



Сеть по борьбе с коррупцией
для Восточной Европы и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией
Директорат по финансам и предпринимательству
Организация экономического сотрудничества и развития
(ОЭСР)
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45249106; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для
Армении, Азербайджана, Грузии,
Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации,
Таджикистана и Украины**

**Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в
ходе обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с
коррупцией**

УКРАИНА

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ

принят на 6-й встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией
12 декабря 2006 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛОССАРИЙ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	6
ВВЕДЕНИЕ	10
ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	12
I) Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и реализация	12
Рекомендация 1	12
Рекомендация 2	13
Рекомендация 3	14
Рекомендация 4	15
II) Законодательство и криминализация коррупции и связанных с ней преступлений по отмыванию денег	16
Рекомендация 5	16
Рекомендация 6	17
Рекомендация 7	17
Рекомендация 8	19
Рекомендация 9	20
Рекомендация 10	21
Рекомендация 11	21
Рекомендация 12	22
Рекомендация 13	22
III) Транспарентность государственной службы	23
Рекомендация 14	23
Рекомендация 15	24
Рекомендация 16	25
Рекомендация 17	26
Рекомендация 18	26
Рекомендация 19	27
Рекомендация 20	29
Рекомендация 21	29
Рекомендация 22	30
Рекомендация 23	30
Рекомендация 24	31
Дополнительная информация	33
ВЫВОДЫ	37
ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ОЦЕНОЧНОЙ МИССИИ 2-6 ОКТЯБРЯ 2006	38
ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	40

ГЛОССАРИЙ

АКС	-	Антикоррупционная сеть для Восточной Европы и Центральной Азии (Антикоррупционная сеть для стран с переходной экономикой)
ИК	-	Индекс коррупции (рассчитываемый организацией «Транспаренси Интернешенел»)
ФАТФ	-	Группа финансовых действий по борьбе с отмыванием денег
ОФР	-	Орган финансовой разведки
ВВП	-	Валовой внутренний продукт
КРУ	-	Контрольно-ревизионное управление
ГУГС	-	Главное управление государственной службы
НПО	-	Неправительственная организация
НАГУ	-	Национальная академия государственного управления
ОЭСР	-	Организация экономического сотрудничества и развития
ОБСЕ	-	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ГКФМ	-	Государственный комитет финансового мониторинга
СИГМА	-	Совместная инициатива ЕС и ОЭСР по поддержке улучшения государственного управления
ГНИ	-	государственная налоговая инспекция
ДПС	-	доклад о подозрительной сделке
КБК ООН	-	Конвенция по борьбе с коррупцией ООН

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий доклад содержит информацию о мерах, предпринятых Украиной по выполнению рекомендаций, принятых в январе 2004 года в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Доклад был подготовлен на основании ответов на вопросник, предоставленных Украиной 7 августа 2006, и информации, собранной в ходе посещения страны в октябре 2006 года и сразу после этого. Структура доклада соответствует рекомендациям от января 2004 года. В целях отражения достигнутого Украиной прогресса по каждой рекомендации дается краткий обзор принятых мер, их анализ и оценка выполнения рекомендации. Доклад состоит из трех частей:

- Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и правоприменение;
- Законодательство и криминализация коррупции и связанных с ней преступлений по отмыванию денег;
- Прозрачность государственной службы.

Доклад был подготовлен группой экспертов и отредактирован Секретариатом ОЭСР.

Обзор Украины состоялся в ходе 2-й встречи Стамбульского плана действий 19-21 января 2004 года в Париже, в штаб-квартире ОЭСР. Обзор основывался на докладе с самооценкой, представленном Украиной. Группа экспертов подготовила свои оценки и рекомендации. Рекомендации были обсуждены и утверждены в ходе встречи.

Посещение Украины было организовано 2-6 октября 2006 года. Его целью была оценка действий, предпринятых для выполнения рекомендаций, утвержденных в январе 2004 года. Украина представила ответы на предварительный вопросник в августе 2006 года. После посещения была предоставлена дополнительная информация.

Группу экспертов возглавил Даниэл Телесклаф (Швейцария), Сеть финансовой честности. В состав группы вошли: Лаура Стефан, Министерство юстиции Румынии, Тина Бурджалиани, Офис генерального прокурора Грузии, Жулио Набаиц и Йооп Фролайк, ОЭСР/СИГМА. Секретариат ОЭСР представляла Ольга Савран, менеджер АКС, Отдел по борьбе с коррупцией.

Группа экспертов провела **встречи** с представителями ряда правительственных и общественных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией. Эти встречи были организованы Советом национальной безопасности и обороны. Эксперты также встречались с неправительственными организациями и представителями деловых кругов при содействии организации Фридом Хауз Украина. Наконец, эксперты приняли участие во встрече с представителями иностранных посольств, международных организаций и международных финансовых институтов, организованной ОБСЕ (список встреч приведен в Приложении I).

Вставка 1. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины был принят в рамках Сети по борьбе с коррупцией (СБК) в сентябре 2003 г. в Стамбуле. Секретариат СБК, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР, оказывает поддержку реализации Плана действий. Его Совещательная группа обеспечивает общее руководство реализации Плана действий.

Реализация Плана действий включает несколько этапов: обзоры национального законодательства и институтов для борьбы с коррупцией; реализация рекомендаций, принятых в результате обзора; и мониторинг прогресса в реализации рекомендаций.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание на проведение обзоров законодательства и институтов по борьбе с коррупцией в странах Стамбульского плана действий, на основе самооценочных докладов стран, подготовленных их правительствами. Обзоры Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Украины были проведены в течение 2004-2005 гг. Обзор Российской Федерации не был завершен. Принятые рекомендации являются общественно доступной информацией.

В мае 2005 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения мониторинга реализации рекомендаций. Цель мониторинга – оценить прогресс, достигнутый каждой страной в реализации рекомендаций. Он не ставит задачу пересмотреть принятые рекомендации или сформулировать новые рекомендации, а оценить, насколько предпринятые меры соответствуют рекомендациям. Мониторинг состоит из (i) регулярных *коротких докладов* стран о мерах по реализации; и (ii) *мониторинга страны* экспертами из других стран. В рамках *регулярных докладов*, страны готовят короткие письменные и устные доклады о мерах, реализованных в период между встречами Стамбульского плана, приблизительно дважды в год.

В рамках *мониторинга стран*, которые организуются как минимум один раз для каждой страны, правительства готовят ответы на детальный вопросник. Команда экспертов из других стран Сети посещает страну и проводит встречи с представителями государственных органов, которые отвечают за борьбу с коррупцией, с представителями гражданского общества и бизнеса, зарубежными и международными представителями, работающими в стране, для формирования объективного мнения относительно достигнутого прогресса. Команда экспертов готовит проект мониторингового доклада, включая рейтинг по выполнению по каждой рекомендации. Проект доклада направляется стране для комментариев. Следующий вариант доклада, который принимает во внимание эти комментарии, представляется на встрече Стамбульского плана действий для принятия. После принятия, мониторинговые доклады становятся общественно доступной информацией.

В настоящее время проходит первый раунд *мониторинга стран*. Мониторинг Таджикистана, Грузии и Азербайджана был проведен в ходе встречи Стамбульского плана действий в июне 2006 г. Второй раунд проанализирует Украину и Армению, принятие отчетов запланировано на декабрь 2006 г.

Дополнительную информацию можно найти в Интернете: www.oecd.org/corruption/acn.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Национальная политика по борьбе с коррупцией и институты

В целом, создается впечатление, что в Украине есть широкий политический консенсус о необходимости борьбы с коррупцией: общественность, деловые круги, основные политические партии и ветви государственной власти соглашались с этим. Однако четкое понимание путей достижения этой цели отсутствует. Недостаток такого видения, а также явного лидерства в формировании антикоррупционной повестки, как части широкого политического и социального консенсуса, необходимого для проведения фундаментальных реформ, все еще отсутствуют в стране, и нуждаются в укреплении посредством разных практических и оппортунистических шагов.

В сентябре 2006 года Президент Украины принял концептуальный документ «На пути к добропорядочности», в котором анализируются риски и рассматриваются возможные пути предотвращения и борьбы с коррупцией. Министерство юстиции в настоящее время разрабатывает план действий, который должен определить ответственность, сроки, практические меры и бюджетные ассигнования для его реализации. Ожидается, что когда план действий будет разработан, он будет представлен на утверждение в Кабинет Министров. Необходимо будет также разработать механизм координации и мониторинга выполнения концепции и плана действий. Существующий сегодня механизм координации через межведомственную комиссию по предотвращению и борьбе с коррупцией при Национальном совете безопасности и обороны не представляется достаточно эффективным. Необходимо назначить ведущее ведомство, которое будет отвечать за дальнейшее развитие антикоррупционной повестки, за эффективную координацию различных организаций и за мониторинг реализации; это ведомство должно быть наделено соответствующим мандатом и ресурсами.

В области соблюдения законов, особенно в сфере правоприменения, низкое взаимодействие между различными агентствами оказывает негативное влияние на усилия по борьбе с коррупцией. И только небольшое количество дел доходит до судов, а еще меньшее - завершается обвинительным приговором. Обмен информацией и сбор консолидированных статистических данных по-прежнему остается проблемой. До сих пор в Украине нет специализированного отдела по преследованию коррупции, который бы отвечал за выявление, расследование и вынесение обвинений по коррупционным преступлениям. Продолжается широкая дискуссия о необходимости создания специальной структуры, в которую вошли бы представители всех правоохранительных органов – либо в качестве независимого агентства, либо в составе одного из уже существующих ведомств. Решение на это счет до сих пор не принято. Существует опасность, что затянувшаяся дискуссия и отсутствие практических действий могут истощить оставшуюся веру общества в политический класс и его волю изменить старые методы работы.

Законодательство и криминализация коррупции

За рассматриваемый период каких-либо поправок в соответствующее законодательство Украины внесено не было. В частности, в соответствии с действующим Уголовным кодексом предложение или обещание взятки, а также просьба взятки рассматриваются только как покушение на преступление, содействие или соучастие; взяточничество через третье лицо законодательством не покрывается; наказание за активное взяточничество и сроки исковой давности остаются низкими; определение понятия государственного служащего в Уголовном кодексе не пересматривалось и по-прежнему не включает иностранных или международных чиновников. Украине все еще предстоит установить ответственность за коррупцию для юридических лиц.

Проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления, подготовленный Министерством юстиции

Украины, предпринимает попытку исправить некоторые перечисленные выше недостатки. Однако он был отклонен Парламентом в первом чтении и направлен на доработку без определения каких-либо четких временных параметров.

Уголовный кодекс Украины допускает конфискацию собственности за тяжкие и особо тяжкие преступления, в отношении которых специально оговорена конфискация как форма наказания. Только взяточничество, совершенное при отягчающих обстоятельствах, подпадает под эту категорию. В то же время уголовное законодательство предусматривает конфискацию предмета, орудия и доходов от преступной деятельности. Пересмотр временных мер по выявлению и изъятию доходов от преступной деятельности в ходе расследования уголовных дел не проводился.

Всеобъемлющей статистики правоохранительных органов, которая позволила бы оценить эффективность борьбы с коррупцией, не существует. Информация, полученная в ходе ознакомительной поездки, свидетельствует о применении мер по пресечению коррупции только в отношении государственных служащих низшего звена.

Шагов по внесению поправок в действующее законодательство, касающееся иммунитетов, также предпринято не было. Несмотря на то, что уголовное законодательство прямо говорит о том, что иммунитет не должен препятствовать проведению уголовного расследования в отношении лица, обладающего иммунитетом, меры, которые на практике можно предпринять в отношении этого лица, не нарушая принцип иммунитета, очень ограничены. В ходе рассматриваемого периода не было случая, когда с членов Парламента был бы снят иммунитет в целях проведения расследования коррупции.

Пересмотр уголовного законодательства остается важным элементом эффективной борьбы с коррупцией. Развитие статистики исполнения антикоррупционных уголовных и других законодательных норм также должно поощряться.

Транспарентность государственной службы

Низкий уровень профессионализма и порядочности являются главными проблемами государственной службы Украины. Необходимость реформирования государственной службы широко признается. В этих целях было разработано несколько концептуальных предложений, однако реализованы они не были. Действующий Закон о государственной службе, принятый в 1993 году, в значительной мере устарел. Действующие нормы, касающиеся прав и обязанностей, набора, продвижения по службе, выхода на пенсию, оценки качества работы и дисциплины являются расплывчатыми и допускают широкое произвольное толкование и несистематическое применение. Подготовка проекта нового Закона о государственной службе рассматривается как шаг в правильном направлении, хотя некоторые его положения нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Главное управление государственной службы предпринимает усилия по проведению реформы государственного управления. Эти усилия должны стать в центре работы правительства и должны фокусироваться на вопросах стратегии, а не решения отдельных вопросов.

Украина разработала ряд программ обучения, направленных на повышение этических стандартов государственной службы посредством превентивных мер. Интересным подходом является обучение тренеров. Программа обучения охватывает представителей центральных и местных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, работающих как в сфере общего управления сфере, так и в некоторых областях, связанных с особым риском. В соответствии с целями программы тренеры должны научиться выявлять проблемные зоны внутри своих ведомств, разрабатывать программы по устранению этих проблем и обучать конкретным навыкам своих коллег. Однако вследствие отсутствия комплексной стратегии, точного плана действий и слабого механизма последующей реализации невозможно оценить эффективность данной программы обучения. Кроме того, отсутствуют четкие свидетельства того, что в фокусе антикоррупционного обучения были практические и оперативные, а не теоретические вопросы.

В октябре 2000 года Главное управление государственной службы приняло «Общие правила поведения государственных служащих» в целях повышения этических стандартов государственной службы. Однако об этом документе мало знают во многих подразделениях государственной власти или считают, что он просто является внутренним документом и потому не должен применяться или не обязателен к применению в других государственных ведомствах. Некоторые ведомства или профессиональные группы имеют собственные кодексы поведения или этические директивы. Тем не менее, широко признается, что эффективность этих инструментов является низкой. Необходимы всеобъемлющие и более активные действия в целях создания культуры управления, ориентированной на гражданина. Новый проект Кодекса порядочного поведения был разработан Министерством юстиции, чтобы устранить слабости существующей системы. Если этот проект будет принят, он может стать поворотным моментом в этом вопросе. Для обеспечения принятия и эффективного применения кодекса необходимо сделать его частью национальной стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией, а также дополнить эти усилия интенсивной программой обучения и активной информационной стратегией.

Главное управление государственной службы отвечает за проведение расследований в рамках антикоррупционного законодательства и нарушений кодекса поведения. Некоторые ведомства создали собственные внутренние службы, занимающиеся расследованиями нарушений законодательства и кодекса поведения. Однако опасность дифференцированного подхода к коррупционным делам до сих пор существует: Главное управление государственной службы не координирует расследования (потенциальных) коррупционных дел внутренними службами. Никаких законодательных или нормативных мер или других масштабных действий не предпринято в целях признания роли лиц, заявляющих о нарушениях, и обеспечения их адекватной защиты.

В настоящее время в Украине существует система декларации активов, по которой государственные служащие ежегодно подают свои декларации по месту работы. Верность информации, содержащейся в декларациях, подлежит проверке только один раз, при приеме служащего на работу, в дальнейшем такая проверка не проводится. Отсутствует также ясная система опубликования деклараций, и их внешняя проверка средствами массовой информации или общественными организациями не может быть проведена. Новый Закон о предотвращении и противодействии коррупции, разработанный Министерством юстиции, предполагает внесение изменений в существующую систему, но он еще не был принят.

Закон о государственных закупках, принятый 17 марта 2006 года, преследовал цель создания конкурентной среды в сфере государственных закупок, а также предотвращения коррупции и обеспечения транспарентности процедур закупки товаров, услуг и работ. Закон, несомненно, имеет свои преимущества, в частности предусматривает гарантии отсутствия судимости у поставщиков. Однако Закон передает государственную функцию организации и контроля над использованием государственных средств негосударственной организации Торговая палата, не подпадающей под действие надлежащих механизмов бухгалтерского контроля, что усиливает риск коррупции. 1 декабря 2006 года, в Закон были внесены новые поправки, которые, в числе прочих мер, изменяют структуру и определяют антимонопольный комитет в качестве компетентного органа по проведению государственных закупок. Однако необходимо детально изучить новый Закон, чтобы оценить, отвечает ли он лучшей международной практике.

Законодательные рамки борьбы с отмыванием денег были укреплены. Государственный комитет по финансовому мониторингу стал оперативным отделом финансовой разведки и был принят в Группу Эгмонт. Однако Закон об отмывании денег все еще имеет недостатки. Они должны быть устранены проектом нового закона, который вот уже более года ожидает принятия Парламентом.

Регуляторные и институциональные рамки налоговой системы остаются областью с высоким риском коррупции, но в течение анализируемого периода власти Украины не предприняли никаких мер для поиска решений по сокращению таких рисков. Проект нового Налогового кодекса, подготовленный шесть лет назад, направлен на устранение этих недостатков, но он все еще не принят Парламентом.

Большинство правоохранительных ведомств имеет в своем распоряжении общую финансовую экспертизу. Для обеспечения эффективного выявления и расследования коррупционных преступлений и для представления обвинения по ним, правоохранительным органам необходимо далее углубить финансовую экспертизу, специально нацеленную на работу по коррупционным преступлениям, такую как экспертизу в области криминалистического бухгалтерского учета.

Государственное контрольно-ревизионное управление (КРУ) играет особую роль в борьбе с коррупцией. Оно является центральным органом исполнительной власти, чья деятельность направляется и координируется Кабинетом министров Украины через Министерство финансов. Однако необходимо приложить еще много усилий, чтобы превратить этот орган в современный орган внутреннего контроля.

ВВЕДЕНИЕ



Экономическая и социальная ситуация

Украина занимает территорию в 603 тысячи квадратных километров. Ее население составляет 46,9 миллионов человек. Численность населения существенно снизилась на протяжении последнего десятилетия вследствие низкой продолжительности жизни и невысокой рождаемости. ВВП (оценка за 2005 год) составляет 82,9 млрд. долл. США (1739 долл. США на душу населения). Рост экономики, базирующийся на экспорте, достиг 12% в 2004 году, однако снизился до 2,6% в 2005 году.

Являясь в прошлом важным промышленным и сельскохозяйственным регионом Советского Союза, Украина получает большую часть своих энергетических ресурсов, особенно природного газа, из России, хотя в последнее время пытается диверсифицировать поставщиков. Недостаток структурных реформ делает экономику Украины уязвимой для внешних шоков. В 1991 году правительство либерализовало цены на большинство товаров и создало законодательную базу для приватизации, однако повсеместное сопротивление реформам внутри правительства вскоре заблокировало реформаторские усилия и привело к некоторому откату назад.

Украина обязалась сократить число ведомств в составе правительства, упростить процесс регулирования, создать поощряющую предпринимательство законодательную среду и провести комплексную ревизию налоговой системы. Реформы в политически более чувствительных областях все еще пробуксовывают. Зарубежные институты, в частности МВФ, подталкивают Украину к ускорению темпов и расширению масштабов реформ, угрожая прекратить финансовую поддержку.

Политическая структура

Украина является полупрезидентской республикой с отдельными ветвями законодательной, исполнительной и судебной власти. Президент Украины избирается народным голосованием и является главой государства. Последние выборы состоялись в 2004 году и сопровождались широкомасштабной подтасовкой голосов. Это привело к аннулированию результатов второго раунда и назначению третьего раунда, который завершился победой Президента В. Ющенко, получившего 51% голосов. После неоднозначной конституционной реформы в 2005 году

полномочия президенты были существенно сокращены в пользу парламента. Президент по-прежнему имеет полномочия в сфере внешней политики и обороны.

Верховная Рада (парламент) состоит из одной палаты численностью 450 депутатов. Она назначает и отправляет в отставку Премьер-министра. Парламент также назначает Кабинет министров. Главы региональных и районных администраций назначаются Президентом, однако подпись Премьер-министра необходима для вступления приказа в силу.

Парламентские выборы проводятся на партийной основе. Украина имеет большое число политических партий, многие из которых весьма малочисленны и неизвестны широким слоям населения. Небольшие партии часто вступают в многопартийные коалиции (предвыборные блоки) в целях участия в парламентских выборах. Украина провела парламентские и местные выборы 26 марта 2006 года. Международные наблюдатели отметили, что они прошли в соответствии с международными стандартами демократических выборов. Это делает их самыми свободными и справедливыми в регионе. Партия регионов и блок бывшего премьер-министра Тимошенко, чье правительство Президент отправил в отставку в сентябре 2005 года, опередили пропрезидентский блок Наша Украина. Другими партиями, преодолевшими 3% барьер и вошедшими в парламент, стали Социалистическая партия Украины и Коммунистическая партия Украины. Ни одна из партий не получила большинства, необходимого для формирования правительства.

После четырех месяцев трудных переговоров 4 августа 2006 года было сформировано правительство во главе с премьер-министром В. Януковичем, включающее представителей Партии регионов, Нашей Украины, Социалистической партии и Коммунистической партии. С тех пор некоторые министры от блока Наша Украина оставили свои посты, а эта партия рассматривает возможность перехода в оппозицию.

Официально гарантируется местное самоуправление. Местные советы и мэры городов избираются народом и осуществляют контроль над местным бюджетом.

Европейская и евроатлантическая интеграция были заявлены Президентом в качестве официальных приоритетов внешней политики Украины. Отношения с Россией являются важным фактором, определяющим внешнюю и экономическую стратегии Украины. Украина является членом ООН, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Партнерства ради мира с НАТО, Евроатлантического партнерства, Всемирной организации здравоохранения, Европейского банка реконструкции и развития, Совета Европы, Сообщества демократических государств, Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Тенденции в сфере коррупции

Коррупция в Украине являлась серьезным препятствием для развития предпринимательства с момента обретения страной независимости. Главными сферами, где коррупция встречается часто, являются: выдача лицензий, сбор налогов и таможня. Рейтинг коррупции в Украине в 2006 году, согласно индексу Транспаренси Интернешнэл практически не изменился и составляет 2,9 по шкале от 1 до 10, где 1 означает наиболее коррумпированную страну, а 10 - наименее (2,3 в 2003 году, 2,2 в 2004 году, 2,6 в 2005 году). Украина находится на 99 месте среди 163 стран.

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Г) Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и реализация

Рекомендация 1

На основе анализа реализации «Концепции борьбы с коррупцией на период 1998-2005 гг.», обновить общенациональную антикоррупционную стратегию, с учетом масштабов коррупции в обществе, ее особенности в конкретных государственных институтах - полиции, суде, сфере государственных закупок, таможенной и налоговой службах, системе образования и здравоохранения. Эта стратегия должна сосредоточиваться на реализации приоритетных пилотных проектов, предусматривающих предупредительные и репрессивные меры, в отдельных государственных институтах с высоким риском коррупции; эти проекты также должны предусматривать создание планов антикоррупционных действий. Стратегия должна предусматривать создание эффективных механизмов мониторинга и отчетности о коррупции.

11 сентября 2006 года Президент Украины своим указом утвердил Концепцию преодоления коррупции в Украине - «На пути к добропорядочности». Этот концептуальный документ содержит некоторые черты стратегии и рассматривает на прагматическом уровне главные вопросы, относящиеся к проблеме коррупции в стране. В нынешнем виде концептуальный документ не конкретизирует ни предельных сроков для реализации предусмотренных мер, ни обязанностей тех или иных государственных институтов по их выполнению. Эти вопросы должны быть уточнены в подробном плане действий (обязанность по его подготовке лежит на Кабинете Министров), который на момент проведения миссии все еще не был принят.

Министерство юстиции начало разработку плана действий, который определит ответственность разных органов за реализацию концепции, и определит сроки и механизмы мониторинга и отчетности. Министерство прилагает усилия по привлечению общественных организаций к этому процессу путем запроса их комментариев и предложений. Когда проект будет разработан, он будет представлен на одобрение в Кабинет Министров.

Концептуальный документ определяет главные области, где необходимо принимать меры: реформа государственной службы, совершенствование административных процедур, повышение транспарентности процесса государственных закупок, обеспечение четких правил формирования и работы выборных органов, повышение неподкупности судебной системы, расширение участия средств массовой информации и НПО в продвижении антикоррупционной политики, эффективном расследовании и судебном наказании преступлений, связанных с коррупцией. На вопрос о характере коррупции в различных областях украинские ведомства отвечали, что он должен быть выявлен после принятия Кабинетом Министров плана действий. После этого можно будет разрабатывать и пилотные проекты в отдельных ведомствах с высоким риском коррупции.

Более того, поскольку в концептуальном документе нет упоминания о механизме мониторинга, создание такого механизма должно быть прописано в плане действий. Данный механизм должен охватывать главные ведомства, компетентные в сфере борьбы с коррупцией, в целях создания у них «чувства сопричастности» с процессом.

С точки зрения политической воли к борьбе с коррупцией, принятие концептуального документа показывает ее наличие у части политической элиты. Однако совсем другой сигнал был дан Парламентом, который существенно «размыл» пакет антикоррупционного законодательства, подготовленный и внесенный Президентом. Отсутствие политического консенсуса относительно важности борьбы с коррупцией и направлений этой работы является важным недостатком, который, если не предпринимать усилий по его устранению, может поставить под серьезную угрозу благие намерения, содержащиеся в концептуальном документе.

Вывод: Украина разработала Концепцию с некоторыми чертами стратегии, но еще не приняла план действий для борьбы с коррупционными рисками в уязвимых сферах. В связи с этим еще не разработаны конкретные меры реализации и не создан механизм мониторинга.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 2

На концептуальном уровне следует уделять больше внимания предотвращению коррупции, выявлению и устранению системных регулятивных или организационных пробелов, которые создают благоприятные условия для коррупции. Превентивные меры следует сосредоточить не только на кодексах этического поведения и аналогичных превентивных инструментах, но и на реформировании систем регулирования с целью сокращения возможностей для произвольного принятия решений государственными чиновниками, реализации модели «открытого правительства», включая в частности, улучшение прозрачности процедур принятия решений, обеспечение доступа к информации и участие общественности в деятельности государственных органов.

В концептуальном документе «На пути к добропорядочности» анализируются некоторые системные и организационные пробелы, создающие возможности для коррумпированного поведения: «Нехватка транспарентности и недостатки процедур принятия управленческих решений (возможность создавать и использовать альтернативные («теневые») административные процедуры, недостатки регулирования применения полномочий), противоречия полномочий государственных органов, включая конфликт между контрольными и разрешительными функциями, а также контрольными и разрешительными функциями и экономической функцией». Это показывает, что в определенной мере был поставлен диагноз и определены некоторые уязвимые места с точки зрения коррупции.

Конкретные меры по реформированию административно-правовой среды еще предстоит разработать, поскольку четкие и правильные правила критически важны для предотвращения коррупции и повышения добропорядочности в общественной жизни. Ряд элементов административно-правовой среды недостает или они требуют пересмотра в целях приведения в соответствие с конституцией и принципам «хорошего управления». В этой связи специально следует подумать над принятием общего закона об административных процедурах и последующим пересмотре различных специальных административных процедур. Предсказуемость и транспарентность административных решений значительно улучшится, и исполнение закона станет более эффективным.

В целях повышения общего качества регулирования необходимо повысить качество написания правовых актов, в том числе через специальное обучение. Необходимо проводить широкие и эффективные консультации, а выполнение норм регулирования должно более пристально контролироваться.

Что касается доступа к информации и общественного участия в процессе принятия решений, Украина имеет базовое законодательство, составляющее важный элемент «открытого правительства». По информации службы омбудсмена, могут возникнуть вопросы о конституционности действующего законодательства о доступе к информации, и граждане часто жалуются на отсутствие ответов государственных органов на поданные запросы. В этих обстоятельствах граждане могут обращаться к закону о жалобах. Его недостатком является то, что он не содержит санкций. В плане участия в процессе принятия решений этот инструмент реже используется на практике, в связи с чем омбудсмен получает меньше жалоб. Эффективность права на доступ к информации должна быть значительно повышена. Она также должна оцениваться независимым органом, способным оказать эффективную помощь гражданам и компаниям, когда их право на доступ к информации прямо или косвенно нарушается.

Данные оценки были подтверждены НПО, представители которых указали, что хотя центральные власти чаще применяют эти инструменты, на местном уровне это происходит очень редко. НПО

также отметили, что определенная чувствительная информация (например, информация о финансировании политических партий) недоступна общественности, и хотя существует обязательство обосновывать отказ в предоставлении информации, на практике это обязательство не выполняется.

Согласно сообщениям общественных организаций, существуют регулирующие акты вторичного или третичного уровня, которые могут оказывать серьезное воздействие на повседневную жизнь граждан, но которые не регистрируются в Министерстве юстиций и поэтому не подлежат опубликованию. Представители органов власти утверждают, что это относится только к внутренним актам, которые не требуют регистрации.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 3

Усилить Антикоррупционный координационный комитет посредством гарантии высоких морально-этических норм его членов, среди которых должны быть представители соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоприменительных и прокурорских), а также представители Парламента и гражданского общества (например, НПО, представители академических кругов, уважаемые представители различных профессий и т.д.). Укрепить независимый статус Комитета, обеспечить более частую периодичность встреч Комитета (сейчас Комитет собирается два раза в году), усилить его кадровый потенциал для выполнения аналитических задач и предоставить ему достаточные ресурсы. Усовершенствовать статистический мониторинг и отчетность о коррупции и связанных с ней правонарушениях во всех сферах государственной службы, полиции, органах прокуратуры и судах, что позволит проводить сравнительный анализ среди этих ведомств - посредством введения механизмов строгой отчетности перед Комитетом на основе согласованных методов. Поддерживать укрепление связей, сотрудничества и обмена информацией между этим Комитетом и соответствующим парламентским комитетом.

Со времени принятия настоящей рекомендации Украина распустила Антикоррупционный координационный комитет. В настоящее время координационную роль взял на себя Совет национальной безопасности и обороны (СНБО). В СНБО входят Президент, Премьер-министр, председатель Парламента, Генеральный прокурор и руководители ряда правоохранительных министерств и ведомств.

СНБО создало межведомственную комиссию по комплексному решению проблем в области борьбы с коррупцией. Возглавляет этот комитет Секретарь СНБО, в него входят главы МВД, СБУ, Главного управления государственной службы, руководители профильных комитетов Парламента, руководители налоговой, таможенной и пограничной служб, Министр юстиции, руководитель Национальной юридической академии в Харькове и Института государства и права. Комиссия была создана Указом Президента в декабре 2005 г. С января по март 2006 г. комиссия провела 3 встречи, больше встреч в 2006 г. не было. Неправительственные организации не входят в состав комиссии. Аппарат СНБО предоставляет услуги секретариата комиссии, включая 4 штатных сотрудника, с широким кругом обязанностей. Результатами работы комиссии стали дискуссия по разным проектам стратегий по борьбе с коррупцией и разработка рекомендаций в области контрабанды.

Однако создается впечатление, что функция координации борьбы с коррупцией не является приоритетной в списке других стратегических задач, которые рассматриваются СНБО в ходе его заседаний. Кроме того, в Секретариате СНБО существует Отдел, который является Секретариатом упомянутой Комиссии, но его штаты ограничены.

Каким будет координационный механизм в рамках будущей антикоррупционной стратегии и плана действий еще предстоит определить. Рекомендация, касающаяся участников координационного механизма, остается в силе – он должен включать представителей ведомств, в

обязанности которых входит выполнение стратегии борьбы с коррупцией, а также представителей Парламента и НПО. Без такого участия не может быть «чувства сопричастности» к процессу. Будучи вовлеченными в координационный механизм, эти ведомства внесут вклад в повышение доверия друг к другу, которое обеспечит более высокую транспарентность их действий. Обмен информацией лежит в основе любой серьезной аналитической работы, которая будет проводиться в будущем.

В настоящее время недостаток взаимодействия между государственными институтами рассматривается в концептуальном документе в качестве главной опасности: «Недостаточное взаимодействие между правоохранительными органами и общественностью, в том числе в рамках кампаний по информированию общественности и установления информационных связей с общественностью». Это также было подтверждено в ходе встреч с различными ведомствами.

Другой проблемой, которая возникла в ходе обсуждения, является невозможность выделить один конкретный институт, способный продвигать вперед антикоррупционную повестку дня и который бы был признан в этой роли другими ведомствами. Решение данной проблемы является критически важным, поскольку в будущем будет возникать постоянная необходимость в приоритизации задач и принятии решений о выделении ресурсов в соответствии с принципами, определенными в стратегии. Если эта задача будет поручена в будущем Совету национальной безопасности и обороны, следует решить необходимые вопросы увеличения его штата и бюджетных ассигнований для того, чтобы он мог выполнять данный набор дополнительных задач. Также необходимо прилагать больше усилий для вовлечения в антикоррупционную работу гражданского общества.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 4

Сосредоточить возможности правоприменительных органов в сфере борьбы с коррупцией, которые сегодня раздроблены, и создать оперативные специализированные антикоррупционные органы судебного преследования; рассмотреть возможность создания Специализированной антикоррупционной группы, обладающей специальными возможностями и уполномоченной выявлять, расследовать нарушения, связанные с коррупцией, и осуществлять преследование лиц, виновных в их совершении. Такая группа могла бы быть интегрированной, но структурно независимой или функционировать в качестве отдельной структуры существующего правоприменительного ведомства и/или Прокуратуры. Кроме работы над конкретными важными делами о коррупции, одной из основных задач такой группы было бы укрепление межведомственного сотрудничества между правоприменительными органами, органами безопасности и финансового контроля в области расследования преступлений коррупции (например, посредством принятия четких правил отчетности, обмена информацией, и работы «одной командой» при расследовании сложных дел и т.д.). Обеспечить надлежащую интеграцию правоохранительных органов регионального и местного уровней в систему антикоррупционных органов.

В течение длительного времени в Украине велась дискуссия о создании специализированного агентства по борьбе с коррупцией. Различные ведомства придерживались разных точек зрения относительно того, какой должна быть сфера деятельности этого агентства: должна ли она включать вопросы предупреждения преступлений или наказания или и те, и другие. Хотя тщательный анализ возможных вариантов перед принятием важного решения является обычной практикой, продолжительность дебатов по этому вопросу превысила пределы, которые можно считать нормальными. Отсутствие четкого решения ведет к снижению веры населения в готовность власти бороться с коррупцией. В поисках «идеального» решения Украина может пропустить момент для создания такого агентства, которое на самом деле могло бы сыграть решающую роль в борьбе против коррупции.

Отличительными чертами работы правоохранительных органов сейчас являются слабое взаимодействие между различными агентствами и достаточно скромная роль таких традиционных

правоохранительных институтов, как полиция и прокуратура. Их место заняли службы безопасности, которые считаются более эффективными в этой борьбе.

Внутренние антикоррупционные подразделения созданы во многих ведомствах (например, в таможне и полиции), однако они имеют тенденцию решать коррупционные дела путем дисциплинарных санкций, не прибегая к наказанию, предусмотренному уголовным или административным законодательством. По крайней мере, в одном случае, даже после вынесения приговора нескольким сотрудникам в связи с коррупционными преступлениями, они остались на службе. Такая практика идет вразрез с буквой и духом закона.

Для расследования отдельных дел возможно создание совместных следственных групп, в которые входят представители разных правоохранительных органов. В прокуратуре был создан отдел, который занимается надзором за соблюдением законности при выполнении антикоррупционных законов. Этот отдел не имеет права проведения следствия.

На вопрос о возможности создания специализированного органа, который бы свел вместе прокуроров и сотрудников других правоохранительных ведомств, Генеральная прокуратура отвечает, что его создание внутри Генеральной прокуратуры противоречит положениям конституции, которые определяют их деятельность. Однако трудно себе представить, как без такого интегрированного подхода этот институт может оставаться эффективным. Чего сейчас не хватает, это функции координатора, которые в правовых государствах зачастую исполняет прокуратура. Другой вопрос, который должен приниматься во внимание, это уязвимость позиций Генеральной прокуратуры для политического давления, учитывая порядок назначений и отзыва прокуроров.

Вывод: хотя обсуждение вопроса объединения компетенций и укрепления координации между ведомствами, работающими в этой сфере, приветствуется, сохраняется опасность, что слишком длительное обсуждение может нанести больше вреда, чем пользы. В поиске идеального решения теряется драгоценное время, и окно возможности для проведения необходимой реформы может исчезнуть.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

II) Законодательство и криминализация коррупции и связанных с ней преступлений по отмыванию денег

Рекомендация 5

Гармонизировать и прояснить взаимосвязи между нарушениями, определенными в Уголовном Кодексе и Законе о борьбе с коррупцией.

В соответствии с Уголовным кодексом Украины взяточничество (статья 368), дача взятки (статья 369) и провокация взятки (статья 370) считаются уголовными преступлениями. Определения коррупции в кодексе нет.

Определение коррупции дается в Законе Украины о борьбе с коррупцией. В соответствии со статьей 1 этого закона коррупционная деятельность включает незаконное принятие лицом, уполномоченным осуществлять государственные функции, в связи с осуществлением этих функций материальных благ, услуг, привилегий или других преимуществ, включая принятие или получение предметов (услуг) путем их приобретения по ценам (тарифам) значительно более низким, чем их действительная (настоящая) стоимость, а также принятие лицом, уполномоченным осуществлять государственные функции, кредитов и займов, приобретения ценных бумаг, недвижимости и другой собственности с использованием привилегий или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

Нарушение упомянутого закона предусматривает административную ответственность. Таким образом, он является независимым законодательным актом, не имеющим отношения к уголовным процедурам. В то же время Статья 1 упомянутого Закона имеет достаточно широкую трактовку, включающую взяточничество, являющееся уголовным преступлением в соответствии со Статьей 386 Уголовного кодекса Украины. Данное обстоятельство затрудняет разграничение компетенций между этими двумя законами. Таким образом, существует возможность использования взаимного дублирования двух законодательных актов для уклонения от уголовной ответственности за взяточничество и другие уголовные преступления.

Новый проект Закона Украины о предотвращении и противодействии коррупции, подготовленный Министерством юстиции, и соответствующие поправки к уголовному и административному кодексам предпринимают попытки решить проблемы дублирования. О других мерах, предпринятых в этих целях, делегации неизвестно.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 6

Дополнить вменение в вину (инкриминирование) активного и пассивного взяточничества в Криминальном кодексе в соответствии с международными стандартами. В частности, следует уточнить элементы взяточничества через посредство третьего лица, разграничить правонарушения, связанное с предложением взятки/ходатайством и вымогательством взятки, криминализовать «торговлю влиянием». Рассмотреть возможность увеличения меры наказания за активное и пассивное взяточничество, а также исковой давности уголовного преследования за преступления коррупции.

Действующий Уголовный кодекс рассматривает активное и пассивное взяточничество как уголовные преступления. Предложение и обещание взятки не считаются отдельными преступлениями. Ответственность за них может наступить лишь частично в контексте подготовки или покушения на совершение преступления. Проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления вводит уголовную ответственность за предложение взятки.

Взяточничество через посредничество третьих лиц квалифицируется как соучастие в преступлении, а не как самостоятельное преступление. Уголовный кодекс Украины определяет понятие соучастия и типы сообщников, а также процедуры привлечения их к уголовной ответственности. Резолюция Верховного суда Украины «О юридической практике по коррупционным делам» интерпретирует Уголовный кодекс и устанавливает, что действия сообщников должны квалифицироваться, принимая во внимание его/ее намерение и в зависимости от того, в чьих интересах и по чьей инициативе действовал сообщник – лица, берущего или дающего взятку.

Никакие действия по ужесточению наказания за пассивное и активное взяточничество предприняты не были. Также не произошло увеличения срока давности.

Что касается криминализации торговли влиянием, то в соответствии с действующим законодательством Украины уголовным преступлением оно не является. В то же время проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления, вводит в оборот понятие такого преступления.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 7

Гармонизировать понятие «должностного лица» в Криминальном кодексе и Законе о борьбе с коррупцией таким образом, чтобы это определение распространялось на всех

государственных служащих или лиц, которые выполняют служебные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая органы местного самоуправления, а также лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.

Вопросы борьбы с коррупцией рассматриваются двумя основными законодательными актами – Законом Украины о борьбе с коррупцией и Уголовным кодексом Украины.

Для целей Закона о борьбе с коррупцией должностные лица, Премьер-министр Украины, Первый Заместитель Премьер-министра, Заместители Премьер-министра, министры, народные депутаты Украины, депутаты Верховного Совета Автономной Республики Крым, депутаты сельских, деревенских, муниципальных, городских районных и региональных советов, должностные лица местных органов самоуправления, военнослужащие Вооруженных сил Украины и других вооруженных формирований (за исключением призывников) могут нести ответственность за коррупцию (коррупционные сделки) посредством административных процедур. Соответственно, эти должностные лица являются «должностными лицами» для целей данного закона.

Уголовный кодекс Украины дает собственное определение «должностного лица» без ссылки на Закон Украины о борьбе с коррупцией. В соответствии со статьями 364 и 368 Уголовного кодекса Украины должностными лицами являются лица, на постоянной или временной основе выполняющие функции государственной власти, а также на постоянной или временной основе занимающие должности на предприятиях, институтах или организациях, вне зависимости от формы собственности, связанных с осуществлением организационных или административных функций, или специально назначенных для осуществления таких функций, чьи должности перечислены в Статье 25 Закона Украины о государственной службе в третьей, четвертой, пятой и шестой категориях, а также судьи, прокуроры и следователи, главы и заместители глав органов государственной власти и администраций, местного самоуправления, их структурных подразделений и отделов.

Должностными лицами, занимающими особо важные должности, являются лица, указанные в Статье 9 § 1 Закона Украины о государственной службе, а также лица, чьи должности перечислены в Статье 25 Закона в первой и второй категориях.

Проект Закона Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления делает попытку гармонизировать определения «должностного лица», даваемые законом о борьбе с коррупцией и Уголовным кодексом. В соответствии с Проектом, должностным является лицо на постоянной или временной основе осуществляющее функции государственной власти, а также на постоянной или временной основе занимающее должности на предприятиях, институтах или организациях, вне зависимости от формы собственности, связанных с осуществлением организационных или административных функций, или специально назначенных для осуществления таких функций. Лица, осуществляющие функции, указанные в части три настоящей статьи, в какой-либо другой стране или международной организации также признаются должностными лицами.

Статья 2 Проекта Закона Украины о борьбе с коррупцией предусматривает ответственность за совершение коррупционных сделок следующих лиц:

- лица, уполномоченные осуществлять функции государственного или местного управления, в том числе: Президент Украины, Председатель Верховного Совета Украины и его/ее заместители, Премьер-министр Украины, прочие члены Кабинета Министров, Генеральный прокурор Украины, Глава Национального банка Украины, Глава Счетной палаты, Уполномоченный представитель Верховного Совета Украины по правам человека, Глава Верховного Совета Автономной Республики Крым, Глава Совета Министров Автономной Республики Крым, народные депутаты Украины, депутаты Верховного Совета Автономной Республики Крым, депутаты сельских, деревенских, муниципальных, городских районных и региональных советов; государственные служащие; служащие местных органов самоуправления; военнослужащие Вооруженных сил Украины и других вооруженных формирований; судьи Конституционного суда Украины,

профессиональные судьи, судьи, занимающие административные должности в судах, судебные эксперты и присяжные; сотрудники правоохранительных органов; должные лица других государственных институтов.

- лица, приравненные в целях настоящего законодательства к лицам, уполномоченным осуществлять функции государственного или местного управления, в том числе должностные лица государственных корпораций, не упомянутые в пункте 1 настоящей статьи, но получающие заработную плату из государственного или местного бюджета; члены региональных и районных избирательных комиссий; лица, на постоянной или временной основе занимающие должности, связанные с осуществлением организационных или административных функций, или специально уполномоченных осуществлять такие функции в юридических лицах с более чем 50-процентной долей участия государства в уставном фонде; руководители общественных организаций, частично финансируемых из государственного или местного бюджет; руководители политических партий, их региональных, местных, районных организаций и их структурных подразделений; советники народных депутатов Украины и других лиц, замещающих выборные должности и не являющихся государственными служащими и должностными лицами местных органов самоуправления, но получающих заработную плату из государственного или муниципального бюджета; лица, не являющиеся государственными служащими, но осуществляющие предписанные законом функции государственной власти (например, частные аудиторы, нотариусы, эксперты, оценщики, юристы, арбитражные управляющие, независимые посредники или члены примирительных советов по рассмотрению коллективных трудовых споров, а также другие лица, обозначенные законом); должностные лица и сотрудники международных организаций, иностранные должностные лица.

- лица на постоянной или временной основе занимающие должности, связанные с осуществлением организационных или административных функций, или специально уполномоченные осуществлять такие функции, в юридических лицах (за исключением юридических лиц, указанных в параграфе 4 пункте 2 настоящей Статьи), физические лица – предприниматели;

- должностные лица юридических лиц, юридические или физические лица | предприниматели в случаях незаконного предоставления ими лицам, указанным в пункте 1 и 2 настоящей статьи, и/или при участии этих лиц третьим сторонам благ в денежной и/или не денежной форме (привилегий, преимуществ, услуг).

Проект Закона Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления делает попытку гармонизировать определения «должностного лица», даваемые законом о борьбе с коррупцией и Уголовным кодексом.

На данном этапе, пока поправки остаются на стадии проекта, сохраняется необходимость более четкого определения «должностного лица», которое отвечало бы международным стандартам.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 8

Обеспечить криминализацию подкупа должностных лиц правительств иностранных государств или международных организаций посредством расширения определения «должностного лица» или путем включения отдельных положений об уголовных преступлениях в Криминальный кодекс.

Действующее законодательство Украины не криминализует коррупционные преступления, связанные с иностранными и/или международными должностными лицами, а также не распространяет на этих лиц понятие «должностного лица».

Формулировка Статьи 364 §2 Уголовного Кодекса Украины оговаривает, что должностными лицами являются также иностранцы или лица без постоянного гражданства, на постоянной или

временной основе выполняющие функции государственной власти, а также на постоянной или временной основе занимающие должности, связанные с осуществлением организационных или административных функций или осуществляющие данные функции в соответствии с особым распоряжением, на предприятиях, институтах и организациях вне зависимости от их формы собственности.

Необходимо отметить, что понятие уголовной ответственности иностранных должностных лиц подразумевает криминализацию деяний иностранных государственных служащих или сотрудников международных организаций вне зависимости от их гражданства. Статья 364 §2 Уголовного Кодекса Украины распространяет уголовную юрисдикцию Украины на иностранных граждан и/или лиц без гражданства, исполняющих государственные обязанности в Украине. Эти категории лиц не рассматриваются в качестве иностранных должностных лиц для целей настоящей рекомендации.

Проект Закона Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся ответственности за коррупционные преступления расширяет определение должностного лица на иностранных должностных лиц и сотрудников международных организаций. Проект устанавливает, что должностное лицо, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом, является должностным лицом на постоянной или временной основе занимающим должность, связанную с выполнением функций государственной власти, а также на постоянной или временной основе занимающее должности, связанные с осуществлением организационных или административных функций, или осуществляющее данные функции в соответствии с особым распоряжением, на предприятиях, в учреждениях и организациях вне зависимости от их формы собственности. Лица, осуществляющие данные функции в любой другой стране или международной организации также признаются должностными лицами.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 9

Внести предложение, с целью дополнить Криминальный кодекс гарантией обязательного применения меры конфискации доходов ко всем преступлениям коррупции и преступлениям, связанным с коррупцией. Гарантировать, что режим конфискации будет позволять конфискацию доходов от коррупции или имущества, стоимость которого будет соответствовать размеру указанных доходов от коррупции, или применению сравнимых финансовых санкций. Рассмотреть временные меры, чтобы повысить эффективность и оперативность процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.

Статья 59 Уголовного Кодекса Украины устанавливает, что конфискация имущества применяется в качестве наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления и только в случаях, особо указанных в Специальной части Кодекса.

Взяточничество, совершенное при отягчающих обстоятельствах, являющееся уголовным преступлением в соответствии Статьей 368 §2 и 3 Уголовного Кодекса Украины, - единственное преступление, связанное с коррупцией, которое особо предусматривает конфискацию имущества в качестве наказания. Тем не менее, остается неясным, как широко трактуется термин «имущество». К сожалению, отсутствует статистика о применении конфискации имущества в соответствии с этой Статьей.

В то же время, действующее законодательство Украины дает возможность конфискации предмета, используемого в качестве орудия преступления, следов преступления или, если объектом преступных действий являются деньги, ценности и другие предметы, добытые преступным путем, а также любые другие предметы, которые могут способствовать раскрытию преступления и выявлению виновных лиц, или снять подозрения или смягчить вину, являясь вещественным доказательством. Обычно данные предметы считаются уликами и подпадают под действие Статьи 81 Уголовно-процессуального кодекса Украины. В частности, вопрос о вещественном

доказательстве решается в ходе вынесения приговора, определения решения суда или расследующего органа, следователя, прокурора в случае закрытия дела. При этом деньги, ценности и другие незаконные доходы обращаются в доход государства. Деньги, ценности и другие предметы, которые являлись объектом преступных действий, возвращаются законному владельцу, а если последнего определить невозможно, обращаются в доход государства.

Это правило не дает возможность конфисковывать доходы от преступлений, как это предусмотрено различными международными инструментами.

Уголовно-процессуальный кодекс не предусматривает конфискации ценностей, эквивалентных по стоимости доходам от преступлений. Временные меры по выявлению и аресту имущества не рассматривались.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 10

Вести предложение по криминализации недонесения о фактах возможной коррупции должностных лиц, если в результате расследования можно доказать, что коррупция фактически имела место и что лица, не сообщившие о ней, были о ней полностью осведомлены.

Действующее законодательство Украины специально не криминализует недонесение о преступлениях, связанных с коррупцией. Однако Статья 396 Уголовного Кодекса Украины 2001 года криминализует действия по сокрытию тяжких или особо тяжких преступлений. Таким образом, только сокрытие тех коррупционных преступлений, которые подпадают под категорию тяжких или особо тяжких может быть наказано.

Статистической информации, касающейся применения Статьи 396 Уголовного Кодекса, в ходе ознакомительной поездки делегации предоставлено не было.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 11

Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый Конституцией некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и преследования актов взяточничества. Конкретизировать правила отмены иммунитета от уголовного преследования и рассмотреть возможность отмены предусмотренного законом требования разрешения отмены иммунитета в случаях, когда лицо поймано на месте преступления.

Президент, члены Парламента (народные депутаты Украины) и судьи пользуются в Украине иммунитетом от уголовного преследования.

Иммунитет Президента Украины является органичным компонентом его/ее конституционного статуса, целью которого является эффективное и беспрепятственное исполнение им своих должностных обязанностей. Иммунитет Президента является абсолютным и не может быть отменен, приостановлен или ограничен. В отношении Президента не может быть начато уголовное расследование. Статья 111 Конституции Украины устанавливает, что Президент Украины может быть смещен с должности решением Верховного Совета Украины через процедуры импичмента в случае совершения им государственной измены или другого преступления.

В соответствии со Статьей 80 §3 Конституции Украины народные депутаты Украины не могут быть привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы без согласия Верховного Совета Украины.

В соответствии со Статьей 126 Конституции судья не может быть арестован или задержан до принятия обвинительного приговора суда без согласия Верховной Рады Украины. В то же время иммунитет судей не ограничен положениями Статьи 126 Конституции Украины, Дополнительные гарантии судьям также могут быть предоставлены законами. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или административного правонарушения, должен быть незамедлительно отпущен после установления его/ее личности.

В соответствии с законодательством Украины в отношении упомянутых лиц, вне зависимости от их иммунитета, может быть начато расследование и предприняты определенные следственные действия, которые не ограничивают их иммунитет.

Хотя законодательство Украины не исключает снятия иммунитета с народного депутата Украины и/или судьи, соответствующая процедура довольно неясная и в значительной мере носит дискреционный характер. Не существует четкой и ясной процедуры снятия иммунитета.

Никаких мер в целях отмены требования о разрешительном порядке снятия иммунитета в случаях, когда подозреваемое лицо поймано на месте преступления, предпринято не было.

После обзора в 2004 г. в законодательство Украины был введен иммунитет депутатов местных советов, который расширял сферу применения иммунитетов. Однако это положение было выведено из законодательства до посещения страны в рамках мониторинга.

В течение рассматриваемого периода не было случаев снятия иммунитета с членов парламента для расследования коррупционных дел.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 12

Признавая, что ответственность юридических лиц за деяния коррупции является международным стандартом в соответствии со всеми международными юридическими инструментами по борьбе с коррупцией, Украине, при поддержке международных организаций, которые обладают опытом в области реализации концепции ответственности юридических лиц (как Совет Европы и ОЭСР), необходимо рассмотреть возможность введения в свою законодательную систему эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Украинское уголовное законодательство не предусматривает ответственности юридических лиц. Проект Закона, подготовленный Министерством юстиции Украины, вводит ответственность юридических лиц. Юридические лица могут нести ответственность в соответствии с административным правом после того, как лицо, занимающее управленческую должность в организации, признано виновным в коррупционном преступлении в соответствии с уголовным правом.

Однако проект не был проанализирован в ходе мониторинга. Таким образом, невозможно оценить, насколько этот проект отвечает требованиям международных стандартов.

Украина в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 13

Содействовать обеспечению эффективной международной юридической взаимопомощи при расследовании и преследовании и коррупционных дел.

В настоящее время Украина принимает участие в более 150 соглашениях и международных договоров по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Украина является страной-

участницей Европейской Конвенции о взаимной помощи по уголовным делам, Конвенции Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Конвенции о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам стран СНГ. Одновременно Украина заключила множество двусторонних соглашений в этой сфере.

Украинское законодательство не предусматривает конфискацию в качестве меры наказания за все преступления, связанные с коррупцией. Оно предусматривает ограниченное теоретическое применение этой меры в соответствии со Статьей 368 §§ 2, 3 Уголовного Кодекса. Таким образом, как было пояснено в ходе ознакомительного визита, Украина не может выполнять иностранные запросы о правовой помощи, предусматривающие конфискацию. Что касается ареста, украинское законодательство требует, чтобы к запросу о правовой помощи было приложено соответствующее решение иностранного суда, которое затем будет утверждено уполномоченным судом в Украине.

Информация, касающаяся банковских транзакций, может быть раскрыта только после того, как решение иностранного суда было утверждено украинским судом.

На настоящий момент прямых запросов в рамках оказания взаимной международной правовой помощи по коррупционным делам не поступало (сотрудничество в этой сфере осуществляется через Генеральную прокуратуру Украины).

Полностью оценить ситуацию трудно, поскольку статистических данных количестве полученных и исполненных запросов не существует. Более того, делегация не получила информацию о количестве времени, необходимом для исполнения запроса.

Согласно статистике, предоставленной Генеральной прокуратурой, в 2006 г. этим ведомством было получено 915 запросов из-за рубежа, включая 84 запроса по коррупционным делам. Из них, 66 писем, 14 запросов за рубежом стран на передачу уголовных дел по коррупционным правонарушениям для дальнейшего следствия и обвинения, и 4 запроса на экстрадицию. Согласно информации властей, все запросы были выполнены в хорошие временные сроки.

Что касается подготовки, Украина организовывала различные встречи, конференции и круглые столы по данному вопросу. Кроме того, Совет Европы осуществляет специальный проект, который, среди прочего, предоставляет различные тренинги для должностных лиц, работающих в сфере оказания взаимной правовой помощи

Украина в основном выполнила данную рекомендацию.

III) Транспарентность государственной службы

Рекомендация 14

Поддержать дальнейшие действия Главного управления государственной службы по проведению общего обучения по вопросам борьбы с коррупцией для государственных служащих; разработать и провести специальное обучение по вопросам борьбы с коррупцией и этики, в частности для тех государственных служащих, которые работают в сферах высокого риска коррупции. Обучение по месту работы должно быть, в первую очередь сосредоточено на оперативных и процедурных вопросах, а не на академических дипломах, то есть на повседневных служебных обязанностях, включая этические нормы.

Продолжая системный и регулярный подход, начатый в 2003 г., в течение 2006 года Главное управление государственной службы (ГУГС) в сотрудничестве с Киевским национальным университетом Министерства внутренних дел (МВД) организовало несколько усовершенствованных тренингов по антикоррупционным вопросам для центральных и местных органов исполнительной власти, а также для органов местного самоуправления. Программа тренингов была разработана с учетом охвата всех сфер, но сконцентрирована на ряде главных

сферах риска. Таким образом, 187 должностных лиц, представляющих все категории служащих (от 1 до 7) прошли подготовку по профилактике коррупции.

Программа тренингов была ориентирована на выполнение трех целей: (1) обучить участников, как предотвращать коррупцию в процессе своей служебной деятельности; (2) научить их определять сферы и ситуации, связанные с риском, внутри своих ведомств; (3) дать им возможность создать и реализовать тренинговую программу для их ведомств (эффект каскада).

Продолжительность курса подготовки составляла 1-2 недели. Используя имеющуюся информацию, не представляется возможным оценить ни характер предоставленной подготовки (фокусировалась ли она на оперативных и процедурных вопросах или академических/юридических), ни составе лиц, проводивших тренинги.

В дополнение специальные тренинги были организованы для сотрудников таможенной службы. Национальная академия государственного управления (НАГУ) также включает вопросы борьбы с коррупцией в свои регулярные тренинги. В целом считается, что тренинги в НАГУ характеризуются более академическим подходом, а не ориентацией на профессиональные задачи.

Некоторые тренинги по вопросам этики и борьбы с коррупцией проводились Министерством внутренних дел, а также КРУ для своих сотрудников.

Общая программа подготовки будет продолжена в 2006 и 2007 годах, и ГУГС имеет бюджет для ее реализации. Общая программа обучения в 2006 г. планирует охватить 400 государственных служащих.

На настоящий момент нет возможности сделать вывод об эффективности тренинговой программы, поскольку соответствующая информация, касающаяся полученных результатов, отсутствует. С другой стороны, отсутствие национальной стратегии и плана действий (которые должны были быть приняты ранее, и их имплементация начаться скоординировано) создают дополнительную трудность в оценке программы и степени достижения поставленных целей как в количественном, так и в качественном выражении.

ГУГС должно продолжить реализацию тренинговой программы, а также оценку ее эффективности. В частности, оно должно обеспечить оперативную ориентированность тренинга и оценить, какой эффект каскада он дает. Более активная последующая деятельность необходима для получения полной и интегрированной информации о всей программе, которая позволила бы сравнить ее окончательные результаты с заданными целями и задачами.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 15

Усовершенствовать систему обязательного раскрытия сведений об активах для высших государственных служащих всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной), а также законодательство о конфликте интересов, которые должны распространяться на членов парламента и быть доступны для общественности. Обеспечить, чтобы контроль за исполнением этих норм был поручен независимому ведомству, возможно, подчиненному Антикоррупционному комитету. Одновременно рассмотреть и конкретизировать положение Закона о борьбе с коррупцией о получении подарков.

В настоящее время Украина имеет систему декларирования активов, предусматривающую ежегодную подачу деклараций. Эти декларации подаются государственными служащими своему работодателю и остаются в личном деле. Как правило, эти декларации остаются конфиденциальными для большинства государственных служащих. Однако от лиц, занимающих высокие должности, требуется подписать согласие на возможную публикацию их деклараций. Это

согласие не означает, что декларация публикуется немедленно или непременно будет опубликована в определенный момент в будущем. Не существует четких правил раскрытия информации, поэтому создается впечатление, что система является весьма уязвимой для субъективных интерпретаций и, как следствие, рискует стать неприменяемой последовательным и справедливым образом.

Декларации проверяются до того, как государственный служащий вступает в должность, в ходе первоначальной процедуры проверки. После этого механизма постоянной проверки не существует. Это означает, что очень чувствительная сфера остается без внимания, поскольку важной функцией декларирования активов является демонстрация колебаний в уровне благосостояния государственных служащих в период их нахождения на службе. Действительно, самое важное сравнение, которое может быть сделано, это сравнение между уровнем благосостояния в момент вступления в должность плюс легальная зарплата за период нахождения в должности и уровнем благосостояния при оставлении должности.

Вследствие конфиденциальной природы деклараций, никаких внешних проверок средствами массовой информации или НПО не может проводиться, поскольку упомянутые организации не имеют доступа к информации. Никакой статистики о санкциях, примененных за несоблюдение соответствующих положений закона, обзорной группе предоставлено не было.

После президентских выборов 2004 г. в интернете был опубликован ряд деклараций высокопоставленных политических лиц, что вызвало широкую дискуссию.

Проект Закона Украины «О предотвращении и противодействии коррупции», разработанный Министерством юстиции, предполагает внесение некоторых изменений в систему проверки декларируемой информации. Проект был направлен в Парламент, но еще не принят.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 16

Обновить и обнародовать Кодекс поведения или другие аналогичные правила поведения государственных служащих. Подготовить и повсеместно распространить комплексные практические руководства для государственных служащих о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции.

Заметно определенное развитие, касающееся обновления и распространения Кодекса поведения или принятия практических правил для руководства государственными служащими.

ГУГС утвердил «Общие правила поведения государственных служащих». Однако они рассматриваются как внутренний документ, и его распространение по каналам государственного управления остается слабым. Во многих случаях этот документ остается неизвестным или игнорируется. Украинская административная культура прочно базируется на законах. Поэтому кодекс поведения или любое руководство, принятое органом, не имеющими законодательной власти или использующее менее формальные инструменты для принятия (устав, руководство, рекомендация и т.д.) столкнется с дополнительными трудностями в плане соблюдения сотрудниками и имплементации.

Между тем «Кодекс хорошей практики» был разработан Министерством юстиции совместно с ГУГС. Проект кодекса, который, как сообщалось, получил позитивный отзыв в Совете Европы, был представлен Президенту и сейчас готовится быть представленным правительственному комитету.

Некоторые органы и профессиональные группы имеют свои Кодексы поведения в качестве внутреннего руководства. Имеется недостаточно информации относительно количества принятых специальных кодексов/уставов, и в каких ведомствах это было сделано. В качестве примера можно

упомануть судейский Этический кодекс, Кодекс профессионального поведения сотрудников прокуратуры, набор специальных обязательств сотрудников таможенной службы, Этический кодекс аудиторов КРУ.

Полиция пользуется этическим кодексом советских времен. В настоящее время ценности и роль полиции существенно изменились; использование устаревшего кодекса поведения может повредить усилиям, направленным на изменение поведения, повышение стандартов этики и борьбу с коррупцией. Вместо того чтобы быть полезным инструментом, этот кодекс может иметь негативное воздействие.

Городская администрация Киева также разрабатывает программу, нацеленную на повышение этических стандартов в рамках штата своих сотрудников в качестве способа улучшения взаимодействия с гражданами.

ГУГС выполняет консультативную функцию в контексте установления этических стандартов, стремясь помочь другим ведомствам и должностным лицам центрального и местного уровня в прояснении вопросов, касающихся этического поведения и предотвращения ситуаций конфликта интересов или коррупции.

Вместе с тем, не существует национальной стратегии, направленной на принятие, реализацию, распространение и контроль над этическими стандартами в общественной жизни. Даже без более глубокой и всесторонней оценки сложившейся ситуации, которая невозможна ввиду недостаточности информации, следует признать низкую эффективность усилий по развитию этической культуры государственной службы и повышения профессиональной этики в Украине.

Проект «Кодекса хорошей практики» должен быть принят и внедрен в качестве составной части Национальной стратегии и Плана действий. Попытка внедрить такой инструмент вне контекста, приводит к понижению его способности влиять на изменения административной культуры и повышение стандартов этического поведения на государственной службе.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 17

Принять меры по защите работников государственных учреждений и прочих юридических организаций от дисциплинарных взысканий и притеснений в случае обоснованных сообщения ими о подозрительной практике в своих ведомствах правоприменительным органам или органам прокуратуры посредством принятия законодательства или нормативных документов о защите свидетелей или «лиц, сообщающих о фактах нарушений» и проведения общественной (или внутренней) кампании с целью информирования государственных служащих об этих мерах.

В отношении этой рекомендации ни о каких действиях не сообщалось. Даже если определенная практика и используется в отдельных ведомствах (например, в Службе безопасности) и обстоятельствах, нет возможности установить, является ли это результатом последовательной и всеобъемлющей политики. Проект Закона Украины о предотвращении и противодействии коррупции разработан Министерством юстиции

Украина не выполнила эту рекомендацию.

Рекомендация 18

Усовершенствовать систему внутренних расследований в случае возникновения подозрений в совершении преступлений коррупции или получения сообщения об этих преступлениях. Необходимо создать отдельное независимое ведомство, возможно, в общей системе

государственной службы, отвечающее за расследования жалоб о коррупции. Дисциплинарное производство необходимо проводить в соответствии с международными стандартами и предоставить возможность обвиняемому защитить себя; санкции, определенные в результате процесса, который представляется справедливым, а не обусловленным политическими мотивами, будут более эффективным средством сдерживания коррупции.

Украина не создала отдельный независимый орган для расследования информации о коррупции. Главное управление государственной службы отвечает за официальное расследование соблюдения антикоррупционного законодательства и нарушений кодекса поведения. Несколько государственных органов создали собственные внутренние службы для расследования нарушений законодательства и кодекса поведения, как, например, в рамках Государственного департамента исполнения наказаний Украины, Центрального управления Службы безопасности Украины, Государственной налоговой службы Украины, Государственной пограничной службы Украины, Главной контрольно-ревизионной службы Украины. Предотвращение коррупции среди сотрудников Министерства внутренних дел является обязанностью Департамента внутренней безопасности.

Однако пока еще не все ведомства создали собственные службы расследования. Хотя система официального и внутреннего контроля качества поведения государственных служащих, похоже, создана, все еще необходимы меры по ее улучшению. Главное управление государственной службы не координирует и не гармонизирует расследование (потенциальных) дел о коррупции внутренними службами расследования, а дисциплинарные процедуры пока еще не отвечают международным стандартам. По-прежнему сохраняется риск дифференцированного отношения к коррупции в государственных органах.

Украина в основном выполнила эту рекомендацию.

Рекомендация 19

Проанализировать и внести улучшения в существующие нормативные документы, регулирующие государственные закупки, для целесообразного ограничения произвольности в принятии решений должностными лицами закупочных организаций по процедурам отбора. Гарантировать, что критерии соответствия для участия в государственных закупках и процессах приватизации будут включать отсутствие судимости за преступления коррупции. При условии обеспечения юридической защиты честной конкуренции, рассмотреть возможность создания и ведения базы данных компаний, которые были осуждены за коррупцию в системе государственных закупок в Украине или за рубежом, в рамках поддержки упомянутых ограничительных критериев.

Новый закон о государственных закупках вступил в силу 17 марта 2006 года и не предусматривал переходного периода. Целью нового закона является создание конкурентной среды в сфере государственных закупок, предотвращение коррупции, обеспечение прозрачности процедур приобретения товаров, услуг и найма на работу. Этот закон содержит новые статьи, относящиеся к процессу закупок и институциональной основе.

Хотя новый закон имеет свои преимущества, в частности гарантии отсутствия судимости (статья 7), изменения в системе государственных закупок вряд ли приведут к ее укреплению в Украине. Напротив, новая структура организации закупок не соответствует лучшей международной практике и скорее увеличивает возможности для коррупции, чем снижает их.

Главный недостаток новой структуры состоит в том, что правительство было отстранено от всех ключевых обязанностей в сфере государственных закупок, а эти обязанности и функции переданы органам, находящимся за пределами прямого влияния правительства и вместо этого подотчетными

парламенту, – например, Антимонопольному комитету, Специальной контрольной комиссии при Счетной палате и негосударственному органу (Тендерной палате).

С введением нового закона существует явная опасность, что государственные закупки могут стать политизированными. Члены парламента являются членами Специальной контрольной комиссии при Счетной палате и Наблюдательной комиссии Тендерной палаты и, таким образом, напрямую вовлечены в реализацию политики государственных закупок. Более того, введены различные меры сомнительного характера в целях защиты национальной промышленности, в частности в сфере сельского хозяйства. Одной из главных целей законодательства о государственных закупках является защита органов, присуждающих контракты, от политического влияния в процессе реализации государственных закупок.

В новой структуре отсутствует функция выработки политики, регулирования и развития потенциала, что является хорошим примером путаницы при создании институциональной основы. Похоже, что эти функции в определенной мере переданы негосударственной организации (Тендерной палате), тогда как обычно они должны выполняться государственным органом. Это означает, что правительство лишается власти и инструмента, необходимого для работы над новым законодательством и внесению вторичного законодательства в сфере государственных закупок.

С принятием нового закона доступ к информации об объявленных тендерах стал более сложным для потенциальных участников: больше не существует одного централизованного источника такой информации. Информация, публикуемая Тендерной палатой в своем бюллетене не полная и не общедоступная.

Создание Тендерной палаты стало реакцией на серьезные жалобы на отсутствие прозрачности в системе государственных закупок в прошлом. Однако роль, мандат и функции Тендерной палаты в сфере государственных закупок стали основанием для серьезной озабоченности. Негосударственный статус организации подразумевает, что она не является объектом государственного аудита и финансового контроля, а поэтому не подотчетна общественности за свои действия, показатели и использование средств.

Так называемого «черного списка» компаний, которые были уличены в использовании коррупционной практики в Украине, пока не существует.

После посещения страны 1 декабря 2006 г. Парламент принял Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о государственных закупках товаров, работ и услуг. Этот закон вводит ряд изменений:

- отмену торгов в случае выявления нарушения законодательства
- введение личной ответственности членов тендерной комиссии
- определение антимонопольного комитета в качестве компетентного органа
- передачу функции внешнего аудита из Счетной палаты в межведомственную комиссию; антимонопольный комитет будет выполнять функции секретариата комиссии
- антимонопольный комитет будет отвечать за ведение «черного списка».

Однако во время проведения мониторинга было невозможно провести детальный анализ нового закона. Поэтому невозможно оценить, содержит ли он улучшения. Кроме того, этот закон еще не подписан Президентом, и не известно, когда он вступит в силу.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 20

Пересмотреть нормативно-правовую систему налогообложения на предмет сокращения стимулов к уклонению от налогов и сократить возможности для принятия произвольных решений должностными лицами налоговых органов. Гарантировать, что полномочия, требуемые для поддержания эффективной налоговой и таможенной администрации, будут в должной мере уважать права граждан.

Сфера налогообложения рассматривается в качестве основной области, вызывающей беспокойство в плане коррупционной практики. Действующий Налоговый кодекс предусматривает широкие произвольные полномочия отдельных налоговых чиновников.

Налоговая администрация имеет доступ к информации, связанной с ведением бизнеса, и является важным фактором в любой комплексной программе по борьбе с коррупцией. Изучение расходов налоговыми инспекторами может выявить важные данные, которые в будущем могут послужить для расследования коррупционных преступлений. С другой стороны, сама налоговая администрация, как и таможенная администрация, является сферой традиционно подверженной внутренней коррупции. Некоторые налоги, например НДС, особо подвержены злоупотреблениям. Меры по сокращению стимулов для уклонения от налогов могут включать сокращение видов налогов, сокращение налоговых ставок или упрощение налоговой администрации, что может сократить стимулы и возможности для утаивания от налогов и заключения коррупционных сделок.

За период после 2004 года, в Налоговый кодекс не вносились никакие изменения. Новый проект находится на рассмотрении в Парламенте более 6 лет. Государственная налоговая служба сообщает о проведении ряда внутренних расследований, связанных с коррупцией в своих рядах, однако ни одно из них не проводилось в отношении высокопоставленных лиц.

Украина не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 21

Укрепить сотрудничество с гражданским обществом в сфере борьбы с явлениями коррупции, включая укрепление связей с университетскими программами, различными НПО и деловыми кругами в вопросах борьбы с коррупцией и этики для усиления мониторинга в гражданском обществе и расширения возможностей обучения и проведения исследований в этой области.

Основываясь на механизме участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики, НПО включились в процесс принятия решений. По их оценкам, центральные органы власти оказались более прозрачными, чем местные органы власти. Некоторые центральные ведомства были особо выделены за постоянное стремление к выполнению их требования (например, Министерство юстиции). В то же время собеседники указывали на проблемы, часто возникающие в процессе консультаций (т.е. чрезмерно сжатые сроки – 24 часа – для анализа и направления комментариев, недостаточно ясные объяснения того, почему то или иное законодательное решение было принято).

Проблема, обозначенная представителями НПО, заключается в отсутствии сильной НПО, занимающейся проблемами борьбы с коррупцией, которая могла бы сосредоточить вокруг себя усилия других НПО и служила бы влиятельным партнером государственных органов власти. Это отражено в концептуальном документе, отмечающем «отсутствие реального воздействия неправительственных организаций на обстановку в области борьбы с коррупцией в государстве». На сегодняшний момент НПО в определенной мере вовлечены в деятельность в сфере обучения, но на вопрос, обращались ли к ним за консультациями при разработке концептуального документа по борьбе с коррупцией, они ответили отрицательно. Таким образом, еще многое предстоит сделать для того, чтобы НПО были в полной мере вовлечены в деятельность по борьбе с коррупцией.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 22

В сфере доступа к информации и «открытого правительства» рассмотреть возможность создания независимой службы Уполномоченного по информационным вопросам для получения жалоб согласно Закону об информации, проведения расследований и подготовки отчетов и рекомендаций. Рассмотреть возможность принятия Закона об участии общественности, который даст гражданам возможность использовать информацию для оказания влияния на решения правительства. Рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство о клевете и диффамации, расширив сферу журналистских расследований.

Первым позитивным шагом по реализации данной рекомендации было утверждение правовых механизмов, обеспечивающих доступ к информации и участие в процессе принятия решений. Некоторые недостатки этих механизмов были обозначены представителями Омбудсмана: это вопросы, касающиеся проверки конституционности законодательства, и отсутствие эффективных методов защиты для граждан.

Пока не создана независимая комиссия для рассмотрения жалоб со стороны граждан. В случаях нарушения законодательства истец должен сначала обратиться с жалобой в соответствующий государственный орган и затем, если ответ на жалобу не был получен в надлежащей форме, истец может передать дело в суд в соответствии с процедурой, предусмотренной законом о рассмотрении жалоб. Власти Украины не смогли предоставить ознакомительной миссии статистику по жалобам и по санкциям за непредставление информации. Другим вопросом, на который обращалось внимание, является отказ в доступе к информации о финансировании политических партий, в особенности в отношении финансирования избирательной кампании в Парламент, в отличие от информации о финансировании президентской избирательной кампании, которая открыта для общественности.

Серьезные вопросы относительно последовательности в применении закона об участии общественности в процессе формирования и реализации государственной политики вызывает тот факт, что центральные органы власти больше стремятся к соблюдению данного закона, чем местные органы власти. На уровне центральных органов власти сохраняются проблемы с применением механизма участия общественности в отношении подзаконных актов второго и третьего порядка. Ситуация больше усугубляется тем, что некоторые подзаконные акты третьего порядка остаются закрытыми (конфиденциальными), несмотря на то, что они могут затрагивать существенные права граждан.

Что касается клеветы и диффамации, существующее законодательство в Украине, по всей видимости, соответствует международным стандартам. Вместе с тем, в ходе встречи с представителями Парламентской комиссии по борьбе с организованной преступностью и коррупцией ознакомительную миссию проинформировали о существовании некоторых инициатив, которые предусматривают повторный ввод уголовной ответственности по данным правонарушениям в отношении журналистов. Это на самом деле значительно повредит свободе высказываний и ограничит возможности журналистских расследований.

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 23

В сфере отмыывания средств, полученных незаконным путем, продолжить выполнение рекомендаций Рабочей группы по финансовым мерам (FATF) и MONEYVAL.

ФАТФ исключила Украину из своего списка стран и территорий, не сотрудничающих в сфере борьбы с отмыыванием денег, в феврале 2004 года. Два года спустя, ФАТФ формально прекратила

свой мониторинг. Была создана законодательная база для борьбы с отмыванием денег, включая комплексную систему отчетности о подозрительных сделках и улучшенные меры по обмену финансовой информацией. Со времени обзора 2004 года был укреплен Государственный комитет по финансовому мониторингу (ГКФМ). Этот комитет действует в качестве органа финансовой разведки Украины. ГКФМ официально стал членом Группы «Эгмонт» на пленарном заседании Группы в июне 2004 г. Аппарат ГКФМ насчитывает 338 человек, половина из которых является сотрудниками штаб-квартиры комитета, расположенной в Киеве, в то время как другая половина занята в региональных подразделениях. 7 региональных отделений действовало на момент работы оценочной миссии. С момента его создания ГКФМ получил более 2 млн. сообщений о финансовых операциях от финансовых посредников. В настоящее время в финансовую разведку Украины поступает около 2 тыс. сообщений ежедневно.

ГКФМ передал на рассмотрение правоохранительных органов 330 дел (включая 148 в 2005 г.), в результате чего было возбуждено 104 уголовных дела. По сообщениям прокуратуры, 5 из этих уголовных дел были связаны с коррупцией. В первой половине 2005 г. было вынесено 73 обвинительных приговора за правонарушения, связанные с отмыванием денег. ГКФМ получил и ответил на 91 запрос со стороны иностранных органов финансовой разведки. 1 декабря 2005 г. Украина приняла дополнительные поправки к законодательству о борьбе с отмыванием денег, ужесточающие требования в сфере борьбы с отмыванием денег и расширяющие полномочия контролирующих органов Украины по обмену информацией с иностранными партнерами.

В поправках к Уголовному кодексу Украины даны толкования правонарушений, связанных с отмыванием денег. Вместе с тем, Статья 209 Уголовного кодекса, посвященная отмыванию денег, не была изменена с момента последнего обзора. Она покрывает лишь основные правонарушения, предусматривающие срок лишения свободы на 3 и более лет. Это не соответствует международному стандарту и не покрывает ряд правонарушений, связанных с коррупцией, таких как дача взятки без отягчающих обстоятельств.

В 2005 г. ГКФМ представил на рассмотрение Парламента проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма». В данный проект несколько раз вносились изменения, но он до сих пор не одобрен Парламентом. Его целью является расширение полномочий ГКФМ и увеличение списка основных правонарушений. Он также должен предусматривать более строгое применение принципа «должной осмотрительности» финансовыми институтами, имеющими деловые отношения с «политически значимыми персонами».

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 24

Обеспечить, чтобы компетентные органы, которые проводят расследования и осуществляют судебное преследование преступлений коррупции, имели в своем распоряжении необходимый опыт в области финансовых вопросов (либо за счет найма финансовых экспертов и аудиторов, либо за счет обеспечения полного сотрудничества соответствующих экспертов в других государственных ведомствах).

Сотрудники следственных органов имеют в основном многопрофильную профессиональную подготовку, и большинство органов, которые отвечают за проведение расследования и уголовные преследования за правонарушения, связанные с коррупцией, имеют в своем распоряжении специалистов с финансовой квалификацией. Финансовые эксперты широко привлекаются всеми следственными службами. Не все соответствующие органы, например Генеральная прокуратура, имеют финансовых специалистов в своем штате, хотя Уголовно-процессуальный кодекс дает возможность нанимать таких экспертов в тех случаях, когда в этом возникает необходимость.

Существующая экспертиза в области финансов носит общий характер и не ориентирована специально на борьбу с коррупцией. Нет специалистов по аудиту в борьбе с коррупцией (например, аудиторы-криминалисты).

Украина частично выполнила данную рекомендацию.

Дополнительная информация

Согласно некоторым наблюдателям и докладам, **судебная система** остается проблемной сферой в Украине. 72% опрошенных жителей Украины в октябре 2004 г. утверждали, что коррупция является серьезной проблемой в судах, и лишь одна треть высказывала доверие местным судам. Меры по реформированию ключевых областей, которое срочно необходимо, включают в себя:

- укрепление независимости судебной власти путем реформирования ее законодательной базы и путем введения прозрачной, честной и основанной на результатах системы выбора и назначения судей, путем укрепления саморегулирования судебных органов и повышения независимости и роли Высшего совета юстиции;
- реформирование структуры судов и полное введение в действие системы административных судов; обеспечение судов необходимыми ресурсами для их независимого и эффективного функционирования;
- повышение профессионального уровня судей, улучшение академического образования работников судебной сферы и повышение их квалификации по месту работы;
- увеличение открытости и честности судебной системы, включая введение внутрисудебных дисциплинарных мер, кодексов поведения, образовательных программ, сфокусированных на практических занятиях;
- повышение исполняемости судебных решений для обеспечения эффективности власти закона и укрепления доверия населения к судебной системе;
- облегчение доступа граждан к услугам судебной системы, включая такие меры, как консультирование по вопросам подачи жалоб или требований компенсации без явки в суд; предварительное консультирование по делам, подлежащим рассмотрению в суде, а также правовая защита при самих разбирательствах в суде.

Другим важным элементом реформы уголовного делопроизводства является пересмотр роли Генеральной прокуратуры в соответствии с рекомендациями Совета Европы и Венецианской комиссии, а также модернизация Уголовного кодекса Украины.

В настоящее время предпринимается ряд мер по реформированию, включая те, которые осуществляются под эгидой правового комитета в составе Министерства юстиции и Комитета Верховной Рады по правовой политике, а также проекты, поддерживаемые организациями-донорами. Вместе с тем, процесс реформирования является чрезвычайно сложным и медленным и должен быть ускорен.

Контроль над **коррупцией в политической сфере** является другим ключевым элементом антикоррупционной политики в Украине. Последние парламентские выборы были признаны самыми демократичными в истории Украины, во многом благодаря свободе прессы, неприменению административного ресурса органами власти и недопущению махинаций в процессе выборов. Вместе с тем, распространено устойчивое мнение, что коррупция имеет место в системе финансирования политических партий и выборов и в процессе принятия решений.

В то время, как в средствах массовой информации и среди населения много говорится о коррупции в политических кругах, на уровне органов власти практически не предпринимается никаких усилий для эффективного решения эти проблемы. Помимо заявлений руководителя Центрального избирательного комитета о необходимости борьбы с коррупцией в процессе выборов, ни о каких конкретных мерах не сообщается. Показательно заявление руководителя комитета по правовой политике, приведшего статистику, свидетельствующую о том, что в 2003-2005 гг. Верховная Рада провалила голосование по всем антикоррупционным законопроектам.

Важно, чтобы украинские власти как можно раньше начали проработку практических шагов по борьбе с коррупцией в политической сфере для того, чтобы механизм по предотвращению коррупции был создан и отлажен до следующих выборов. Такие шаги могут помимо прочего включать:

- дальнейшее реформирование законодательства, регулирующего деятельность политических партий, с целью устранения существующих пробелов, позволяющих политикам вести коррупционную деятельность, включая введение специальных положений о контроле за финансированием политических партий, санкций за нарушение этих положений, и отлаженных механизмов общественного доступа к информации о финансировании политических партий;
- принятие поправок к законодательству, регулирующему процесс выборов, как на национальном, так и на местном уровнях, во избежание махинаций и коррупции; отдельное внимание следует уделить контролю за финансированием избирательных кампаний и использованием административного ресурса, а также доступу общественности к соответствующей информации;
- стимулирование открытости и честности избираемых политических органов, как Верховной Рады, так и советов, избранных на местном уровне, а также политических назначенцев из числа государственных служащих; распространение законодательства, регулирующего конфликты интересов, на все категории служащих, включая избираемых служащих и их аппараты; усиление контроля за соблюдением этого законодательства, включая проверку деклараций о доходах; обеспечение доступа общественности к такой информации;
- пересмотр внутренних положений, регулирующих деятельность Верховной Рады и местных советов, для обеспечения надлежащей открытости, законности и общедоступности; например, обеспечение при принятии законов надлежащего учета предложений, выработанных общественностью в ходе публичных обсуждений законопроектов; выработка правил лоббистской деятельности; введение ограничений на трудоустройство высокопоставленных госслужащих и политических назначенцев после ухода с государственных постов;
- поддержание усилий по укреплению свободы прессы.

Слабый профессионализм является главной проблемой **государственной службы** в Украине. Необходимость реформирования государственной службы признана повсеместно; был разработан ряд концептуальных предложений. Однако они не были поддержаны практическими решениями и остаются нереализованными, отражая, вероятно, отсутствие общего согласия по вопросу реформы. Действующий Закон о гражданской службе, принятый в 1993 г. и с тех пор неоднократно изменявшийся, являет собой устаревшую и запутанную законодательную базу. Действующие положения о правах и обязанностях, найме и продвижении на государственной службе, оценках деятельности и дисциплине остаются неопределенными и оставляют широкое поле для произвола и бессистемных решений. Система оплаты труда государственных служащих сложна и запутана; оплата складывается из маленькой базовой суммы и больших премий, которые определяются и выплачиваются бессистемно. Профессиональное обучение и моральное воспитание госслужащих не основаны на оценке потребностей и приоритетов и не развиты в достаточной мере.

Принятие нового закона о государственной службе является еще одной инициативой, способной существенно облегчить выполнение поставленных задач при условии, что в результате будут установлены базовые условия для повышения профессионализма государственных служащих (т.е. независимость, разделение политических и административных должностей, независимый и квалифицированный найм на работу, четкое определение прав и обязанностей, достоинство и объективность как правило менеджмента, справедливые зарплаты, система дисциплины, возможности для повышения квалификации, система несомещения должностей и четкие нравственные принципы государственной службы).

Был подготовлен проект нового Закона о государственной службе, и это рассматривается как шаг в правильном направлении. Однако законопроект не дает четкого определения масштабов и границ государственной службы и требует дальнейшего прояснения в части, касающейся политических и административных должностей, равно как и классификационной системы.

Главный департамент государственной службы предпринимает усилия по реформированию государственного управления; эти усилия должны занять центральное место в деятельности

правительства и должны быть сфокусированы на стратегических вопросах, а не на решении отдельных задач.

Главное контрольно-ревизионное управление Украины (КРУ), основанное в 1993 г., является одним из ключевых институтов **финансового контроля**. Оно является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого управляется и координируется Кабинетом министров Украины через Министерство финансов. Его главный офис находится в Киеве и насчитывает 310 человек, в то время как 8370 человек заняты в региональных и местных подразделениях.

Главная задача КРУ состоит в осуществлении государственного финансового контроля за использованием и сохранением государственных необоротных финансовых ресурсов и других активов, за правильностью оценок необходимых бюджетных средств и займов, эффективностью использования фондов и собственности, состоянием и благонадежностью бухгалтерских и финансовых отчетов в министерствах и других госучреждениях, в государственных фондах, бюджетных организациях и экономических агентах, функционирующих в государственном секторе, а также в предприятиях и институтах, получающих (получивших в отчетном периоде) средства из бюджета всех уровней или из государственных фондов либо использующих (использовавших в отчетном периоде) государственную или муниципальную собственность (в дальнейшем – контролирующие институты), за выполнением местных бюджетов, разработкой предложений об устранении любых обнаруженных недочетов и нарушений и их предотвращении в будущем.

Несмотря на то, что КРУ не упомянуто в Законе о борьбе с коррупцией, оно играет важную роль в борьбе с (махинациями и) коррупцией:

- В ходе проводимого аудита и проверок КРУ может вскрыть факты нарушений, которые могут содержать элементы коррупции. В таких случаях свидетельства, полученные в результате аудита, направляются в правоохранительные органы на рассмотрение и для принятия мер, оговоренных действующим законодательством. Например, за период с января по август 2006 г. в правоохранительные органы был направлен 41 материал, свидетельствующий о нарушениях, содержащих элементы коррупции;
- В процессе выполнения своих уставных функций, включая борьбу с коррупцией, правоохранительные органы вправе привлекать специалистов КРУ для выполнения отдельных проверок и аудита;
- КРУ может выполнять плановые и внеочередные проверки по поручению органов прокуратуры, Государственной налоговой администрации, Министерства внутренних дел Украины, Службы безопасности Украины или по судебному решению, вынесенному на основании представления прокурорского или следственного органа (в 2005 г. 12,8% инспекций и 19% незапланированных инспекций было осуществлено по запросу правоохранительных органов. В целом 92 тыс. организаций, включая 51 тыс. бюджетных, контролируются в каждые 3 года).

В начале 2005 г. КРУ разработало системный подход к контролю и борьбе с коррупцией. Подразделению внутреннего контроля, состоящему из 7 сотрудников, было дано задание оценить деятельность региональных отделений и соответствующих отделов центрального офиса. В региональных отделениях проверки осуществляются каждые 3 года, и соответствующий сектор также реагирует на получаемые жалобы.

Сотрудничество между КРУ и правоохранительными органами было оформлено 25 октября 2006 года. Министерством внутренних дел одобрен Указ № 346/1025/695/53 от 19.10.2006 о сотрудничестве между КРУ и Советом национальной безопасности и обороны, Службой безопасности, Генеральной прокуратурой и Министерством внутренних дел. Принятие Указа стало шагом в правильном направлении, однако необходимо принять существенные дополнительные меры для того, чтобы обеспечить тесное сотрудничество и обмен информацией

между контрольными финансовыми органами, включая КРУ, и правоохрнительными органами для успешного выявления фактов коррупции и соответствующего уголовного преследования.

ВЫВОДЫ

Рекомендация	Выполнено	В основном выполнено (небольшие недостатки, в основном выполнено)	Частично выполнено (предпринят ряд важных шагов)	Не выполнено (существенн ые недостатки)
Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией				
1. Антикор. стратегия и план действий			+	
2. Превентивные меры, включая реформу системы регулирования для уменьшения полномочий отдельных чиновников и обеспечение открытости госуправления			+	
3. Координирующая функция и орган по борьбе с коррупцией				+
4. Спец. правоохранительный орган по борьбе с коррупцией				+
Законодательство и криминализация коррупции				
5. Гармонизация Уголовного кодекса и Закона о борьбе против коррупции (уголовные и административные правонарушения и санкции)				+
6. Применение международных стандартов, включая элементы правонарушения, уровень санкций и исковую давность				+
7. Гармонизация понятий должностного лица				+
8. Ответственность за подкуп служебных лиц иностранных государств или международных организаций				+
9. Обязательная конфискация доходов, конфискация в зависимости от стоимости и условные меры				+
10. Ответственность за несообщение о коррупции			+	
11. Иммунитет				+
12. Ответственность юридических лиц		+		
13. Взаимная правовая помощь		+		
Прозрачность государственной службы				
14. Антикор. обучение госслужащих			+	
15. Система раскрытия активов				+
16. Кодекс поведения			+	
17. Защита свидетелей				+
18. Внутренние расследования		+		
19. Государственные закупки				+
20. Налоговое регулирование				+
21. Сотрудничество с гражданским обществом и НПО			+	
22. Доступ к информации			+	
23. Отмывание денег			+	
24. Финансовый анализ для расследования коррупции, сотрудничество между органами фин. контроля и правоохранительными органами			+	

ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ОЦЕНОЧНОЙ МИССИИ 2-6 ОКТЯБРЯ 2006

Руководитель группы экспертов:

- Даниэль Телесклаф (Швейцария)

Группа экспертов:

- Лаура Стефан (Румыния)
- Тина Бурджалиани (Грузия)
- Жулио Набаиш (ОЭСР)
- Йооп Фролайк (ОЭСР)

Секретариат:

Ольга Савран, ОЭСР

Государственные органы, общественные органы:

- Национальный совет безопасности и обороны
- Секретариат Президента
- Министерство внутренних дел
- Министерство юстиции
- Служба безопасности Украины (СБУ)
- Генеральная прокуратура
- Министерство экономики
- Тендерная палата
- Главное управление государственной службы
- Счетная палата
- Государственная налоговая администрация
- Государственная таможенная служба
- Государственный комитет финансового мониторинга (ГКФМ)
- Главное контрольно-ревизионное управление (КРУ)
- Верховная Рада (Парламент), Комитет по борьбе с организованной преступностью и коррупцией
- Омбудсман

Неправительственные организации:

- Фридом хаус Украина
- Украинский центр экономических и политических исследований имени Александра Разумкова
- Центр политических и правовых реформ
- Центр независимых политических исследований
- Центр социальной экспертизы/Фонд социальной перспективы
- Институт экономических исследований и политических консультаций
- Международный центр политических исследований
- Институт конкурентного общества
- Ассоциация инвестиционного бизнеса Украины
- Коалиция «Фридом чойс»
- Продюсерский медиа-центр «Закрытая зона»

Международные и зарубежные организации:

- США
- Американское агентство международного развития (USAID)
- Норвегия
- Канада
- Польша
- Румыния
- ОБСЕ
- Совет Европы
- Программа развития ООН (UNDP)

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Список приложений

Доступен по запросу