільного та господарського права в Україні.

68. У наявній літературі висвітлено все коло проблем, що стоять перед судовою системою та системою виконання судових рішень, в тому числі, зазначені нижче ключові проблеми:

- **«Захоплення державою» та здійснення зовнішнього впливу на судову владу,** зокрема, через процес призначення суддів, який критикували як інструмент корумпованого та неналежного політичного впливу.⁵¹ У доповідях також критикуються заходи дисциплінарного нагляду та початкове призначення суддів на п'ятирічний період (який у міжнародних доповідях називають «випробувальний») як засоби зовнішнього впливу.⁵²
- **Слабкість організації судової системи,** що виявляється в зростанні кількості судів різних рівнів та призводить тим самим до серйозних проблем, пов'язаних з дублюванням юрисдикції та неясністю щодо того, якому судові є підвідомчими справи з певних питань. Як у вітчизняній, так і в міжнародній літературі суворо критикується чотирирівнева судова система з численними касаційними судами та слабким Верховним Судом.⁵³ Венеціанська комісія поставила під сумнів обґрунтованість утворення великої кількості рівнів, вважаючи, що це «виходить за межі прагнення створити ефективнішу судову систему».⁵⁴

Центральної та Східної Європи: емпіричне дослідження»), EBRD Law in Transition; Див. також: V. Simonenko, *Judicial ethics and problems of its implementation in Ukraine* («Судова етика та проблеми її впровадження в Україні»), УНЗ ООН-ОЕСР, 2012. Див. також доповіді, складені за результатами проектів ЄС, USAID та інших організацій з надання технічної допомоги у сфері юстиції.

⁵¹ Див. Пленум Верховного Суду України, Постанова №1 від 11 квітня 2014 року; Висновок Венеціанської комісії №722/2013 від 15 червня 2013 р., CDL-AD (2013)014), §§ 28 та 29; і Висновок Венеціанської комісії № 403/2006, від 22 червня 2007 р. (CDL-AD (2007) 028).

⁵² Див., наприклад, Консультативна рада європейських суддів, Висновок № 1 щодо стандартів незалежності судових органів та незмінюваності суддів (2001 р., § 48), який містить заклик до України скасувати п'ятирічний випробувальний період для суддів. Цей погляд однозначно підтримав і Пленум Верховного Суду України в Постанові №1 від 11 квітня 2014 року. Щодо зловживань дисциплінарними повноваженнями див. Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 27 травня 2013 року (Заява № 21722/11)

⁵³ Див. Пленум Верховного Суду України, Постанова №1 від 11 квітня 2014 року; Висновок Венеціанської комісії №722/2013 та Висновок Венеціанської комісії №588/2010 від 18 жовтня 2010 року, (CDL-AD (2010) 029).

⁵⁴ Висновок Венеціанської комісії №588/2010, стор. 9. Крім того, Висновок Венеціанської комісії №722/2013, пункти 45 та 63. Цитату про колізію юрисдикцій взято з висновку Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи № 588/2010 (Висновок Венеціанської комісії № 588/2010). Повідомлялося, що окремих Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ було створено навмисно,

(continued)

- **Процесуальні вади**, котрими часто зловживають сторони судового розгляду, що призводить до перевантаженості судів та утворення черг нерозглянутих справ.
- **Слабкість забезпечення виконання судових рішень** за результатами розгляду цивільних і господарських справ. Склалася загальна думка про те, що основні виклики пов'язані не з законодавчою базою, а з неналежним виконанням її положень відповідними органами, включаючи Державну виконавчу службу (ДВС).⁵⁵
- **Слабкі професійні стандарти та недоброчесність**, свідченням чого є процеси підбору суддів, дисциплінарний процес та інституціоналізована корупція.

В. Дискусії, проведені під час діагностичного дослідження

Загальні спостереження

69. **Проблеми з виконанням рішень у цивільних та господарських справах в Україні, про які йдеться в наявних джерелах, було підтверджено під час дискусій, що відбувалися під час діагностичного дослідження.** Склалося чітке враження, що суди та режим виконання судових рішень загалом є нерезультативними і що характерною їх рисою є те, що майже всіма вони сприймаються як корумповані. Ці інститути практично не користуються довірою громадськості або ринку як незалежні, послідовні, пунктуальні або прозорі у здійсненні розгляду справ або виконанні судових рішень, зокрема, у цивільних та господарських справах. Наші співрозмовники часто згадували про усталені схеми справляння неналежного впливу на суди та ДВС ззовні через посадових осіб в уряді та парламенті. Вважається, що такий вплив спрямований на одержання невинуватених переваг на ринку потужними угрупованнями політичних та економічних еліт. Провідні представники політичних кіл та ринку перетворили суди та виконавчу службу на інструменти маніпулювання ринком шляхом витискання конкурентів, розбудови монополій, узаконювання шахрайських та незаконних експропріацій або сприяння грабіжницьким оборудкам. Суди часто використовуються для узаконювання корпоративного рейдерства. На практику зовнішнього впливу вказують численні повідомлення з авторитетних джерел про те, що для призначення на посаду судді або прокурора необхідно сплачувати певні

щоб обійти тодішній Верховний Суд (голова якого був політичним супротивником президента Януковича), щоб забезпечити розгляд справ, делікатних у політичному сенсі, лояльними тодішньому президентові суддями. Див. М. Ророва, *Politicized Justice* (2012:12).

⁵⁵ Carsten Mahnke and Jos Uitdehaag, *Enforcement Matters. Enforcement in the Ukraine* («Виконання є важливим. Виконання судових рішень в Україні»), ЄС і Консорціум під керівництвом WYG International; EBRD, *Law in Transition, Debt Enforcement in Times of Uncertainty*, 2010; EBRD, *Law in Transition: Towards Better Courts*, 2010; Leigh Turner (колишній Посол Сполученого Королівства в Україні), *Why Ukraine needs judicial reform* («Чому Україні потрібна судова реформа»), *Kyiv Post*, June 23, 2010. Див. РС: *Non-enforcement of domestic judicial decisions in Ukraine* (Про невиконання державними органами постановлених судами рішень).

суми ключовим політичним гравцем. Окрім корупційних викликів та браку незалежності, серед найбільших викликів, що стоять на шляху виконання рішень у цивільних та господарських справах заінтересованими особами зазначалися складна структура судової влади, неефективність судових процедур та непрацююча система виконання судових рішень

70. Очевидно, що проблеми, пов'язані з розглядом цивільних та господарських справ, і виконанням рішень у них, несприятливо впливають на економічну активність. Зокрема, на одній із зустрічей згадувалося про обмеження ринку оренди через неможливість виселення наймачів, що не вносять плату. На іншій зустрічі згадувалося система передоплати послуг, що має на меті звести до мінімуму кількість випадків невиконання зобов'язань, але призводить до зростання транзакційних витрат і стримує розвиток ринку. Банки згадували про виснажений ринок іпотечних кредитів, з якого пішли деякі провідні банки, зокрема, через неможливість звернення стягнення на заставне майно. Сектор малого та середнього бізнесу (МСБ) в Україні є на диво слабким, що частково можна пов'язати з нездатністю малих підприємств забезпечити виконання своїх вимог.

71. Загалом, якщо вести мову про виявлені проблеми, можна виділити п'ять різних категорій цих проблем: (1) «захоплення державою» та зовнішній вплив; (2) організація судової системи; (3) судова процедура; (4) виконання судових рішень і (5) професійна доброчесність.

Питання, що підіймаються

«Захоплення державою» та зовнішній вплив

72. Заінтересовані особи підкреслювали, що брак незалежності є чи не найголовнішим чинником неефективності судової влади. Попри те, що незалежність судів в Україні передбачено Конституцією, авторитетні міжнародні агенції та національні спостерігачі мають сумніви щодо достатності її закріплення в законодавстві і на практиці. Вони доводять, що Конституція застосовується в спосіб, що суперечить її ж букві та духу.⁵⁶ Численні положення законів про судову систему вважаються такими, що порушують Конституцію. Вони також суперечать зобов'язанням, узятим Україною на себе за різними договорами, зокрема, за

⁵⁶ Призначення суддів Верховною Радою та 5-річний випробувальний період (стаття 128 Конституції України), а також метод формування Вищої ради юстиції (органу управління судовою системою — стаття 131), як здається, суперечать положенням статті 126. Стаття 126 встановлює: «Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється».

Європейською конвенцією з прав людини (ЄКПЛ).⁵⁷ Угода про асоціацію між Україною та ЄС, підписана 27 червня 2014 року, також містить відповідні положення.⁵⁸

73. Порядок призначення суддів розглядається як ключовий інструмент руйнування їх незалежності. Першим засобом контролю є порядок призначення членів органу управління судовою системою (Вищої ради юстиції), більшість членів якої призначаються несудовими органами. Вища рада юстиції є важливим органом, котрий відповідає, зокрема, за призначення суддів та їх дисципліну.⁵⁹ Наступним засобом контролю є «передплата», котру, як повідомляють, доводиться здійснювати на користь депутатів парламенту та інших осіб для того, щоб бути призначеним на посаду судді. Це створює ситуацію, в якій судді є скомпрометованими від моменту свого призначення. Стверджується, що суддям, призначеним у такий спосіб, важко розглядати справи у сфері з корупцією та й загалом забезпечувати незалежність по відношенню до справ, що надходять до них, або до проблем, із якими стикається судова влада. Ще одним інструментом обмеження незалежності є встановлений Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» п'ятирічний строк першого призначення суддів. Після цього суддя може бути призначений Верховною Радою України на посаду безстроково. Широко розповсюдилася думка про те, що це повноваження є дискреційне і використовується для забезпечення лояльності та слухняності суддів.

Організація судової влади

74. Проведені під час дослідження дискусії вказали на ще одне важливе джерело неефективності роботи судової влади, а саме на її надто складну та нековирну структуру. Зокрема, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений за попереднього уряду (Президентом і Парламентом) у 2010 році, сприймається як розроблений спеціально для сприяння «захоплення державою» та справляння зовнішнього впливу. Цим законом було утворено додатковий Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ як касаційний

⁵⁷ Стаття 6 Європейської конвенції з прав людини передбачає право громадян на розгляд «незалежним і безстороннім» судом.

⁵⁸ Стаття 14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, політична частина якої була підписана 21 березня 2014 року, передбачає: «Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості, та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод».

⁵⁹ Вища рада юстиції направляє відповідні подання Президентові України та Верховній Раді України (відповідно для першого та безстрокового призначення), а також подання щодо звільнення суддів, а отже є критично важливим фільтром у рамках цього процесу. (Стаття 131 Конституції України).

суд (поряд із Вищим адміністративним судом і Вищим господарським судом України, котрі вже існували на той час). А на самій горі цих численних касаційних судів є Верховний Суд, чий фактичні повноваження було відповідно звужено.

75. Складна структура судової влади призводить до виникнення проблем, пов'язаних із надмірною тривалістю розгляду справ, конфліктів з приводу підвідомчості, юридичної невизначеності, сутяжництва та зростання видатків бюджету. У більшості країн судова система має три рівні. Запровадження четвертого рівня саме по собі є запрошенням до тривалого розгляду справ. Крім того, дублювання підвідомчості за можливості подання позову до кількох судів одночасно призводить до виникнення внутрішнього інституційного конфлікту. Зокрема, у зв'язку з тим, що підвідомчість справи не завжди можна легко визначити, іноді позови подавалися до одного суду, й лише в суді останньої інстанції позивач дізнавався про те, що позов мав бути поданий до іншого суду, і йому доводилося знов проходити через весь судовий процес у такому іншому суді. Така ситуація сприяє юридичній невизначеності. Юридичній невизначеності, крім того, сприяють ситуації, в яких жоден суд не вважає певні справи підвідомчими собі, стверджуючи, що вони є підвідомчими іншому суду. Проблеми навколо підвідомчості надають сторонам судових процесів можливість подавати в один суд зустрічні позови на позов, поданий до іншого суду. Така ситуація лише сприяє сутяжництву, призводячи до зростання навантаження на суди. Врешті-решт, наявність у кожної судової вертикалі власної інфраструктури та систем підтримки призводить до зростання державних видатків та падіння ефективності судової системи в цілому.

76. Наші співрозмовники вказали, що складність судової системи не обмежується наявністю в ній чотирьох рівнів, а виявляється також у структурі загального управління системою. На найвищих рівнях судовою системою керують різні ради, тоді як роль Голови Верховного Суду та самого Верховного Суду України є досить обмеженою. Ключову роль в управлінні судовою системою відіграють Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Вони вповноважені ініціювати відбір та призначення суддів, їх просування по службі, вжиття дисциплінарних заходів до них та звільнення. Повноваження цих органів значною мірою перетинаються скрізь, крім просування по службі (відповідні повноваження має лише Вища кваліфікаційна комісія суддів України). У зв'язку з цим Рада Європи відзначала неможливість чіткого визначення завдань та обов'язків кожного з цих органів.⁶⁰ Крім того, Вища рада юстиції складається з представників несудових органів, а це дає підстави ставити під сумнів її незалежність і безсторонність. Верховний Суд

⁶⁰ Висновок Венеціанської комісії №588/2010, § 50. Див. також, Висновок Венеціанської комісії №401/2006 про проект закону «Про судоустрій» та проект закону «Про статус суддів в Україні», 20 березня 2007 року, (CDLAD(2007)003), § 22 та подальші пункти.

України вважає таку ситуацію проблемною, а Європейський суд з прав людини визнав її порушенням зобов'язань України за міжнародними договорами.⁶¹ Врешті-решт, Голова Верховного Суду заявив, що на своїй посаді він не має офіційних повноважень, необхідних для управління судами або справляння ефективного впливу на їх діяльність.

Судова процедура

77. Під час дослідження було з'ясовано, що вади процесуальних норм створюють стимули до ухиляння від виконання договорів (включаючи погашення боргів) і сприяють слабкості культури розрахунків в Україні. Боржники знають про юридичні вади як самої правової бази, так і її реалізації, що ускладнює виконання судових рішень, зокрема, з таких причин:

- Не існує спрощеної процедури звернення стягнення на заставлене майно. Будь-який державний орган або приватний суб'єкт, який має забезпечене примусовим виконанням право (наприклад, іпотеки або застави), зобов'язаний спочатку одержати судові рішення, перш ніж звертати стягнення на нього. Ця вимога застосовується навіть до Державної виконавчої служби, котра відповідає за виконання судових рішень, і до податкових органів, коли мова йде про стягнення несплачених податків. Податкові органи не мають права заарештувати банківський рахунок: спочатку вони зобов'язані одержати судові рішення. Непогашення вимог (навіть безспірних) змушує державних і приватних кредиторів завжди подавати позови до суду. Це заохочує боржників до оспорювання відповідних вимог, навіть якщо спочатку вони вважали їх безспірними, лише щоб відстрочити платіж.
- Забезпечувальні заходи застосовуються рідко. Законодавством України передбачена ціла система забезпечувальних заходів (накладання арештів тощо). Наші співбесідники, однак, скаржилися, що хоча кредитори, як правило, подають клопотання про застосування забезпечувальних заходів, суди роблять це дуже неохоче. Це дає боржникам змогу користуватися активами аж до вирішення судової справи по суті, що не сприяє дотриманню вимог боржником і суттєво підвищує ризик вимивання активів.

⁶¹ ЄСПЛ, Справа «Олександр Волков проти України», 27 травня 2013 року. Розглядаючи цю справу, суд дійшов висновку про те, що Вища рада юстиції не відповідає критеріям статті 6 Європейської конвенції з прав людини, зокрема, в тому, що стосується незалежності та безсторонності. Суд також дійшов висновку про те, що зроблений висновок рівною мірою стосується як ситуації, котра існувала до 2010 року, коли більшість членів Вищої ради юстиції не були суддями, так і ситуації після 2010 року, коли судді становили більшість членів Вищої ради юстиції, на підставі того, що таких членів призначають несудові органи.

- Відсутній режим або практика застосування штрафних збитків або відшкодування втрачених прибутків. Наші співрозмовники скаржилися на те, що суди України неохоче застосовують компенсацію збитків у випадку порушення договорів у формі відшкодування чи то штрафних збитків, чи то втрачених прибутків.
- Тягар доведення для боржника є легким. У справах зі стягнення податків боржникові достатньо заявити про свою незгоду з вимогою, після чого тягар її доведення переходить до податкових органів.⁶²

78. Боржники користуються процесуальними вимогами для затягування розгляду справ та, відповідно, затримки виконання договорів з таких причин:

- Відсутність ефективних перешкод на шляху апеляційного оскарження. Мало що може завадити поданню апеляційної скарги на судові рішення. Це закупорює апеляційні та вищі спеціалізовані суди та призводить до значних затримок, тривалість яких у випадку Вищого адміністративного суду України може становити до 3 років. Такі затримки сприяють тим боржникам, які не є законослухняними.
- Судове провадження коштує недорого, а часто буває й безкоштовним. Попри те, що на папері існує ціла система судових зборів, судові провадження в цивільних та податкових справах досі значною мірою субсидуються платниками податків.⁶³ Установлено численні пільги, що передбачають звільнення від сплати збору. Такі пільги встановлено для 24 різних груп, включаючи велику кількість державних органів. Крім того, для певних процедур передбачено відшкодування судових зборів (зокрема, у випадку відхилення позову з процедурних підстав). Крім того, судові збори справляється в однаковому розмірі: при розгляді судових справ сторонам доводиться сплачувати однакову суму збору незалежно від розміру позовних

⁶² Закон надає платникам податків оскаржувати рішення про донарахування податку або справляння штрафу у випадку затримки сплати. Обґрунтовувати таку скаргу необов'язково. У такому випадку податковим органам доводиться самим аргументувати підстави для донарахування податку або стягнення штрафу. Судді вважають такий режим проблематичним: Необов'язковість обґрунтування заперечень справляє подвійний вплив, одночасно (1) збільшуючи кількість заперечень з боку платників податків (причому, як мінімум, деякі з них можуть бути безпідставними) та (2) покладаючи на податкові органи необхідність забезпечення широкомасштабного захисту в судах. Оскільки податкові органи змушені враховувати всі можливості, такий режим є дуже обтяжливим як для них самих, так і для судів.

⁶³ Відношення судових зборів до судових видатків в Україні є другим з кінця серед 47 країн, що розглядалися. Чим меншим є це відношення, тим більше доводиться сплачувати платникам податків, котрі, фактично, субсидують судові процеси. Україна, де це відношення становить 3,5%, є нетиповим явищем навіть у порівнянні з іншими країнами регіону. (Порівняйте цей показник, наприклад, із 52% в Болгарії та 76,7% у Сербії). Див. СЕРЕJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of Justice* («Європейські судові системи. Ефективність та якість судочинства»), видання 2012 року, Розділ 3.5: Доходи судової системи, стор.76-81.

вимог або донарахованого податку, а також незалежно від того, чи є позивач фізичною або юридичною особою. Крім того, у випадку апеляційного оскарження сума судових зборів є меншою, причому розмір судових зборів в апеляційних судах становить половину від розміру судового збору в окружних судах. Це також сприяє зняттю розгляду судових справ шляхом використання апеляцій.

- Законом не встановлено «законну процентну ставку». З огляду на високий рівень інфляції зняття судового розгляду є прибутковим завдяки відсутності законної процентної ставки, що сприяє зниженню реальної вартості боргу.

79. Попри те, що процесуальні вади, що розглядалися вище, сприяють зростанню навантаження на суди, результативних засобів альтернативного позасудового врегулювання не існує.

- Результативних альтернативних систем врегулювання спорів (АВС) не існує. Медіація є практично невідомою попри те, що законодавство України її передбачає. Арбітражний розгляд застосовується, але в дуже помірних масштабах і не справляє реального впливу на ринок.⁶⁴ Така ситуація є природним наслідком дії стимулів, про які йшлося вище: у боржників немає справжніх фінансових або процесуальних стимулів, які спонукали б їх використовувати засоби АВС.
- Не передбачено особливий режим розгляду типових та дрібних позовів, що є обтяжливим як для ринку, так і для органів стягнення. Законодавство України передбачає можливість звернення стягнення на заборгованість у випадку її нотаріального оформлення, але цей метод використовується рідко.

80. Забезпеченню виконання вимог договорів та погашенню боргів заважає доступність для боржників інструментів, які фактично блокують судове провадження.

- Часто використовується такий інструмент, як фіктивне банкрутство. Воно використовується як виверт для уникнення погашення заборгованості, оскільки при відкритті провадження у справі про банкрутство встановлюється мораторій на погашення боргів, навіть якщо банкрутство не оголошувалося. Боржники

⁶⁴ Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва має службу АВС для врегулювання спорів між юридичними особами та державними органами. Її юрисдикція, однак, стосується лише спорів з приводу оформлення ліцензій. Згадувалося, що за рік ця служба розглядає близько 400 справ, і близько 60% рішень виносяться на користь суб'єктів господарювання, а не держави.

подають фіктивні заяви про неплатоспроможність, а потім відмовляються від них, коли мають таку змогу.

- Неможливо забезпечити виконання цивільних вимог, висунутих проти державних органів або державних підприємств. Законодавством України, фактично, встановлено мораторій на задоволення цивільно-правових вимог проти таких органів чи підприємств, у яких частка держави у статутному капіталі перевищує 25%.⁶⁵

81. **І, нарешті, в Україні немає реєстру злісних боржників.** Його відсутність ускладнює визначення компаніями кредитної історії нових клієнтів. Це заохочує кон'юнктурне ставлення серед боржників: деякі боржники переходять від однієї компанії до іншої, залишаючи за собою цілий ланцюжок невиконаних зобов'язань.

Виконання судових рішень

82. **Склався загальний консенсус навколо того, що в країні не забезпечено систематичне виконання судових рішень у цивільних та господарських справах.** Заінтересовані особи вважають, що Державна виконавча служба (ДВС) не застосовує всі доступні їй засоби. Звучать скарги з приводу того, що ці засоби якщо й застосовуються, то суто вибірково та, зазвичай, із порушенням строків, передбачених законодавством. Зовнішній вплив, інституціоналізована корупція та складність правового процесу — ось ключові чинники, що знижують ефективність роботи ДВС.

- **Зовнішній вплив.** Наші співрозмовники відзначили наявність втручання з боку інших органів у роботу ДВС — зокрема, з боку Генеральної прокуратури, котра використовує свої широкі наглядові повноваження, які виходять далеко за межі системи кримінальної юстиції. Втручання також виражається в культурі навмисного невиконання державними органами судових рішень.
- **Складна юридична процедура.** Згідно з законодавством України судові рішення не передбачає його примусового виконання як такого. ДВС має одержати додатковий документ, щоб здійснити примусове виконання. Ця вимога вважається такою, що надмірно ускладнює виконавчий процес.

83. **Інші проблеми пов'язані з проблемами, пов'язаними з рівнем витрат учасників судового провадження та забезпеченням підзвітності дій ДВС.**

- **Витрати.** Структура витрат на виконання судових рішень може відохотити стягувача від примусового виконання судового рішення. Це пов'язано з тим, що витрати складаються як із установленого законом збору (що визначається як фіксована процентна частка розміру позовної вимоги), так і витрат на

⁶⁵ Закон України № 2864-III «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 року.

виконання (без верхнього ліміту). Таким чином, хоч витрати на примусове виконання можуть у разі невеликих позовних вимог бути мінімальними, у разі великих позовних вимог витрати на примусове виконання виявляються досить великими.

- **Підзвітність.** Учасники судового провадження практично нічого не можуть зробити з державним виконавцем, який не виконує свою роботу. Незважаючи на наявність правил, які дозволяють учасникам судового провадження подавати клопотання про заміну виконавця, досвідчені адвокати відзначили, що ДВС на практиці, як правило, відхиляє такі клопотання, не звертаючи уваги на їх обґрунтованість.

84. **Існує ще одна група проблем, які мають внутрішній по відношенню до ДВС характер.**

- **Робоче навантаження, заохочення та бюджетні аспекти.** ДВС визнає багато проблем, про які йшлося вище, але вказує на те, що вони частково пов'язані з низкою серйозних викликів у здійсненні діяльності служби. Першим таким викликом є велике навантаження на працівників. ДВС у 2013 році мала 8 мільйонів справ до виконання — від 2 000 до 3 000 справ на рік на виконавця. Другим викликом є вельми незадовільна структура оплати праці, котра практично не містить заохочувальних компонентів. Виконавці отримують однакову заробітну плату без урахування ефективності їхньої роботи. Третій виклик — це недостатність операційного бюджету служби для задоволення її потреб, у тому числі для відстежування активів.

Професійна доброчесність

85. **В українському суспільстві та на ринку склалася думка, що характерною рисою судової системи та ДВС є всепроникна корупція.** Як було показано вище, купівля посад у судовій системі ставить доброчесність суддів під загрозу від самого початку. Кажуть, що внесена передоплата необхідно відшкодовувати, внаслідок чого судді не мають можливості змінити корупційний «статус-кво» Надходили повідомлення про те, що платежі з суддів вимагають не лише під час призначення, але й на постійній основі.⁶⁶ Ще одним проявом недостатньої професійної доброчесності є розподіл справ. Останніми роками було запроваджено систему випадкового комп'ютеризованого розподілу справ. Ця система мала на меті обмежити можливість здійснення зовнішнього впливу на результати судових рішень шляхом спрямування справ на розгляд до певних суддів. Водночас, під час обговорень декілька наших співрозмовників відзначили можливість маніпуляцій комп'ютеризованою системою та

⁶⁶ Стаття (українською мовою), опублікована на сайті «Української правди» в листопаді 2013 р. Розміщена в Інтернеті за адресою <http://www.pravda.com.ua/news/2011/11/30/6800310>.

стверджували, що зовнішній вплив на розподіл справ триває й надалі. Що стосується ДВС, то заінтересовані особи до основних проблем віднесли інституціоналізовану корупцію. Працівникам ДВС платять за прискорення або уповільнення виконання рішень, або для того, щоб вплинути на певні етапи процесу виконання судових рішень на зразок оцінки активів. Стверджується, що в ДВС застосовуються схеми, що уможливають шахрайське захоплення приватних або корпоративних активів державними виконавцями. Інші проблеми більш загального характеру, пов'язані з корупцією, обговорюються в розділі II цієї доповіді.

Пропозиції щодо реформування

86. **На додачу до закликів, що звучать з боку громадянського суспільства, ділової спільноти та міжнародних партнерів України, новий уряд та судова влада відверто визнають наявність потреби в серйозному реформуванні судової системи та процесу виконання судових рішень.** Реалізація програми реформ ведеться активно, але багато чого досі залишається невиконаним. Наріжним каменем програми реформ є взаємодія уряду з громадянським суспільством, зокрема, через Центр підтримки реформ, котрий є спільною робочою групою уряду та громадянського суспільства. Цей центр має 17 робочих груп, кожна з яких працює в певному напрямку. Серед цих напрямків є й судова реформа та виконання судових рішень, причому програма реформування, як стверджується, має чотири загальних завдання, котрі докладніше обговорюються нижче.

87. **Першим завданням є розв'язання проблеми «захоплення державою» та зовнішнього впливу.** Як уже відзначалося вище, новий уряд успадкував систему, в якій політичні гілки влади, фактично, напряду контролюють судову владу. У зв'язку з цим програма реформування спрямована на підкріплення положень конституції, що гарантують незалежність судової влади, забезпечення дотримання Конституції та виконання зобов'язань за різними договорами. Одним із конкретних завдань є реформування процесу призначень у спосіб, що забезпечує ініціювання призначень самою судовою владою. Ще одна з ключових пропозицій передбачає скасування випробувального строку при першому призначенні суддів. З цією метою, влада внесла у квітні 2014 року проект закону про внесення змін до Конституції. Напередодні президентських виборів у травні 2014 року цей законопроект було відкликано. Після виборів (червень-липень 2014 року) уряд вніс новий законопроект. Цей новий проект закону про внесення змін до конституції не передбачає, однак, реформування судової влади. Багато співрозмовників стверджували, що шкодують з приводу цього та намагатимуться виправити ситуацію.

88. **Другим завданням є внесення необхідних змін в організацію судової системи та процесуальне законодавство з метою забезпечення ефективного, послідовного, своєчасного та результативного врегулювання спорів.** Основним напрямком реформи є повернення до трирівневої судової системи, що існувала до

2010 року. Крім того, розглядається можливість запровадження позасудових або прискорених процедур врегулювання спорів.

89. Третім завданням є поліпшення ситуації у сфері виконання судових рішень. Нормативну базу у сфері виконання судових рішень вивчає Центр підтримки реформ — утворена урядом спільна робоча група у складі представників уряду та громадянського суспільства. ДВС підтримує скасування наглядових повноважень Генеральної прокуратури України у сфері цивільного права згідно з міжнародними рекомендаціями та проектами законів України, що вже подані на розгляд у Верховну Раду України.⁶⁷ Одним із результатів діяльності спільної робочої групи стала розробка проекту закону про часткову приватизацію виконавчої служби. Цей законопроект відповідає попереднім рекомендаціям, що надавалися в цій сфері.⁶⁸ Крім того, уряд розробив систему електронних аукціонів. Пілотний проект проведення таких аукціонів здійснюється поетапно.⁶⁹ Заінтересовані особи вітали реалізацію цього проекту. Його мета полягає в максимальному нарощуванні обсягів стягнень за рахунок скорочення потенційних можливостей для шахрайства на етапі ліквідації активів.

90. Четверте завдання полягає у зміцненні законодавства у сфері боротьби з корупцією для зміцнення професійної доброчесності судів та ДВС. Зокрема, уряд забезпечив ухвалення закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», яким було зупинено повноваження й розпущено склад Вищої ради юстиції, звільнено голів та заступників голів районних судів та інших посадових осіб.⁷⁰ Закон також передбачає створення спеціальної комісії з перевірки суддів. Під час дослідження з'ясувалося, що протягом останніх років було зроблено чимало кроків, спрямованих на зміцнення професійної доброчесності в судовій системі. Ці кроки заслуговують на подальшу підтримку та розвиток. До них можна віднести подальшу професіоналізацію

⁶⁷ Проект закону «Про Генеральну прокуратуру України» пройшов друге читання у відповідному комітеті Верховної Ради 4 червня 2014 року і був рекомендований для розгляду в другому читанні. Ухвалення його Верховною Радою в другому читанні ще не відбулося. Цей законопроект передбачає зняття з прокуратури наглядових повноважень у сфері цивільного права, але містить чимало інших положень, котрі багато спостерігачів вважають незадовільними.

⁶⁸ Див., наприклад, Mahnke & Uitdehaag, *Enforcement Matters*.

⁶⁹ Внаслідок Постанови Кабінету Міністрів України № 332-4 (1 квітня 2014 р.) в Києві, Вінницькій, Дніпропетровській та Львівській областях стала до ладу система електронних аукціонів. За постановою Кабінету Міністрів України № 575-р (11 червня 2014 р.), ця система також впроваджена в Запорізькій, Івано-Франківській, Одеській, Харківській та Чернігівській областях. SES повідомляє, що в базу даних внесено 1506 позицій вилученого рухомого і нерухомого майна, загальна оціночна вартість яких становить 346300000 грн, з яких з аукціону було продано активів на суму понад 9 мільйонів гривень.

⁷⁰ Закон передбачає, що повноваження членів Вищої ради юстиції (крім тих, хто є членом за посадою) і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зупиняються, а голови і заступники голів вищих спеціалізованих судів, апеляційних і місцевих судів, а також керівники й заступники керівників секретаріату вищих спеціалізованих судів та секретарі палат апеляційних судів звільняються від їхніх адміністративних функцій.

системи призначення суддів із запровадженням об'єктивних стандартів та процедур анонімного тестування, ухвалення Кодексу суддівської етики у 2012, а також форм подання скарг на неналежні дії з боку працівників судової влади та запровадження процесу їх розгляду Міністерством юстиції України у 2008 році.⁷¹ Що стосується ДВС, то, як відзначалося вище, спільна група уряду та громадянського суспільства працює над загальним переглядом системи виконання судових рішень. (Інформація більш загального характеру подана в розділі II цієї доповіді).

С. Висновки щодо судової системи та виконання судових рішень

91. На підставі умов, описаних вище, за результатами діагностики було зроблено висновок про необхідність здійснення масштабного реформування судової влади та системи виконання судових рішень для забезпечення результативного, послідовного, своєчасного та прозорого врегулювання спорів. У зв'язку з цим уряд та судова влада прагнуть забезпечувати здійснення необхідних реформ, зокрема, в контексті програми, реалізація якої в Україні підтримується МВФ.

Потенційні напрямки дискусій щодо Програми

92. «Захоплення державою» та зовнішній вплив Для розв'язання проблеми «захоплення державою» та зовнішнього впливу необхідно розглянути можливість вивчення та обговорення таких питань:

- Роль зовнішніх чинників (у т. ч. Верховної Ради) у призначенні та звільненні суддів.
- Початковий 5-річний строк призначення суддів («випробувальний період»).
- Склад органів управління судовою системою, які беруть участь у процесах призначення та звільнення суддів.
- Роль Генеральної прокуратури за межами системи кримінальної юстиції та, зокрема, її роль у здійсненні нагляду над діяльністю судів та ДВС.

Робота за цими напрямками вже ведеться, а інші міжнародні організації (зокрема, Європейська Комісія та Рада Європи), які мають більш широкий мандат у цій сфері, ніж МВФ, активно обговорюють напрямки реформування. У зв'язку з цим уряд усвідомлює, що для визначення доцільності та порядку включення підходів до вирішення проблеми зовнішнього впливу на судову владу у програму, що

⁷¹ Рада суддів України і Державна судова адміністрація України, «Стратегічний план розвитку судової гілки влади України на 2013-2015 рр», (FAIR-USAID), грудень 2012 р. XI З'їзд суддів України (22 лютого 2013 р.) ухвалив Кодекс професійної етики суддів. Мін'юст більше не має наглядових повноважень щодо судів.

реалізовуватиметься за підтримки МВФ, потрібні подальші консультації та обговорення з МВФ.

93. **Організація судової влади.** Для розв'язання проблеми організації судової влади необхідно розглянути можливість вивчення та обговорення таких питань:

- У тісному співробітництві з Верховним Судом України, Вищою радою юстиції, іншими відомствами за потреби (можливо, наприклад, ВАСУ) й громадянським суспільством розробити план дій (у тому числі, законопроекти) з таких питань:
 - Повернення до трирівневої судової системи та спрощення визначення підвідомчості з метою забезпечення ефективності, послідовності, своєчасності та результативності судочинства.
 - Консолідація органів управління — зокрема, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, і перегляд їх складу з метою спрощення та професіоналізації управління судовою владою з впровадженням чіткої підзвітності.
 - Для сприяння зміцненню підзвітності слід обговорити доцільність регулярного оприлюднення звітів із зазначенням основних даних про показники роботи судової влади, включаючи кількість нових справ, кількість розглянутих справ, частку розглянутих справ, тривалість розгляду та кількість нерозглянутих справ.

94. Деякі з цих заходів можуть бути тісно пов'язані з питаннями, про які йшлося вище в пункті 92. Таким чином, уряд усвідомлює, що для визначення доцільності та порядку включення таких заходів у програму, що реалізовуватиметься за підтримки МВФ, потрібні подальші консультації та обговорення з МВФ.

95. **Судочинство.** Необхідно розглянути та обговорити можливість вчинення таких заходів:

- **Кількість нерозглянутих справ.** Комплексний перегляд процедури цивільного, господарського та адміністративного судочинства з приділенням уваги питанням зміцнення позасудових методів врегулювання спорів; система виконання безспірних вимог із забезпеченням дотримання вимог Європейського платіжного доручення; процедура розгляду дрібних та типових позовів; забезпечувальні заходи (наприклад, арешт майна, застава та інші подібні заходи); виконавчі написи з метою збільшення кількості документів, які забезпечують оперативну можливість стягнення заборгованості без звернення до суду; процедури оскарження, зокрема, з запровадженням ефективних бар'єрів на шляху апеляційного оскарження; застосування «законної процентної

ставки»; ухвалення положень щодо відшкодування збитків у випадку невиконання договору; ухвалення положень щодо звернення стягнення на майно в іпотеці. Що стосується справ, які розглядаються в судах вищих інстанцій, то необхідно розглянути можливість вжиття зазначених нижче заходів, розробити адресні заходи зі зниження великої кількості справ, не розглянутих судами вищої інстанції; удосконалити фільтри для попереднього відбору справ, що надходять у суди вищих інстанцій.

- **Справи у сфері податкового права.** Окрім зазначених вище заходів з розчищення нерозглянутих справ, слід розглянути можливість встановлення обов'язковості обґрунтування платниками податків, які висувають заперечення проти нарахованих сум податку або штрафів, своїх заперечень; слід переглянути обов'язковість передання до суду справ про стягнення податкового боргу.
- **Судові збори.** Система судового збору за цивільними, господарськими та податковими справами, що має на меті перенесення витрат на сторін у судовому процесі з різними ставками для фізичних та юридичних осіб, і для різних категорій справ. Будь-яка реформа має відповідати принципам забезпечення доступу до правосуддя.
- **Злісні боржники.** Створити реєстр злісних боржників.
- **Огляд видатків.** Розглянути можливість проведення огляду державних видатків на судову владу, що передбачає оцінку системи в цілому, в тому числі, розподілу персоналу, структури плати праці та ефективності роботи, фрагментованості організаційної структури, а також судових зборів і надходжень. За результатами такого огляду видатків можуть бути внесені адресні рекомендації щодо (1) запровадження більш реалістичної та справедливої структури оплати праці суддів та працівників апарату судів; (2) ефективної організації судової системи, що забезпечує економію коштів за рахунок ефекту масштабу; (3) підвищення ефективності роботи; (4) підвищення ефективності при розподілі персоналу; (5) коригування судового збору. Ці рекомендації повинні відповідати міжнародним стандартам, передовій практиці та враховувати останні напрацювання різних країн Європи.

96. **Виконання судових рішень.** Необхідно розглянути та обговорити можливість вчинення таких заходів:

- **Порядок виконання судових рішень.** Необхідно критично проаналізувати чинну систему виконання судових рішень, зваживши на такі проблеми, як: скасування наглядових повноважень Генеральної прокуратури України; скасування необхідності в одержанні проміжного виконавчого документа для виконання судового рішення ДВС (див. вище); запровадження відповідальності

державних службовців, конкурсних та арбітражних керуючих за невиконання судових рішень; забезпечення можливості виконання судових рішень у цивільних справах проти держави, державних органів і державних підприємств, а також примусової реалізації їх майна; запровадження ефективної компенсації за затримки; запровадження «законної» процентної ставки на випадок невиконання зобов'язань, а також належне здійснення розгляду клопотань про заміну державного виконавця.

- **Підвищення ефективності.** Активно впроваджувати електронні аукціони шляхом (i) подальше розгортання електронних аукціонів на загальнодержавному рівні; (ii) забезпечення внесення всього майна в систему електронних аукціонів; (iii) створення більш міцної нормативно-правової бази для проведення електронних аукціонів. Розглянути можливість впровадження системи приватних виконавців для позовів певних категорій на основі порівняльних моделей.
- **Підзвітність щодо результатів діяльності.** Забезпечити регулярне оприлюднення звітів із зазначенням основних даних про показники роботи ДВС, включаючи кількість нових справ, кількість розглянутих справ, частку завершених виконанням справ, тривалість розгляду та кількість нерозглянутих справ.
- **Бюджетні аспекти.** Незалежний зовнішній огляд (за участю громадянського суспільства) бюджетних обмежень та системи заохочень для виконавчої служби. Результати огляду мають бути оприлюднені.

97. **Професійна доброчесність.** Для того, щоб розпочати розв'язання проблеми професійної доброчесності судової влади та ДВС, необхідно розглянути та обговорити можливість вчинення зазначених нижче заходів. (Див. розділ II цієї доповіді).

- Зміцнення професіоналізму під час прийняття на роботу шляхом наполегливого та послідовного застосування Етичного кодексу та перевірки скарг на дії суддів, поданих у рамках відповідного процесу.
- Регулярне оприлюднення відомостей про кількість скарг на дії суддів та застосовані стягнення.
- Може бути проведений незалежний аудит автоматизованої системи розподілу справ за участю громадянського суспільства. Такий аудит дав би змогу виявити проблеми та внести конкретні рекомендації з удосконалення системи. Результати аудиту мають бути оприлюднені.
- Аналіз декларацій про майновий стан та показників діяльності судів і ДВС, можливо, силами громадянського суспільства.

V. ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

98. Це діагностичне дослідження, що проводилося на прохання Уряду, являє собою важливий і корисний інструмент оцінки цілої низки взаємопов'язаних питань, котрі впливають на вдосконалення системи державного управління та прозорість процесів і рішень у державному секторі в Україні. Уряд визнає важливість додаткової перевірки піднятих питань і врахування рекомендацій, поданих у цій доповіді, і бере на себе відповідні зобов'язання, зокрема, в контексті досягнення цілей програми, реалізація якої в Україні підтримується МВФ. Уряд вдячний Юридичному департаментові та іншим працівникам Міжнародного валютного фонду за допомогу в проведенні дослідження, а також висловлює свою вдячність заінтересованим особам і співрозмовникам, які приділили свій час та відверто висловили свої думки.

Додатки**А. Перелік урядових органів, залучених до проведення діагностичного дослідження, та інших організацій, з яким було проведено консультації*****Міністерства та органи влади***

Міністр Кабінету Міністрів України
Міністр фінансів України
Міністр економічного розвитку і торгівлі України
Голова Національного банку України
Заступник Міністра юстиції України
Державне інвестиційне агентство
Державна виконавча служба
Рахункова палата України
Антимонопольний комітет України
Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва
(тепер – Державна регуляторна служба України)
Державний комітет з питань підприємництва
Державна фіскальна служба
Національне агентство України з питань державної служби
Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики
Служба з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією МВС України
Державна служба фінансового моніторингу України
Центр підтримки реформ
Робоча група з питань антикорупційної політики— Адміністрація Президента України
Генеральна прокуратура України

Верховна Рада України

Віктор ЧУМАК, депутат Верховної Ради України та голова Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією Верховної Ради України
Віктор ПИНЗЕНИК, депутат Верховної Ради України та колишній міністр фінансів України

Судова влада

Верховний суд України
Вищий адміністративний суд України
Вища рада юстиції
Державна судова адміністрація України

Міжнародні організації

Представництво Європейського Союзу в Україні
 Рада Європи
 Європейський банк реконструкції та розвитку

Урядові органи інших країн

Посольство США (USAID, Міністерство юстиції США та Посольство США в Москві)
 Посольство Франції
 Посольство Канади
 Посольство Великої Британії
 Посольство Німеччини

Неурядові організації

Американська торговельна палата
 Центр політико-правових реформ
 Центр судових досліджень
 Центр протидії корупції
 «Трансперенсі Інтернешнел»
 Центр комерційного права
 Нотаріальна палата України та ліцензовані приватні нотаріуси
 Український союз промисловців і підприємців
 Європейська бізнес-асоціація
 Люстраційний комітет
 Національна асоціація адвокатів України
 Реанімаційна група
 Українська правнича фундація

Ділова спільнота

«УкрСиббанк»
 «Райффайзен Банк Аваль»
 Гайд
 «Київстар»
 Dragon Capital
 Baker & McKenzie

В. Список літератури

Боротьба з корупцією та відмиванням грошей

Боротьба з корупцією та відмиванням грошей

Рада Європи – Комітет експертів із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL).

- Mutual Evaluation Report: Ukraine («Звіт про взаємну оцінку: Україна»), 19 березня 2009 року. (MONEYVAL(2009)4)
- Ukraine: *First Progress Report and Written Analysis by the Secretariat of Core Recommendations* («Україна: перший звіт про перебіг проекту та проведений Секретаріатом аналіз основних рекомендацій»), 27 вересня 2010 року. (MONEYVAL (2010)1 REV).
- Ukraine: *Second Progress Report and Written Analysis by the Secretariat of Core Recommendations* («Україна: другий звіт про перебіг проекту та проведений Секретаріатом аналіз основних рекомендацій»), 6 грудня 2012 року (MONEYVAL (2012)31).

Рада Європи – Група держав проти корупції (GRECO), 2014 р., *Joint First and Second Round: Fourth Addendum to the Compliance Report on Ukraine* («Спільний перший та другий раунд: четвертий додаток до доповіді про дотримання вимог Україною»), 28 березня. (Greco RC-I/II (2009) 1E 4th Addendum).

Європейський банк реконструкції та розвитку, 2013 р., *Transition Report: Stuck in Transition – Ukraine Country Assessment* («Перехідний звіт: тривалий процес переходу — оцінка ситуації в Україні»), 2013. (документ доступний в Інтернет за посиланням <http://tr.ebrd.com/tr13/en/country-assessments/3/ukraine>).

Європейська Комісія, 2014 р., *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2013 and Recommendations for Actions* («Реалізація Європейської політики сусідства в Україні, поступ у 2013 році та рекомендацій щодо дій»), 27 березня (SWD (2014) 96 final).

Європейський Союз — Україна, *Visa Dialogue – Action Plan on Visa Liberalization* («Візовий діалог — план дій з лібералізації візового режиму»), 14 грудня (17883/10).

Організація економічного співробітництва та розвитку, 2014 р., *Ukraine Progress Update* («Актуальна інформація про перебіг справ в Україні»), Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією, квітень

Реанімаційний пакет реформ, Бюлетень № 1, травень. (документ доступний в Інтернет за посиланням http://platforma-reform.org/wp-content/uploads/2014/05/Euroinfo_RPR_01.pdf)

Творче об'єднання «ТОРО» - Контактна група в Україні Transparency International, 2011 р., «Національна система доброчесності – оцінювання України»,

Transparency International, 2013 р., *Corruption Perceptions Index: Ukraine* («Індекс сприйняття корупції: Україна»), документ доступний за посиланням <http://www.transparency.org/country#UKR>

Україна, Міністерство економіки, «Інформація щодо Контракту з розбудови держави між Україною та Європейською Комісією»

Державний департамент США, 2013 *Investment Climate Statement* («Заява про інвестиційний клімат у 2013 році»), лютий м-ць, (документ доступний за посиланням <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204754.htm>)

Агентство США з міжнародного розвитку, 2009 р., *Corruption Assessment Handbook: Final Report* («Посібник з оцінки боротьби проти корупції: підсумковий звіт»), 28 лютого.

Світовий банк, 2004 р., *Ukraine - Building Foundations for Sustainable Growth: A Country Economic Memorandum* («Україна — розбудова підвалин для сталого зростання: економічний меморандум по країні»).

Світовий банк, 2014 р., *First Development Policy Loan – Program Document* («1-а Позика на підтримку політики розвитку — програмний документ»), 9 травня . (Звіт № 86951-UA)

Діловий клімат

- , Закон України від 9 квітня 2014 року №1193, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру».
- , Закон України від 15 квітня 2014 року №1206, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу».
- , Закон України від 13 травня 2014 року №1252, «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади».
- , Закон України від 13 квітня 2014 року №1255, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів»
- , Закон України від 13 травня 2014 року № 1258 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців за заявницьким принципом».

- Baker & McKenzie, 2014 p., *Conducting Business in Ukraine* («Ведення бізнесу в Україні»), 2014.
- Chadbourne & Parke LLP, 2013 p., *General Legal Considerations for Doing Business in Ukraine* («Загальні правові міркування щодо ведення бізнесу в Україні»), травень м-ць.
- Guicci, Ricardo, Robert Kirchner, Georg Zachmann & Stephan von Cramon-Taubadel, 2014 p., *Economic Reform Agenda for Ukraine* («Програма економічних реформ для України»), Німецька консультативна група – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, березень.
- KPMG, 2013 p., *Your Business in Ukraine* («Ваш бізнес в Україні»), січень м-ць.
- Організація економічного співробітництва та розвитку, 2012 p., *Attracting Investment in Renewable Energy in Ukraine* («Залучення інвестицій у відновлювану енергетику в Україні»), листопад м-ць.
- PricewaterhouseCoopers, 2013 p., *Doing Business and Investing in Ukraine* («Ведення бізнесу та здійснення інвестицій в Україні»).
- Rojansky, Matthew, 2013 p., *Corporate Raiding in Ukraine* («Корпоративне рейдерство в Україні»), Міжнародна рада з досліджень та обмінів, запит на проведення академічного дослідження, липень.
- Державний департамент США, 2013 p., *Investment Climate Statement* («Заява про інвестиційний клімат у 2013 році»), лютий.
- Світовий банк, 2013 p., *Doing Business 2014, Economic Profile: Ukraine* («Ведення бізнесу у 2014 році, економічний профіль: Україна»), 2013 (11-те видання).
- Світовий банк, 2014 p., *First Development Policy Loan – Program Document* («1-а Позика на підтримку політики розвитку — програмний документ»), 9 травня . (Звіт № 86951-UA)
- Світовий банк – Міжнародна фінансова корпорація, 2011 p., *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses* («Інвестиційний клімат в Україні очима приватних підприємств»), жовтень м-ць.
- Світовий банк - Міжнародна фінансова корпорація, 2014 p., *Ukraine: Opportunities and Challenges for Private Sector Development* («Україна: можливості та проблеми розвитку приватного сектора»).

Судова реформа

- , Закон України № 2864-III «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 року
 - , Україна, Рада суддів України і Державна судова адміністрація України, 2012 р., «Стратегічний план розвитку судової гілки влади України на 2013-2015 рр.», (FAIR-USAID), грудень м-ць. (документ доступний за посиланням http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00J4NC.pdf)
- Baker & McKenzie, 2011 р., *Dispute Resolution Around the World: Ukraine* («Врегулювання спорів навколо світу: Україна»).
- Blanchi, G, 2004 р., *Academy of Judges of Ukraine: Needs, Capacity and Strategy Assessment Report* («Академія суддів України: звіт про оцінку потреб, потенціалу та стратегії»), Програма Європейського Союзу з реформування арбітражних судів та підтримки Судової адміністрації України, 2004 рік.
- Центр суддівських студій, 2011 р., Моніторинг незалежності суддів, доповідь (документ доступний за посиланням www.judges.org.ua/eng/article/Mon2011e.pdf)
- Центр суддівських студій, 2011 р., Моніторинг незалежності суддів, доповідь (документ доступний за посиланням www.judges.org.ua/eng/article/Mon2012e.pdf)
- Консультативна рада європейських суддів, 2001 р., Висновок № 1 щодо стандартів незалежності судових органів та незмінюваності суддів, 23 листопада,
- Рада Європи, 2014 р., *Comments on the “Consolidated Draft Law” on the Restoration of Trust in the Judiciary of Ukraine* («Зауваження з приводу «Консолідованого проекту закону про відновлення довіри до судової влади в Україні»), 31 березня.
- Рада Європи, 2007 р., *Non-Enforcement of Domestic Judicial Decisions in Ukraine: General Measures to Comply with the European Court’s Judgments* («Невиконання рішень національних судів в Україні: Загальні заходи щодо виконання вимог рішень Європейського Суду»), 13 червня, (CM/Inf/DH(2007)30revE) доступний за посиланням <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1150185&Site=CM>)
- Рада Європи, Комісар з прав людини (Томас Гаммарберг)
- Звіт за результатами візиту в Україну з 19 по 26 листопада 2011 року від 23 лютого 2012 року (CommDH (2012)10).
 - Звіт за результатами візиту в Україну з 10 по 17 грудня 2006 року від 26 вересня 2007 року (CommDH (2007)15).
- Рада Європи, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)

- Висновок №747/2013 (10 грудня 2013 р.), *On Proposals Amending the Draft Law on the Amendments to the Constitution to Strengthen the Independence of Judges of Ukraine* («Про пропозиції щодо внесення змін у проект Закону України «Про внесення змін у Конституцію України для зміцнення незалежності суддів України») (CDL-AD (2013)034).
- Висновок №747/2013 (14 листопада 2013 р.), *On Proposals for Changes to the Draft Law “On Amendments to the Constitution, Strengthening the Independence of Judges” of Ukraine* («Про пропозиції щодо внесення змін до проекту закону «Про внесення змін до Конституції України зі зміцнення незалежності суддів») (CDL-REF (2013)050).
- Висновок №735/2013 (14 жовтня 2013 р.), *On the Draft Law on the Public Prosecutor’s Office of Ukraine* («Про проект Закону України «Про прокуратуру України») (CDL-AD (2013)025).
- Висновок №722/2013 (15 червня 2013 р.), *On the Draft Law on the Amendments to the Constitution to Strengthen the Independence of Judges and on the Changes to the Constitution Proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine* («Про проект закону «Про внесення змін до Конституції України для зміцнення незалежності суддів та про внесення змін до Конституції України, запропонованих Конституційною асамблеєю України») (CDL-AD (2013)014).
- Висновок №722/2013 (2 травня 2013 р.), *Changes to the Constitution of Ukraine Proposed by the Constitutional Assembly and Draft Law on the Amendments to the Constitution of Ukraine, Strengthening the Independence of Judges* («Зміни до Конституції України, запропоновані Конституційною асамблеєю, та проект закону «Про внесення змін до Конституції України щодо зміцнення незалежності суддів») (CDL-REF (2013)020).
- Висновок №632/2011 (18 жовтня 2011 р.), *On the Draft Law on the Bar and Practice of Law of Ukraine* («Про проект Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») (CDL-AD (2011)039).
- Висновок №639/2011 (18 жовтня 2011 р.), *On the Draft Law Amending the Law on the Judiciary and the Status of Judges and Other Legislative Acts of Ukraine* («Про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів України») (CDL-AD (2011)033).

- Висновок №588/2010 (18 жовтня 2010 р.), *On the Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine* («Щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів в Україні») (CDL-AD(2010)026)
- Висновок №403/2006 (22 червня 2007 р.), *Judicial Appointments* («Щодо призначення суддів») (CDL-AD(2007)028)
- Висновок №401/2006 (20 березня 2007 р.), *On the Draft Law on the Judiciary and the Draft Law on the Status of Judges of Ukraine* («Про проект Закону України «Про судоустрій» і проект Закону України «Про статус суддів в Україні») (CDL-AD (2007)003).

Рада Європи, Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕЈ)

- СЕРЕЈ, 2012 р., *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice* («Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя»), дослідження СЕРЕСЈ № 18 (дані 2010 р.).
(документ доступний за посиланням http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf).
- Східне партнерство — Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства, 2013 р., *Working Group on “Efficient Judicial Systems”: Project Report*, («Робоча група з «ефективних судових систем»: **Звіт за проектом**»), березень м-ць.
- Східне партнерство — Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства, 2013 р., *Working Group on “Efficient Judicial Systems”: Funding, Performance and Efficiency*, («Робоча група з «ефективних судових систем»: **Фінансове забезпечення, показники діяльності та ефективність судів**»), березень м-ць.
- Східне партнерство — Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства, 2012 р., *Working Group on “Efficient Judicial Systems”: Training of Judges* («Робоча група з «ефективних судових систем»: **Навчання суддів**»), травень м-ць.
- Східне партнерство — Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства, 2012 р., *Working Group on “Efficient Judicial Systems”: The Profession of Lawyers* («Робоча група з «ефективних судових систем»: **Адвокатська професія**»), травень м-ць.
- Східне партнерство — Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства, 2013 р., *Working Group on “Efficient Judicial Systems”: Project Report, Judicial Self-Governing Bodies, Judges’ Career* («Робоча група з «ефективних судових систем»: **Звіт за проектом, органи суддівського самоврядування, суддівська кар’єра**»), березень м-ць.

- Dahan, Frederique, Eliska Kutenicova & John Simpson, 2010 p., *Enforcing Secured Transactions in Central and Eastern Europe: An Empirical Study* («Забезпечення виконання забезпечених правочинів у країнах Центральної та Східної Європи: емпіричне дослідження»), EBRD Law in Transition, стор. 82–87
- Європейський банк реконструкції та розвитку, 2011 р., *Commercial Laws of Ukraine: An Assessment by the EBRD* («Господарське право України: оцінка ЄБРР»), березень м-ць.
- Європейський банк реконструкції та розвитку, 2009 р., *Insolvency Law Assessment Report* («Доповідь про оцінку закону про неплатоспроможність»)
- Європейський банк реконструкції та розвитку, 2002 р., *Insolvency Law Assessment Report* («Доповідь про оцінку закону про неплатоспроможність»)
- Європейський банк реконструкції та розвитку, 2011 р., *Law in Transition: Towards Better Courts* («Право на перехідному етапі: Суди стануть кращими»)
- Європейський банк реконструкції та розвитку, 2010 р., *Law in Transition: Debt Enforcement in Times of Uncertainty* («Право на перехідному етапі: стягнення боргів в умовах дії фактора невизначеності»)
- Hruba, Olha, 2013 p., *Judicial independence in Ukraine, Poland and Romania – Compliance with Copenhagen Criteria* («Незалежність судів в Україні, Польщі та Румунії — дотримання Копенгагенських критеріїв»), Central European University, 29 березня.
- Ігор Коліушко, Р. Куйбіда, 2013 р., «Конституційні зміни: як відвернути загрозу незалежності судової влади» (Центр політико-правових реформ), 17 вересня (документ доступний за посиланням <http://www.en.pravo.org.ua/index.php/150-constitutional-issues/553-constitutional-amendments-how-to-avert-the-threat-to-judicial-independence>).
- Mahnke, Carsten, i Jos Uitdehaag, *Enforcement Matters. Enforcement in Ukraine* («Виконання є важливим. Виконання судових рішень в Україні»), Підзвітність та ефективність роботи української судової системи: компонент державної служби (ЄС і консорціум під керівництвом WYG International) (EuropeAid/125611/C/SER/UA).
- М. Мельник, 2013 р., «Збереження судової системи у нинішньому стані вигідне владі» (Центр ім. Разумкова), 1 листопада (документ доступний за посиланням http://www.razumkov.org.ua/eng/expert.php?news_id=4272).
- Mylovanova, Zoya, Felix Rackwitz & Oksana Volynets, *Debt Enforcement and Insolvency in Ukraine*, Law in Transition: Debt Enforcement in Times of Uncertainty («Законодавство в процесі змін. Стягнення заборгованості в часи

- невизначеності. Частина II. Стягнення заборгованості та неплатоспроможність в Україні»), 2010.
- Natorski, Michal, 2013 p., *Reforms in the Judiciary of Ukraine: Domestic Practices and the EU's Policy instruments* («Реформування судової влади України: вітчизняна практика та інструменти політики ЄС»), *East European Politics*, Vol. 29, Issue No. 3, 13 травня.
- Pilkov, Konstantin, 2012 p., *Ukraine. Arbitration-Friendly Jurisdiction: Statistical Report 2011-2012* («Україна. Юрисдикція, сприятлива для арбітражу: статистичний звіт, 2011-2012 роки»), (Cai & Lenard Law Firm, 2012).
- Пленум Верховного Суду України, 2014 р., Постанова №1
- Porova, Maria, 2012 p., *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine* («Політизована юстиція в молодих демократіях: дослідження судів у Росії та Україні»), (New York - Cambridge UP).
- Радіо Свобода, 2013 р., *Judicial Reform by Most Other Names* (Харківська правозахисна група), 23 серпня, (документ доступний за посиланням <http://khp.org/en/index.php?id=1376731507>)
- Simonenko, Valentyna, 2012 p., *Judicial Ethics and Problems of its Implementation in Ukraine* («Судова етика та проблеми її впровадження в Україні»), UNODC-OECD.
- Tiede, Wolfgang & Oscar Rennals, 2012 p., *Recent Developments in the Ukrainian Judicial System and the Impact of International and European Law* («Ситуація, що склалася в судовій системі України, й вплив міжнародного та європейського права»), *Eastern European Politics and Societies*, Vol. 26, Issue No. 1, лютий м-ць.
- Творче об'єднання «ТОРО» - Контактна група в Україні Transparency International, 2011 р., «Національна система доброчесності – оцінювання України»
- Turner, Leigh, 2010 p., *Why Ukraine needs judicial reform* («Чому Україні потрібна судова реформа»), *Kyiv Post*, 23 червня (документ доступний за посиланням <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/why-ukraine-needs-judicial-reform-70756.html>)
- Urban, Andrew, 2008 p., *An Analysis of the State Judicial Administration of Ukraine Court Case Management Procedures* («Аналіз Державної судової адміністрації України — процедури управління судовими справами»), Проект USAID-MCC з забезпечення верховенства права в Україні, 30 червня.
- Світовий банк - Міжнародна фінансова корпорація, 2006 р., *Ukraine Commercial Dispute Resolution Study: Researching Commercial Disputes Among Ukrainian*

Companies («Дослідження з врегулювання господарських спорів в Україні: вивчення господарських спорів між українськими компаніями»).

Всесвітній економічний форум, 2012 р., *Weak Institutions Restrain the Country's Competitiveness* (Глава 2: Слабкі інституції стримують конкурентоспроможність країни), *Ukrainian National Competitiveness Report* («Національна доповідь про конкурентоспроможність України»).

Діяльність — Технічна допомога

- Круглий стіл з обговорення проектів законів «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (березень 2014 року).
- Розбудова потенціалу суддів України (червень 2012 року).
- Візит в Україну, організований у рамках Спільної програми між Європейським Союзом та Радою Європи «Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства» (червень 2012 року).
- Навчальна поїздка представників українських інституцій у Польщу (жовтень 2011 року).
- Перша річниця Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (жовтень 2011 року).
- Проект TEJSU та Венеціанська комісія наполягають на вжитті Україною заходів з судової реформи (жовтень 2011 року).
- Навчальна поїздка для суддів з України в Раду Європи (жовтень 2011 року).
- Новий юридичний огляд доступний в Україні (жовтень 2011 року).
- Східне партнерство: перша нарада з професійних судових систем, Страсбург (вересень 2011 року).
- Спеціалізоване навчання з питань інформатизації (вересень 2011 року).
- Засідання робочої групи з інновацій (серпень 2011 року).
- Семінари по боротьбі з корупцією (серпень 2011 року).
- Альтернативне врегулювання спорів у кримінальних справах в Україні (липень 2011 року).
- Східне партнерство: друга нарада з незалежних судових систем (липень 2011 року).

- Конференція з питань застосування практики Європейського суду з прав людини в правовій системі України (липень 2011 року).
- Засідання Наглядової ради проекту TEJSU (липень 2011 року).
- Проект «Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства»: робоча група з незалежних судових систем (червень 2011 року).
- Проект «Зміцнення судової реформи в країнах Східного партнерства» (травень 2011 року).
- Навчальна поїздка делегації України в Іспанію (травень 2011 року).
- Україна: зміцнення співробітництва з національними органами влади (квітень 2011 року).
- Семінари з застосування законодавства по боротьбі з корупцією (квітень 2011 року).
- Семінари з застосування законодавства по боротьбі з корупцією, що проводяться в Києві (квітень 2011 року).
- Конференція з конституційних аспектів судової реформи в Україні (березень 2011 року).
- Навчання викладачів з методики інтерпретації правових актів (березень 2011 року).
- Навчання з альтернативного врегулювання спорів (березень 2011 року).
- Навчання з законотворення для Міністерства юстиції України, інших урядових органів та Верховної Ради України (березень 2011 року).
- Круглий стіл з обговорення проектів законів «Про відновлення довіри до судової системи України» (березень 2011 року).