

ACN

**Anti-Corruption Network
for Eastern Europe and Central Asia**

Anti-Corruption Division
Directorate for Financial and Enterprise Affairs
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Phone: +33(0)1 45249964, Fax: +33(0)1 44306307,
E-mail: anti-corruption.contact@oecd.org,
Website: www.oecd.org/corruption/acn

Стамбульского плана 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

**Доклад о действиях по реализации рекомендаций
за период с декабря 2006 г. по сентябрь 2007 г.**

Представлен Украиной на 7ой Мониторинговой встрече 26-28 сентября 2007 г.

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

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.

Национальные действия по реализации:

11 сентября 2006 года Президент Украины своим указом утвердил Концепцию преодоления коррупции в Украине - «На пути к добропорядочности». Этот концептуальный документ, как было отмечено в Докладе по мониторингу Украины в декабре 2006 года, содержит некоторые черты стратегии и рассматривает на прагматическом уровне решение вопросов в сфере борьбы с коррупцией. Основные группы вопросов, определенные в Концепции: 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.

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 15 августа 2007 года №657 утвержден План мероприятий по реализации Концепции «На пути к добропорядочности» на период до 2010 года (далее по тексту – План мероприятий). Этот план содержит конкретные меры по выполнению Концепции, предусматривает ответственные государственные институты и сроки выполнения.

В то же время, план имеет некоторые недостатки, отмеченные украинскими экспертами – неконкретные сроки исполнения, нечеткий механизм мониторинга и контроля.

По поручению Президента Украины от 31 августа 2007 года министерства и ведомства разработают в течение месяца ведомственные планы а также план на более краткосрочную перспективу – 4 квартал 2007 года и 2008 год. Также правительственный план будет совершенствоваться и дорабатываться в связи с необходимостью имплементации антикоррупционных инициатив Президента Украины.

Антикоррупционные инициативы были изложены Президентом Украины на координационном совещании руководителей правоохранительных органов в Генеральной прокуратуре Украины 31 сентября 2007 года. Они включают десять положений: упразднение неприкосновенности народных депутатов и судей; ежегодное декларирование доходов и расходов лиц, исполняющих полномочия государства; отделение бизнеса от власти; создание единого антикоррупционного органа; усовершенствование института государственной службы посредством принятия кодекса поведения госслужащих и четкого определения условий предоставления административных услуг и процедур; законодательное урегулирование процедур публикации в СМИ данных о коррупционерах; учреждение единого государственного реестра лиц, привлеченных к ответственности за коррупцию; приведение украинского законодательства по борьбе с коррупцией в соответствие с мировыми стандартами; предоставление широких прав общественности по участию в антикоррупционных действиях; формирование у населения негативного отношения к коррупции.

Наряду с правительственным планом, мероприятия по борьбе с коррупцией, оргпреступностью и

отмыванием денег предусматривают и ежегодные целевые планы в рамках сотрудничества Украина-НАТО.

О необходимости борьбы с коррупцией, в частности в органах судебной власти, указывается и в Стратегии национальной безопасности Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 12 февраля 2007 года № 105.

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.

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проект Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», который устанавливает правовые и организационные основы предупреждения и противодействия коррупции в публичной и частной сферах общественных отношений. Так, статья 3 указанного проекта Закона устанавливает, что основными принципами предупреждения и противодействия коррупции являются комплексное осуществление правовых, политических, социально-экономических, информационных и других мероприятий, приоритетность предупредительных мероприятий, участие общественности в мероприятиях по предупреждению и противодействию коррупции, государственной защиты лиц, которые оказывают помощь в осуществлении этих мероприятий. На сегодняшний день проект готовится к рассмотрению во втором чтении.

Кроме того, **План мероприятий** предусматривает подготовку и подачу на рассмотрение правительства проектов нормативно-правовых актов о порядке участия общественных организаций и других институтов гражданского общества в мероприятиях по предупреждению и противодействию коррупции до конца 2008 года.

Также Планом предусмотрено, например:

- определение новой структуры центральных и местных органов исполнительной власти после проведения функционального обследования этих органов в соответствии с рекомендациями и стандартами стран-членов ЕС с целью избежания дублирования функций, уменьшения количества контролирующих и надзирающих органов;
- урегулирование функциональных конфликтов в деятельности органов исполнительной власти, прежде всего тех, у которых контрольно-разрешительные и хозяйственные функции объединены, определить пути предупреждения возникновения таких конфликтов;
- предпринять необходимые меры по уменьшению количества непосредственных контактов граждан и представителей юридических лиц с госслужащими, например, путем введения системы электронного документооборота и электронной цифровой подписи;
- внести изменения в законодательство с целью устранения препятствий для проведения журналистских расследований, как одного из эффективных методов выявления коррупционных деяний, введение механизма защиты источников журналистской информации;
- определить механизм участия средств массовой информации в осуществлении мер противодействия коррупции;
- предоставление поддержки общественным организациям в проведении мониторинга исполнения политическими партиями избирательных программ, и другие.

Указом Президента Украины № 816 от 3.09.2007 одобрена **Концепция усовершенствования регулирования хозяйственной деятельности**. Этот документ направлен на совершенствование процедур, которые регулируют предпринимательство. Концепция ставит задачи сократить количество процедур, лицензий и технических барьеров в занятии предпринимательством;

упростить систему отчетности, усовершенствовать налоговое законодательство. Первоочередные мероприятия по реализации концепции будут разработаны Кабинетом Министров Украины уже в этом году.

В конце 2006 года и в 2007 году на заседании Совета безопасности и обороны Украины рассматривался ряд вопросов, имеющих непосредственное отношение к проблеме коррупции. Приняты решения Совета по вопросам повышения прозрачности процедур администрирования налога на добавленную стоимость (Указ Президента от 28 декабря 2006 года №1154, о мерах по упреждению непродуктивного оттока капиталов за пределы Украины (Указ от 17 марта 2007 №216), улучшению инвестиционного климата (Указ от 20 июля 2007 года №659), о мерах по выполнению решений СНБО по вопросам энергетической безопасности (Указ от 2 августа 2007 г. №678).

Все эти решения направлены на установление прозрачности принятия решений, процедур, ликвидации коррупционных схем в отдельных сферах экономики.

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.

Национальные действия по реализации:

Планом мероприятий предусмотрено создание координирующего государственного органа, основным заданием которого будет формирование единой государственной политики в сфере предупреждения и противодействия коррупции на основании анализа коррупционных рисков. Этот орган не будет иметь правоохранительных функций.

Кроме того, Кабинет Министров Украины поручением от 17.07.07 № 24848/9/1-07 поручил Главному управлению государственной службы создать межведомственную рабочую группу по разработке соответствующего проекта Закона. Во исполнение указанного поручения Главное управление госслужбы приказом от 15 августа 2007 года № 218 создало такую рабочую группу. Проект закона Украины, которым будут установлены правовые и организационные основы создания и деятельности такого органа планируется подать на рассмотрение правительству в конце октября 2007 года с дальнейшим внесением этого проекта на рассмотрение парламента Украины.

Распоряжением Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины в феврале 2007 года в Аппарате Совета создано управление по вопросам борьбы с коррупцией (7 штатных единиц). Это подразделение обеспечивает организационно- аналитическое обеспечение работы Совета в вопросах противодействия коррупции а также Межведомственной комиссии по комплексному решению проблем в сфере борьбы с коррупцией. На сегодня состав комиссии не обновлялся.

Также при СНБОУ действует Межведомственный научно-исследовательский центр по борьбе с организованной преступностью, который выполняет исследования в сфере противодействия коррупции. Положение о центре утверждено указом Президента Украины от 26 февраля 2007 года № 144.

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.

Национальные действия по реализации:

Планом мероприятий предусмотрено:

- активизация действий, направленных на предупреждение, выявление и прекращение коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в тех, где коррупционные деяния наиболее распространены.
- обеспечение постоянного обмена опытом по выявлению и проверке информации о фактах коррупции в разных сферах общественной жизни;
- усовершенствование и актуализация методического обеспечения деятельности правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений, связанных с коррупцией;
- разработка механизма координации деятельности государственных органов, которые занимаются борьбой с коррупцией и расследованием преступлений, связанных с коррупцией.

В марте-апреле 2007 года рабочей группой, созданной по распоряжению Президента Украины от 15.03.2005 №782 был разработан проект Закона Украины «О Национальной службе расследований Украины», который предполагает создание специализированного органа с правоохранительными функциями. Проект будет внесен Президентом Украины на рассмотрение нового состава Верховной Рады.

II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

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

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проекты Законов Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью установления ответственности за коррупционные правонарушения», которые, в частности, гармонизируют указанные в рекомендации взаимосвязи. Проекты готовятся ко второму чтению.

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/хотатайством 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.

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью установления ответственности за коррупционные правонарушения», который, в частности, криминализирует пассивное взяточничество и «торговлю влиянием». Проект готовится ко второму чтению.

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.

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проекты Законов Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью установления ответственности за коррупционные правонарушения», которые, в частности, гармонизируют понятие «должностного лица» в Криминальном кодексе и законе, который определяет это понятие. Проекты будут рассмотрены во втором чтении новым составом парламента.

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.

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проект Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», который расширяет понятие «должностного лица», и проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью установления ответственности за коррупционные правонарушения», который, в частности, гармонизирует понятие «должностного лица» в Криминальном кодексе и законе, который устанавливает само это понятие. Проекты готовятся ко второму чтению.

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.

Национальные действия по реализации:

Планом мероприятий предусмотрено подготовку и подачу на рассмотрение КМУ предложений об обеспечении возможности конфискации или изъятия средств совершения уголовных правонарушений и доходов, полученных в следствие совершения таких правонарушений, или отчуждение собственности, стоимость которой соответствует таким доходам.

10. Ввести 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.

Национальные действия по реализации:

В первом чтении парламентом Украины принято проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью установления ответственности за коррупционные правонарушения», который, в частности, устанавливает уголовную ответственность за коррупционные правонарушения. Проект готовится ко второму чтению.

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.

Национальные действия по реализации:

План мероприятий поручает изучить вопрос упрощения процедуры принятия решения парламентом о соглашении на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест народного депутата Украины, судьи Конституционного суда, судьи суда общей юрисдикции в случае, когда имеются доказательства, которые подтверждают совершения указанным лицом общественно опасного деяния, определенного Криминальным кодексом Украины.

Также Планом мероприятий дано поручение разработать соответствующие нормативные акты, которые бы устанавливали порядок сохранения вещественных доказательств в том состоянии, в котором они пребывали в момент обнаружения, в случае, когда лица, которые пользуются правом неприкосновенности, задержаны на месте совершения тяжкого преступления, в том числе и коррупционного деяния.

Кроме того, парламентом Украины 4.09.2007 г. согласовано и направлено на рассмотрение Конституционного суда Украины, в соответствии с установленной процедурой, проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины относительно снятия гарантий неприкосновенности некоторых должностных лиц». Однако юридическая сила этих действий вызывает сомнение, поскольку Верховная Рада была распущена Президентом Украины и не имеет полномочий.

Делегация Парламентской ассамблеи Совета Европы поздравила инициативу украинских политиков относительно ограничения депутатской неприкосновенности. Впрочем, соответствующие изменения в законы необходимо принимать после выборов. Такое мнение в интервью «Немецкой волне» высказала содокладчик ПАСЕ по Украине Ханне Северинсен. - Рассмотрение вопроса о депутатской неприкосновенности Верховной Радой Ханне Северинсен назвала несвоевременным: „неприкосновенность нужно ограничить. Но я не уверена, что надо было рассматривать этот вопрос в парламенте, который по-сути недееспособен. В нем нет 300 полномочных депутатов”, - констатировала представитель ПАСЕ.

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.

Национальные действия по реализации

В первом чтении парламентом Украины принято проект Закона Украины «Об ответственности

юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений». Проект готовится ко второму чтению.

Кроме того, Планом мероприятий дано поручение изучить вопрос создания единого банка данных о юридических лицах, причастных к совершению коррупционных правонарушений.

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

Национальные действия по реализации:

Планом мероприятий даны поручения:

- сформировать с целью планирования и координации международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией реестра международных соглашений, заключенных между правоохранительными органами Украины и зарубежных стран, определение перечня органов, сотрудничество с которыми в этой сфере требует урегулирования. Изучить необходимость заключения новых договоров;
- усовершенствовать ведомственные нормативные акты, которые касаются создания механизма взаимодействия с правоохранительными органами государств, которые сотрудничают с Украиной в сфере борьбы с коррупцией;
- продолжать развитие сотрудничества с иностранными государствами с целью разработки общей терминологии, стандартов и методологии предупреждения коррупции, расширения перечня статистических данных, увеличения объема научных знаний о коррупции и организации обмена соответствующей информацией;
- углубить сотрудничество со специальными службами и правоохранительными органами иностранных государств в сфере борьбы с коррупцией, в частности посредством создания общих следственных и оперативно-розыскных мероприятий по делам о коррупционных правонарушениях, разработки предложений по усовершенствованию правового регулирования совместной деятельности по защите свидетелей, оказания взаимной помощи в профессиональной подготовке кадров, и т.д.;
- активизировать и усовершенствовать механизм международного обмена информацией, в частности о субъектах внешнеэкономической деятельности, причастных к коррупции.

III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

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.

Национальные действия по реализации:

Планом мероприятий даны поручения регулярно проводить специальные семинары и тренинги по вопросам предупреждения коррупции с целью углубления знаний, необходимых для эффективного исполнения задач, а также повышения уровня правовой культуры и правового сознания государственных служащих и других работников публичной сферы.

Главное управление государственной службы проводит на базе Киевского национального университета внутренних дел повышение квалификации госслужащих и должностных лиц местного самоуправления, на которых возложены функции по вопросам противодействия коррупции. За 1-е полугодие 2007 года повысили квалификацию 180 государственных служащих органов исполнительной власти и должностных лиц органов местного самоуправления. Из них 99 лиц 3-4 категории и 81 лицо – 5-7 категории.

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.

Национальные действия по реализации:

План мероприятий предполагает до конца 2007 года завершить разработку и подать на рассмотрение КМУ проекты таких Законов:

- Кодекса добропорядочного поведения лиц, уполномоченных выполнять функции государства (проект прошел экспертизу Совета Европы);
- «О государственном финансовом контроле за декларированием доходов и расходов лиц, уполномоченных выполнять функции государства, членов их семей и близких родственников»
- разработать механизм контроля за выполнением госслужащими установленного законодательством требования об уведомлении органов налоговой службы об открытии госслужащими валютных счетов в иностранных банках.

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.

Национальные действия по реализации:

По поручению Кабинета Министров Украины от 23.04.2007 №1441/62/1-07 рабочей группой созданной в Главном управлении государственной службы разработан проект Закона Украины «Кодекс добропорядочного поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства». Проект закона обнародован на веб-странице Главгосслужбы и в данное время дорабатывается с учетом высказанных предложений. Проведение общественных слушаний планируется в конце сентября 2007 года.

Внесение законопроекта в правительство планируется до 1 декабря 2007 года.

После принятия Кодекса добропорядочного поведения лиц, уполномоченных выполнять функции государства, Главным управлением госслужбы будут разработаны инструкции и практические руководства для государственных служащих о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции.

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.

Национальные действия по реализации:

Закон Украины «О защите лиц, которые принимают участие в уголовном судопроизводстве» регулирует защиту свидетелей в уголовных делах.

Кроме того, **План мероприятий** поручает:

- обеспечить эффективную защиту и безопасность лиц, которые являются свидетелями коррупционных деяний и принимают участие в рассмотрении дел, связанных с такими деяниями;
- изучить вопрос внедрения института правового компромисса с субъектами коррупционных

деяний, которые добровольно помогли выявить, расследовать и предотвратить такие деяния, совершенные ими лично или другими лицами;
- изучить вопрос о состоянии и усовершенствовании поощрения лиц, которые предоставили объективную информацию о фактах коррупции.

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.

Национальные действия по реализации:

План мероприятий поручает усилить кадровое обеспечение подразделений внутреннего контроля или их создания (в случае отсутствия таковых) в пределах численности сотрудников таких органов с целью обеспечения контроля за выполнением требований антикоррупционного законодательства в таких органах, эффективного взаимодействия с соответствующими подразделениями правоохранительных органов и связей с общественностью; утвердить положение о таких подразделениях.

Кроме того, в рамках **Пороговой программы Корпорации «Вызов тысячелетия»** создана рабочая группа по реализации третьего компонента Пороговой программы в рамках соглашения о стратегическом задании между правительствами Украины и США, которая будет заниматься вопросами создания подразделений внутреннего расследования. Определен орган для внедрения пилотного проекта - Государственная пограничная служба. В рамках проекта с 5 по 13 сентября в Киеве и Черкассах проведены круглый стол и тренинги по вопросам создания и работы внутренних антикоррупционных подразделений в органах исполнительной власти и местного самоуправления.

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.

Национальные действия по реализации:

Изменения в законодательство. На протяжении 2007 года в Закон о государственных закупках дважды вносились изменения.

01 июня 2007 года закон 1114-V определил, что закупка товаров, работ и услуг для подготовки и проведения внеочередных выборов осуществляется в порядке, определенном Межведомственной комиссией по вопросам госзакупок по предложению Центральной избирательной комиссии.

19 июня 2007 года закон №3554-д принят по инициативе Коммунистической партии. Этим законом парламент повысил порог закупок для государственных и казенных предприятий а также предприятий с долей государства в уставном фонде более 50%. Были урезаны полномочия Тендерной палаты и упрощены процедуры торгов с ограниченным участием. Верховная Рада также вывела из сферы действия закона закупки госпредприятий за исключением закупок на бюджетные средства. Однако, 6 июля 2007 года Президент Украины своим указом приостановил официальное обнародование этого и других актов Рады до первого заседания парламента нового

созыва.

По вопросам государственных закупок 12 июля 2007 года было проведено заседание Совета национальной безопасности и обороны Украины.

На заседании Совет констатировал существование в этой сфере серьезных недостатков, создающих угрозу экономической безопасности государства. Закон Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства" признан несовершенным, а установленный им механизм государственных закупок - неоправданно сложным, непрозрачным и неэффективным. Кабинету Министров Украины поручено усовершенствовать закон о госзакупках. Указ Президента Украины №642 от 12 июля 2007 года (*прилагается*).

На страницах авторитетного в Украине издания «Зеркало недели» в сентябре 2007 года опубликована дискуссия представителей всех ветвей власти по вопросам коррупции в госзакупках, опубликованы коррупционные схемы. Основными причинами коррупции по мнению экспертов, является монополизм Тендерной палаты, непрозрачные решения органов власти, вмешательство представителей законодательного органа (Верховной Рады) в сферу деятельности исполнительной власти

По оценке ГлавКРУ, подтвержденной СБУ, сумма средств, перечисляемых участниками госзакупок в пользу консалтинговых компаний в первом полугодии 2007 года, составила около 930 млн. грн. (примерно 186 млн. дол. США). Если условия проведения торгов не будут изменены, ущерб бюджету может составить от 2 до 6% от общей суммы закупок органами власти (50 млрд. грн./ 10 млрд. дол. США).

По состоянию на сентябрь 2007 года по экспертным оценкам на корреспондентских счетах бюджетных учреждений находилось 8 миллиардов гривен. Эти средства не могут быть израсходованы из-за несовершенных тендерных процедур.

6 сентября 2007 года Президент Украины дал поручение подготовить обращение в Конституционный суд о признании закона о госзакупках не соответствующим Конституции Украины.

План мероприятий, утвержденный правительством 15 августа 2007 года, поручает Антимонопольному комитету, министерствам экономики и финансов, при участии Тендерной палаты усовершенствовать законодательство о государственных закупках с целью приведения в соответствие с европейскими нормами и стандартами политики подотчетности и прозрачности и обеспечения доступа широкой общественности к информации про условия конкурса о закупках товаров, работ и услуг за государственные средства.

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.

Национальные действия по реализации:

С целью усовершенствования администрирования налогов Министерством финансов Украины, Государственной налоговой администрацией совместно с другими органами власти готовится проект Налогового кодекса Украины. Проект Кодекса предполагает совершенствование администрирования налогов, жесткую регламентацию проверок, стимулирование инвестиций. Поданный Министерством финансов, в апреле 2007 года проект прошел общественное обсуждение. Получено около 350 предложений от представителей бизнеса, народных депутатов. В настоящее время проект дорабатывается, работа находится в стадии завершения. *Проект размещен на веб-странице Государственной налоговой администрации.*

В декабре 2006 года Совет национальной безопасности и обороны Украины рассматривал вопрос совершенствования администрирования налога на добавленную стоимость с целью пресечения различных коррупционных схем, позволяющих присваивать из бюджета значительные средства

(прилагается). Однако, решение Совета а также поручения Президента Украины правительством не выполнено в полном объеме.

По данным Генеральной прокуратуры за 7 месяцев 2007 года прокурорами предъявлено 857 судебных исков в сфере администрирования и возмещения НДС. Из них удовлетворено 475 на сумму 75,5 млн гривен.

По данным Государственной налоговой администрации Украины в первом полугодии 2007 года к административной ответственности было привлечено 245 сотрудников налоговых органов. Из них уволено – 20.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 16.01.2007 №34 утверждена Стратегия модернизации бухгалтерского учета на 2007- 2015 годы, основной целью которой является усовершенствование бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами.

Постановлением правительства от 19.02.2007 №56-р утверждена Концепция реформирования налоговой системы. Эта концепция также рассчитана на период до 2015 года, ее целью является снижение налогового давления на экономику, упрощение процедур и механизмов налогообложения, сокращение расходов, связанных с администрированием налогов.

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.

Национальные действия по реализации:

План мероприятий поручает:

- обеспечить широкое информирование общественности о разработанных проектах нормативных актов в сфере предупреждения и противодействия коррупции, в частности, приглашение граждан и представителей юридических лиц к обсуждению таких проектов;
- определить механизм консультаций с представителями общественности во время разработки и принятия нормативно-правовых актов выборными органами;
- проводить с целью обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти телефонные «горячие линии» на тему «Общество против коррупции»;
- разработать и внедрить механизм общественного влияния на формирование судейского корпуса, начиная с назначения на должности судей до момента принятия решения о прекращении их полномочий;
- введение в общеобразовательных школах и высших учебных заведениях учебных программ по вопросам предупреждения коррупции, включить в культурно-просветительные и воспитательные программы разделы, направленные на формирование негативного отношения к этому явлению.

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.

Национальные действия по реализации:

План мероприятий поручает определить на законодательном уровне порядок участия общественных организаций и других институтов гражданского общества в проведении мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции.

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

Национальные действия по реализации

С целью реализации новой редакции Сорока рекомендаций FATF и Девяти специальных рекомендаций относительно борьбы с финансированием терроризма, Кабинетом Министров Украины было внесено на рассмотрение Верховного Совета Украины проект Закона Украины „О внесении изменений в Закон Украины „О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем” (реестр. № 2847).

Указанный проект полностью учитывает соответствующие положения Конвенции Совета Европы „Об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем и о финансировании терроризма” от 16 мая 2005 года и директивы Европейского Парламента и Рады 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 года о предотвращении использования финансовой системы с целью отмывания средств и финансирования терроризма.

19 июня 2007 года вышеуказанный законопроект принят Верховным Советом Украины в целом как Закон.

Указанным Законом, также, предполагается расширение перечня субъектов первичного финансового мониторинга за счет нотариусов, адвокатов, субъектов предпринимательской деятельности, которые предоставляют юридические услуги, субъектов предпринимательской деятельности, которые предоставляют услуги по созданию и проведению регистрации предприятий, управлению предприятиями и имуществом, торговцев недвижимостью (риэлторов), операторов почтовой связи (в части осуществления ими перевода денег), торговцев драгоценными металлами и драгоценными камнями, аудиторов, аудиторских фирм, юридических лиц, проводящих лотереи, субъектов предпринимательской деятельности, предоставляющих услуги бухгалтерского учета и т.д.

Устанавливается прямая обязанность субъектов первичного финансового мониторинга принимать меры предосторожности относительно политических деятелей, которые рассматриваются как такие, что представляют повышенный риск проведения операций по отмыванию денег.

Указанный Закон вступает в силу через три месяца со дня его подписания Президентом Украины и официального опубликования.

Относительно действующего криминального законодательства, следует отметить что в статьи 209 и 306 Уголовного кодекса Украины последний раз изменения вносились лишь в 2003 году.

Соответствующие проекты относительно внесения изменений в указанные статьи Кодекса за указанный период неоднократно вносились в Парламент, но не были поддержаны им .

В частности, 18 марта 2006 года Кабинетом Министров Украины на рассмотрение Верховного Совета Украины был внесен проект Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно предотвращения легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем” (реестр. № 9252), который, в частности, предусматривал существенное расширение перечня предикатных преступлений относительно отмывания денег.

Продолжается осуществление мероприятий по усилению системы финансового мониторинга. *По состоянию на 01.09.2007 года штатная численность Госфинмониторинга Украины составляет 338 человек. В центральном аппарате работает 173 человека.*

На данное время, региональные отделы Госфинмониторинга созданы в 24-х из 25-ти областей Украины.

Результаты деятельности: *С начала деятельности Государственного комитета финансового мониторинга Украины, по состоянию на 01.09.2007, подготовлено и направлено правоохранительным органам 1236 обобщенных материалов и 909 дополнительных материалов к прежде переданным обобщенным материалам. Из них 11 обобщенных материалов, связанных с подозрением в финансировании терроризма.*

На протяжении 2007 года правоохранительным органам направлено 287 обобщенных и 274

дополнительных материалов.

В 1236 обобщенных материалах общая сумма финансовых операций, которая может быть связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, составляет 138 950,24 млн. грн. (27 760 млн. дол. США)

Согласно информации правоохранительных органов, по результатам проверки 546 (44,1%) обобщенных материалов, возбуждено 153 уголовных дела, и 393 материала использованы в 345 уголовных делах.

Из этих дел закончено производство и направлено в суд 37 уголовных дел.

Судами рассмотрено и вынесено обвинительный приговор или принято другое решение по реабилитирующим обстоятельствам по **19 уголовным делам**.

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).

Национальные действия по реализации:

План мероприятий поручает разработать и внедрить методики профессионального подбора сотрудников специальных правоохранительных органов, на которые возложена задача борьбы с коррупцией, с учетом особенностей функций и задач, возложенных на такие подразделения.

IV) ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

План мероприятий поручает

- разработать проекты нормативно-правовых актов о внесении изменения в некоторые законодательные акты, которые определяют статус госслужащих, в отношении:
- создания прозрачной системы приема на работу и продвижения по службе госслужащих, которая предусматривает усиление кадрового резерва, замещения вакантных должностей на открытой конкурсной основе, учета результатов аттестации;
- разработать механизм ротации госслужащих и определить порядок ее проведения, в первую очередь тех., которые занимают руководящие должности;
- признать решения судов о совершении лицом коррупционного деяния основанием для разрыва трудовых договоров;
- реформировать систему оплаты госслужащих с целью создания дополнительных материальных стимулов и усовершенствования института премирования;
- изучить вопрос урегулирования основ лоббистской деятельности, создания прозрачной системы выражения групповых интересов в органах государственной власти;
- провести экспертизу избирательного законодательства на предмет уменьшения влияния коррупционных факторов и разработать по ее результатам проекты соответствующих проектов законов;
- усовершенствовать механизм контроля над финансированием деятельности политических партий и избирательного процесса;
- обеспечить доработку и сопровождение в парламенте проектов: Административно-процедурного кодекса Украины и Закона Украины «О нормативно-правовых актах»;

Внедрение антикоррупционной экспертизы законопроектов с целью предупреждения возникновения возможных коррупционных рисков;

- подготовка законопроекта о внесении изменений до статьи 98 Конституции Украины в части предоставления полномочий Счетной палате полномочий контроля за выполнением местных бюджетов;
- проведение комплексной проверки органов исполнительной власти и органов местного

самоуправления на предмет выполнения требований Законов Украины «О государственной службе», «О службе в органах местного самоуправления», «О борьбе с коррупцией» и других нормативно-правовых актов с целью предупреждения коррупции.

Международные антикоррупционные проекты.

В декабре 2006 года между правительствами Украины и США было подписано Соглашение о стратегическом задании по реализации программы снижения уровня коррупции в государственном секторе. Проект, так называемая «Пороговая программа» финансируется Корпорацией «Вызов тысячелетия». Программа содержит пять компонентов: 1. преследование коррупции гражданским обществом; 2. реформа судопроизводства; 3. применение этических и административных стандартов на госслужбе; 4. совершенствование и эффективное применение норм и процедур; 5. снижение уровня коррупции в системе высшего образования. Весной 2007 года проект стартовал. В настоящее время идет работа по всем компонентам.

Украина продолжает работу по проектам Американской ассоциации юристов «Правовая инициатива в Центральной и Восточной Европе».

В то же время, отсутствие надлежащего внимания к выполнению международных программ привело к приостановлению сотрудничества с иностранными партнерами по проектам Европейской комиссии и Совета Европы «Поддержка надлежащего управления: проект противодействия коррупции в Украине» (UPAC), Агентства США по международному развитию «Антикоррупционная инициатива в МВД Украины».

В мае 2007 года проект «Достойная Украина» при участии USAid представили результаты масштабного социологического исследования Киевского международного института социологии «Состояние коррупции в Украине» (результаты исследований см.ниже).

Общественные организации антикоррупционной направленности (их в Украине насчитывается около 200) значительно активизировали свою деятельность. НПО «Антикоррупционный комитет» в августе 2007 года разработали предложения по совершенствованию избирательного законодательства, в частности, прозрачности процедур финансирования, борьбы с черными технологиями. Их предложения были направлены Президенту и Правительству. Действует независимый антикоррупционный сайт общественной организации «Комитет противодействия коррупции и организованной преступности» с обширной информацией по данной проблеме.

По индексам «Трансперенси Интернешнл» за 2006 год Украина имеет балл 2,8, занимая 99 место. *В 2004 г. Украина получила индекс 2,2 балла (по данным этой организации каждый четвертый украинец был вынужден дать взятки). В 2005 г. Украина несколько улучшила свои рейтинги, ее показатель составлял 2,6 баллов. Положительная динамика отображала оптимистичные ожидания общества в связи с изменением власти.*

Согласно исследованиям компании **The Gallup Organization** (за 2006 год) Украина находится среди десяти стран, где наиболее распространена коррупция. Эта оценка отображает восприятие уровня коррумпированности власти населением, которое свидетельствует о недовольстве общества состоянием борьбы с коррупцией и недоверие к власти.

По результатам социологического исследования Киевского международного института социологии, опубликованными в мае 2007 года, 67% опрошенных украинцев которые сталкивались с государственными должностными лицами, были непосредственно втянуты в коррупционную деятельность в той или иной форме. В 25% случаев взятки вымогались должностными лицами, добровольное взяточничество отмечено в 11% случаев. Наиболее коррумпированными названы медицинские учреждения (69% опрошенных респондентов), учреждения образования (24%), органы государственной автомобильной инспекции (20%). По индексу восприятия коррупции среднее значение по Украине этого показателя 33, то есть, респонденты считают, что коррупция характерна приблизительно для 1/3 всех функций и секторов государства.

Группа GRECO. В связи со вступлением Украины в Группу государств Совета Европы против коррупции, Украина дала согласие пройти оценку со стороны GRECO относительно Криминальной и Гражданской конвенций Совета Европы против коррупции, Руководящих принципов борьбы с коррупцией Совета Европы, что приняты в рамках выполнения Программы действий против коррупции, одобренной Советом Европы. С 20 по 24 ноября в Украине с оценочным визитом находилась делегация GRECO.

Отчет GRECO по результатам первого и второго раундов оценки утвержден во время 32-го пленарного заседания GRECO, которое состоялось в г. Страсбурге, Франция, с 19 по 21 марта 2007 года.

Утвержденный Отчет состоит из 26 рекомендаций GRECO общего и специального характера. В частности, к общим относятся рекомендации относительно реформирования прокуратуры и государственной службы, продолжение судебной и административной реформ. Специальные рекомендации предусматривают разработку Плана действий по реализации национальной антикоррупционной стратегии и создание органа, ответственного за мониторинг реализации этого плана действий, внедрение статистической отчетности относительно применения дисциплинарных мероприятий и санкций к государственным служащим. При разработке Плана мероприятий рекомендации GRECO были учтены.

Результаты деятельности правоохранительных органов. Согласно Закону Украины „Про борьбу с коррупцией”, выявление и расследование коррупционных правонарушений возложены на соответствующие подразделения Министерства внутренних дел, налоговой милиции, Службы безопасности, органов прокуратуры, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, другие органы и подразделения, которые создаются для борьбы с коррупцией согласно действующему законодательству.

По данным Генеральной прокуратуры Украины, в 2006 году направлено в суд 1495 уголовных дел относительно преступлений с признаками коррупционных действий (+13,3% в сравнении с 2005 годом), возбужденных по материалам реализации скоординированных мероприятий правоохранительных органов, в том числе -444 за статьей 368 УК (получение взятки) Привлечено к ответственности 1780 лиц, которые совершили преступления с признаками коррупционных действий, из них-должностных лиц исполнительной власти и местного самоуправления 545 (30,6%).

На протяжении первого полугодия 2007 года органами прокуратуры направлено в суд 924 уголовных дела с признаками коррупции, в том числе, 196 за получение взятки.

Отмечается низкая результативность борьбе с коррупцией в г. Киеве, где сосредоточены все вышестоящие органы власти, которыми принимаются все решения в сферах государственного управления, экономики, прежде всего, относительно распределения финансовых, материальных и других ресурсов.

Так согласно анализу, проведенному Аппаратом СНБОУ удельный вес лиц, привлеченных к ответственности за коррупционные действия, выявленных по материалам центральных правоохранительных органов и их местных представительств, является наиболее низкой в государстве и составляет 1,73%. В то же время, этот показатель правоохранительных органов в Винницкий и Хмельницкий областях представляет почти по 4% от общего количества привлеченных к административной ответственности по стране.

В то же время согласно индексу восприятия коррупции Киевского международного института социологии, по регионам наивысший показатель коррупции у Киева, Николаевской, Кировоградской, Днепропетровской областей. Наиболее низкий – у Винницкой, Закарпатской, Черниговской областей.

Представляет проблему продолжительное рассмотрение судами дел о коррупционных правонарушениях, значительная часть которых вообще остается нерассмотренными. Анализ статистики и судебной практики рассмотрения уголовных дел о коррупционных преступлениях, особенно взяточничество, свидетельствует о **стойкой тенденции смягчения наказаний и неприменении судами наказания в виде лишения свободы.**

Особое беспокойство вызывает современное **состояние борьбы с высокодолжностной коррупцией**. По данным МВД в январе-июле 2007 года лишь органами внутренних дел разоблачены двое коррупционеров этого уровня, один из которых привлечен к административной ответственности за коррупционные действия дважды. Другими правоохранительными органами не разоблачено ни одного госслужащего 1-2 категорий.

В этом году не уделялось должного внимания проблеме **возмещения убытков, причиненных коррупционными действиями**. Так, по данным Генпрокуратуры из 1 млн грн ущерб по соответствующим административным делам добровольно и по искам прокуроров возмещена почти половина. Не лучшее состояние дел с обеспечением возмещения убытков по делам о преступлениях с признаками коррупционных действий. Из 20,4 млн грн ущерба возмещено лишь свыше трети (7,6 млн грн).

Таким образом, как показывает проведенный анализ, деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции не адекватна состоянию, тенденциям развития и масштабам ее распространения в стране.

На эффективность антикоррупционной деятельности правоохранительных органов, отрицательно влияет **значительная текучесть кадров**, следствием чего есть недостаточный профессиональный уровень сотрудников. Это отрицательно сказывается на качестве подготовки материалов относительно выявленных правонарушений.

По данным Межведомственного научно-исследовательского центра проблем борьбы с организованной преступностью, действующего при СНБОУ по этим и другим обстоятельствам судами закрываются административные дела в почти пятой части (19,4%) рассмотренных протоколов о коррупционных действиях, из которых 55 % - при отсутствии события и состава правонарушения, а также малозначительностью правонарушения.

В 2006 году по 20% материалов о коррупционных действиях (относительно 1011 лиц), что были направлены в суд, принято решения о закрытии дел по различным основаниям. Наиболее распространенные - отсутствие состава коррупционного правонарушения, незначительность правонарушения, истечение сроков давности привлечения к ответственности (как результат промедления со сбором материалов, несвоевременного направления материалов в суд) и т.п..

По данным Генеральной прокуратуры Украины из-за поверхностно проведенных проверок относительно коррупционных действий и игнорирования требований законов во время составления протоколов, судами закрыто каждое четвертое такое дело МВД, а в г. Киеве, Закарпатской, Волынской, Ровенской, Херсонской и других областях - свыше половины.

По данным МВД из общего количества административных дел, по которым на протяжении 7 месяцев 2007 года судами принято решения, закрыто больше 12%. При этом, более всего закрыто дел, направленных МВД - почти 20%.

Высокий уровень коррумпированности правоохранительных органов существенно снижает возможности противодействия коррупции и подрывает доверие населения в возможность государства защитить права и свободы граждан Украины.

По данным МВД, за первое полугодие 2007 года к административной ответственности привлечены: 188 работников органов внутренних дел, 245 – государственной налоговой администрации, 191 - вооруженных сил, 29 – таможенной службы, 43 – пограничной службы. По данным Генпрокуратуры, в 2007 году за совершение преступлений с признаками коррупционных действий привлекается к уголовной ответственности 353 лица, в том числе 192 (почти 21%) сотрудника органов внутренних дел, 63 сотрудника налоговых органов и 14 - таможенной службы.

По результатам опроса общественного мнения о состоянии коррупции в Украине, проведенного Киевским международным институтом социологии, наиболее высокие индексы коррупции среди государственных органов имеют ГАИ (57,5%), милиция (54,2%), органы прокуратуры (42,9%), таможенного контроля (42,8%) и налоговой администрации (40,3%).

Судебная система также в значительной мере поражена коррупцией, и часто не обеспечивает надлежащей защиты прав граждан, непредубежденного рассмотрения дел и принятие правосудных решений.

По данным исследования Киевского международного института социологии среди лиц, которые имеют опыт обращения в суд, 43,6% отмечают, что коррупция распространена среди должностных лиц в суде. Лишь одиннадцать процентов считают, что коррупция не распространена в судах. Не менее 20% процентов граждан, которые обращались в суд, давали взятки.

Наиболее коррумпированной областью судопроизводства оказалось хозяйственное судопроизводство (38,7% респондентов квалифицировали его коррумпированность как „скорее, распространенную” и „очень распространенную”).

Одним из факторов, которые оказывает содействие росту масштабов коррупции в государственном секторе является **стремительный рост количества руководящих звеньев и численности аппаратов управления центральных органов исполнительной власти**. Так по данным Пресс-службы Президента Украины за 11,5 месяцев работы Кабинета Министров Украины создано шесть новых центральных органов исполнительной власти, четыре комитета, которое увеличило их количество к рекордным двадцати министерствам и 37 центральных органов исполнительной власти. Дополнительно введено 36 должностей – заместителей министра и 22 должности - заместителей руководителей других органов исполнительной власти. На 85% изменился кадровый состав министерств и более чем наполовину руководящий состав других центральных органов исполнительной власти. Существенно увеличилась численность управленцев центральных органов исполнительной власти, прежде всего в Министерстве внутренних дел (1903 штатных единиц), Министерстве по вопросам чрезвычайных ситуаций (114), Министерстве финансов (96), Министерстве транспорта и связи (71) и т.п.. **Всего аппарат центральных органов исполнительной власти возрос на 2667 лиц.**

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ № 816/2007
О Концепции усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности

С целью усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности для обеспечения гарантирования конституционного права каждого гражданина на предпринимательскую деятельность, недопущения нарушения этого права, согласно статей 42 и 102 Конституции Украины **постановляю:**

1. Одобрить Концепцию усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности (прилагается).
2. Кабинету Министров Украины обеспечить реализацию указанной Концепции.

Президент Украины Виктор ЮЩЕНКО

3 сентября 2007 года

ОДОБРЕНО
Указом Президента Украины
от 3 сентября 2007 года № 816/2007

КОНЦЕПЦИЯ
усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности

Обеспечение экономической безопасности государства и благосостояния ее граждан путем защиты конкурентной рыночной среды, реализации конституционного права каждого гражданина на предпринимательскую деятельность, формирование благоприятного и предвиденного правового поля для реализации соответствующего права есть одной из основных функций государства в условиях дальнейшего развития рыночной экономики.

Развитие хозяйственной деятельности создает необходимые предпосылки для решения многих экономических и социальных проблем, которые существуют в Украине. Повышение роли предпринимательства является предпосылкой стабильного экономического роста и конкурентоспособности экономики государства, создание новых рабочих мест, увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Вместе с тем, системного характера приобретает в последние годы процесс накопления проблем в сфере формирования и реализации регуляторной политики, которая сдерживает развитие хозяйственной деятельности, препятствует реализации конституционного права каждого на предпринимательскую деятельность. Из соответствующего рода проблемами субъекты хозяйствования сталкиваются во время начинания хозяйственной деятельности, ее проведение и прекращение.

На сегодня основные средства государственного регулирования хозяйственной деятельности не являются эффективными, что предопределяет необходимость их просмотра.

1. Актуальные проблемы развития хозяйственной деятельности

В Украине в целом сформировано законодательство, которым определены правовые основы государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности, однако неэффективная работа регуляторных органов не дает возможности обеспечить надлежащее соблюдение всех его требований.

Так, практическая реализация норм законодательства в сфере государственной регистрации субъектов хозяйствования, которыми предусмотрено существенное упрощение соответствующих процедур, не разрешает получить максимальный эффект от его действия в связи с несозданием на местном уровне надлежащих условий функционирования института государственных регистраторов, который отрицательно обозначается на перспективности дальнейшего проведения хозяйственной деятельности.

Кроме того, реализацию права каждого на предпринимательскую деятельность усложняет и несовершенство разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности.

Разрешительная система в Украине остается наиболее бюрократической и отягощающей среди государств, которые образовались на территории бывшего Советского Союза. Вопрос в этой сфере регулируют тысячи актов регуляторных органов.

Проблемному вопросу остается и необоснованно большой перечень видов хозяйственной деятельности, которые подлежат лицензированию, который постоянно расширяется. Получение лицензий для осуществления определенных видов хозяйственной деятельности нуждается в много времени, ресурсах субъектов хозяйствования. **Сфера лицензирования превратилась на одну из наиболее коррумпированных и стала механизмом административного давления на субъектов хозяйствования**, в некоторых случаях механизм лицензирования используется для неправомерного ограничения конкуренции во время осуществления хозяйственной деятельности. Все это приводит к торможению процессов реформирования разрешительной системы и системы лицензирования, а итак и к нарушениям требований законодательства в соответствующих сферах.

Значительной проблемой остается также неэффективность системы государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности. По экспертным оценкам, **в 2006 году осуществлена проверки почти 95 процентов предприятий Украины**. Наибольшее количество проверок субъектов хозяйствования приходится на органы **государственной налоговой службы, государственного пожарного надзора, государственной санитарно-эпидемиологической службы**. В 2006 году этими органами осуществлена проверки на каждом втором предприятии, которое в большинстве случаев отрицательно обозначилось на постоянном функционировании этих предприятий.

Средства регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности не стали действенным инструментом повышения эффективности в деятельности регуляторных органов. Просмотр регуляторных актов большей частью имеет формальный характер, не проводится системная оценка реализации регуляторной политики в приоритетных областях экономики, а отдельные регуляторные акты принимаются с нарушением основных основ регуляторной политики.

Органами исполнительной власти и органами местного самоуправления не поддерживается надлежащая обратная связь с субъектами хозяйствования, неприбыльными объединениями предпринимателей, которое приводит к их отстранению от участия в формировании государственной политики в сфере хозяйственной деятельности. В конце 2006 года ликвидирован Совет предпринимателей Украины при Кабинете Министров Украины, которая существовала больше тринадцати лет и играла положительную роль при обсуждении, принятии решений Кабинетом Министров Украины.

Не разрешает эффективно выполнять функции защиты прав субъектов хозяйствования и создавать благоприятные условия для развития предпринимательства и нынешний статус Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства.

Незначительным остается и уровень финансовой поддержки развития субъектов хозяйствования. Так, мероприятия Национальной программы содействия развития малого предпринимательства в Украине на протяжении последних лет финансируются лишь на 1,8 млн. гривен, которые, в свою очередь, отрицательно влияет и на финансирование соответствующих региональных программ. В связи с этим делается невозможным комплексное решение проблем в этой сфере, тормозится

инновационная направленность развития малого бизнеса.

Уровень налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования в Украине остается одним из высочайших в мире. Это, в свою очередь, предопределяет **низкий рейтинг Украины за эффективностью системы налогообложения – 174-е место среди 175 государств.** Основными проблемами в этой сфере есть большое количество налогов, собрания (обязательных платежей), которое регулировалось значительным количеством законов Украины, бессистемность и непредсказуемость изменений налогового законодательства, а также несовершенная система администрирования налогов. Это приводит к непроизводительной нагрузке на субъекты хозяйствования и значительных затрат времени и ресурсов для составления налоговой отчетности. На подготовку, представление налоговой отчетности, уплату налогов субъекту хозяйствования в среднем необходимо израсходовать свыше 2 тысячи часов на год, который в девять раз превышает аналогичный показатель в Российской Федерации и в пять раз - в государствах Восточной Европы и Центральной Азии.

Крайне осложненной и неэффективной есть система технического регулирования. Государственная политика в этой сфере не учитывает стремлений Украины к членству в Мировой организации торговли и Европейском Союзе. **Уровень гармонизации национальных стандартов с международными и европейскими стандартами остается чрезвычайно низким и составляет лишь 25 процентов.** Медленное реформирование в этой сфере усложняет интеграцию Украины в мировое экономическое пространство.

Недостаточно эффективной есть и действующая система государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество и их ограничений (в том числе и на земельные участки), которая оказывает содействие возникновению административных барьеров, которые сдерживают развитие хозяйственной деятельности.

Несовершенство государственной политики в сфере регулирования хозяйственной деятельности **отрицательно обозначается на имидже Украины в мире (по результатам, например, ежегодного доклада Мирового банка относительно оценки бизнес-климата Украина заняла 128-е место среди 175 государств).**

Вследствие отставания правового регулирования от состояния отношений в сфере хозяйственной деятельности Украина теряет положительные тенденции развития предпринимательства, которое предопределяет необходимость адекватных изменений законодательства в этой сфере. В том числе, учитывая современные тенденции развития экономики государства, должны быть соответственно пересмотрены и механизмы стимулирования хозяйственной деятельности.

2. Цель Концепции

Целью этой Концепции **есть определения приоритетных направлений и задач относительно усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности,** направленных на обеспечение реализации права каждого на предпринимательскую деятельность и системное правовое решение существующих в этой сфере проблем.

3. Приоритетные направления усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности

Приоритетными направлениями усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности должны стать:

устранение необоснованных оснований для осуществления мероприятий государственного надзора (контроля) органами государственной власти и органами местного самоуправления;

упрощение разрешительной системы и минимизация видов хозяйственной деятельности, которые подлежат лицензированию;

привлечение неприбыльных объединений предпринимателей к формированию основных основ

государственной регуляторной политики;

недопущение политизации деятельности регуляторных органов;

усовершенствование системы налогообложения, в частности, путем сокращения количества видов налогов, собрания, упрощение администрирования налогов, собрания, реформирование законодательства по вопросам налогообложения налогом на добавленную стоимость;

устранение технических барьеров во время осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности;

повышение статуса уполномоченного органа в сфере государственной регуляторной политики и предпринимательства;

увеличение финансово-кредитной поддержки для стимулирования развития предпринимательства;

недопущение неправомерного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность субъектов хозяйствования.

4. Основные пути реализации приоритетных направлений усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности

В процессе усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности должны быть обеспечено:

1) привлечение неприбыльных объединений предпринимателей к формированию основных основ государственной регуляторной политики.

С целью обеспечения участия неприбыльных объединений предпринимателей в формировании основных основ государственной регуляторной политики и осуществлении мероприятий по ее реализации на законодательном уровне необходимо предусмотреть:

создание при Кабинете Министров Украины, других органах исполнительной власти и органах местного самоуправления общественных советов из представителей неприбыльных объединений предпринимателей, включение в состав коллегий органов исполнительной власти представителей неприбыльных объединений предпринимателей и определение механизмов их влияния на решение, которые принимаются такими органами в сфере хозяйственной деятельности;

механизмы инициирования неприбыльными объединениями предпринимателей проектов нормативно-правовых актов, направленных на улучшение предпринимательской среды;

подготовку раз на два года научными учреждениями Украины с привлечением неприбыльных объединений предпринимателей Национального доклада о состоянии развития предпринимательства в Украине и представление ее Президенту Украины, Верховной Раде Украины и Кабинета Министров Украины;

ежегодную подготовку Кабинетом Министров Украины и местными органами исполнительной власти с привлечением неприбыльных объединений предпринимателей и обнародование публичных докладов по вопросам развития предпринимательства, в которых анализируется современное состояние и раскрываются проблемные вопросы в этой сфере, содержатся предложения относительно улучшения предпринимательской среды, в частности, относительно финансово-кредитной поддержки развития предпринимательства, со следующим учетом этих предложений во время подготовки проектов государственного и местных бюджетов;

2) **безусловное соблюдение норм законодательства относительно осуществления государственного надзора (контроля) за хозяйственной деятельностью.**

Необходимо обеспечить сокращение количества проверок субъектов хозяйствования. Самые

проверки должны проходить за четкими и прозрачными процедурами. В полной мере должно быть определены права и обязанности как контролирующих органов, так и предпринимателей.

Кроме: того, должны быть разработанные и принятые нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение выполнения норм законов относительно осуществления государственного надзора (контроля), в частности определение критериев распределения видов хозяйственной деятельности на группы за степенью риска, оснований для проведения проверок и их периодичности, утверждение порядка отбора образцов продукции;

3) упрощение разрешительной системы и минимизацию видов деятельности, которые подлежат лицензированию.

Усовершенствование государственного регулирования разрешительной системы должны обеспечить ее упрощение и унификацию, в частности определения единых требований относительно порядка выдачи, переоформление и аннулирование документов разрешительного характера, обеспечение практической реализации декларативного принципа и внедрение принципа «молчаливого согласия», за которым субъект хозяйствования при определенных условиях приобретает право на проведение отдельных действий относительно осуществления хозяйственной деятельности без получения соответствующего документа разрешительного характера.

Необходимость получения документов разрешительного характера должны определяться, исходя из степени риска вида деятельности для безопасности населения и окружающей среда.

Необходимо сделать невозможным необоснованное расширение перечня видов хозяйственной деятельности, которые подлежат лицензированию, или установление специальных процедур лицензирования отдельных видов деятельности.

Потребность во внедрении лицензирования вида хозяйственной деятельности должна объективно вытекать из особых условий осуществления того или другого вида хозяйственной деятельности, связанных с потенциальной опасностью для потребителей, общества.

С учетом этого необходимо сократить перечень видов хозяйственной деятельности, осуществление которых требует получения лицензий;

4) усовершенствование системы государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество и их ограничений и уменьшение административного контроля в этой сфере.

Для эффективного функционирования указанной системы необходимо **создать Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и их ограничений**, который должен базироваться на государственном учете земельных участков всех форм собственности и расположенного на них другого недвижимого имущества, регистрации вещевых прав на объекты недвижимого имущества, их ограничений и прав относительно недвижимого имущества;

5) устранение технических барьеров для проведения хозяйственной деятельности.

Необходимо обеспечить приведение Государственной программы стандартизации на 2006 - 2010 года, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 1 марта 2006 года № 229, других нормативно-правовых актов в этой сфере в соответствие с требованиями Мировой организации торговли и директивами Европейского Союза, предусмотрев сокращение перечня продукции, которая подлежит обязательной сертификации, и ускорение перехода от обязательной сертификации продукции к применению процедуры оценки соответствия, разработка и внедрение технических регламентов на основе европейских директив, ускорение гармонизации национальных стандартов с международными и европейскими.

Необходимым есть создания системы рыночного надзора, которая должна отвечать европейским подходам к контролю безопасности продукции, обеспечивать соблюдение баланса в отношениях между субъектами хозяйствования и контролирующими органами, эффективно

защищать права потребителей на качество и безопасность продукции.

Система государственного регулирования и контроля безопасности и качества пищевых продуктов и продовольственного сырья должны быть отделена от системы технического регулирования;

б) усовершенствование системы налогообложения.

Реформирование системы налогообложения должен обеспечить создание благоприятной предпринимательской среды и либерализацию фискальных отношений.

Основой для комплексного реформирования налоговой системы должно стать **принятие Налогового кодекса Украины**, который должен обеспечить:

прогнозируемость налоговых правил на перспективу;

постепенное снижение налоговой нагрузки и внедрение механизмов стимулирования инвестиционной деятельности и энергосберегающих мероприятий;

упрощение администрирования налогов и сборов;

повышение стимулирующей роли амортизации в обновлении основных фондов;

усовершенствование администрирования налога на добавленную стоимость и обеспечение своевременного возмещения из бюджета сумм этого налога;

реформирование упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства, в частности, для создания условий, делающих невозможными случаи использования большими предприятиями этой системы для уклонения от уплаты налогов и сборов, которые, в свою очередь, приводит к нарушению конкурентной среды;

размежевание осуществления контролирующей и разъяснительной функций относительно налогового законодательства между разными органами исполнительной власти;

7) устранение необоснованных препятствий в реализации предпринимательской инициативы.

Необходимо обеспечить реализацию дерегулирования хозяйственной деятельности, проведя в соответствующих сферах экономики оценку системности и согласованности регуляторных актов, которые регулируют отношения в этих сферах.

Решения нуждаются в вопросе, связанные с прекращением субъектов хозяйствования, в частности, относительно обеспечения упрощения и прозрачности этой процедуры., уменьшение возможности злоупотреблений с имуществом во время прекращения субъектов хозяйствования, снижение административных барьеров, упрощение порядка осуществления во время прекращения субъектов хозяйствования соответствующих мероприятий контролирующими органами;

8) усиление финансовой и кредитной поддержки развития хозяйственной деятельности.

Необходимо обеспечить надлежащее систематическое финансирование мероприятий Национальной программы содействия развития малого предпринимательства в Украине, утвержденной Законом Украины от 21 декабря 2000 года № 2157-III, региональных программ поддержки малого предпринимательства.

Нужно расширять применение частичного возмещения процентных ставок за кредитами, которые предоставляются субъектам малого и среднего бизнеса для реализации инвестиционных проектов;

9) усовершенствование деятельности органов государственной власти по вопросам развития хозяйственной деятельности и регуляторной политики.

Для осуществления справедливого, непредубежденного, предвиденного и деполитизированного регулирования сферы предпринимательства необходимо привести статус Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства в соответствие с задачами и функциями, которые такой орган должен реализовывать для обеспечения развития рыночных отношений и недопущение принятия органами исполнительной власти экономически необоснованных решений, которые приводят к чрезмерному влиянию на субъекты хозяйствования.

В своей деятельности соответствующий орган должен обеспечивать:

оперативную подготовку и представление предложений относительно формирования и обеспечение осуществления государственной регуляторной политики, **реформирование разрешительной системы и лицензирование** определенных видов хозяйственной деятельности;

независимую экспертизу всех регуляторных актов и обязательность их согласования перед изданием соответствующим регуляторным органом;

координацию действий органов исполнительной власти относительно формирования и реализации государственной регуляторной политики, реформирование правового регулирования развития предпринимательства, государственной регуляторной политики, разрешительной системы и лицензирование;

создание единого Интернет-Портала для обнародования всех регуляторных актов и оценок их регуляторного влияния;

эффективное функционирование системы регистрации юридических и физических лиц-предпринимателей, а также надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности.

5. Порядок и ожидаемые результаты реализации Концепции

Законопроекты, которые разрабатываются для внесения на рассмотрение Верховной Рады Украины Президентом Украины, Кабинетом Министров Украины, нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины, центральных и местных органов исполнительной власти должны отвечать приоритетным направлениям усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности, определенных Концепцией.

Президент Украины будет твердо соблюдать определенных этой Концепцией принципов при оценке законов Украины, других нормативно-правовых актов и будет предотвращать в установленном порядке принятию актов, которые противоречат этим принципам.

На протяжении 2007 - 2008 лет для решения первоочередных задач относительно усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности необходимо:

1) осуществить подготовку предложений и обеспечить принятие законов об:

а) внесение изменений в Закон Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» относительно упрощения процедур получения документов разрешительного характера, установление исчерпывающего перечня документов, необходимых для их получения, обеспечение реализации декларативного принципа и внедрение принципа «молчаливого согласия»;

б) внесение изменений в Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» относительно создания условий, делающих невозможным необоснованное расширение перечня видов деятельности, которые подлежат лицензированию;

в) внесение изменений в Хозяйственный кодекс Украины, Гражданского кодекса Украины, Закона Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей» относительно обеспечения сокращения и прозрачности процедуры прекращения юридического лица, **уменьшение возможности злоупотреблений с имуществом**

во время прекращения субъектов хозяйствования, снижение административных барьеров, упрощение порядка осуществления во время прекращения субъектов хозяйствования соответствующих мероприятий контролирующими органами;

г) внесение изменений в нормативно-правовые акты, которые обеспечат реализацию Закона Украины «Об основных основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности»;

д) внесение изменений в Земельный кодекс Украины, Гражданского кодекса Украины, Закона Украины «О государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество и их ограничений» относительно уменьшения чрезмерного административного контроля в сфере государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество и их ограничений;

е) внесение изменений в Законы Украины «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия», «О подтверждении соответствия» относительно сокращения перечня продукции, которая подлежит обязательной сертификации, и ускорение перехода от обязательной сертификации продукции к оценке соответствия, приведение процедур, связанных с техническим регулированием, в соответствие с требованиями Мировой организации торговли и Европейского Союза, ускорение гармонизации национальных стандартов из международными и европейскими;

е) внесение изменений в Законы Украины «О безопасности и качестве пищевых продуктов», «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия» относительно обеспечения обособления системы государственного регулирования безопасности и качества пищевых продуктов и продовольственного сырья от системы технического регулирования;

ж) внесение изменений в нормативно-правовые акты относительно дальнейшего дерегулирования хозяйственной деятельности и усиление роли уполномоченного органа государственной власти в сфере государственной регуляторной политики;

з) признание таким, что утратил силу, Декрета Кабинета Министров Украины «О стандартизации и сертификации»;

и) государственный земельный кадастр;

2) обеспечить принятие Налогового кодекса Украины и Законов Украины «О перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности» и «О рыночном надзоре».

Реализация этой Концепции имеет в полной мере обеспечить повышение эффективности государственного регулирования деятельности субъектов хозяйствования, всестороннее соблюдение законных прав граждан на предпринимательскую деятельность, повышение роли малых и средних предприятий и постоянное развитие национальной экономики.

Глава Секретариата Президента Украины В.БАЛОГА

3 СЕНТЯБРЯ 2007

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 12 июля 2007 года "О мероприятиях по повышению эффективности системы закупок товаров, работ и услуг за государственные средства"

Согласно статье 107 Конституции Украины **постановляю:**

1. Ввести в действие решения Совета национальной безопасности и обороны Украины от 12 июля 2007 года "О мероприятиях по повышению эффективности системы закупок товаров, работ и услуг за государственные средства" (прибавляется).
2. Контроль за выполнением этого Указа возложить на Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины.
3. Этот Указ вступает в силу со дня его опубликования.

Президент Украины

Виктор ЮЩЕНКО

г. Киев, 12 июля 2007 года, N 642/2007

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ УКРАИНЫ

РЕШЕНИЕ

от 12 июля 2007 года

О мероприятиях по повышению эффективности системы закупок товаров, работ и услуг за государственные средства

Рассмотрев состояние функционирования системы закупок товаров, работ и услуг за государственные средства, Совет национальной безопасности и обороны Украины отмечает существование в этой сфере серьезных недостатков, которые создают угрозу экономической безопасности государства.

Закон Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства" есть несовершенным, а установленный им механизм государственных закупок - неоправданно сложным, непрозрачным и неэффективным.

Ситуация в этой сфере существенно ухудшилась с введением в действие Закона Украины от 1 декабря 2006 года N 424-V "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам закупки товаров, работ и услуг за государственные средства". Предусмотренные этим Законом многочисленные изменения в Закон Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства" на практике привели к значительному усложнению процедуры закупок за государственные средства, в частности вследствие значительного увеличения документооборота и отчетности, необходимых для каждой закупки, внедрение взаимоисключающих реестров для участников торгов, а также создали предпосылки для возможных злоупотреблений должностных лиц органов власти, заказчиков и участников торгов.

Основными недостатками действующей системы государственных закупок есть:

монополизация в сфере обнаружения информации о закупках;

неоправданное затягивание сроков организации и проводка торгов, в частности, вследствие длительного рассмотрения соответствующих материалов Межведомственной комиссией по вопросам государственных закупок, остановка заключения договоров с победителями тендеров вследствие недобросовестного обжалования результатов торгов в разных инстанциях;

низкая минимальная стоимостная граница товаров, работ и услуг для применения процедур торгов, которое послужило причиной незаинтересованности поставщиков принимать участие в торгах при осуществлении закупок в незначительных объемах;

предоставление Тендерной палате Украины, являющейся общественной организацией, несвойственных для организации с таким статусом полномочий;

безосновательное завышение стоимости услуг, связанных с организацией тендерных торгов, которая приводит к неэффективному использованию государственных средств.

Учитывая срочную необходимость повышения эффективности системы государственных закупок, конкурентности и прозрачности в этой сфере Совет национальной безопасности и обороны Украины **решил:**

1. Признать уровень законодательного обеспечения функционирования системы закупок товаров, работ и услуг за государственные средства неудовлетворительным.

2. Кабинету Министров Украины (В. Янукович):

1) подготовить законопроект о внесении изменений в Закон Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства", предусмотрев в нем, в частности:

увеличение минимальной стоимостной границы для осуществления закупок с применением процедуры торгов, которая предоставит возможность обеспечить заинтересованность поставщиков принимать участие в торгах;

отмену реестра участников процедур закупок;

отмену норм относительно остановки осуществления платежей, связанных с заключенными договорами о закупках, остановке действия решений по вопросам государственных закупок в случае обжалования соответственно процедур закупок, решений Тендерной палатой Украины;

отмену положений относительно включения в тематический каталог участников процедур закупок, который выдается Тендерной палатой Украины, как обязательного условия участия в торгах;

упрощение порядка обнародования сообщений относительно организации торгов;

сокращение сроков для проведения новых торгов в случае признания торгов такими, что не состоялись;

сокращение сроков рассмотрения материалов по вопросам государственных закупок соответствующими органами;

исключение положения относительно права обжалования решений, действий или бездействия заказчика лицами, которые не принимали участие в процедурах закупки;

отмена обязательности обеспечения тендерного предложения (тендерного обеспечения);

отнесение книгоиздательской продукции, произведений изобразительного искусства к предметам закупки, к которым не применяются процедуры закупки, предусмотренные Законом Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства";

2) обеспечить обнародование законопроекта о внесении изменений в Закон Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства", его широкое обсуждение при участии общественности, экспертов и специалистов,

дальнейшую его доработку с учетом высказанных предложений и представить к 15 сентября 2007 года законопроект Президенту Украины для следующего внесения в установленном порядке как внеочередного.

3. Кабинету Министров Украины (В. Янукович) при участии Тендерной палаты Украины и Межведомственной комиссии по вопросам государственных закупок принять до 20 июля 2007 года в пределах существующих полномочий решения относительно:

1) создания общегосударственной и при областных государственных администрациях информационных систем в сети Интернет, которые отвечают требованиям Закона Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства", для бесплатного размещения информации относительно государственных закупок и доступа к ней;

2) включения согласно Закону Украины "О ценах и ценообразовании" к перечню продукции, товаров и услуг, на которые утверждаются государственные фиксированные и регулированные цены и тарифы, услуг, которые предоставляются в сфере государственных закупок, и обеспечить утверждение таких цен с рентабельностью до пяти процентов;

3) сокращения до пяти дней срока рассмотрения материалов по вопросам государственных закупок Межведомственной комиссией по вопросам государственных закупок, Тендерной палатой Украины и обнародования информации относительно государственных закупок соответствующими организациями;

4) внедрения автоматизированной системы сбора и анализа статистической информации относительно государственных закупок;

5) внедрения системы электронных государственных закупок;

6) методологического обеспечения организации и проведения государственных закупок.

4. Межведомственной комиссии по вопросам государственных закупок (В. Копылов):

1) решить в десятидневный срок вопрос относительно применения процедур закупки у одного участника при осуществлении государственных закупок любого товара (товаров), услуги (услуг) стоимостью до 30 тысяч гривен, любых работ - до 300 тысяч гривен;

2) повысить требования к обоснованиям, которые предоставляются заказчиками для получения выводов относительно возможности применения процедур закупки у одного участника при осуществлении государственных закупок товаров, работ, услуг стоимостью свыше указанных в подпункте 1 этого пункта суммы;

3) разработать и утвердить до 15 августа 2007 года методику определения суммы ущерба в случае несоблюдения заказчиками требований законодательства по вопросам государственных закупок;

4) обеспечить до 27 июля 2007 года внедрение и ведение реестра недобросовестных участников процедур закупок согласно требованиям статьи 16 Закона Украины "О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства".

5. Рекомендовать Тендерной палате Украины принять в десятидневный срок решения относительно обязательного бесплатного включения в тематический каталог участников процедур закупок на протяжении пяти дней после поступления заявки от соответствующего физического, юридического лица.

6. Генеральной прокуратуре Украины (О. Медведько), Службе безопасности Украины (В. Наливайченко), Министерству внутренних дел Украины (В. Цушко) при участии Тендерной палаты Украины:

1) осуществить до 1 сентября 2007 года проверку по 2007 год соблюдение законодательства при принятии решений, предоставлении выводов по вопросам государственных закупок Межведомственной комиссией по вопросам государственных закупок, обратив особое внимание

на обоснованность принятия выводов относительно возможности применения процедур закупки у одного участника, провести по результатам проверки соответствующие мероприятия;

2) проинформировать о результатах указанной проверки и осуществленных мероприятиях Совет национальной безопасности и обороны Украины.

7. Генеральной прокуратуре Украины (О. Медведько), Министерству внутренних дел Украины (В. Цушко), Государственной контрольно-ревизионной службе Украины (П. Андреев), Антимонопольному комитету Украины (О. Костусев) при участии Счетной палаты, Тендерной палаты Украины провести до 1 октября 2007 года проверки за 2007 год в отношении соблюдения законодательства по вопросам государственных закупок и о результатах проверок проинформировать Совет национальной безопасности и обороны Украины.

Глава Совета национальной безопасности и обороны Украины В. ЮЩЕНКО

Секретарь Рады национальной безопасности и обороны Украины И. ПЛЮЩ

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

**О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 декабря 2006 года
"О мероприятиях по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности,
связанных с нестабильностью правового регулирования отношений в сфере
администрирования налога на добавленную стоимость"**

Согласно статье 107 Конституции Украины **постановляю:**

1. Ввести в действие решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 декабря 2006 года "О мероприятиях по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности, связанных с нестабильностью правового регулирования отношений в сфере администрирования налога на добавленную стоимость" (прилагается).
2. Контроль за выполнением этого Указа возложить на Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Президент Украины

В. ЮЩЕНКО

**г. Киев
28 декабря 2006 года
N 1154/2006**

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ УКРАИНЫ

РЕШЕНИЕ

***О мероприятиях по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности,
связанных с нестабильностью правового регулирования отношений в сфере
администрирования налога на добавленную стоимость***

Рассмотрев комплекс проблем, связанных с функционированием действующей системы администрирования налога на добавленную стоимость, Совет национальной безопасности и обороны Украины отмечает серьезные отрицательные тенденции в данной сфере.

Действующая редакция Закона Украины "О налоге на добавленную стоимость" является неоправданно сложной, а механизмы его реализации - непрозрачными и неэффективными.

Непоследовательность налоговой политики, которая проводилась разными правительствами, обуславливает нестабильность и несовершенство системы администрирования НДС, в частности:

существование многочисленных правовых коллизий в сфере администрирования НДС;

непредсказуемость изменений в налоговой политике;

наличие экономически неоправданных льгот с НДС, целевое назначение которых является непрозрачным, а механизм контроля за эффективностью их применения - несовершенным.

Основными недостатками существующей системы администрирования НДС являются:

тотальные проверки всех без исключения налогоплательщиков, которые проводятся в ручном режиме, нуждаются в значительных человеческих ресурсах и времени, которое нередко превышает установленные законодательством предельные сроки;

сложность систем налогового и бухгалтерского учета, не унифицированных между собой;

преобладающее направление усилий контролирующих и правоохранительных органов на раскрытие уже совершенных правонарушений в сфере НДС, а не на их профилактику и предубеждение;

возможность принятия субъективных решений органами налоговой службы, Государственного казначейства Украины, судебными органами относительно возмещения НДС в пользу отдельных налогоплательщиков.

Судебная практика содержит разные подходы к решению дел о бюджетном возмещении НДС. Наличие законодательных коллизий при отсутствии единой практики применения судами норм бюджетного и налогового законодательства создала возможность использования судебной системы для реализации "теневых" схем возмещения налога.

Закономерными следствиями неэффективности существующей системы администрирования НДС стали:

накопление значительного остатка заявленных к возмещению сумм налога, вымывание вследствие этого оборотных средств предприятий, что отрицательно сказывается на их финансовом состоянии;

ухудшение условий предпринимательской деятельности и инвестиционного климата;

получение незаконных преимуществ отдельными налогоплательщиками;

существенный финансовый ущерб государству через незаконное возмещение НДС;

распространение коррупционных проявлений и организованной преступной деятельности в данной сфере.

Учитывая срочную необходимость повышения эффективности администрирования налога на добавленную стоимость и деятельности органов исполнительной власти в этой сфере, учитывая, что улучшение инвестиционного климата, преодоление "тенизации" экономики посредством реформирования налоговой системы согласно статье 8 Закона Украины "Об основах национальной безопасности Украины" является одним из основных направлений государственной политики по вопросам национальной безопасности, **Совет национальной безопасности и обороны Украины решил:**

1. Признать уровень законодательного обеспечения функционирования налога на добавленную стоимость и механизм его администрирования в Украине неудовлетворительными.
2. Определить приоритетными направлениями реформирования системы администрирования налога на добавленную стоимость:

1) внедрение качественно новой модели администрирования налога на добавленную стоимость, которая базируется на автоматизации процессов сбора и анализа информации о движении сумм налога в разрезе контрагентов, которая должны поступать как от субъектов хозяйствования, так и от банковских учреждений и органов Государственного казначейства Украины;

- 2) формирование электронной базы данных о налогоплательщиках ("налоговые истории"), в том числе учредителей предприятий, обеспечение оперативного обмена соответствующей информацией между контролирующими и правоохранительными органами;
- 3) упорядочение существующих льгот из налога на добавленную стоимость, приближение их системы к международным стандартам и практике Европейского Союза;
- 4) упрощение отчетности субъектов хозяйствования, унификацию бухгалтерского и налогового учета;
- 5) усовершенствование налогообложения субъектов малого бизнеса с целью недопущения использования ими схем уклонения от уплаты НДС;
- б) упорядочение и упрощение норм налогового законодательства.

3. Определить первоочередными задачами реформирования системы администрирования налога на добавленную стоимость:

- 1) внедрение с 1 июля 2007 года электронного контроля за обращением налога на добавленную стоимость с обеспечением до 1 июня 2007 года налогоплательщиков соответствующим программным продуктом;
- 2) внедрение с 1 февраля 2007 года в качестве временного упрощенного порядка возмещения налога на добавленную стоимость в сроки не более 40 дней для добросовестных налогоплательщиков, которые отвечают таким критериям:

налогоплательщик на протяжении предыдущего календарного года проводил внешнеэкономическую деятельность и объемы экспортных операций при этом составляли не менее 100 млн. грн.;

объем экспорта продукции собственного производства (по прямым договорам) налогоплательщика составляет не менее 60 процентов общего объема операций по поставке товаров за предыдущий календарный год (кроме экспорта нерезидентам, которые имеют оффшорный статус);

остаточная балансовая стоимость основных фондов налогоплательщика за отчетную дату по данным налогового учета превышает сумму налога, заявленную к возмещению за предыдущие 12 календарных месяцев;

налогоплательщик предоставляет к налоговым органам вместе с декларацией за соответствующий отчетный период в электронном виде копии записей в реестрах полученных налоговых накладных и копии платежных документов, которые подтверждают оплату налога поставщику;

по данным налогового учета как предыдущего, так и текущего календарных лет налогоплательщик имеет положительный финансовый результат;

на протяжении последних двух лет отсутствуют:

- согласованные налогоплательщиком решения о начислении ему налогового обязательства контролирующим органом (за исключением решений, которые приняты по результатам установленной, в результате камеральной проверки плательщика, арифметической ошибки, при условии, которое начисленное налоговое обязательство уплачено плательщиком в установленный действующим законодательством срок);

- судебные решения, вступившие в законную силу об отказе налогоплательщику в удовлетворении иска относительно отмены решения контролирующего органа о начислении такому плательщику налогового обязательства;

- согласованные налогоплательщиком решения контролирующего органа об уменьшении такому плательщику заявленной к возмещению суммы налога на добавленную стоимость (за исключением решений, которые приняты по результатам установленной, в результате камеральной проверки плательщика, арифметической ошибки);

- судебные решения, вступившие в законную силу, об отказе налогоплательщику в удовлетворении иска об отмене решения контролирующего органа относительно уменьшения такому плательщику заявленной к возмещению суммы налога на добавленную стоимость;
- согласованные налогоплательщиком решения о применении к нему контролирующим органом финансовых санкций в связи с нарушением валютного законодательства;
- судебные решения, вступившие в законную силу, об отказе налогоплательщику в удовлетворении иска об отмене решения контролирующего органа относительно применения к такому плательщику финансовых санкций в связи с нарушением валютного законодательства;
- факты непосредственных хозяйственных отношений налогоплательщика с субъектом хозяйствования, деятельность которого признана фиктивной и прекращена в судебном порядке;

3) установление четких критериев необходимости проведения внеплановой выездной проверки плательщика для определения достоверности начисления бюджетного возмещения;

4) установление пени, которая должны платиться субъектам хозяйствования в случае просрочки установленных предельных сроков возмещения налога на добавленную стоимость, а также ответственности органа государственной власти и должностных лиц, по чьей вине такая просрочка состоялась.

4. Кабинету Министров Украины:

1) разработать и утвердить до 20 января 2007 года упрощенный порядок возмещения налога на добавленную стоимость, которым, в частности, обязать Государственную налоговую администрацию Украины и Государственное казначейство Украины осуществлять возмещение налога в срок, который не превышает 40 дней, добросовестным налогоплательщикам, которые отвечают критериям, определенным подпунктом 2 пункта 3 этого Решения, а также привести нормативно-правовые акты этих ведомств в соответствие к утвержденному порядку;

2) сформировать и утвердить до 1 февраля 2007 года перечень плательщиков НДС, которые отвечают указанным критериям, и установить порядок внесения изменений в него;

3) исходя из приоритетных направлений реформирования системы администрирования налога на добавленную стоимость, определенных пунктом 2 этого Решения, разработать и в двухмесячный срок представить на рассмотрение Верховной Рады Украины законопроект о внесении изменений в законодательные акты по вопросам НДС, предусмотрев:

а) внесение изменений в Закон Украины "О налоге на добавленную стоимость", в частности в части:

реализации мероприятий, предусмотренных подпунктами 1, 3, 4 пункта 3 этого Решения;

определение порядка формирования электронной базы данных о плательщиках НДС;

определение механизма мониторинга за эффективностью применения льгот с уплаты НДС, упорядочение их перечня;

определение понятия бюджетной задолженности из возмещения НДС;

применение налоговых векселей при осуществлении импортных операций лишь при наличии задолженности по возмещению НДС, подтвержденной органами государственной налоговой службы;

применение порядка погашения налоговых векселей путем их денежной оплаты при условии отсутствия задолженности по возмещению НДС;

обеспечение выдачи налоговых накладных покупателю на его требование лишь при условии подтверждения фактического осуществления поставки товаров (услуг);

лишение права на увеличение налогового кредита налогоплательщиков, которые имеют непосредственные хозяйственные отношения с субъектом хозяйствования, деятельность которого в судебном порядке признана фиктивной и прекращена;

уточнение процедуры административного обжалования результатов проверки сумм НДС, заявленных к возмещению, конкретизации срока "принятие окончательного решения из административного или судебного обжалования";

б) внесение изменений в другие законодательные акты, в том числе Хозяйственного, Криминального, Уголовно-процессуального, Гражданского кодексов Украины, законов Украины "О государственной налоговой службе в Украине", "Об оперативно-розыскной деятельности", "О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами", "О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц - предпринимателей", "О банках и банковской деятельности", которые вытекают из этого Решения, а также относительно:

разработки с учетом международного опыта и внедрение порядка регистрации субъектов предпринимательской деятельности, который бы делал невозможным создание фиктивных предприятий;

уточнение срока "фиктивное предпринимательство", определение признаков фиктивной предпринимательской деятельности, следствий прекращения такой деятельности, гражданско-правовых последствий заключения договоров субъектами хозяйствования, деятельность которых в судебном порядке признана фиктивной;

урегулирование порядка оперативного вмешательства контролирующих и правоохранительных органов с целью предотвращения фиктивной предпринимательской деятельности;

согласование порядка проводки внеплановых налоговых проверок подразделениями налоговой милиции;

усиление уголовной ответственности за осуществление фиктивного предпринимательства;

4) совместно с Национальным банком Украины определить порядок осуществления расчетов налога на добавленную стоимость через специальные счета и провести апробацию этого механизма, по результатам которой принять до 1 июня 2007 года решения относительно целесообразности внедрения соответствующей системы, обеспечив:

сохранение существующих сроков проведения расчетов НДС и уплаты его в бюджет и способа возникновения налоговых обязательств;

недопущение замораживания оборотных средств субъектов хозяйствования на специальных счетах, в том числе для новообразованных предприятий;

возможность перечисления средств из специальных счетов на текущие для предприятий, которые имеют постоянное отрицательное сальдо платежей по НДС (в частности, предприятий-экспортеров); при формировании основных фондов; при проведении ликвидационных процедур;

оформление движения НДС при использовании не денежных форм расчетов;

недопущение ухудшения условий предпринимательской деятельности для высокотехнологических предприятий и предприятий с продолжительным циклом производства продукции, малого бизнеса, а также при осуществлении инвестиций;

упрощение процедуры открытия и обслуживания специальных счетов банками;

открытие специальных счетов на безвозмездной основе;

беспроцентное кредитование плательщиков НДС за счет свободных остатков средств на едином казначейском счете во время внедрения системы специальных счетов;

- 5) обеспечить доработку по результатам общественного обсуждения и утвердить концепцию реформирования налоговой системы Украины;
- 6) с целью внедрения с 1 января 2009 года новой системы налогообложения разработать проект Налогового кодекса Украины, организовать его широкое общественное обсуждение и подать к столу 1 марта 2008 года на рассмотрение Верховной Рады Украины;
- 7) разработать и утвердить в месячный срок концепцию модернизации системы бухгалтерского учета в бюджетной сфере, предусмотрев, в частности усиление регулирующей функции Министерства финансов Украины в области усовершенствования бухгалтерского учета в бюджетной сфере и Государственного казначейства Украины относительно финансового контроля за расчетами по налогам и платежам.
5. Предложить Генеральной прокуратуре Украины ежемесячно информировать Совет национальной безопасности и обороны Украины о состоянии соблюдения требований законодательства в сфере администрирования налога на добавленную стоимость и мероприятия по противодействию правонарушением в этой сфере.
6. Предложить Верховному Суду Украины обобщить судебную практику рассмотрения споров, которые касаются налога на добавленную стоимость.
7. Признать целесообразным продолжение работы рабочей группы по отработке проблемных вопросов администрирования налога на добавленную стоимость, образованной при Аппарате Совета национальной безопасности и обороны Украины, для экспертного сопровождения и согласования мероприятий по реализации задач, определенных этим Решением.

**Глава Рады национальной
безопасности и обороны Украины**

В. ЮЩЕНКО

**Секретарь Рады национальной
безопасности и обороны Украины**

В. ГАЙДУК