



**Сеть по борьбе с коррупцией для
Восточной Европы и Центральной Азии**

Отдел по борьбе с коррупцией Директорат по финансам
и предпринимательству Организация экономического
сотрудничества и развития (ОЭСР)
2, rue André Pascal F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45241319; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: anti-corruption.contact@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией Второй раунд мониторинга

Украина

**Доклад об основных анти-коррупционных мерах и о выявлении и
пресечении коррупционных преступлений**

Представлен Украиной на 8ой Мониторинговой встрече 29-31 марта 2010 г.

1) Основные анти-коррупционные меры

Коррупция, в соответствии с украинским законодательством, является одной из основных угроз национальной безопасности. Особо понимание этого ощущается под влиянием таких факторов как: мировой финансовый кризис, большой дефицит бюджета, стагнация экономики и тому подобное.

Со времени последнего доклада о действиях по реализации рекомендаций, представленного Украиной 27 сентября 2007 года на Седьмой встрече мониторинговой группы Стамбульского плана, в Украине произошел ряд изменений в сфере законодательства и институций.

Законодательство

На протяжении последних двух лет в Украине был организован активный законодательный процесс, к которым были привлечены ученые, международные эксперты, представители общественных организаций.

Отдельно следует отметить роль международных проектов технической помощи Украине: проект «Развитие специализированных служб по борьбе против коррупции в Украине» Организации экономического сотрудничества и развития, проект Европейского Союза и Совета Европы «Поддержка надлежащего управления: проект противодействия коррупции в Украине «УРАС», Программы содействия парламенту Украины-2, «Инициатива по верховенству права» Американской Ассоциации юристов, Пороговая программа корпорации «Вызов тысячелетия» и поддержки региональной миссии Агентства США по международному развитию.

При их помощи была обеспечена отработка законопроектов экспертами, международные экспертизы, парламентские слушания, которые позволили не только отработать законопроекты, но и популяризовать их как в среде специалистов, так и среди общественности.

С целью выполнения Украиной взятых на себя международных обязательств этой сфере, 11 июня 2009 года Верховная Рада Украины приняла пакет антикоррупционных законов, а именно: „Об основах предотвращения и противодействия коррупции“, „Об ответственности юридических лиц за совершения коррупционных правонарушений“ и „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения“, введение в действие которых было законодательно предусмотрено с 1 января 2010 года.

Краткая характеристика:

Закон «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» расширяет перечень субъектов ответственности и субъектов предотвращения (*превенции*) и противодействия коррупции; устанавливает ограничения, направленные на предупреждение коррупции - запрет на совмещение государственной службы с занятием предпринимательской и другой деятельностью, вхождение в состав различных наблюдательных советов; отказывать в предоставлении информации; пользоваться благотворительной помощью. Установлены ограничения на получение подарков, работы близких и родственников; работы в наблюдательных советах и других организациях на протяжении 2-х лет после отставки или увольнения. Учреждаются проверки в отношении граждан, которые претендуют на занятие должностей на государственной службе и ограничения в отношении лиц, которые были привлечены к ответственности за коррупционные правонарушения. Учреждены механизмы финансового контроля за доходами и расходами лиц, состоящих на государственной службе и других субъектов, кодексы этического поведения, урегулирование конфликта интересов, требования в отношении прозрачности информации в приватной сфере, касающаяся субъектов ответственности. Существенно расширены полномочия граждан и объединений граждан в мероприятиях по предотвращению и

противодействию коррупции. Установлены санкции, в частности конфискации активов с целью компенсации ущерба, нанесенного в результате коррупционных правонарушений.

Закон «Об ответственности юридических лиц за совершения коррупционных правонарушений». Устанавливает ответственность юридических лиц за коррупцию и виды ответственности, среди которых штраф, запрет на некоторые виды деятельности, конфискация имущества, ликвидация юридического лица. Содержит процессуальные нормы и компетенцию правоохранительных органов в отношении этой категории дел.

Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения». Внесены изменения в Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Украины. Четко разделены уголовная и административная ответственность за коррупцию. Установлена уголовная ответственность за ряд коррупционных преступлений, которые не предусматривались ранее. Так, установлена уголовная ответственность за торговлю влиянием, незаконное обогащение, коммерческий подкуп. Административно наказуемыми являются получение неправомерной выгоды, незаконное содействие, нарушение ограничений на совмещение деятельности, нарушение требований финансового контроля и т.д.

Принятые Законы были высоко оценены Президентом Группы государств против коррупции (GRECO) Драго Косом. По его мнению, законы содержат много хороших решений.

Принятие указанных антикоррупционных законов стало очередным этапом в реализации государственной политики, направленной на предотвращение и противодействие коррупции. Они существенным образом меняют правовые принципы борьбы с коррупцией, устанавливают основания и порядок привлечения к ответственности за совершения коррупционного правонарушения юридических лиц, вносят изменения в Криминальный, Уголовно-процессуальный кодексы Украины и Кодекса Украины об административных правонарушениях.

С целью создания эффективных механизмов реализации этих законов в конце 2009 года впервые в истории независимой Украины было проведено открытое заседания Правительства, посвященное вопросам противодействия коррупции. По результатам этого заседания были приняты 13 нормативных правовых актов, касающиеся процедуры предоставления административных услуг, участия общественности в процессе реализации антикоррупционной политики, передачи подарков, полученных во время исполнения своих должностных обязанностей, проведение специальных проверок и т.п.

Несмотря на это, специалисты, непосредственно занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией, высказали существенные замечания относительно практического применения этих норм, делая упор на наличие существенных недостатков нового законодательства.

Пленум Верховного Суда Украины обратился к Конституционному Суду Украины с представлениями относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) отдельных положений законов Украины от 11 июня 2009 года и от 5 июня 2009 года "О внесении изменений в некоторые законодательных актов Украины, относительно внедрения автоматизированной системы документооборота в административных судах".

Пленум Верховного Суда подчеркнул, что «ряд норм указанных законов являются сомнительными с точки зрения их соответствия Основному Закону Украины. А поскольку действие принятых законов распространяется не только на судебную систему, а и на все украинское общество, соответствие отдельных их положений Конституции Украины является чрезвычайно важным».

Введение в действие этих законов по инициативе Парламента в конце 2009 года было перенесено с 1 января на 1 апреля 2010 года. На данный момент, в связи с необходимостью внесения изменений, на подписи у Президента Украины находится закон о повторном перенесении сроков на 1 января 2010 года.

19 марта 2010 года Президент Украины В.Янукович в своем заявлении отметил, что эти сроки могут быть существенно сокращены. Рассматривается возможность ветирования этого закона.

На сегодня в Украине продолжает действовать Закон Украины 1995 года «О борьбе с

коррупцией» и нормы Уголовного кодекса 2001 года.

Вышеуказанные законы являются первым антикоррупционным пакетом. Сейчас, на рассмотрении профильных комитетов Парламента находится второй пакет антикоррупционных законов в этой сфере:

- *О правилах профессионального поведения на публичной службе,*
- *О мерах финансового контроля публичной службы;*
- *О конфликте интересов в деятельности публичных служащих,*
- *О Национальном бюро антикоррупционных расследований Украины.*
- *О внесении изменений в Криминальный и Криминально-процессуальный кодексы Украины по усовершенствованию процедур осуществления конфискации,*
- *О доступе к публичной информации.*

Институциональные изменения

В апреле 2009 года на исполнение первой рекомендации ГРЕКО Кабинетом Министров Украины была введена должность Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики. Для обеспечения его работы создан и функционирует соответствующий аппарат, который состоит из 4 секторов и насчитывает 14 человек.

По положению Правительственный уполномоченный является специально-уполномоченным лицом, ответственным за формирование государственной антикоррупционной политики, реализацию антикоррупционной стратегии, координацию центральных органов исполнительной власти в этой сфере. Так же он присутствует на заседания Кабинета Министров без права голоса, но с возможностью изложения своей позиции.

Правительственный уполномоченный подчиняется Кабинету Министров Украины и назначается на должность по представлению Премьер-министра Украины.

Для обеспечения прозрачности деятельности Правительства в указанной сфере в сентябре 2009 г. был создан Общественный совет при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики. Сейчас в его состав входят представители 27 всеукраинских общественных организаций.

Экспертиза Положения об этом органе была проведена Генеральным секретарем ГРЕКО Д. Косом, по ее результатам получено позитивный отзыв.

С ноября 2009 года, на исполнения положений нового антикоррупционного законодательства, введена процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов (*законов, актов Президента, Кабинета Министров, а также центральных органов исполнительной власти*). Главным заданием такой экспертизы является выявление коррупционных факторов, которые способствуют или могут способствовать осуществлению коррупционных правонарушений с предоставлением рекомендаций по их устранению.

Следующим нововведением в области предотвращения коррупции стало создание в каждом центральном органе исполнительной, власти включая областные советы, подразделений по вопросам предотвращения и противодействия коррупции. Эти шаги были сделаны, основываясь на опыте США (*аналог - подразделения внутренней безопасности*).

Эти подразделения получили определенную независимость в своих действиях, поскольку они на прямую подчиняются руководителю органа, руководитель подразделения назначается приказом руководства центрального органа исполнительной власти после согласования с Правительственным уполномоченным, структура и планы работы подразделения также согласовываются с последним.

К основным функциям подразделений следует отнести такие:

- *проведение разъяснительной работы;*
- *проведение расследований и специальных проверок;*
- *осуществление контроля выполнения антикоррупционного законодательства;*
- *выявление и предотвращение конфликта интересов.*

Для координации действий правоохранительных органов в апреле 2008 года Указом Президента была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам противодействия коррупции под сопредседательством Генерального прокурора и Главы Службы безопасности Украины. В ее состав вошли руководители центральных органов исполнительной власти, координаторы Украины в ГРЕКО и Стамбульском плане действий, представители крупных международных проектов технической помощи. На протяжении двух лет на регулярной основе проводились координационные встречи с участием представителей международных организаций и проектов, общественных организаций.

Эффект от деятельности Группы был незначительным, учитывая статус и рекомендательный характер ее решений. Группа не могла влиять на политику ведомств и волю их руководителей. Политическое руководство не контролировало деятельность группы – не ставило конкретных задач и не спрашивало за результаты.

Как известно, в начале 2010 года в Украине произошла смена высшего руководства власти, которое единогласно задекларировало о намерениях искоренить коррупцию в целом, а так же ее проявлений.

Первым шагом новоизбранного Президента Украины Виктора Януковича в этой сфере стал Указ «О создании Национального антикоррупционного комитета», который будет иметь статус консультативно-совещательного органа.

На данный момент проводится активная работа по подготовке соответствующего Положения и персонального состава комитета.

Международная техническая помощь в сфере реализации антикоррупционной политики

Как известно национальные усилия в данной сфере, являются основными, но в тоже время могут быть не аффективными, по причине неиспользования в своей деятельности прогрессивного опыта других стран. Такой опыт, к счастью, предоставляется Украине международными организациями.

В ноябре 2009 года международная неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл» презентовала Индекс восприятия коррупции – 2009, в соответствии с которым Украина получила бал 2,2 из 10 и заняла 146 место.

Мы, уважая авторитет этой организации, принимаем данный результат. Но при этом хотели бы отметить, что в этой связи имеем свои аргументы.

Первое, восприятие коррупции не тождественно уровню или опыту коррупции. Так же следует учитывать то факт, что на восприятие коррупции влияет такие факторы:

- *мировой финансово-экономический кризис;*
- *активная, открытая информационная политика Правительства в отношении проведения коррупционных расследований в отношении чиновников среднего и высшего уровней.*

Также по результатам исследования, проводимого в 2007 – 2009 годах Пороговой программой «Вызов тысячелетия», наблюдается тенденция к определенному снижению уровня коррупции практически во всех сферах жизнедеятельности.

Международная техническая помощь, за последние 2 года, была направлена на проведение исследовательских, информационно-разъяснительных мероприятий как на территории Украины так и за ее пределами.

Следует отметить, что в 2008-2009 годах в Украине благодаря поддержке международных организаций проведено беспрецедентное количество независимых исследований состояния коррупции в различных сферах, базирующихся на социологических опросах, среди которых отдельно следует выделить: «Политическая коррупция в Украине – субъекты, проявления, проблемы противодействия», «Влияние политической коррупции на политический процесс», «Коррупционные риски в базовых процессах: уголовный процесс (досудебная и судебная стадия), гражданский процесс, хозяйственный процесс, административный процесс», «Коррупционные риски оказания административных услуг и контрольно-надзорной деятельности в Украине», «Коррупция и регулирование предпринимательской деятельности в Украине – таможенные

процедуры и транспортировка товаров», «Общенациональное исследование состояния коррупции при вступлении в высшие учебные заведения», «Исследования коррупции в судебной системе Украины: суды общей юрисдикции и апелляционные суды», «Коррупция и регулирование предпринимательской деятельности в Украине: получение документов разрешительного характера на операции с землей и строительство».

Эти и другие исследования являются основополагающей базой для разработки новых подходов и механизмов, усовершенствования законодательства и процедур, практических мероприятий в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

С целью повышения эффективности использования международной помощи международных организаций, в 2009 году по инициативе Правительственного уполномоченного был проведен соответствующий анализ. По результатам которого было отмечено, что координация в этой сфере фактически отсутствует как у международных организаций, так и государственных органов.

Учитывая это, с целью объединения и координации усилий различных организаций, по инициативе Правительственного уполномоченного, международным организациям-донорам было предложено создать Координационный совет международных организаций – доноров, которые занимаются вопросом противодействия коррупции.

Членами этого объединения согласились стать представители 13 международных организаций. В начале февраля текущего года состоялась первая организационная встреча.

Планируется, что в скором будущем Правительственным уполномоченным будет осуществлена гармонизация усилий международных организаций в этой сфере в соответствии с приоритетами реализации государственной антикоррупционной политики.

По состоянию на конец марта 2010 года в Украине отсутствуют долговременные проекты, которые бы предоставляли различного рода помощь в сфере борьбы с коррупцией.

В 2010 году ожидается начало работы нового проекта «УРАС-2» (ЕС + Совет Европы) и в рамках сотрудничества Украина - ЕС – польского проекта «Построение добропорядочности».

2) Выявление и пресечение коррупционных преступлений

Борьба с коррупцией усилиями правоохранительных органов, учитывая архаичность действующего закона «О борьбе с коррупцией» 1995 года, по оценкам руководства Украины и общественности, является неэффективной.

Несоответствие указанного нормативно-правового акта не могло не отразиться на тенденции к уменьшению количества разоблаченных коррупционных правонарушений. В 2009 г. в суды направлено 5389 протоколов о коррупции, что на 13,4% меньше, чем в 2008 году (6224). Соответственно уменьшилось количество государственных служащих, привлеченных к ответственности – 713 (2419 в 2008 г.). Из них на 91% уменьшилось количество служащих 3-4 категории (88 против 1072 в 2008 г.), и на 54% госслужащих 5-7 категорий (622 против 1344).

Преследование высокодолжностной коррупции остается на крайне низком уровне. В 2009 году не было привлечено к ответственности ни одного коррупционного правонарушения среди народных депутатов, депутатов Крыма, областных советов. Очень низки показатели привлечения к ответственности работников суда и прокуратуры. К административной ответственности привлечено 3 госслужащих 1-2 категории, 3 представителя судебной власти, 29 служащих областных администраций. Вместе с тем, существенно выросло количество привлеченных к ответственности служащих органов местного самоуправления – 32430 (1785 в 2008 г.).

В судебной практике (данные 2008 года) к взяточникам более активно применяется назначение наказания, более мягкого, чем предусмотрено санкциями уголовной статьи (в 85% случаев), а также освобождение от дополнительных наказаний – лишения права занимать определенные должности (в 53 случаях из 100). Конфискации применяются к 1 из 8 осужденных. Лишь к 2% осужденных были применены лишения воинского или специального звания, рангов, чинов.

Уголовных дел, которые бы соответствовали критериям, принятым в 2008 году на заседании Антикоррупционной сети в Тбилиси в Украине не было. Антикоррупционная риторика использовалась и продолжает использоваться для целей политической борьбы. Ни одно из резонансных обвинений в злоупотреблениях в отношении высших чиновников не нашло подтверждения в суде, уголовные дела закрыты.

Единственным высокопоставленным лицом, привлеченным к уголовной ответственности за коррупционные преступления правительством США, является бывший Премьер-министр П.Лазаренко.