



Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Украина

Промежуточный доклад

Доклад представлен Украиной на 12–ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий 23–25 сентября 2013 г.

Представлено 21 сентября 2013 г.

В 2013 году в Украине состоялся ряд важных законодательных изменений, направленных на усовершенствование системы предотвращения и противодействия коррупции в соответствии с международными стандартами.

Речь идет о пакете антикоррупционных Законов, принятых Верховной Радой Украины в апреле – мае 2013 года.

Так, 18 мая 2013 года вступил в силу Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно приведения национального законодательства в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией» от 18 апреля 2013 года.

Основные предусмотренные Законом изменения заключаются в:

- замене термина «взятка» понятием «неправомерная выгода», охватывающем не только материальные, но и нематериальные выгоды – таким образом содержание понятия «неправомерная выгода» является одинаковым для всех коррупционных преступлений независимо от сферы их совершения;

- упразднении административной ответственности за коррупционные правонарушения, связанные с получением или предоставлением неправомерной выгоды;

- установлении в публичном секторе уголовной ответственности за предложение и обещание неправомерной выгоды, и принятие такого обещания или предложения, а также за взяточничество, совершенное при участии посредников и в пользу третьих лиц;

- установлении более жестких, в сравнении с существующими, санкций за взяточничество в публичной сфере;

- установлении ответственности за взяточничество для всех работников государственных предприятий, учреждений и организаций;

- устранении риска злоупотребления институтом действенного покаяния, посредством введения дополнительных обязательных условий для возможного освобождения от ответственности за коррупцию (введение обязательного наличия двух факторов – вымогательства и добровольного информирования органа досудебного расследования, тогда как до этого для такого освобождения достаточно было любого из этих условий).

Следующим Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно реализации государственной антикоррупционной политики» от 14 мая 2013 года (вступил в силу 9 июня 2013 года) были внедрены дополнительные правовые механизмы предотвращения коррупции.

В частности внедрен механизм проверки деклараций об имуществе, доходах, расходах и обязанностях финансового характера уполномоченными подразделениями органов, в которых работают субъекты декларирования. Одновременно сама форма декларации также была изменена – предусмотрено раскрытие субъектами декларирования информации о банках, финансовых учреждениях, компаниях и т.д. в которых расположены их или членов их семей вклады или акциями которых они владеют, учреждений, с которыми их связывают финансовые обязательства. В рамках усовершенствования механизма финансового контроля также предусмотрено обязанность подачи указанной декларации не только до принятия на службу и во время ее прохождения, но также при увольнении и на протяжении года после этого. Кроме этого, правило о необходимости уведомления налоговых органов об открытии валютного счета в банке-нерезиденте теперь распространяется не только на самих публичных должностных лиц, но и на членов их семей.

Также Законом определены институции, ответственные за осуществление контроля над соблюдением законодательства относительно урегулирования конфликта

интересов (внутренние специально уполномоченные подразделения в исполнительной власти и органах местного самоуправления, Совет судей Украины – в судебной ветви власти, профильный комитет Парламента – в законодательной).

Предусмотрен и дополнительный механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов, связанный с наличием в собственности у должностного лица корпоративных прав или предприятий. Указанные активы должны в течении 10 дней быть переданы в управление другим лицам, кроме членов семьи должностного лица.

Кроме того, значительно усовершенствован механизм проведения антикоррупционной экспертизы. Так, внедрена экспертиза действующих нормативно-правовых актов (согласно ежегодному плану, разрабатываемому Министерством юстиции) и тех, которые подлежат государственной регистрации. Кроме этого предусмотрена возможность проведения общественной антикоррупционной экспертизы действующих актов.

Согласно Закону информация Единого государственного реестра лиц, совершивших коррупционные правонарушения, с 1 января 2014 года станет публично доступной.

Важным новшеством также является усиление гарантий защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях со стороны других лиц. В частности предусмотрено, что информатор не может быть уволен или принужден к увольнению, привлечен к дисциплинарной ответственности или подвергаться иным негативным мерам влияния (перевод, аттестация, изменение условий труда) в связи со сделанным уведомлением.

С целью выполнения рекомендации 2.8, полученной в рамках второго раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, Законом сокращен круг специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции (исключены налоговая милиция, Военная служба правопорядка в Вооруженных Силах, подразделения внутренней безопасности таможенной службы).

Законом Украины «О внесении изменений в Уголовный и Уголовный процессуальный кодексы Украины относительно исполнения Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины» от 18 апреля 2013 года (вступит в силу с 15 декабря 2013 года) нормы законодательства Украины приведены в соответствие с положениями Уголовной конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией в части введения процедуры конфискации имущества и доходов, полученных преступным путем, обеспечив возможность ее применения за служебные (коррупционные) преступления.

Так, в уголовном и уголовном процессуальном законодательстве Украины вводится понятие «специальная конфискация» и определяются случаи ее применения. В соответствии с внесенными изменениями конфискация обязательно будет подлежать имущество, эквивалентное предмету преступления или преступным доходам, а также имущество, переданное третьим лицам, которые являются недобросовестными приобретателями.

Кроме того, определяется порядок решения вопроса о специальной конфискации, детализировано основания для временного изъятия имущества и его окончания, ареста имущества и его отмены, утверждено необходимость обязательного указания в резолютивной части приговора решения о специальной конфискации, а к обстоятельствам, подлежащим доказыванию в уголовном производстве, включены обстоятельства, подтверждающие, что деньги, ценности и прочее имущество, подлежащие специальной конфискации, полученные впоследствии совершения уголовного правонарушения и/или являющиеся доходами от такого имущества, либо предназначались для склонения лица к совершению уголовного правонарушения, финансирования и/или материального обеспечения уголовного правонарушения либо награды за его совершение, либо является предметом уголовного правонарушения, в том числе связанного с их

незаконным оборотом, либо подысканные, изготовленные или использованные как средства или орудия совершения уголовного правонарушения.

Последним из указанного пакета антикоррупционных Законов является Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (относительно исполнения Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины касательно ответственности юридических лиц» от 23 мая 2013 года (вступит в силу с 1 сентября 2014 года) с целью приведения законодательства Украины в соответствие с положениями международно-правовых договоров, а также исполнения рекомендаций GRECO установлено возможность применения к юридическим лицам средств уголовно-правового характера за совершение от имени и в интересах юридического лица ее уполномоченными лицами коррупционных преступлений.

Вместе с тем на сегодня инициировано ряд дальнейших законодательных изменений, направленных на минимизацию коррупционных проявлений.

В частности, с целью исполнения рекомендаций экспертов Европейской Комиссии относительно усовершенствования положений антикоррупционного законодательства, предоставленных в рамках переговоров касательно либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины, дальнейшего усовершенствования системы предотвращения и противодействия коррупции Министерством юстиции подготовлен проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно рекомендаций Европейской Комиссии в сфере государственной антикоррупционной политики», которым предлагается:

- повысить санкции за уголовные коррупционные правонарушения, предусмотрев более жесткие виды наказания для физических лиц и повышение штрафов для юридических лиц;

- ввести внешний контроль относительно деклараций об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, распределив полномочия по проверке деклараций между внутренними уполномоченными подразделениями (своевременность подачи деклараций, конфликт интересов) и органами доходов и сборов (достоверность задекларированных данных);

- установить ответственность за подачу недостоверных ведомостей в указанных декларациях;

- усилить гарантии защиты лиц, информирующих о коррупционных правонарушениях, установив в гражданском процессе правило о перекладывании доказывания законности принятых решений или осуществленных действий по делам о применении негативных последствий к информатору с связи с его уведомлением на работодателя или руководителя, а также установив правило об обязательном рассмотрении анонимных уведомлений о коррупции;

- установить ответственность за обещание неправомерной выгоды и его принятие по всем категориям активной и пассивной форм взяточничества;

- распространить положения относительно ответственности за активную и пассивную формы подкупа на лиц, работающих в любом качестве на предприятиях, в учреждениях, организациях частного сектора.

11 сентября 2013 года указанный законопроект был одобрен на заседании Кабинета Министров Украины и готовится для внесения на рассмотрение Верховной Рады Украины.

Президентом Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины внесен проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины относительно усиления гарантий независимости судей».

Указанный законопроект, в частности, предусматривает:

- отказ от института первого назначения лица на должность судьи на пятилетний срок и внедрение назначения судей на должность бессрочно Президентом Украины на основании и согласно представлению Высшего совета юстиции;

- повышение требований относительно возраста кандидатов на должность судьи с 25 до 30 лет и стажа работы с 3 до 5 лет;
- изменение порядка формирования Высшего совета юстиции и обеспечение большинства его состава из числа судей, избранных судьями;
- отнесение к полномочиям Высшего совета юстиции предоставление согласия на задержание или арест судьи;
- решение на уровне закона вопроса создания и ликвидации судов, определение их сети.

Также Министерством юстиции ведется активная работа по усовершенствованию привал финансирования политических партий и избирательных кампаний.

В частности разработан законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты относительно усовершенствования законодательства по вопросам проведения выборов».

Проектом, среди прочего, предлагается урегулировать такие вопросы:

- ограничение размера избирательного фонда партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном избирательном округе, и размера избирательного фонда кандидата в депутаты в одномандатном избирательном округе;
- усовершенствование положений в части урегулирования добровольных взносов в избирательные фонды и запрета использования собственных средств партий для проведения предвыборной агитации, в том числе по инициативе избирателей;
- усовершенствование механизма контроля и внедрение всестороннего (не избирательного) контроля поступления, учета и использования средств избирательных фондов, который буде осуществляться при участии Центральной избирательной комиссии, окружных избирательных комиссий и банковских учреждений, в которых открыт счет избирательного фонда;
- внедрение промежуточной отчетности о поступлении и использовании средств избирательных фондов и установление требования обязательного обнародования промежуточных финансовых отчетов на официальном сайте Центральной избирательной комиссии;
- дополнение случаев объявления предупреждения партии, кандидаты в депутаты от которой включены в избирательный список партии, или отдельному кандидату в депутаты, в том числе, в случае нарушения определенных Законом Украины «О выборах народных депутатов Украины» сроков предоставления или непредоставления в соответствующую избирательную комиссию распорядителем средств накопительного счета избирательного фонда партии, распорядителем текущего счета избирательного фонда кандидата в депутаты в одномандатном округе финансового отчета о поступлении и использовании средств избирательного фонда, а также за включение в указанный финансовый отчет недостоверных данных;
- установление требования относительно осуществления предвыборной агитации в средствах массовой информации за счет средств избирательных фондов партий, кандидатов в депутаты в одномандатных округах только после соответствующей оплаты печатной площади или эфирного времени с соответствующих счетов избирательных фондов;
- установление для Центральной избирательной комиссии сроков обнародования на ее сайте анализов финансовых отчетов о поступлении и использовании средств избирательных фондов партий (в том числе, промежуточных), а также установление для окружных избирательных комиссий сроков вывешивания на стенде официальных материалов соответствующей комиссии для общего ознакомления и пересылки в Центральную избирательную комиссию для обнародования на ее официальном сайте анализов поданных в соответствующую комиссию финансовых отчетов о поступлении и использовании средств избирательного фонда кандидата в депутаты в одномандатном округе.

На данный момент законопроект проходит повторную экспертизу в Венецианской Комиссии, предоставление вывода ожидается в октябре 2013 года.

В рамках реализации антикоррупционных инициатив осуществляется активное сотрудничество с общественностью. В частности в 2012-2013 годах Министерством юстиции организовано ряд совместных с общественными организациями мероприятий относительно реализации Государственной программы по предотвращению и противодействию коррупции на 2011 – 2015 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 28 ноября 2011 года № 1240. Результатом совместной деятельности стала наработка ряда предложений по усовершенствованию упомянутой Программы, которые на сегодня обобщаются Министерством юстиции для внесения соответствующих предложений на рассмотрение Правительства.

В 2012 году в Украине вступил в действие Закон «О правилах этического поведения», определяющий правила поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства и местного самоуправления, при исполнении ими служебных полномочий. Закон является правовой основой для кодексов и стандартов поведения.

Согласно Закону поведение указанных лиц должно базироваться на законности, политической беспристрастности, толерантности, объективности, компетентности и эффективности, конфиденциальности, воздержания от исполнения незаконных решений или поручений, недопущении конфликта интересов, предотвращения получения неправомерной выгоды или подарка.

В соответствие с принятым Законом приказом Национального агентства по вопросам государственной службы от 28 сентября 2012 года № 194 приведены Общие правила поведения государственных служащих.

Также продолжается процесс принятия отраслевых кодексов или правил поведения.

В частности 28 ноября 2012 года Всеукраинская конференция работников прокуратуры одобрила, и Генеральный прокурор своим приказом № 123 утвердил Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры.

XI-м очередным съездом судей Украины 22 февраля 2013 года утвержден новый Кодекс судейской этики.

Приказом Министерства юстиции от 14 марта 2013 года № 431/5 утверждены Правила профессиональной этики нотариусов.

4 сентября 2013 года Кабинетом Министров принято постановление «Вопросы предотвращения и противодействия коррупции», которым предусмотрено обязательное наличие в органах исполнительной власти, а также предприятиях, учреждениях или организациях, входящих в сферу их управления, уполномоченных подразделений или лиц по вопросам предотвращения и выявления коррупции.

Упомянутым постановлением утверждено новое Типовое положение о таких подразделениях, предусматривающее осуществление ими полномочий по проверке деклараций об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, а также по контролю соблюдения законодательства относительно конфликта интересов.

Украина продолжает активное международное сотрудничество в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Во время 59-го пленарного заседания Группы государств Совета Европы против коррупции (GRECO) был утвержден Третий дополнительный отчет о выполнении Украиной рекомендаций в рамках Первого и Второго раундов мониторинга. По результатам рассмотрения отчета организация отметила прогресс в выполнении пяти рекомендаций. Дополнительный отчет о проделанной работе Украина предоставит GRECO до 31 декабря 2013 года.

Также во время 62-го пленарного заседания организации в декабре 2013 года состоится рассмотрение отчета о выполнении Украиной рекомендаций в рамках Третьего раунда мониторинга.

В ноябре 2012 года завершился процесс обзора хода осуществления Украиной Глав III и IV Конвенции ООН против коррупции. В свою очередь украинские эксперты взяли участие в обзоре относительно Чили, Сербии и Российской Федерации.

Начата процедура Третьего раунда мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

Законом Украины № 3449-VI от 1 июня 2011 года ратифицирован Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, который набрал силу для Украины с 1 января 2012 года.

Положения Протокола имплементированы в разделе IX нового Уголовного процессуального кодекса, вступившего в силу в ноябре 2012 года.