



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
Директорат ОЭСР по финансам и предпринимательству
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
<http://www.anticorruptionnet.org>

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

УКРАИНА

ДОКЛАД О ХОДЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Данный доклад включает две основные части: доклад, подготовленный правительством Украины, о национальных мерах по выполнению рекомендаций, принятых в январе 2004 г., и резюме экспертной оценки, представленного г-ном Эльнуром Мусаевым. Азербайджан, и г-ном Денисом Хокинзом, Американская ассоциация юристов/США, и дискуссии, которая прошла на встрече Стамбульского плана действий в декабре 2004 г., в Париже, Франция.

За дополнительной информацией обращайтесь к г-же Ольге Савран, Секретариат Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, тел.: + 33 145241381, факс: + 33 1 44306307, e-mail: Olga.Savran@oecd.org.

Общие планы антикоррупционных действий и создание эффективных механизмов мониторинга (пункт 1 Рекомендаций).

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 17 июня 2004 г. № 383 утвержден План мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией на 2004 год. В рамках мероприятий, определенных указанным Планом Кабинета Министров Украины, Министерством юстиции с привлечением Министерства внутренних дел, Службы безопасности, Государственной налоговой администрации, Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции, Министерства иностранных дел, Главного управления государственной службы и научных работников проведен анализ нормативно-правовых актов антикоррупционного характера с целью выявления расхождений между ними, а также пробелов и правовых норм в них, которые могут толковаться неоднозначно, других недостатков, которые используются для совершения коррупционных действий и других должностных нарушений, проанализирован ход реализации государственных мероприятий по борьбе с коррупцией, содержащихся в многочисленных юридических и стратегических документах, включая реализацию "Концепции борьбы с коррупцией на период 1998-2005 гг".

В рамках Плана мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией, Министерством внутренних дел совместно с другими центральными органами исполнительной власти рассмотрен вопрос относительно создания эффективного механизма мониторинга реализации государственных мероприятий по борьбе с коррупцией для определения приоритетных направлений, нуждающихся в сосредоточении усилий органов, ведущих борьбу с коррупцией.

Изучение указанного вопроса позволило сформулировать общее определение такого мониторинга. Под антикоррупционным мониторингом можно понимать систему наблюдений, оценки и прогноза распространения коррупции, причин и условий, которые оказывают содействие ей, своевременное выявление отрицательных тенденций и принятию обоснованных управленческих решений относительно ее преодоления.

Предупреждение коррупции, выявление и ликвидация системных регулятивных и организационных пробелов, реформирование систем регулирования с целью сокращения возможностей для произвольного принятия решений государственными служащими (пункт 2 Рекомендаций).

Выполняя рекомендации "Стамбульского" плана проведены мероприятия по выявлению и устранению системных регулятивных или организационных пробелов, которые создают благоприятные условия для коррупции.

Указом Президента Украины от 9 февраля 2004 года №175 "О системе мер по устранению причин и условий, способствующих преступным проявлениям и коррупции" определены как приоритетные направления деятельности государственных, в частности правоохранительных органов, такие как обеспечения защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств, прежде всего в сферах реализации права собственности, предпринимательской деятельности, финансовых, социально-трудовых отношений, потребления, а также устранение социально-экономических причин и условий, способствующих преступности и коррупции.

В связи с подписанием Украиной 12 декабря 2003 года в г. Мерида (Мексиканские Соединенные Штаты) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и на выполнение указанного Указа Президента Украины Министерством юстиции разработан проект Закона Украины "Об основах предотвращения и противодействия коррупции".

Проект Закона подготовлен с учетом состояния дел, сложившихся в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией, с целью более эффективного обеспечения защиты граждан от преступных посягательств, предотвращения потерь государства и общества

от действий правонарушителей, решительного устранения позорных явлений, тормозящих развитие экономики, становление рыночных отношений и формирование гражданского общества, способствующих созданию отрицательного имиджа Украины за его пределами, а также с целью дальнейшего усовершенствования деятельности правоохранительных органов. Концептуально новый проект, предполагает решать вопросы борьбы с коррупцией комплексно.

Учитывая многоплановость и объемность явления коррупции, в законопроекте очерчиваются рамки проблемы. Определение правовых и организационных основ предотвращения, выявления и противодействия коррупции в публичной и частной сферах, возмещение причиненного коррупционными правонарушениями вреда, возобновление прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства, регулирование международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции не может быть окончательно и исчерпывающе решены в рамках одного закона. Поэтому, основными задачами указанного проекта есть определения с одной стороны единого подхода к пониманию сущности коррупции, разновидностей ее проявлений, с другого - направлений законодательного урегулирования юридической ответственности за совершение коррупционных деяний.

Следует подчеркнуть, что с целью гармонизации украинского законодательства с международными нормами и правовыми стандартами, предусматривающими все аспекты предотвращения и противодействия коррупции, в рамках определенных Проектом направлений следует разработать целый ряд проектов новых законодательных актов и внести изменения в действующие.

Законопроектом впервые на законодательном уровне подчеркнуто роль общественности в предотвращении и противодействии коррупции, которая есть требованием Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. В частности, статьей 3 проекта определено, что органы местного самоуправления и негосударственные предприятия, учреждения и организации будут принимать участие в предотвращении, выявлении, а в установленных законодательством случаях - в осуществление мероприятий по прекращению коррупционных правонарушений, восстановлению нарушенных прав физических и юридических лиц, государства, а также в информационном и научно-исследовательском обеспечении мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции, международном сотрудничестве в этой сфере. Компетенция этих органов будет определяться законодательством Украины и их уставными документами.

Принятие Закона Украины "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", проект которого находится на рассмотрении Верховной Рады Украины, будет содействовать улучшению защиты граждан от преступных действий, усилению противодействия организованной преступности, коррупции, создаст надлежащее правовое обеспечение предотвращению и противодействию коррупции в нашем государстве, соответствующее нормам международного права, в частности, требований Конвенции ООН против коррупции, Конвенции о коррупции в контексте криминального права (ETS 173), Конвенции о коррупции в контексте гражданского права (ETS 174), требований ООН, Совета Европы и других международных организаций.

Проектом Закона Украины "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" предусмотрены положения об ответственности юридических лиц, причастных к коррупционной деятельности. Требования относительно законодательного урегулирования этого вопроса содержатся в международно-правовых актах и рекомендациях для Украины.

С целью сокращения возможностей для произвольного принятия решений государственными служащими, повышения прозрачности процедур принятия управленческих решений, постановлением Кабинета Министров Украины от 2 июня 2004 г. № 746 "Об утверждении Программы развития государственной службы на 2005-2010 года" предусмотрены мероприятия предусматривающие:

- разработку, внедрение и периодический пересмотр порядка и регламента предоставления услуг; внедрение правовых основ и создание технологии передачи

функций предоставления отдельных управленческих услуг бюджетным учреждениям и организациям; разработку, внедрение и усовершенствование стандартов профессиональной деятельности государственных служащих относительно предоставления услуг;

- проведение социологических исследований эффективности предоставления услуг государственными органами и их должностными лицами;
- обеспечение оплаты работы и пенсионного содержания государственных служащих на основах их социальной защищенности с учетом опыта стран членов Европейского Союза;
- формирование и реализацию механизма обеспечения прозрачности деятельности государственных служащих, усиления государственного надзора и контроля над соблюдением законодательства о государственной службе (с учетом его обновления) и антикоррупционного законодательства;
- разработка и внедрения Кодекса этики государственного служащего, законодательное закрепление процедуры выполнения государственными служащими должностных обязанностей (административных действий);
- повышение квалификации работников государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией.

Усиление Антикоррупционного координационного комитета, представительство в нем соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоприменительных и прокурорских), а также представителей Парламента и гражданского общества, укрепление независимого статуса Комитета, обеспечение более частой периодичности встреч Комитета, усовершенствование мониторинга и укрепление связей, сотрудничества и обмена информацией между этим Комитетом и соответствующим парламентским комитетом (пункт 3 Рекомендаций).

24 марта 2004 года Президент Украины издал Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины», которым утверждено новое Положение о Координационном комитете по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины. Обновлен и состав Комитета.

Главная цель этой реорганизации – приведение правового статуса Комитета в соответствие нормам Конституции Украины и устранение не легитимных требований к порядку формирования, подотчетности и прочих элементов правового статуса Комитета, возникших вследствие противоречий, между Законом Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» и принятой позже Конституцией Украины; создание независимого центра, ответственного за стратегические, аналитические, превентивные и координационные аспекты борьбы с коррупцией и организованной преступностью; укрепление межведомственного и международного сотрудничества в этой деятельности.

Обновленный Координационный комитет в настоящее время действует как совещательный орган при Президенте Украины, способствующий Президенту в реализации его конституционных полномочий обеспечения национальной безопасности путем координации деятельности всех государственных органов, на которых возложены обязанности по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

В связи с этим на Координационный комитет возложено:

- разработка и предоставление Президенту Украины предложений о приоритетных направлениях единой государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью;
- осуществление контроля за реализацией мероприятий, направленных на такую борьбу.
- В соответствии с этими задачами Координационный комитет осуществляет:
- координацию мероприятий государственных органов, которые принимают участие в борьбе с коррупцией и организованной преступностью;
- разработку рекомендаций по стратегии и тактике борьбы с коррупцией и организованной преступностью;

- организацию сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступностью с соответствующими органами зарубежных государств и международными организациями;
- подготовку и представление на рассмотрение Президента Украины ежегодных и специальных информационных о состоянии, основных направлениях и результатах борьбы с коррупцией и организованной преступностью в Украине;
- взаимодействие с комитетами Верховной Рады Украины, Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, Советом национальной безопасности и обороны Украины, органами исполнительной власти в решении задач по укреплению законности и правопорядка в государстве;
- информирование населения о мероприятиях, проводимых Президентом Украины в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью.

Для выполнения возложенных задач Координационному комитету предоставлены полномочия:

- изучать, анализировать и проверять по поручению Президента Украины состояние соблюдения и выполнения министерствами и другими центральными и местными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями Конституции и законов Украины, других нормативно-правовых актов и своих решений;
- создавать рабочие группы для проведения проверок состояния выполнения законодательства по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также поручать правоохранительным и государственным органам, которые имеют контрольные полномочия проведения таких проверок;
- заслушивать на своих заседаниях информацию и отчеты руководителей министерств и других центральных и местных органов исполнительной власти, правоохранительных органов о состоянии соблюдения и выполнения ими требований законодательства о борьбе с коррупцией и организованной преступностью;
- направлять по поручению Президента Украины министерствам, другим центральным и местным органам исполнительной власти, правоохранительным органам, руководителям и должностным лицам предприятий и организаций (независимо от форм собственности) обязательные к рассмотрению рекомендации по устранению причин и условий, которые способствуют совершению преступлений и правонарушений;
- вносить Президенту Украины предложения о привлечении должностных лиц к ответственности за ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей по предупреждению коррупции и организованной преступности.

В нынешний состав Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины входит 25 руководителей правоохранительных и контролирующих государственных органов, представители научных и учебных учреждений, председатель Комитета Верховной Рады Украины.

Кроме того, для улучшения организации работы Координационного комитета создан аппарат, работающий на профессиональной основе. Руководителем аппарата назначен Секретарь Координационного комитета.

Аппарат организационного обеспечения деятельности Координационного комитета на основании предложений членов Координационного комитета, соответствующих министерств и ведомств, готовит планы его работы, информационные, аналитические и другие необходимые материалы для проведения заседаний, проекты решений, рекомендаций и предложений; обеспечивает подготовку проектов документов об организации Координационным комитетом проверок выполнения законодательства по борьбе с коррупцией и организованной преступностью и привлечения к таким проверкам правоохранительных и других государственных органов; и т.д.

Несмотря на совещательный статус Координационного комитета, он обладает реальными возможностями влиять на положение дел. Во-первых, как коллегиальный орган, в работе которого принимают руководители контролирующих и правоохранительных органов, он может консенсусом принимать решения, обязательные для исполнения этими органами.

Во-вторых, когда решение проблем требует сосредоточения усилий большего круга государственных органов, Координационный комитет, как совещательный орган при Президенте Украины, вправе обратиться к главе государства с соответствующими предложениями и в случае признания их целесообразности, они принимают форму соответствующих распоряжений, поручений либо в указов Президента, обязательных для исполнения и теми органами исполнительной власти, руководители которых не входят в состав Комитета.

С целью упорядочивания получения необходимой для работы информации Координационный комитет 16 июля 2004 года принял решение, которым утвердил порядок предоставления информации Координационному комитету. Им предусмотрено представление в распоряжение Комитета статистических отчетов в сроки, предусмотренные действующими инструкциями о составлении статистических отчетов, аналитических и других информационных материалов – по мере их подготовки.

Заседания обновленного Координационного комитета проводятся раз в месяц.

В целях обеспечения максимальной прозрачности деятельности Координационного комитета каждое его заседание проводится с приглашением широкого круга корреспондентов из различных газет, а также телеканалов, и детально освещается в средствах массовой информации.

Кроме того, Комитет издает собственную газету «Антикоррупция», в которой публикует все свои решения, Указы Президента, принятые за результатами деятельности Комитета, другие материалы, касающиеся организации работы, как Координационного комитета, так и состояния дел в регионах. Там же публикуются аналитические исследования сотрудников аппарата комитета и Межведомственного научно-исследовательского центра, действующего при Координационном комитете, сообщения о предпринимаемых мерах по борьбе с коррупцией практических работников правоохранительных и иных центральных и местных государственных органов. Газета выходит с периодичностью раз в две недели, выпущено уже 9 номеров.

Создания Специальной антикоррупционной группы (пункт 4 Рекомендаций).

Рассмотрев в рамках рекомендаций "Стамбульского" плана возможность создания оперативных специализированных антикоррупционных органов, специализированной антикоррупционной группы, которая бы была наделена специальными полномочиями, с целью координации усилий разнообразных субъектов борьбы с коррупцией (правоохранительных, контролирующих, представительных, исполнительных, органов местного самоуправления и общественности) представители государственных органов, Кабинет Министров Украины выразили мнение, что эти задачи решены в ходе реорганизации Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины.

Часть 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

На выполнение подпункта "е" пункта 4 раздела 1 Мероприятий по устранению причин и условий, способствующих преступным проявлениям и коррупции, утвержденных Указом Президента Украины от 9 февраля 2004 года № 175, и в связи с подписанием Украиной 12 декабря 2003 года в г. Мерида (Мексиканские Соединенные Штаты) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции Минюстом разработан проект Закона Украины "Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения", который среди основных задач определяет:

- приведения украинского законодательства в соответствие положениям Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенции Совета Европы о коррупции в контексте криминального права от 27 января 1999 года и проекта Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»;
- установление ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, а также определение порядка привлечения к ответственности, в частности, путем очерчивания круга коррупционных правонарушений, за совершение которых юридическое лицо может быть привлечено к ответственности, определения оснований этой ответственности и порядка производства по делам о коррупционных правонарушениях юридических лиц.

Проектом определяется, что дела о коррупционных правонарушениях юридических лиц будут рассматриваться местными судами общей юрисдикции, а порядок производства по ним будет регулироваться этим Законом.

Закон может вступить в силу одновременно со вступлением в силу законов Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения».

Внесение изменений, предложенных проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения», в первую очередь обусловлено необходимостью имплементации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной Украиной 12 декабря 2003 года.

Среди основных задач, которые предполагается решить проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения», следует выделить предложение дифференциации уголовной ответственности служебных лиц. С этой целью проектом предлагается выделить в отдельный раздел Уголовного кодекса Украины преступления в сфере служебной деятельности в юридических лицах частного права. В частности, установить ответственность за злоупотребление полномочиями и превышения полномочий лицом, которое выполняет управленческие функции в юридическом лице частного права, независимо от организационно-правовой формы.

При этом, несмотря на некоторое сходство с уже существующими составами преступлений, предусмотренных действующими статьями 364 и 365 Уголовного Кодекса, предложенные статьи имеют характерные отличия, связанные с выделением в отдельную категорию субъектов преступлений в сфере служебной деятельности – лиц, которые выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в юридическом лице частного права независимо от организационно-правовой формы.

Кроме того, проектом предлагается существенное расширение субъектного состава путем криминализации деяний, связанных со злоупотреблением полномочиями, лиц, не имеющих статуса государственного служащего, но выполняющих делегированные им государством публичные функции власти. Проектом к таким лицам, в частности, отнесены частные аудиторы, частные нотариусы, эксперты, арбитражные управляющие и т.п.

Новеллой есть установление ответственности за коммерческий подкуп, представляющий собой незаконную передачу лицу, исполняющему управленческие функции в юридическом лице частного права, денег, ценных бумаг, другого имущества, а так же незаконное предоставление ему услуг, льгот или преимуществ материального или нематериального характера за совершение, с использованием предоставленных ему прав или полномочий, действий или бездействия в интересах передающего. При этом логическим дополнением этого состава выступает норма, криминализирующая подкуп лица, не имеющего статуса государственного служащего, но выполняющего делегированные ему государством публичные функции власти.

Следует также отметить предложение об урегулировании уголовной ответственности за незаконное обогащение. Согласно положениям проекта оно будет состоять в получении в собственность служебным лицом или оформлении им в собственность его близких родственников денежных средств или имущества в значительных размерах, законность происхождения которых не подтверждены в установленном порядке.

Не оставлены проектом без внимания и ныне действующие нормы Уголовного кодекса Украины. Среди изменений в них, следует выделить предложение криминализации предоставления взятки служебным лицом.

С учетом очерченного круга изменений Уголовного кодекса Украины, проектом также предусмотрены изменения в Кодексе Украины об административных правонарушениях, которыми предполагается, среди прочего, установление административной ответственности за незаконное обогащение, не уведомление о получении подарка, нарушение требований относительно декларирования частных интересов и т.п.).

При этом следует отметить, что главным условием внесения таких изменений есть обеспечения четкого разграничения коррупционных преступлений и правонарушений по критерию степени общественной опасности.

Среди утвержденных Указом Президента Украины №175 мероприятий предусмотрена подготовка и внесение в установленном порядке на рассмотрение Верховной Рады Украины законопроекта о криминологической экспертизе проектов нормативно-правовых актов.

Указанный законопроект разработан с целью создания правовых основ деятельности, связанной с проведением в Украине криминологической экспертизы проектов нормативно-правовых актов, направленной на воспрепятствование принятию норм, которые будут отрицательно влиять на уровень преступности. В частности, предполагается урегулировать комплекс вопросов, определяющих права и обязанности субъектов криминологической экспертизы, организацию подготовки, проведение и финансирование криминологической экспертизы, а также ответственность за нарушение законодательства во время проведения криминологической экспертизы.

Размежевание коррупционных действий, предусмотренных Уголовным кодексом Украины и Законом Украины о борьбе с коррупцией (пункт 5 Рекомендаций).

Статьей 3 Закона Украины "О борьбе с коррупцией" установлено, что субъекты, указанные в статье 2 этого Закона, за совершение коррупционных действий и других правонарушений, связанных с коррупцией, несут административную и дисциплинарную ответственность на основании этого Закона. Вопросы криминальной, гражданско-правовой и материальной ответственности за коррупционные деяния и правонарушения, связанные с коррупцией, решаются в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В связи с этим, отмечаем, что главным критерием размежевания коррупционных правонарушений и преступлений есть степень общественной опасности обозначенных действий, который состоит в разнице размера причиненного такими действиями вреда. Так, необходимым условием наступления уголовной ответственности за "коррупционные" преступления предусмотренные, в частности, статьями 364 "Злоупотребления властью или служебным положением" и 365 "Превышения власти или служебных полномочий" Уголовного кодекса Украины есть причинения существенного вреда охраняемым законом правам, свободам и интересам отдельных граждан или государственным или общественным интересам или интересам юридических лиц. Согласно пункту 3 примечания к статье 364 Кодекса существенность вреда состоит в причинении материального ущерба, в сто и более раз превышающего не облагаемый налогами минимум доходов граждан.

Аналогичный принцип размежевания нарушений и преступлений коррупционной направленности заложен в проекте Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и соответственно в законопроекте «О внесении изменений в некоторые законодательные акты». Так, например, в положениях последнего, критерием размежевания коррупционного правонарушения и преступления, связанного с предоставлением взятки есть ее размер.

Усовершенствование ответственности, в частности, за посредничество во взяточничестве (пункт 6 Рекомендаций).

На данное время, вопрос ответственности за посредничество во взяточничестве в полной мере реализуется соответственно общим правилам привлечения к ответственности участников, изложенных в Разделе VI Общей части Уголовного кодекса Украины.

В связи с этим, следует отметить, что в соответствии с положениями части второй статьи 29 Уголовного кодекса Украины организатор, подстрекатель и пособник подлежат уголовной

ответственности за соответствующей частью статьи 27 и той статьей (частью статьи) Особой части этого Кодекса, которое предусматривает преступление, содеянное исполнителем.

Гармонизация понятий «служебное лицо» и «должностное лицо» в Уголовном кодексе Украины и Законе Украины "О борьбе с коррупцией" (пункт 7 Рекомендаций).

Следует отметить, что субъектный состав коррупционных правонарушений, определенный положениями базового Закона Украины "О борьбе с коррупцией" полностью корреспондируется с определением субъектов коррупционных преступлений, предусмотренных статьями Уголовного кодекса Украины.

Так, соответственно статье 2 Закона Украины "О борьбе с коррупцией" за коррупционные действия и прочие правонарушения, связанные с коррупцией, на основании этого Закона несут ответственность следующие лица, уполномоченные на выполнение функций государства: государственные служащие; народные депутаты Украины, депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутаты сельских, поселковых, городских, районных, областных советов; должностные лица местного самоуправления.

В свою очередь субъектами коррупционных преступлений согласно положениям Уголовного кодекса Украины (п.1 примечания статьи 364 Кодекса) являются лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимают постоянно или временно на предприятиях, в учреждениях или организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или исполняют такие обязанности на основании специальных полномочий.

Кроме того, отмечаем, что изменения предложенные вышеупомянутыми проектами, также продолжают применения унифицированного понятийного аппарата и, в частности, относительно "лица - субъекта коррупционного деяния".

Установление ответственности за действия, связанные с подкупом служебных лиц правительств иностранных государств или международных организаций (пункт 8 Рекомендаций).

Пунктом 1 примечания статьи 364 Уголовного кодекса Украины установлено, что служебными лицами являются лица, которые постоянно или временно осуществляют функции представителей власти, а также стоят постоянно или временно на предприятиях, в учреждениях или организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей или исполняют такие обязанности за специальным полномочием.

При этом в соответствии с пунктом 2 примечания статьи 364 Уголовного кодекса Украины служебными лицами также признаются иностранцы или лица без гражданства, которые исполняют обязанности, указанные в пункте 1 этого примечания.

С учетом приведенных положений, отметим, что статьей 368 Уголовного кодекса Украины установленная ответственность за получение взятки, как служебным лицом, которая есть гражданином Украины, так и служебным лицом - иностранцем или лицом без гражданства. Таким образом, подкуп должностных лиц правительств иностранных государств или международных организаций, осуществленный на территории Украины, охватывается статьей 369 Уголовного Кодекса Украины и дополнительной криминализации не требует.

Обеспечение обязательной конфискации за все преступления, связанные с коррупцией (пункт 9 Рекомендаций).

На данное время большинство санкций статей Уголовного кодекса Украины, предусматривающих ответственность за коррупционные действия, содержит такой вид наказания, как конфискация имущества.

Кроме того, обращаем внимание на то, что независимо от того, предполагается ли санкцией соответствующей статьи Уголовного кодекса Украины конфискация имущества, являющегося собственностью осужденного, положениями пункта 4 статьи 81 Уголовно-

процессуального кодекса Украины установлено, что в доход государства обязательно передаются деньги, ценности и прочие вещи, нажитые преступным путем, к которым, естественно, относятся все средства, ценности, прочее имущество, либо имущественные права, переданные (принятые) в качестве взятки.

Криминализация действий, связанных с недонесением о фактах коррупции должностных лиц (пункт 10 рекомендаций).

Следует отметить, что данное предложение уже реализовано в действующем Уголовном кодексе Украины. Речь идет о статье 396 Кодекса, предусматривающей ответственность за сокрытие преступлений. Так, заранее не обещанное укрывательство тяжкого или особо тяжкого преступления - наказывается арестом на срок до трех месяцев или ограничением воли на срок до трех лет, или лишением свободы на тот же срок.

Обеспечения проведения расследования в отношении лиц, которые в соответствии с нормами Конституции пользуются иммунитетом (пункт 11 Рекомендаций).

Соответственно положениям Конституции Украины иммунитетом (неприкосновенностью) в связи с выполнением ими государственных функций наделяются три категории лиц. Так, статьей 80 Конституции Украины установлено, что народным депутатам Украины гарантируется депутатская неприкосновенность. Народные депутаты Украины не могут быть без согласия Верховной Рады Украины привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы. Статьей 105 Конституции Украины определено, что Президент Украины пользуется правом неприкосновенности на время выполнения полномочий. В соответствии с положениями статьи 126 судья без согласия Верховной Рады Украины не может быть задержан или арестован до вынесения обвинительного приговора судом.

При этом обращаем внимание на то, что процедура лишения иммунитета вышеназванных лиц регламентирована законодательством достаточно четко, а сами гарантии неприкосновенности связаны с процедурными особенностями задержания ареста указанных лиц и предъявления им обвинения, но не влияют на возможность компетентных органов проводить расследование, в том числе, по делам о коррупционных правонарушениях.

Ответственность юридических лиц за коррупционные действия (пункт 12 Рекомендаций).

Разработанный Минюстом проект Закона Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» среди основных задач определяет:

- приведения украинского законодательства в соответствие положениям Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенции Совета Европы о коррупции в контексте криминального права от 27 января 1999 года и проекта Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»;
- установление ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, а также определение порядка привлечения к ответственности, в частности, путем очерчивания круга коррупционных правонарушений, за совершение которых юридическое лицо может быть привлечено к ответственности, определения оснований этой ответственности и порядка производства по делам о коррупционных правонарушениях юридических лиц.

Проектом определяется, что дела о коррупционных правонарушениях юридических лиц будут рассматриваться местными судами общей юрисдикции, а порядок производства по ним будет регулироваться этим Законом.

Закон может вступить в силу одновременно со вступлением в силу законов Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения».

Внесения изменений, предложенных проектом закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения», обусловлен необходимостью обеспечения реализации положений проекта Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» путем определения

конкретных составов, прежде всего, коррупционных преступлений, а также других коррупционных деяний и правонарушений, связанных с коррупцией, и урегулирования порядка привлечения к уголовной и административной ответственности.

Относительно обеспечения эффективной международной взаимопомощи при расследовании и преследовании преступлений о коррупции (пункт 13 Рекомендаций).

Министерством юстиции разрабатывается проект Закона о ратификации Криминальной конвенции о борьбе с коррупцией, которую ратифицировали 18 государств, в связи с чем она вступила в действие 1 июля 2002 года, и еще 24 государства подписали ее.

Соответственно статье 18 Конвенции, каждая Сторона будет принимать законодательные и другие меры по обеспечению возможности привлечения юридического лица к ответственности за такие криминальные преступления, как дача взятки, торговля влиянием и отмывание денег, содеянные в ее пользу любым физическим лицом, которое действует индивидуально или как часть органа юридического лица, и которое занимает руководящее положение в юридическом лице, базируясь на:

- полномочиях представлять юридическое лицо;
- полномочиях принимать решение от имени юридического лица;
- полномочиях осуществлять контроль за юридическим лицом;

а также участие такого физического лица как соучастника или подстрекателя в вышеупомянутых преступлениях.

Кроме этого, подготовлен проект Закона о ратификации Гражданской конвенции о борьбе с коррупцией, которую ратифицировали 8 государств и подписали 24 государства.

Коррупционные преступления, как вид уголовно – наказуемых деяний, кроме указанного, подпадают под действие международных договоров относительно сотрудничества в уголовных делах.

С целью урегулирования международного сотрудничества по уголовным делам Украиной заключено 26 двусторонних международных договоров по вопросам взаимной правовой помощи во вручении документов, проведении процессуальных действий и получении доказательств, а также выдачи правонарушителей.

Кроме того, Украина стала Стороной 18 многосторонних международных договоров, среди которых Конвенция о правовых отношениях и правовой помощи в гражданских, семейных и уголовных делах, заключенная между государствами членами Содружества Независимых Государств, и Протокол к ней, а также Конвенции, разработанные в рамках Совета Европы с Дополнительными протоколами к ним - о взаимопомощи в уголовных делах, о выдаче правонарушителей, о передаче производства по уголовным делам, об отмывание, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем и некоторые другие.

Благодаря созданной договорно-правовой базе Украина сегодня имеет возможность сотрудничать в сфере криминального судопроизводства с компетентными органами около семидесяти государств.

Часть 3. ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Относительно проведения общего обучения по вопросам борьбы с коррупцией и этики для государственных служащих, которые работают в сферах с высоким риском коррупции (пункт 14 Рекомендаций).

Центральными органами исполнительной власти систематически осуществляются мероприятия (по разработанным планам), касающиеся разработки методических рекомендаций для государственных служащих по решению конфликтов интересов, соблюдению этических норм в своей деятельности, привлечению виновных к ответственности за совершение коррупционных действий и других правонарушений, связанных с коррупцией, по другим вопросам, направленных на борьбу с коррупцией, а также создания перечня должностей государственных служащих в сферах, где существует высокий риск проявления коррупции, процедурных мероприятий, направленных на предотвращение проявлений коррупции в процессе выполнения ними служебных обязанностей и обучение указанных лиц.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 сентября 1999 г. № 1785 «О представлении органами исполнительной власти аналитической информации о выполнении требований Закона Украины «О борьбе с коррупцией» установлено, что министерства, другие центральные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации раз в полугодие - до 15 августа и до 15 февраля, подают Главному управлению государственной службы аналитическую информацию о выполнении требований Закона Украины «О борьбе с коррупцией» в соответствующих министерствах и других центральных органах исполнительной власти, их территориальных подразделениях, Совете министров Автономной Республики Крым, министерствах и республиканских комитетах Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских, районных и районных в городах Киеве и Севастополе государственных администрациях.

Министерство внутренних дел подает Главному управлению государственной службы ежемесячный статистический отчет "О выполнении Закона Украины «О борьбе с коррупцией», что содержит информацию Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Службы безопасности и Государственной налоговой администрации.

Главное управление государственной службы подает раз в полугодие – до 30 августа и до 28 февраля обобщенную аналитическую информацию и соответствующие выводы и предложения по этому вопросу Кабину Министров Украины.

Относительно обновления и оповещение Кодексов поведения (пункт 16 Рекомендаций).

В сфере предупреждения коррупции, проведения общего обучения госслужащих по вопросам борьбы с коррупцией и профессиональной этики, обновления и опубликования Кодексов поведения, аналогичных им нормативных актов, которые регулируют поведение государственных служащих, приняты или готовятся к рассмотрению Верховной Радой Украины ряд нормативно-правовых актов. В частности дисциплинарные уставы разработаны Министерством внутренних дел Украины и Министерством Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций. Ключевым элементом мероприятий по обеспечению соблюдения законности должностными лицами таможенных органов может стать принятие Дисциплинарного устава таможенной службы Украины, который находится на рассмотрении Верховной Рады Украины.

Целенаправленная работа проводится по установлению открытых, прозрачных и продуктивных отношений с субъектами предпринимательской деятельности, органами государственной власти.

С этой целью, например, приказом Государственной таможенной службы от 23 сентября 2004 №692 утвержден Перечень нормативно-правовых актов Государственной таможенной службы Украины, которые определяют порядок применения процедур таможенного оформления, и Перечень нормативно - правовых актов Государственной таможенной службы Украины, положения которых могут не применяться к тем товарам предприятий-резидентов, относительно которых установлен упрощенный порядок применения процедур таможенного оформления. Указанный приказ освещен в средствах массовой информации.

Кроме того, с целью своевременной профилактики правонарушений, связанных с содействием работниками таможенных органов контрабанде товаров, приказом Гостаможслужбы Украины от 19.08.03 № 559 утвержден Порядок взаимного информирования подразделений по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил, таможенной стражи и собственной безопасности Гостаможслужбы Украины о фактах и признаках причастности работников таможенных органов к незаконному перемещению через таможенную границу Украины товаров и других предметов.

В Государственной налоговой администрации Украины приказом от 6 октября 2003 года № 471 «Об антикоррупционных мероприятиях государственной налоговой службы Украины» утвержден План антикоррупционных мероприятий Государственной налоговой службы Украины на период до 2008 года. Данным Планом предусмотрено создание механизма четкой регламентации служебных действий работников налоговых органов в границах предоставленных полномочий с разработкой соответствующей ведомственной нормативной документации. На выполнение указанного Плана разработан и приказом от 7 июня 2004 года № 319 утвержден Кодекс чести работника органа государственной налоговой службы.

Относительно усовершенствования системы государственных закупок (пункт 19 Рекомендаций)

С целью улучшения системы государственных закупок (заказов), приватизации, реализации государственных проектов или программ, предусматривающих финансирование из бюджетов всех уровней, выдачи лицензий и патентов, других разрешительных решений, займов Национального банка Украины, займов под гарантии Правительства, с целью ограничения возможностей произвольного решения этих вопросов служебными лицами государственных органов, Правительством Украины осуществлен ряд мероприятий по развитию в Украине единой системы государственных закупок на основах прозрачности закупочных процедур, содействия развития конкурентной среды национальной экономики, которая дает возможность достичь эффективного использования государственных средств и их экономии, а также выполнить ряд условий относительно гармонизации украинского законодательства в этой сфере с международным, прежде всего, с законодательством ЕС и правилами Мировой организации торговли.

Важным шагом в части законодательного обеспечения системы государственных закупок есть принятия в 2000 году Закона Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» (далее - Закон), разработанного с учетом положений типичного Закона ЮНСИТРАЛ о государственных закупках, Уругвайского соглашения о государственных закупках СОТ и соответствующих Директив ЕС.

С целью дальнейшей гармонизации украинского законодательства с законодательством Европейского Союза и усовершенствование существующей практики осуществления государственных закупок 16 января 2003 года принят Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства».

Закон содержит точное описание типичных тендерных процедур и условий их применения, а его действие распространяется на закупку товаров, работ и услуг всех категорий, кроме случаев, когда предметом закупки есть:

- водо -, тепло - и энергоснабжение;
- водоотвод и обслуживания канализационных систем;
- почтовые услуги;
- услуги электросвязи (за исключением мобильной);
- телекоммуникационные услуги, касающиеся ретрансляции радио - и телесигналов;
- услуги, касающиеся перевозок железнодорожным транспортом.

Законом установлена стоимостная граница (эквивалент 2000 евро для товаров и услуг, 100000 евро для работ), начиная с которой закупки осуществляются по тендерным процедурам в порядке, установленном этим Законом.

В соответствии с Законом, национальная система государственных закупок построена на основах децентрализации, в соответствии с которыми закупки осуществляются непосредственно распорядителем государственных средств (государственные органы власти, включая органы местного самоуправления и подчиненные учреждения, фонды социального страхования, Пенсионный фонд Украины, Национальный банк Украины, а также предприятия и организации, которые получают средства из государственного и местных бюджетов), который будет заключать договор о закупке. Организационно ответственным за проведение процедур закупок есть тендерный комитет, который создается заказчиком-распорядителем государственных средств из числа его должностных лиц. Поскольку указанные средства есть общественными (средствами налогоплательщиков), важным есть общепринятый (это отображено и в международной практике) порядок осуществления государственных закупок с помощью открытых тендерных торгов с целью эффективного использования этого средства, развития конкурентной среды и повышения доверия к государству в границах всей Украины. Именно такой порядок вводится Законом.

Концепция торгов, заложенная в Законе, состоит в выполнении последовательных итераций (действий) процесса закупки, которые завершаются заключением договора о закупке. Процесс торгов обычно включает такие элементы как приглашения к участию в торгах, разработка детальной тендерной документации с нейтральной и четкой спецификацией, объективной оценкой соответственно установленным критериям и недопущению переговоров между заказчиком и поставщиками относительно определения победителя торгов.

Статьей 7 Закона установлена обязанность заказчика закупки отказать в участии в торгах субъекту, который старается повлиять на заказчика через предложения вознаграждения в той, другой ли форме.

Также важным моментом Закона есть законодательное закрепление механизма досудебного рассмотрения жалоб исполнителей относительно возможных нарушений при проведении процедур государственных закупок. Эти вопросы освещены в разделе VII Закона – «Обжалования относительно применения процедур закупок».

По результатам рассмотрения жалоб, если факты нарушений подтверждены, принимается решения об отмене торгов, поэтому заказчики должны быть заинтересованы в соблюдении законодательства в сфере государственных закупок. В случае, если жалоба не удовлетворена вследствие заключения заказчиком договора о закупке до момента представления жалобы, но наличие нарушений подтверждено, материалы могут быть переданы соответствующим контролирующим органам, а в отдельных случаях и правоохранительным. Кроме того, поступление жалобы есть одним из оснований для осуществления проверки (контроля) как уполномоченным органом, так и контролирующими органами. В случае, если любая со сторон не соглашается с решением уполномоченного органа, они имеют право такое решение обжаловать в судебном порядке.

Решения относительно рассмотрения жалобы предоставляется участнику (участникам) и заказчику на протяжении пяти рабочих дней после его принятия, публикуются в бюллетене «Вестник государственных закупок» и размещаются на Интернет-сайте Минэкономики.

Дополнительно. Вообще с момента вступления в силу Закона Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства" объемы жалоб, которые направляются участниками в адрес Минэкономики, имеют постоянную тенденцию к возрастанию. Так, на протяжении 2001 года было прислано 55 жалоб, в 2002 году - 135, за 2003 год Минэкономики получило больше 200 жалоб, а за 9 месяцев 2004 года получено более 270 жалоб от участников торгов.

Для надлежащей реализации указанного Закона с учетом изменений, на протяжении 2000-2003 лет принято более 20 нормативных актов Кабинета Министров Украины и Минэкономики.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 сентября 2000 г. №1469 «Об организационных мероприятиях по функционированию системы государственных закупок» функции специально уполномоченного органа по вопросам координации государственных закупок (функции установленные в статье 3 Закона) были возложены на Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции Украины, в структуре которого непосредственную реализацию этих функций осуществляет Департамент по координации государственных закупок и государственного заказа.

Главнейшими из его функций есть:

- разработка нормативно-правовых актов относительно функционирования системы государственных закупок и предоставления разъяснений относительно их применения;
- согласование применения неоткрытых процедур закупки (торги с ограниченным участием и закупка у одного участника);
- рассмотрение жалоб участников к моменту заключения соглашения о закупке;
- контроль над соблюдением законодательства относительно закупок и представление материалов в правоохранительные органы относительно фактов нарушения правил закупок, за которые предусмотрена административная или уголовная ответственность;
- издания специализированного бюллетеня "Вестник государственных закупок";
- международное сотрудничество в сфере закупок.

Важным звеном в процессе внедрения конкурентных процедур во время закупок является система контроля, а именно включения вопроса о соблюдении законодательства в сфере государственных закупок в перечень подлежащих проверкам, осуществляемым контролирующими органами. Кроме Минэкономики вопросами контроля государственных закупок в границах компетенции занимаются Государственная контрольно-ревизионная служба (целое и правильное использование государственного средства), Счетная палата Украины (эффективное использование государственного средства), Антимонопольный комитет Украины (соблюдения конкурентного законодательства при проведении тендеров относительно государственных закупок).

Важной институциональной составной системы государственных закупок есть информационное обеспечение общества, прежде всего, заказчиков и потенциальных участников процедур закупки. В соответствии с Законом Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» объявления о закупке публикуются, прежде всего, в специальном бюллетене "Вестник государственных закупок", издаваемом уполномоченным органом - Министерством экономики и по вопросам европейской интеграции Украины.

Кроме этого, информация о тендерах относительно государственных закупок также размещается на сайте Минэкономики и WEB - портале Правительства, а также на собственных ИНТЕРНЕТ - страничках заказчиков.

***ДОПОЛНИТЕЛЬНО.** В информационно-аналитическом бюллетене "Вестник государственных закупок" за 2000 год опубликовано 1682 объявления о торгах; за 2001 год опубликовано 5205 объявлений, за 2002 год - 7161, за 2003 год - больше 9000, а за 9 месяцев 2004 года - 11600 против 6700 за 9 месяцев 2003 (увеличения в 1, 7 раз). Эти данные свидетельствуют, что основной процедурой проведения торгов есть процедура открытых торгов, которая обеспечивает максимальную прозрачность осуществления закупок, говорит о постоянном повышении конкурентности рынка государственных закупок.*

Анализ динамики публикации объявлений и их содержания разрешает утверждать о достаточной прозрачности системы государственных закупок.

Работа относительно усовершенствования системы государственных закупок в 2004 году.

За 9 месяцев 2004 года основная работа в этом направлении была сконцентрирована на разработке и усовершенствовании законодательной базы в сфере государственных закупок, организации подготовки специалистов, создании механизмов информационного обеспечения заказчиков и поставщиков, которые принимают участие в осуществлении государственных закупок, и на контроле за соблюдением распорядителями государственных средств требований нормативно-правовых актов относительно осуществления государственных закупок на конкурсной основе.

За этот период было подготовлено и принято два новых постановления Кабинета Министров Украины, направленные на усовершенствование механизма межведомственной координации, которая может осуществляться на основах объединения объемов закупки.

На выполнение Указа Президента Украины от 9 февраля 2004 № 175 «О системе мероприятий по устранению причин и условий, способствующих преступным проявлениям и коррупции» Минэкономики совместно с Главным контрольно-ревизионным управлением разработан проект Закона Украины «О внесении изменений и дополнений к некоторым законодательным актам», предусматривающий, в частности, усиление организационно-правовых мероприятий контроля и установления административной ответственности за нарушения в сфере государственных закупок. Законопроект был согласован с соответствующими правоохранительными и контролирующими органами, одобрен Кабинетом Министров Украины и передан в Верховную Раду Украины. В сентябре этого года он принят Верховной Радой в первом чтении.

Кроме этого, принято и зарегистрировано в Минюсте 3 приказа Минэкономики относительно усовершенствования порядка контроля в сфере государственных закупок,

повышения квалификации секретарей тендерных комитетов и порядка согласования применения отдельных процедур государственных закупок.

12 февраля 2004 года Правительственным комитетом экономического развития и по вопросам европейской интеграции одобренная Стратегия развития системы государственных закупок и государственного заказа, подготовленное профильным департаментом Минэкономики. Стратегией определено и подробно описано 16 мероприятий, направленных на повышение на протяжении 2004-2006 лет эффективности национальной системы государственных закупок. В частности, на выполнение Мероприятий Стратегии в июне 2004 года начала работу ВЕБ-страничка специализированного бюллетеня Минэкономики «Вестник государственных закупок».

Минэкономики приняло активное участие в подготовке материалов для заседаний относительно Плана Украина - ЕС (раздел «Государственные закупки»). По результатам проведенной работы разработан и согласован с Еврокомиссией без замечаний раздел «Государственные закупки» Плана Украина - ЕС.

Вместе с этим, на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров Украины, Программы интеграции Украины к ЕС и Стратегии развития системы государственных закупок и государственного заказа Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции Украины разработало проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования осуществления государственных закупок».

Улучшение системы государственных закупок будет осуществляться в следующих направлениях:

- дальнейшее усовершенствование законодательной и нормативно-правовой базы относительно государственных закупок, в частности, внесение изменений в Закон «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» в части усиления контрольной функции уполномоченного органа и внедрения системы электронных закупок;
- усиление контроля над соблюдением конкурентных принципов осуществления государственных закупок соответственно требованиям действующего законодательства (увеличения количества самостоятельных проверок распорядителей государственных средств уполномоченным органом и повышение уровня взаимодействия уполномоченного органа с контролирующими и правоохранительными органами);
- внедрение аудита в сферу государственных закупок;
- повышение общего профессионально-квалификационного уровня государственных служащих, деятельность которых связана с осуществлением государственных закупок;
- развитие информационных технологий в сфере государственных закупок.

Сотрудничество с гражданским обществом, обеспечение влияния общественности на принятие решений Правительства (пункты 21-22 Рекомендаций).

В Украине вводятся демократические стандарты открытости и прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, механизмы обеспечения участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики, которая оказывает содействие предупреждению коррупции в органах исполнительной власти.

Так, 31 июля 2004 г. Президентом Украины подписан Указ № 854 "Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формировании и реализации государственной политики".

Этим Указом Президента приоритетными задачами Кабинета Министров Украины, центральных и местных органов исполнительной власти определены создание эффективных организационных и правовых условий для всесторонней реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами, обеспечение открытости в деятельности органов исполнительной власти, учет общественного мнения в процессе подготовки и организации выполнения их решений, поддержание постоянного диалога со всеми социальными

группами граждан, создание возможностей для свободного и объективного освещения всех процессов в этой сфере средствами массовой информации.

Для реализации Указа Президента Украины Кабинетам Министров 15 октября 2004 г. принято постановление № 1378 «Некоторые вопросы относительно обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики», которым образован Общественный совет при Кабинете Министров Украины, утвержден Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, Положение об Общественном совете при Кабинете Министров Украины и Типичное положение об общественном совете при центральном, местном органе исполнительной власти.

Центральными и местными органами исполнительной власти осуществлен ряд мероприятий по созданию общественных советов при органах исполнительной власти, в состав которых вошли представители общественных организаций, политических партий, средств массовой информации, органов местного самоуправления. Задачей общественных советов при органах исполнительной власти есть содействие реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами, обеспечение учета общественного мнения в процессе подготовки и организации выполнения решений органов исполнительной власти.

С целью усовершенствования деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, в частности управлений (отделов) по вопросам взаимодействия со средствами массовой информации и связей с общественностью, Кабинетом Министров Украины было принято распоряжение от 18 октября 2004 г. № 759-р «О работе центральных и местных органов исполнительной власти относительно обеспечения открытости в своей деятельности, связей с общественностью и взаимодействия со средствами массовой информации».

Предусмотренные этим распоряжением Кабинета Министров Украины мероприятия в значительной мере обеспечат гласность и прозрачность в деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, демократические основы в их деятельности, важнейшими из которых есть обратная связь, открытость и готовность к конструктивному диалогу и сотрудничеству с общественностью.

С целью систематизации работы в сфере связей с общественностью и взаимодействия со средствами массовой информации было разработано методическое пособие „Консультации с общественностью. Направления, технологии, опыт“. Методическое пособие есть обобщением опыта работы Кабинета Министров Украины, центральных и местных органов исполнительной власти в данной сфере.

Относительно борьбы с отмыванием доходов полученных незаконным путем (пункт 23 Рекомендаций).

Продолжается выполнения рекомендаций **FATF** и **MONEYVAL** в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, что является важной составной борьбы с коррупцией. МИД Украины приняло меры относительно вступления Украины в Егмонтскую группу финансовых разведок. За содействие МИД Госфинмониторинг принял участие в пленарном заседании этой группы, в ходе которого Украину принято в состав этой организации (июнь 2004 года). Заключены меморандумы о сотрудничестве с финансовыми разведками Бразилии и Кипра.

1 января 2005 года вступает в действие Закон Украины «О внесении изменения в статью 4 Закона Украины о предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», в соответствии с которым специально уполномоченный орган исполнительной власти по вопросам финансового мониторинга приобретает статус центрального органа исполнительной власти со специальным статусом.

В соответствии со статьей 1 Указа Президента Украины от 28 сентября 2004 года № 1144 «О Государственном комитете финансового мониторинга Украины» на базе Государственного департамента финансового мониторинга - правительственного органа государственного

управления, которое действует в составе Министерства финансов Украины, создается Государственный комитет финансового мониторинга Украины.

Принятие соответствующих нормативно-правовых актов направлено на реализацию 26-й рекомендации **FATF**, в соответствии с которой страны должны создать подразделения финансовой разведки, которые являются национальными центрами для получения, анализа и передачи сообщений о подозрительных операциях и другой информации относительно потенциального отмывания денег или финансирования терроризма.

На Пленарном заседании Егмонтской группы, которое состоялось на острове Гернси (Великобритания) с 21 до 25 июня 2004 года, Государственный департамент финансового мониторинга был принят в состав международной организации подразделений финансовых разведок - „группы Эгмонт“.

С целью усовершенствования законодательства по вопросам предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, внедрения Сорока рекомендаций Группы по разработке финансовых мероприятий по борьбе с отмыванием денег (**FATF**), утвержденных в новой редакции на Берлинском заседании Группы в июне 2003 года Госфинмониторингом разработан, согласован с заинтересованными государственными органами и 26.08.04 представлен Кабинету Министров Украины проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма».

С целью обеспечения развития международного сотрудничества, осуществляемого Украиной в Евразийском регионе в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, Президентом Украины 30 сентября 2004 года за №1156 издан Указ, «Об участии Украины в Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма».

6 октября 2004 года делегация Украины приняла участие в специальном заседании по созданию Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма. По результатам заседания была создана Евразийская группа по типу **FATF** и предусмотрено участие в его деятельности Украины в качестве наблюдателя.

Госфинмониторинг тесно взаимодействует с правоохранительными органами Украины. На основании статьи 14 базового Закона был подписан ряд общих соглашений, приказов и протоколов, которые регламентируют порядок обмена информации и порядок передачи обобщенных материалов и получения информации о ходе их обработки, а именно:

- с Министерством внутренних дел Украины подписан общий приказ «Об утверждении Порядка предоставления Госфинмониторингом МВД Украины обобщенных материалов относительно финансовых операций, которые могут быть связаны с легализацией (отмыванием) доходов или финансированием терроризма, и получения информации о ходе их проверки» от 30.07.03 №83/787, Соглашение № 4 от 30.05.03, Соглашение № 19 от 05.09.03, а также протокол № 1 от 05.09.03, протокол № 2 от 25.08.2004, протокол № 3 от 16.09.04.
- с Государственной налоговой администрацией Украины подписан общий приказ «Об утверждении Порядка предоставления Госфинмониторингом ГНА Украины обобщенных материалов относительно финансовых операций, которые могут быть связаны с легализацией (отмыванием) доходов, и получение информации о ходе их проверки» от 12.08.2003 № 94/387, Соглашение № 5 от 09.06.03, Соглашение № 16 от 12.08.03, а также протокол № 1 от 14.08.03, протокол № 2 от 12.07.04, протокол № 3 от 13.07.04, протокол № 4 от 30.08.04.
- со Службой безопасности Украины подписан общий приказ «Об утверждении Порядка предоставления Госфинмониторингом Службе безопасности Украины обобщенных материалов относительно финансовых операций, которые могут быть связаны с легализацией (отмыванием) доходов» от 22.12.03 № 163/577.

- с Генеральной прокуратурой Украины подписан общий приказ об утверждении Порядка предоставления Госфинмониторингом Генеральной прокуратуре Украины обобщенных материалов относительно финансовых операций, которые могут быть связаны с легализацией (отмыванием) доходов или финансирования терроризма, и получения информации о ходе их проверки» от 20.08.03 № 98/40.
- с Государственной таможенной службой Украины подписан приказ № 493/16вн/13 от 8 августа 2003 года, протокол № 1 от 13 августа 2003 года, протокол № 2 от 19 июля 2004 года.

с Администрацией Государственной пограничной службы Украины подписан общий приказ «Об утверждении Порядка предоставления Администрацией Госпогранслужбы Украины Госфинмониторингу сведений о пересечении лицами государственной границы Украины» от 9 сентября 2004 №114 и Соглашение от 22 мая 2003 года № 1.

Состоянием на 27 октября 2004 года Госфинмониторингом направлено правоохранительным органам 147 обобщенных материалов, из которых по 54 обобщенным материалам возбуждены уголовные дела.

РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ

Национальный отчет, представленный Правительством Украины, не следует предложенному формату, что усложнило проведение анализа прогресса, достигнутого страной в реализации рекомендаций. Хотя отчет отражает общую структуру формата, некоторые ответы были совмещены; кроме того, многие меры по реализации рекомендаций были лишь упомянуты (к примеру, приводились названия различных постановлений и законодательных актов), а информация об их содержании и состоянии их исполнения представлена не была. В некоторых случаях обновленные данные лишь повторяли информацию, представленную в первоначальном обзоре, что может указывать на отсутствие национальных действий в данной области либо на непонимание или несогласие с рекомендациями. В ходе обсуждения были отмечены следующие достижения и задачи на будущее.

В соответствии с рекомендациями, представленными в пункте 1, Правительство в настоящее время проводит обновление Программы борьбы с коррупцией на основе оценки выполнения предыдущей программы. Остается неясным, каковы результаты данной оценки, какие приоритеты будут установлены для обновленной программы и на какой стадии разработки она находится. При подготовке обновленной Программы необходимо уделить особое внимание разработке четкого плана мероприятий с указанием государственных учреждений, ответственных за их выполнение, и составлению графика мониторинга.

Представляется, что определенный прогресс был достигнут в работе Координационного комитета по борьбе с коррупцией, как было предложено в рекомендации 3. Однако потребуется более подробная информация для оценки эффективности действий и их соответствия рекомендациям. В частности, было бы полезно узнать о роли, которую Комитет играет в разработке Программы.

Не было представлено никаких сведений о реализации рекомендации 4 в отношении учреждения специализированного подразделения по борьбе с коррупцией, возможно, в составе Генеральной прокуратуры. Во время обсуждения делегат от группы "Украинская антикоррупционная коалиция" информировал участников встречи о разработке законопроекта о бюро расследований, подготовленного данной группой и представленного парламенту. Поскольку в официальных обновленных данных не содержалось никакой информации на этот счет, оценить соответствие данного действия рекомендации не представлялось возможным.

В докладе была представлена информация о недавних шагах по реализации рекомендаций, указанных в пункте 2, в отношении реформы в области криминализации коррупции. В частности, представляется, что новый проект Закона о борьбе с коррупцией, разработанный Министерством юстиции, учитывает многие рекомендации. Для обеспечения проведения дальнейшего анализа соответствия законопроекта рекомендациям Украина должна будет представить текст закона для рассмотрения в рамках дальнейших действий Стамбульского плана.

Представляется, что в законопроекте учтены рекомендации 5, 6, 7 и 8, касающиеся состава правонарушений и определения понятия должностного лица. В то же время рекомендация 6 учитывается законопроектом лишь частично, так как в нем предусмотрена роль посредника в совершении преступлений, связанных с коррупцией, но не раскрываются признаки правонарушений.

Законопроект также не полностью охватывает рекомендацию 10, касающуюся криминализации несообщения о возможных фактах коррупции, предусматривая ответственность только за сокрытие преступления, что является свидетельством непонимания или несогласия с изначальной рекомендацией.

По ряду рекомендаций, например, в отношении режима конфискации и нематериального подкупа, в обновленных данных повторяются сведения, представленные в первоначальном отчете, и никакая новая информация не приводится.

Представляется, что Украина испытывает определенные трудности с выполнением рекомендации в отношении статуса неприкосновенности судей в связи с соответствующим положением Конституции.

Были одобрены недавние усилия Украины, предпринимаемые в сфере взаимной правовой помощи в расследовании дел о коррупции, в соответствии с рекомендацией 13.

После принятия нового Закона о борьбе с коррупцией потребуются разработка и внедрение вторичного законодательства, что может вызвать ряд трудностей. В то же время не было представлено никакой информации о внесении изменений в Уголовный кодекс или в какой-либо иной закон, требуемых в соответствии с законопроектом.

В докладе была представлена подробная информация по пункту 3, в основном о различных нормативно-правовых актах, которые были приняты; для дальнейшего анализа их соответствия рекомендациям потребуются информация об исполнении данных законодательных положений.

В частности, доклад по рекомендации 14 сосредоточен на правовой базе, в то время как не было представлено никакой информации об обучении государственных служащих в области борьбы с коррупцией и этики, в особенности в сферах, связанных с повышенным риском, в чем состоит основная идея рекомендации.

В докладе представлена комплексная информация о мерах, принимаемых по реализации рекомендации 16 о кодексах поведения государственных служащих, в том числе о разработке Кодекса чести работника органа государственной налоговой службы, а также разъяснения относительно документов, необходимых для таможенных проверок.

В докладе также представлена очень подробная информация о мерах, принимаемых для выполнения рекомендации 19 в отношении правил государственных закупок. Однако вопрос принятия произвольных решений охвачен не полностью и потребует дополнительных действий. В докладе не освещен вопрос внесения компаний в "черный список", возможно, из-за нерешенности вопроса об ответственности юридических лиц за коррупцию.

В докладе представлена информация о недавних шагах по реализации рекомендации 21 об обеспечении участия гражданского общества, в том числе о различных правовых мерах, таких как президентский указ и постановление правительства. Для целей дальнейшего мониторинга может понадобиться информация о состоянии соблюдения существующего законодательства в этой области. В частности, полезной была бы информация о возможных национальных действиях по реализации рекомендации об учреждении должности уполномоченного по информации.

В отношении рекомендации 25 об отмывании денег в докладе представлена подробная информация о недавних достижениях в этой области. Кроме того, в обновленных данных указаны два основных учреждения, вовлеченные в данную деятельность. Для анализа будет полезно получить дополнительную информацию об их роли и взаимоотношениях.

В докладе остались неосвещенными некоторые рекомендации, в том числе:

- раскрытие/декларирование информации об имуществе (рекомендация 15);
- защита свидетелей (рекомендация 17);
- программы ревизоров для внутренних дисциплинарных расследований (рекомендация 18);
- закон о свободе информации и законы о клевете и диффамации (рекомендация 22).

Учитывая высокую степень важности данных рекомендаций, Украине предлагается предоставить информацию о национальных действиях в этих областях на последующих этапах мониторинга.