

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ И НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ НА СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА НА ВИСОКО РАВНИЩЕ В УКРАИНА: НЯКОЛКО ИНИЦИАТИВИ НА ЕС, НО ВСЕ ОЩЕ НЕДОСТАТЪЧНИ РЕЗУЛТАТИ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. След „Революцията на достойнството“ ЕС посвети значителен политически капитал и ресурси за изпълнение на програмата за борба с корупцията съвместно с Украйна. Украйна има забележителни постижения в някои области, но в други все още липсва значителен напредък.

II. Липсват както универсално определение за корупция, така и ясно определени подкатегории. По време на работата си с Украйна за борба с корупцията ЕС не използва в своите документи термина „grand corruption“ за „корупция на високо равнище“, а по-общия термин „high-level corruption“.

III. Сложното обществено явление на корупцията не може да бъде преодоляно по линеен начин чрез една единствена по рода си стратегия. Подходът към корупцията трябва да бъде с много измерения. Прилагането на цялостен, междусекторен подход в борбата с корупцията е действително призната в световен мащаб практика¹.

Подходът на ЕС към премахването на корупцията бе по четири основни направления:

Първо, от превантивна гледна точка, чрез програмите си за макрофинансова помощ (МФП), бюджетна подкрепа и Плана за действие за либерализиране на визовия режим, ЕС изиска въвеждането на конкуренция в различни сектори. Това, от своя страна, ограничи в значителна степен възможностите и стесни мястото за корупция на високо равнище, например в газовия и банковия сектор, по отношение на обменния курс, здравеопазването, политиката в областта на конкуренцията, обществените поръчки и управлението на държавните предприятия.

Второ, ЕС изигра важна роля заедно със своите международни партньори за стимулирането и създаването на правна и институционална основа за борба с корупцията на високо равнище: Украйна въведе една от най-всеобхватните системи за деклариране на имуществено състояние в световен мащаб и създаде специализирани институции за борба с корупцията. Това са Националното бюро за борба с корупцията на Украйна (НББКУ), специализираната прокуратура за борба с корупцията (СПБК), Висшият съд за борба с корупцията (ВСБК), както и Националната агенция за предотвратяване на корупцията (НАПК). Чрез текущите си програми ЕС предостави експертна подкрепа и осигури изграждане на капацитета на тези институции, които постигат надеждни резултати по сложни дела за корупция на високо равнище, въпреки процедурните усложнения, дължащи се на пандемията от COVID-19.

¹ Вж. например Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) срещу корупцията и техническите ръководства; Стандарти на европейските партньори срещу корупцията относно органите за борба с корупцията (2011 г.); Годишен доклад за дейността от Групата държави срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа (2019 г.); Стратегически подход на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с корупцията (2018 г.).

Трето, ЕС направи значителни инвестиции в овластяването на динамично гражданско общество, разследваща журналистика и медии, както и на предприятия, които насърчават култура на почтеност както на централно, така и на регионално равнище.

Четвърто, ЕС решително подкрепи реформите в прокуратурата, включително чрез атестиране на прокурорите на всички равнища, както и чрез текущата по-широка съдебна реформа. Всички тези елементи са от решаващо значение за многоизмерния подход на ЕС в борбата с корупцията на високо равнище.

IV. В основните документи на ЕС, свързани с Украйна, борбата с корупцията постоянно се подчертава като ключова приоритетна област на действие в три важни измерения: първо, чрез постоянен *диалог по въпросите на политиката*, включване на борбата с корупцията в ангажиментите на високо равнище (например декларации от срещи на високо равнище, посещения на високо равнище), технически срещи, както и в ключови документи като Споразумението за асоцииране и Единната рамка за подкрепа от страна на ЕС за периода 2018—2020 г. Второ, по отношение на обвързаността с условия в *инструменти на политиката* като МФП, в програмите за подкрепа на държавния бюджет и чрез Плана за действие за либерализиране на визовия режим. Трето, като част от *програмирането*, чрез което бе предоставена подкрепа за реформите за борба с корупцията и съдебните реформи.

По-конкретно няколко програми на ЕС за МФП включваха условия, свързани със създаването на институции за борба с корупцията, включително Висшия съд за борба с корупцията; проверката на декларациите за имущество на високопоставени длъжностни лица; въвеждането на конкуренция в банковия и енергийния сектор, по-специално в сектора на природния газ; рационализирането на принудителното изпълнение; подбора на ръководителите на ведомствата за борба с корупцията; както и привеждането в действие на системата за електронно управление на делата за НБКУ и СПБК. В докладите по механизма за суспендиране на визите редовно се разглежда борбата с корупцията на високо равнище и необходимостта да се гарантира независимост и ефективност на институциите, натоварени с борбата с този конкретен вид корупция.

По същия начин в програмните документи на Инициативата на ЕС за борба с корупцията, етап 1 и етап 2, се съдържат множество позовавания на борбата с корупцията на високо равнище, като това също беше изрично посочено в договора за държавно изграждане (първият очакван резултат беше: „сериозен напредък в борбата с корупцията чрез създаване и осигуряване на ефективно функциониране на специализирана агенция за разследване на корупцията на високо равнище...“) и Програмата за асоцииране от 2015 г.

V. Значителното увеличение на прозрачността и разследващата журналистика след „Революцията на достойнството“ допринесе за засилване на отрицателните възприятия на обществеността по отношение обществените проблеми. Това, от своя страна, има въздействие върху надеждността на показателите за възприятие за корупция, например индекса за възприятие за корупция на „Трансперънси интернешънъл“ (Transparency International).

VII. ЕС силно подкрепи по-широките усилия за съдебна реформа, както и развитието на цялата структура за борба с корупцията. Доверието в създадените институции за борба с корупцията, посочени по-горе, е сравнително високо и те постигат резултати по дела, които често водят до присъди. Това доверие обаче е засегнато от националните и регионалните медийни дружества, които са собственост на групи с частни интереси, много от които са обект на разследвания за борба с корупцията.

Целта на създаването на институции за борба с корупцията беше да се създаде специализирана институционална структура, която да функционира успоредно с обичайната верига на наказателното правосъдие, което не желас/не е в състояние да се справи със случаите на корупция. Най-добър пример за това е печално известният Административен районен съд на Киев, който систематично е постановявал решения, подкопаващи борбата срещу корупционните практики. Понастоящем президентът Зеленски е вписал закон, който ще прекрати съществуването на този съд и ще прехвърли компетентността му на друг съдебен орган.

Възможно е да се очаква нереструктурираните части на съдебната власт и органите за управление на съдебната власт да оказват известно влияние върху специализираните институции за борба с корупцията, но съществуват множество предпазни мерки за смекчаване на тези рискове. При все че независимите институции за борба с корупцията вече функционират пълноценно и постигат резултати, ЕС подкрепя успоредно с това всеобхватните реформи в сектора на съдебната и гражданската сигурност.

VIII. Украинският парламент прие правното основание за стартирането на системата за електронно управление на делата за НББКУ и СПБК (едно от условията за МФП V на ЕС). С него се проправя пътя за цифровизацията на цялата верига на наказателното правосъдие, което ще повиши прозрачността и ефективността.

В проекта „PRAVO-Justice“ (компонент 4) се разглежда въпросът за оперативната съвместимост на базите данни и надеждността на регистрите.

IX. Равнището на координация, включително кръстосано обвързване с условия, между международните партньори на Украйна може да служи като пример. Такъв е случаят с архитектурата на борбата с корупцията, реформите по сектори за борба с корупцията и реформата на прокуратурата и съдебната система.

X. Общопризнато е, че специалистите и учените в тази област все още се сблъскват с ограничения и трайни предизвикателства при измерването на промените в равнищата на корупция, както и при преценката дали усилията за борба с корупцията имат въздействие и се постига напредък. Мрежата на ОИСР за борба с корупцията въвежда пилотно чрез програмата „ЕС за спазване на етичните норми“ (EU for Integrity) за борба с корупцията много подробни показатели за резултатите от борбата с корупцията, които се тестват в няколко държави, като сред тях е и Украйна. Това обаче продължава да бъде сложна област, която се развива бавно поради трудността корупцията да се измерва пряко. Тенденцията понастоящем е често да се използва непряко измерване чрез косвени показатели, които са специфични за контекста, но могат да бъдат по-лесно наблюдавани и прилагани.

XI. Моля, вижте отговорите на Комисията на препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП) по-долу.

ВЪВЕДЕНИЕ

05. Липсват както универсално определение за корупция, така и ясно определени подкатегории. По време на работата си с Украйна за борба с корупцията ЕС не използва в своите документи термина „grand corruption“ за „корупция на високо равнище“, а по-общия термин „high-level corruption“.

12. Подходът на ЕС за премахване на корупцията е разработен специално за Украйна. В момента този подход се прилага и в други държави. Той включва стимулиране на

конкуренцията в различни сектори на икономиката, което ограничава възможностите за възникване на корупция.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

22. Първопричините за корупцията на високо равнище са общоизвестни, т.е. пред даден съд щяха да бъдат считани за „добре известен факт“, за който няма да са необходими доказателства. Съществуват множество сведения от проучвания, които се разпростират по въпроса за първопричините за корупцията на високо равнище. Службите на ЕС възложиха проучвания и използваха редица надеждни източници, включително срещи, информация от публични/медийни/официални източници и статистически данни преди изготвянето на програми за техническата помощ за Украйна.

24. В основните документи на ЕС, свързани с Украйна, борбата с корупцията постоянно се подчертава като ключова приоритетна област на действие в три важни измерения: първо, чрез постоянен диалог по въпросите на политиката, включване на борбата с корупцията в ангажиментите на високо равнище (например декларации от срещи на високо равнище, посещения на високо равнище), технически срещи, както и в ключови документи като Споразумението за асоцииране и Единната рамка за подкрепа от страна на ЕС за периода 2018—2020 г. Второ, по отношение на обвързаността с условия в инструменти на политиката като МФП, в програмите за подкрепа на държавния бюджет и чрез Плана за действие за либерализиране на визовия режим. Трето, като част от програмирането, чрез което бе предоставена подкрепа за реформите за борба с корупцията и съдебните реформи.

По-конкретно няколко програми на ЕС за МФП включваха условия, свързани със създаването на институции за борба с корупцията, включително Висшия съд за борба с корупцията; проверката на декларациите за имущество на високопоставени длъжностни лица; въвеждането на конкуренция в банковия и енергийния сектор, по-специално в сектора на природния газ; рационализирането на принудителното изпълнение; подбора на ръководителите на ведомствата за борба с корупцията; както и приввеждането в действие на системата за електронно управление на делата за НББКУ и СПБК. В докладите по механизма за суспендиране на визите редовно се разглежда борбата с корупцията на високо равнище и необходимостта да се гарантира независимост и ефективност на институциите, натоварени с борбата с този конкретен вид корупция.

26. Комисията действително е използвала многоизмерен подход в борбата с корупцията. Вследствие на това ЕС подходи към премахването на корупцията по четири основни направления: премахване на пространството за корупция чрез обвързване с условия и диалог по въпросите на политиката, създаване и изграждане на капацитет на независими институции за борба с корупцията, подкрепа за гражданското общество и разследващите медии и реформа на съдебната система/прокуратурата.

27. Справянето със сложното обществено явление на корупцията трябва да включва много измерения. Прилагането на цялостен, междусекторен подход в борбата с корупцията е действително призната в световен мащаб практика.

Подходът на ЕС към премахването на корупцията е по четири основни направления:

Първо, от превантивна гледна точка, чрез програмите си за макрофинансова помощ (МФП), бюджетна подкрепа и Плана за действие за либерализиране на визовия режим, ЕС изиска въвеждането на конкуренция в различни сектори. Това, от своя страна, ограничи в значителна степен възможностите и стесни мястото за корупция, например в газовия и банковия сектор, по

отношение на обменния курс, здравеопазването, политиката в областта на конкуренцията, обществените поръчки и управлението на държавните предприятия.

Второ, ЕС изигра важна роля заедно със своите международни партньори за стимулирането и създаването на правна и институционална основа за борба с корупцията на високо равнище: Украйна въведе една от най-всеобхватните системи за деклариране на имуществено състояние в световен мащаб и създаде специализирани институции за борба с корупцията. Това са Националното бюро за борба с корупцията на Украйна (НББКУ), специализираната прокуратура за борба с корупцията (СПБК), Висшият съд за борба с корупцията (ВСБК), както и Националната агенция за предотвратяване на корупцията (НАПК). Чрез текущите си програми ЕС предостави подкрепа на институциите и осигури изграждане на капацитета на тези институции, които постигат надеждни резултати по сложни дела за корупция на високо равнище въпреки процедурните усложнения, дължащи се на пандемията от COVID-19.

Трето, ЕС направи значителни инвестиции в овластяването на жизнено гражданско общество, разследваща журналистика и медии, както и на предприятия, които насърчават култура на почтеност както на централно, така и на регионално равнище.

Четвърто, ЕС решително подкрепи реформите в прокуратурата, включително чрез атестиране на прокурорите на всички равнища, както и чрез текущата по-широка съдебна реформа. Всички тези елементи са от решаващо значение за многоизмерния подход на ЕС в борбата с корупцията на високо равнище.

29. Проект 12, с бюджет от 14,5 милиона евро, всъщност е най-големият проект на Комисията в областта на борбата с корупцията.

32. ЕС предприе мерки за премахване на пространството за корупция и икономическо влияние на олигархичните структури също така чрез условията за МФП: например чрез насърчаване на разделянето на Naftogaz, премахване на арбитража при фиксирания обменен курс и изчистване на банковия сектор. Освен това системата за деклариране на имущественото състояние, подкрепяна от ЕС, изигра важна роля за разкриването на корумпираните длъжностни лица, които олигарсите са използвали, за да защитават своите интереси.

34. Всъщност именно Съветът приема правни актове относно санкциите. За решенията в областта на външната политика на ЕС е необходимо единодушие сред държавите членки.

Съветът полага всички усилия, за да гарантира, че повдигнатите обвинения отговарят на всички правни изисквания, определени от съдилищата на ЕС, като се взема предвид развиващата се съдебна практика, така че обвиненията да не бъдат успешно оспорени в съдилищата на ЕС.

Съветът е този, който трябва да приеме правни актове за въвеждане на обезпечаване на активи и други ограничителни мерки, а държавите — членки на ЕС да прилагат тези мерки. Този режим има за цел да улесни отнемането на незаконно придобито имущество от украинската държава чрез обезпечаване на активи и предотвратяване на извършването на парични преводи към други държави. От друга страна, визовите забрани служат на различна цел, която не попада в обхвата на режима за санкции за присвоявания.

36. Проектът не е съсредоточен върху корупцията на високо равнище, а върху реформата в сектора на гражданската сигурност. Неотдавна изпълнението по проекта набра пълна скорост. Консултативната мисия на Европейския съюз за реформа в сектора на гражданската сигурност

в Украйна (EUAM Ukraine) предостави няколко обучения и оборудване по проекта във връзка с дейностите за изграждане на капацитет по проект „Pravo Police“.

През декември 2020 г. Националната полиция на Украйна получи два най-модерни модулни центъра за данни, финансирани от ЕС, които са свързани в мрежа със съществуващата телекомуникационна инфраструктура на Националната полиция на Украйна. Чрез новите центрове за данни ще се подпомагат операциите и над 45 000 полицейски служители в Украйна на национално и общностно равнище, както и 102 линии за спешни случаи в полицията.

38. ЕС силно подкрепи реформите на корпоративното управление в държавните предприятия и реструктурирането/разделянето на NAFTOGAZ чрез обвързване с условия за МФП. Ние подкрепихме също така подобренията в реструктурирането и управлението на редица държавни предприятия и държавни банки чрез най-голямата вноска по многостранната донорска сметка в ЕБВР.

40. Първо, ЕС въведе условия, свързани с реформата в правоприлагането, в програмата за МФП V на ЕС. Второ, Комисията осъществи проект 17 („Pravo Justice“), в който се извършва задълбочен анализ на предизвикателствата, свързани с политиката за правоприлагане и мораториумите, и се предоставят подробни политически съвети за продължаване на реформите. Предизвикателствата в тази област са сложни и многостранни и за тях се изисква дългосрочна стратегия за реагиране, както и политическа воля.

41. Към актуалната фактологична информация относно надзорния съвет на Naftogaz:

На 19 май 2021 г. Министерският съвет преназначи за една година петима настоящи членове на надзорния съвет на дружеството до приключването на състезателната процедура за подбор на нов независим надзорен съвет, освободи Robert Bensch от надзорния съвет на Naftogaz и обяви състезателна процедура за подбор на 4 независими членове на надзорния съвет.

42. Подкрепяните от ЕС реформи на корпоративното управление на държавните предприятия включваха многобройни мерки за борба с корупцията, пряко свързани с доброто корпоративно управление, правилното финансово управление, прозрачността и отчетността. Усилията ни бяха насочвани чрез условията, свързани с реформата на държавните предприятия в множество програми на ЕС за макрофинансова помощ, политически диалози/срещи на високо равнище, интервенции по многостранната донорска сметка в ЕБВР, участие в работната група за приватизация и наблюдение на процесите на подбор на членовете на надзорния съвет на държавни предприятия и финансиране на екипите за подкрепа на реформите в Министерството на икономиката и други държавни органи.

43. Държавните помощи и конкуренцията са сложни области за извършване на реформи. Реформите в тази област в държавите на ЕС отнеха много години. Тази програма за реформи ще отнеме време и в Украйна. Украйна постигна известен напредък през последните години, включително по укрепването на институционалната независимост на Антимонополния комитет на Украйна (АМКУ) и подобряването на законодателната рамка и рамката за правоприлагане с цел привеждане в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ и конкуренцията. ЕС предостави подкрепа както за законодателната рамка, така и за капацитета за правоприлагане. Проектите на ЕС, а именно проекти 10 и 19, проверени от Сметната палата, осигуриха подкрепа за институционалния капацитет с акцент върху способността за правоприлагане.

Що се отнася до независимостта на АМКУ, въпреки че продължават да съществуват някои предизвикателства и рискове, през последните години беше постигнат значителен напредък за

укрепване на независимостта на АМКУ, както е посочено в доклада на ОИСР относно индекса на политиката за МСП. Позоваването на независимостта на АМКУ в доклада за изпълнение на асоциирането се отнася до конкретен въпрос, свързан с процеса на подбор на ръководителя на апелативния орган за обществените поръчки (който в Украйна е един от членовете на АМКУ).

44. Общ отговор по точка 44 и каре 1:

Като се има предвид, че като цяло се признава, че практикуващите специалисти и учените в тази област продължават да се сблъскват с ограничения и постоянни предизвикателства при измерването на промените в равнищата на корупция, както и дали усилията за борба с корупцията постигат напредък и оказват въздействие, Мрежата на ОИСР за борба с корупцията ще разработи чрез програмата „ЕС за спазване на етичните норми“ (EU for Integrity) за борба с корупцията много подробни показатели за резултатите в борбата с корупцията с ясни и адаптирани критерии, които се тестват в няколко държави, като сред тях е и Украйна. Това обаче продължава да бъде сложна област, която като цяло се развива бавно поради трудността корупцията да се измерва пряко. Тенденцията понастоящем е често да се използва непряко измерване чрез косвени показатели, които са специфични за контекста, но могат да бъдат по-лесно наблюдавани и прилагани.

46. Не е ясно каква следва да бъде добавената стойност на такъв конкретен допълнителен доклад. Единната рамка за подкрепа има специфични приоритети и цели с ясно определени показатели. Като мисия по линия на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) EUAM Ukraine е инструмент, договорен от Съвета, който има своя собствена система за мониторинг и оценка. Сравнителният анализ беше въведен като средство за по-голяма строгост и отчетност при изпълнението на мандата на мисията. По време на етапа на планиране се определят целеви критерии, за да се даде възможност за извършване на мониторинг и оценка на изпълнените дейности от страна на мисиите и способностите за планиране и провеждане на граждански операции (СРСС). EUAM Ukraine следва насоките за докладване, приети от държавите — членки на ЕС. Въздействието и постиженията на мисията се докладват на всеки шест месеца на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД)/СРСС и се одобряват от държавите — членки на ЕС под формата на официални доклади въз основа на критериите и спрямо мандата на мисията.

47. В годишния доклад за управлението на външната дейност (EAMR) се обхваща напредъкът, постигнат в приоритетните области, посочени в Единната рамка за подкрепа за периода 2018—2020 г. EAMR е важен инструмент за управление и мониторинг на изпълнението на програмите и ключовите показатели за изпълнението. В него обаче няма систематично позоваване на показателите, включени в Единната рамка за подкрепа за периода 2018—2020 г.

49. Като гражданска мисия по линия на ОПСО EUAM Ukraine следва насоките за докладване, договорени от държавите — членки на ЕС. Въздействието и постиженията на мисията се докладват на всеки шест месеца на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД)/СРСС и се одобряват от държавите — членки на ЕС под формата на официални доклади въз основа на критериите и спрямо мандата на мисията. Освен това преди удължаването на всеки мандат се извършват цялостна оперативна оценка и стратегически преглед. Тези процеси служат като основа за удължаването на мандата. Понастоящем ЕСВД работи по методика за оценка на въздействието относно средносрочните и дългосрочните последици от дейностите на мисиите по линия на ОПСО.

53. Друго ключово постижение беше подкрепата за силно прозрачен и основан на заслуги подбор на съдии за Висшия съд за борба с корупцията с участието на международни експерти и последващата подкрепа за пълноценното функциониране на Съда.

56. Комисията счита, че е поставила условия за получаване на техническата помощ. Комисията преустанови например временно подкрепата на Инициативата на ЕС за борба с корупцията в Украйна (EUACI) (проект 12) за една от ключовите ѝ институции (НАПК), когато беше застрашено спазването на етичните норми от страна на ръководството на тази институция. По подобни причини беше значително намалена и подкрепата за Висшия съдебен съвет в рамките на програмата на ЕС „Pravo Justice“ (проект 17).

58. EUAM осигури принос със стратегически съвети за закона за реформиране на прокуратурата, приет през септември 2019 г. Мисията взе активно участие в последващото атестиране на прокуратурата, което доведе до това 2/3 от кандидатите да преминат успешно тестовете за знания, компетентност и спазване на етичните норми.

Каре 4 — Принос на Комисията и EUAM за повторното оценяване и подбора на прокурори

Към днешна дата са били атестирани само 7700 от около 12 000 прокурори. Очаква се произнасянето на решения по около 1800 дела за оспорване на атестацията в съдилищата. Реформата на атестацията се основава на закона от октомври 2019 г., с който се въвежда двугодишен преходен период, през който дейността на обикновените прокурорски органи, включително Квалификационната и дисциплинарна комисия на прокурорите (КДКП), трябваше да бъде спряна, така че цялата система на прокуратурата да може да бъде „рестартирана“.

Освен това през май 2021 г. главният прокурор прие нова наредба за назначаването на административни длъжности (условие на програмата за МФП V), която ще се прилага по време на преходния период на реформите, и понастоящем се работи за подобряване на процедурата за постоянния период, който започва през есента на 2021 г.

59. Трудно е бързо да се постигне доверие в правоприлагащите и прокурорските системи в Украйна. Също така е трудно доверието да се измери, тъй като то зависи от качеството на проучванията и е засегнато от множество фактори, не на последно място от медиите. Доверието в правоприлагащите органи остава ниско, но като се имат предвид някои изключения и спадът през 2020 г., то се е увеличило през годините. В допълнение към проучванията, възложени от EUAM, е важно да се разгледат тенденциите на други широко признати проучвания на общественото мнение, като проведените от Razumkov Centre² проучвания относно доверието в правоприлагащите органи и прокуратурата¹. При оценката на развитието на възгледите на гражданите относно правоприлагащите органи в Украйна EUAM винаги сравнява множество източници и включва също така данни за опита и ефективността на тези органи.

61. Пакетът от реформи от 2016 г. (който послужи като основа за оценка на спазването на договорите за държавно изграждане) имаше положително въздействие и беше достатъчен. Всъщност Венецианската комисия оцени положително конституционните промени и допълнителните законодателни правила. Критичните анализи, на които се позовава Сметната палата, са направени едва по-късно и поради това не могат да служат като основа за преценка *ratione temporis*. В договора за държавно изграждане се предвиждаше само приемането на правни промени, но не и тяхното пълно прилагане. Всъщност, като се има предвид времето,

² Източник за проучването Razumkov за периода 2019—2020 г. и само на украински език:

<https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-berezen-2021r>

необходимо за такава дълбока промяна в съдебната система, изискването за пълно прилагане би обезсмислило цялата цел на договора за държавно изграждане, която е била да се предостави бърза подкрепа за първоначалния период след „Майдан“.

62. На 29 юни 2021 г. украинският парламент прие закона за възстановяване на Висшата комисия за квалификация на съдиите (ВККС). Със закона се въвежда нова прозрачна и основана на заслуги процедура за подбор за нейните членове, включително модел за гласуване, който дава възможност за решаваща роля на вътрешно номинираните независими експерти в съответствие с препоръките на Венецианската комисия. По технически причини ще трябва да се проведе повторно гласуване на закона в средата на юли. Проектозакон, в който се предвижда проверка на спазването на етичните норми от настоящите/бъдещите членове на Висшия съдебен съвет (ВСС), е насочен за приемане в средата на юли.

Каре 5 — Подкрепа от Комисията за електронната система за управление на делата

През юни 2021 г. украинският парламент прие закона, с който се създава правното основание за системата за електронно управление на делата във ведомствата за борба с корупцията и във всички други правоприлагащи ведомства в Украйна. Със системата за електронно управление на делата ще се повиши прозрачността и ефективността на наказателните разследвания и ще бъдат намалени рисковете от корупция.

71. Институциите за борба с корупцията имат съдии, прокурори и следователи, избрани по строга процедура и преминали проверка на спазването на етичните норми. Те също така разполагат с изключителна компетентност да разглеждат дела за корупция на високо равнище и специални инструменти за разследване. Благодарение на това, на стабилното изграждане на капацитет и ИТ подкрепата тези ведомства започнаха да функционират и да постигат надеждни резултати.

Откакто ВСБК започна да функционира в края на 2019 г. вече са постановени повече от 34 присъди, сред които ефективни присъди за лишаване от свобода. Много други дела приключват и скоро се очаква издаването на присъди.

Постигането на резултати при сложни случаи на корупция отнема време. Освен това много производства бяха забавени поради COVID-19.

Следва също така да се признае, че благодарение на въвеждането в действие на системата за деклариране на имущественото състояние (част от условията на ЕС в рамките на МФП и договора за държавно изграждане) стотици съдии решиха да подадат оставка през 2016—2018 г. вместо да преминат през оценка на квалификацията или да представят декларации за имущественото състояние (например https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf)

73. Решението беше взето както въз основа на съществуващия напредък, така и въз основа на поетия от украинските власти ангажимент. Благодарение на критериите за борба с корупцията подкрепата на ЕС за борба с корупцията в Украйна получи по-голямо внимание и по-голяма ангажираност от страна на украинските органи.

Каре 6 — Примери за проблеми при оценката на условия/критерии за борба с корупцията

Оценката се основава на комбинация от постигнатия напредък и твърдите ангажименти, поети от Украйна. Към момента на извършване на оценката са постигнати положителни резултати по отношение на прилагането на приетото законодателство за борба с корупцията, създадено е по-специално НБККУ, назначен е неговият ръководител, неговият персонал е осигурен и обучен и

е избран управителният съвет на Националната агенция за предотвратяване на корупцията (НАПК) и е назначен и ръководителят на СПБК. След полагането на тези основи предстои осъществяване на изпълнението.

Всъщност в шестия доклад за напредъка по изпълнението от страна на Украйна на Плана за действие за либерализиране на визовия режим се посочват редица положителни развития по отношение на борбата с корупцията. В него ясно се казва: „Продължи отбелязаният в петия доклад напредък в политиките за борба с корупцията, и по-специално законодателният и институционалният напредък.“ За повече информация вж. също работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада SWD(2015) 705 final, стр. 14—16. В доклада се посочват ангажиментите, поети от Украйна. В шестия доклад се посочва, че „Въз основа на тези ангажименти се счита, че целевият показател „борба с корупцията“ е изпълнен“ с цел Украйна да се стимулира да изпълни тези ангажименти. Заключение то обаче, че целевият показател е изпълнен, се основава и на постигнатия напредък, посочен на страници 5—6 (и подробно описан в работния документ на службите на Комисията на страници 14—16).

Ключовият термин по отношение на изпълнението на това условие беше дали през ноември 2016 г. (*а не през 2018 г., когато е взето решението за МФП III*), системата е била „ефективна“. Като се има предвид сложността на системата, на въпроса дали системата като цяло е ефективна не може да се отговори лесно и с математическа точност, а се изисква субективна преценка. С други думи, при тази оценка съществува известна свобода на преценка. Като се имат предвид фактите, че електронната система бе стартирана на 1 септември 2016 г. и на 30 октомври 2016 г. в системата вече бяха подадени 103 268 годишни декларации, както и че декларациите бяха публично достъпни на уебсайта на Националната агенция за предотвратяване на корупцията (НАПК), като остават в обхвата на нейната свобода на преценка, Комисията счете, че системата е ефективна. Тази оценка не бе направена прибързано, а в допълнение към посочените по-горе факти е основана на оценката на външни експерти. През ноември 2016 г. нямаше фактически данни, въз основа на които да се заключи, че Комисията или друг участник в процеса на вземане на решения е превишил свободата си на преценка.

Условието е насочено към създаването и независимата дейност на НББКУ, СПБК и НАПК. Към момента на оценяване на съответствието вече бяха създадени и трите институции и те функционираха по независим начин. Тяхната независимост от политическа намеса не може да бъде оценена в конкретен момент и се налага непрекъснатото ѝ потвърждаване.

76. Комисията счита, че системата за деклариране на имущественото състояние не е получила достатъчно доверие. Декларациите за имуществено състояние (ДИС) са мощен инструмент за предотвратяване на корупцията. Те се използват не само като основа за евентуални наказателни разследвания. По този начин в оценката на ЕСП се подценяват непрякото въздействие и положителният ефект, с които системата на ДИС разполага като инструмент за превенция: например публично достъпните ДИС са послужили като основен източник за работата на (интернационализираните) комисии за подбор при оценяването на спазването на етичните норми от кандидатите (Публичен съвет от международни експерти/съдии на ВСБК, 2018 г.; подбор на ръководители на НАПК през 2019 г. и текущ подбор на ръководители на СПБК през 2020/2021 г.). Освен това при вече наличното задължение за подаване на ДИС стотици съдии са подали оставка през 2016 г. и следващите години. Освен това гражданското общество и разследващите журналисти често използват наличните ДИС в работата си за разкриване на случаи на корупция и организирана престъпност.

Що се отнася до ефективността на системата за ДИС, неотдавна бяха направени подобрения на системата и на правилата за проверка, с които бе повишена ефективността ѝ. Освен това

ръководството на НАПК беше избрано с участието на международни експерти, което гарантира независимостта и проактивността на НАПК през последния период, *inter alia* по отношение на проверките на ДИС.

77. Що се отнася до стратегията за борба с корупцията за периода 2018—2020 г., тази стратегия щеше да доведе до напредък въпреки наличието на редица недостатъци, поради което срещна силна съпротива от групи с частни интереси. При тези обстоятелства ЕС реши да подкрепи стратегията, въпреки че тя далече не беше считана за съвършена. Цялостната оценка на дадена стратегия може да бъде положителна дори ако не бъдат взети под внимание абсолютно всички препоръки.

Въпреки това дори тази подкрепа и настоятелност не бяха достатъчно силни, за да се гарантира приемането ѝ.

Съществуват граници, в рамките на които ЕС може да влияе върху стратегиите на суверенна трета държава.

78. ЕС временно преустанови подкрепата на EUACI за една от ключовите ѝ подкрепящи институции (НАПК, когато рискът (свързан също с репутацията) стана твърде висок).

79. Всъщност с проект 12 (EUACI) бе пряко подкрепен процесът на реструктуриране на НАПК чрез консултации в законодателната област относно приетия закон, както и чрез определяне на международни експерти и осигуряване на пълноценна подкрепа от секретариата за комисията за подбор.

80. На 29 юни 2021 г. украинският парламент прие закона, с който се възстановява възпиращата система от санкции за непредставяне на декларации за имущественото състояние и за представяне на декларации с невярно съдържание.

82. НАПК разчита на аналитичната дейност на Държавната служба за финансов мониторинг, а сътрудничеството между двете ведомства се подкрепя от EUACI (вж. доклада за окончателните резултати на EUACI, стр. 38).

Що се отнася до Службата за сигурност на Украйна, в момента в украинския парламент се обсъжда проектозакон за задълбочена реформа на тази институция със силната подкрепа на ЕС.

83. СПБК е независима от Главната прокуратура както в правно, така и в оперативно отношение. Тя е оправомощена да изпълнява мандата си самостоятелно. В момента обаче поради липсата на ръководител на СПБК ограничен брой от функциите на ръководителя се изпълняват от главния прокурор.

Комисията подкрепя текущата процедура за подбор на нов ръководител на СПБК чрез определяне на международни експерти, които да бъдат включени в комисията за подбор, както и чрез подкрепа от секретариата за експертите на комисията, предоставяна от EUACI.

84. В крайна сметка ВСБК беше създаден главно поради непрекъснатия политически натиск от страна на ЕС и други международни партньори, по-специално Международния валутен фонд (МВФ) и Г-7.

Към днешна дата ВСБК е постановил 38 присъди (33 осъдителни и 5 оправдателни присъди) и се очаква произнасянето на решения по над 200 дела. Това представлява значително

увеличение на броя на делата на високо равнище в сравнение със ситуацията преди ВСБК да започне да функционира.

86. От юни 2021 г. ВСБК е постановил 38 съдебни решения, 33 от които са осъдителни присъди, а 5 — оправдателни присъди.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

89. През последните 5 години ЕС изигра важна роля за създаването на правната и институционалната рамка, която е необходимо изискване за борба с корупцията на високо равнище, за практическото привеждане в действие на тази рамка, за усъвършенстването и повишаването на прозрачността на системата за възлагане на обществени поръчки, за оправомощаването на активното гражданско общество и разследващата журналистика. Всички тези елементи са от решаващо значение за борбата с корупцията на високо равнище. Специализираните институции за борба с корупцията също започнаха да постигат надеждни резултати по сложни дела за корупция на високо равнище, въпреки че специализираната верига от съдебни институции беше завършена едва в края на 2019 г. и COVID-19 оказва отрицателно въздействие върху производствата.

90. Моля, вж. отговорите ни на параграф IV и на други параграфи от раздел „Кратко изложение“ по-горе, както и на точки 22—37 по-горе. Що се отнася до „модел за ограничаване на влизането“, през 2014 г. Съюзът въведе ограничителни мерки по отношение на присвояванията в Украйна с цел да се улесни отнемането на незаконно придобито имущество чрез обезпечаване на финансовите средства на лица, които са обект на наказателно производство в Украйна за присвояване на финансови средства на украинската държава. Обхватът на режима е целенасочен и обхваща случаи, в които публични средства или ресурси са били незаконно присвоени и на държавата е причинена финансово измерима вреда.

Мерките не включват забрана за пътуване, тъй като тя попада извън обхвата на режима за санкции за присвоявания.

91. Дейността на EUACI беше съсредоточена до голяма степен върху борбата с корупцията на високо равнище. Повечето институции за борба с корупцията, подкрепени от тази инициатива, се занимават изключително с корупцията на високо равнище. Моля, вж. също нашите отговори по-горе (например 29).

Препоръка 1 — Да се разработят и изпълнят конкретни действия, насочени към корупцията на високо равнище

а) ЕСВД и Комисията приемат препоръката.

б) ЕСВД и Комисията приемат препоръката.

в) ЕСВД и Комисията приемат препоръката

Препоръка 2 — Да се оцени и коригира мащабът на подкрепата за организации на гражданското общество и разследващата журналистика

а) Комисията приема препоръката

б) Комисията приема препоръката

Препоръка 3 — Да се допринесе за премахване на препятствията пред свободната и лоялната конкуренция

- а) Комисията приема препоръката.
- б) Комисията приема препоръката.
- в) Комисията приема препоръката.

94. Общопризнато е, че практикуващите специалисти и учените в тази област все още се сблъскват с ограничения и трайни предизвикателства при измерването на промените в равнищата на корупция, както и при преценката дали усилията за борба с корупцията оказват въздействие и се постига напредък. Мрежата на ОИСР за борба с корупцията въвежда чрез програмата „ЕС за спазване на етичните норми“ (EU for Integrity) за борба с корупцията много подробни показатели за резултатите от борбата с корупцията, които се тестват в няколко държави, като сред тях е и Украйна. Това обаче продължава да бъде сложна област, която се развива бавно поради трудността корупцията да се измерва пряко. Тенденцията понастоящем е често да се използва непряко измерване чрез косвени показатели, които са специфични за контекста, но могат да бъдат по-лесно наблюдавани и прилагани.

EUAM Ukraine следва насоките за докладване, приети от държавите — членки на ЕС. Въздействието и постиженията на мисията се докладват на всеки шест месеца на ЕСВД/СРСС и се одобряват от държавите — членки на ЕС. Освен това преди удължаването на всеки мандат се извършват цялостна оперативна оценка и стратегически преглед. Понастоящем ЕСВД работи по методика за оценка на въздействието относно средносрочните и дългосрочните последици от дейностите на мисиите по линия на ОПСО.

Препоръка 4 — Да се подобрят мониторингът и докладването с цел предоставяне на информация и при необходимост предприемане на коригиращи действия

- а) Комисията приема частично препоръката: Предложените предварително определени (количествено измерими) цели и показатели могат да бъдат включени в докладите само когато това е осъществимо.

В действителност докладването и мониторингът вече се извършват интензивно, което изисква значителни административни ресурси. При докладването и мониторинга (например докладите за изпълнение на асоциирането или други доклади в рамките на договореното управление на Споразумението за асоцииране, например в рамките на подкомитета по правосъдие и вътрешни работи) се следват общоприетите правила/методики за съседните на ЕС държави (и извън тях), които обхващат подробно всички области на реформи, включително онези, които са от значение за борбата с корупцията на високо равнище. В такива случаи е налице недостатъчна гъвкавост (нито има добавена стойност) за въвеждане на специална система за мониторинг за Украйна.

Що се отнася до мониторинга в рамките на механизма за суспендиране на визите, при четвъртия доклад относно механизма за суспендиране на визите, който се очаква да бъде приет през 2021 г., ще бъде използвана различна методика, както и приносът на държавите членки, и ще бъдат положени повече усилия за по-подробна оценка на непрекъснатото изпълнение на целевите показатели за либерализиране на визовия режим за държавите от Източното партньорство.

- б) Комисията приема препоръката.

97. Очаква се Висшата комисия за квалификация на съдиите да бъде създадена чрез законодателство, което предстои да бъде разгледано в народното събрание (Радата) на второ четене. Този орган ще има за задача да проверява останалите съдии.

98. Продължаващата борба за запазване на институционалната рамка на високо равнище за борба с корупцията означава, че тази рамка е ефективна и има капацитет да противодейства на частни интереси.

Препоръка 5 — Да се обърне специално внимание на спазването на етичните норми и ангажираността за извършване на реформи при предоставянето на подкрепа за изграждане на капацитет за институциите

а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията приема препоръката.

99. Както беше отбелязано в отговора на Сметната палата на каре 5 по-горе, през юни 2021 г. украинският парламент прие закона, с който бе създадено ясно правно основание за стартирането на електронната система за управление на делата във ведомствата за борба с корупцията и във всички други правоприлагащи ведомства в Украйна. Със системата за електронно управление на делата ще се повиши прозрачността и ефективността на наказателните разследвания и ще бъдат намалени рисковете от корупция.

Препоръка 6 – Да се подкрепи цифровизацията на регистри

Комисията приема препоръката.

Препоръка 7 – Да се формулират по-строги условия за предоставяне на подкрепа от Комисията

а) Комисията приема препоръката.

Съдебната реформа, реформата в прокуратурата и управлението на институциите за борба с корупцията са неразделна част от обвързаните със структурната политика условия, свързани с програмите за макрофинансова помощ за Украйна. Предвид оставащите предизвикателства се очаква тези елементи на реформата да останат част от бъдещите условия, свързани с МФП.

б) Комисията приема препоръката
