



ACN

**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, 75775 Paris Cedex 16, France
Тел.: +33 (0)1 45249106; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: anti-corruption.contact@oecd.org,
www.oecd.org/corruption/acn

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

Второй раунд мониторинга

УКРАИНА

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ

Этот отчет был принят на 9-ом заседании по мониторингу Стамбульского плана действий, в рамках Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 8 декабря 2010 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Содержание

Резюме	3
Второй раунд мониторинга	7
Общие сведения о стране	9
1. Антиторрупционная политика	11
1.1 – 1.2 – 1.3 Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции	11
1.4-1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение информированности и антиторрупционное просвещение общества	16
1.6. Специализированный орган по вопросам антиторрупционной политики и координации ее реализации	18
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией	22
2. Криминализация коррупции	24
2.1 -2.2 Состав и элементы коррупционных преступлений	24
2.3. Определение государственного должностного лица	34
2.4 – 2.5 – 2.6. Санкции, конфискация и сроки давности привлечения к ответственности	39
2.7 Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь	45
2.8 Правоприменение, толкование и процедуры	47
2.9. Специализированные правоохранительные антиторрупционные органы	52
3. Предупреждение коррупции	55
3.1. Институты по предупреждению коррупции	55
3.2. Добропорядочность публичной службы	55
3.3. Обеспечение прозрачности и снижение уровня дискреции в сфере государственного управления	65
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит	68
3.5 Государственные закупки	71
3.6 Доступ к информации	74
3.7 Политическая коррупция	76
3.8 Добропорядочность в системе правосудия	79
3.9 Добропорядочность в частном секторе	83
Сводная таблица	86

Резюме

В данном отчете представлен анализ результатов, достигнутых Украиной при проведении антикоррупционной реформы и выполнении рекомендаций Стамбульского плана действий, со времени проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. В отчете также представлены новые рекомендации в трех областях: антикоррупционная политика, уголовная ответственность за коррупцию и меры по предотвращению коррупции.

Антикоррупционная политика

В течение последних лет дебаты по проблеме коррупции занимают важное место в общественно-политической жизни Украины. Ключевые политики страны подчеркивают свое стремление бороться против коррупции. Эти политические декларации еще не нашли свое отражение в реальных результатах. Принятие так называемого "антикоррупционного пакета", который включает несколько антикоррупционных законов, является ярким примером. Пакет был представлен для принятия Парламентом в 2006 г., был принят в июне 2009 г., но его вступление в силу откладывалось дважды и ожидается в январе 2011 г. В то время как многие страны с переходной экономикой реформировали свое законодательство несколько лет назад и перешли к решению задач по исполнению законов, Украине еще только предстоит сделать первые шаги и принять необходимые законы.

Концепция преодоления коррупции "На пути к добропорядочности", которая была принята в 2006 г. предыдущим правительством, все еще является антикоррупционной стратегией страны. Однако механизм мониторинга выполнения этой стратегии отсутствует, и усилия по оценке уровня ее выполнения незначительны. Кроме того, новое правительство не считает эту стратегию своим документом. Украинские власти отметили, что новая стратегия уже разрабатывается. Хотя в Украине было проведено много исследований уровня коррупции, правительство не заказывало их проведение и играло незначительную роль в их разработке, результаты таких исследований еще только предстоит использовать для разработки и мониторинга новой стратегии.

В феврале 2010 г. вновь избранный Президент создал Национальный антикоррупционный комитет, который является совещательным органом высокого уровня. До настоящего времени, этот Комитет не сделал важного вклада в антикоррупционную деятельность на практике. В июне 2008 г. Кабинет Министров ввел должность Правительственного уполномоченного по антикоррупционной политике, эта институция начала работу в апреле 2009 г. Работу Уполномоченного поддерживает Бюро по антикоррупционной политике, которое было создано в июне 2010 г. и включает 15 сотрудников. Хотя Уполномоченный обладает широким мандатом по предупреждению коррупции, он не является членом Национального антикоррупционного комитета. Создание офиса Уполномоченного и Бюро являются важными шагами в правильном направлении, но их ресурсы нуждаются в усилении. Необходимо также обеспечить его координацию с другими ведомствами, которые отвечают за предупреждение коррупции в правительстве, парламенте и администрации президента.

Уголовная ответственность за коррупцию

Несмотря на значительные усилия, Украина еще не добилась значительного прогресса по реформированию уголовного антикоррупционного законодательства. Антикоррупционный пакет, который упоминался выше, направлен на выполнение некоторых рекомендаций, когда он вступит в силу, но в пакете содержится ряд недостатков. Необходимы дальнейшие правовые реформы, чтобы установить уголовную ответственность за обещание, предложение и просьбу взятки, как того требуют международные стандарты; необходимо также установить уголовную ответственность за торговлю влиянием и подкуп через или пользу третьих лиц. Необходимо

вести в уголовное законодательство четкое определение взятки, которое должно включать незаконные преимущества нематериального и нефинансового характера. В отчете приветствуются усилия по установлению уголовной ответственности за незаконное обогащение, но необходимо привести определение этого состава преступления в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. Необходимо установить уголовную ответственность за преступления, в которых участвуют международные и иностранные должностные лица. Проекты законов о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы и об улучшении процедуры проведения конфискации преследует цель привести украинское законодательство в соответствие с международными стандартами по вопросам конфискации, но не ясно, когда эти законы могут быть одобрены и введены в действие. До настоящего времени, не было принято мер по ограничению иммунитета некоторых категорий высокопоставленных должностных лиц от расследования и преследования за коррупционные преступления, необходимо обеспечить эффективные и прозрачные процедуры снятия иммунитета.

Закон Украины об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, который является частью антикоррупционного пакета, демонстрирует попытку привести украинское законодательство в соответствие с международными требованиями. Но в этом законе есть ряд недостатков. В частности, он не включает все коррупционные преступления, не определяет, какие юридические лица являются субъектами данного закона, и разрешает начать производство против юридического лица только после завершения уголовного производства против физического лица.

Дискуссия о создании отдельного антикоррупционного правоохранительного агентства идет в Украине уже очень долгое время. В 2008 г., положение о создании специализированного антикоррупционного следственного органа и специализированных антикоррупционных прокуроров было включено в Концепцию реформирования криминальной юстиции. Проект закона о Национальном бюро антикоррупционных расследования, который в целом соответствует международным стандартам, был внесен в Парламент в июле 2009 г. Однако по сей день конкретных результатов в области реформирования институций, которые отвечают за борьбу против коррупции правоохранительными средствами, еще не достигнуто.

Предупреждение коррупции

Как и в области реформирования уголовного законодательства, было предпринято много попыток реформировать законодательство в области добропорядочности государственной службы. Несмотря на эти усилия, закон о государственной службе, который был принят в 1993 г. и действует в настоящее время, не содержит современные принципы государственной администрации, включая разграничение между политическими и профессиональным служащими, определение конфликта интересов и соответствующих ограничений. Проект закон о добропорядочности на государственной службе был отклонен парламентом в 2009 г. Было подготовлено несколько проектов законов о конфликте интересов, но ни один из них не был принят. Закон о принципах предотвращения и борьбы против коррупции, который является частью антикоррупционного пакета, содержит ряд положений о добропорядочности и предотвращении конфликта интересов. Однако этот закон не имеет механизма реализации и нуждается в дополнительных улучшениях. Несколько попыток было предпринято в области реформирования существующей системы декларирования имущества, но они не были реализованы на практике; как и ранее, отсутствует механизм проверки деклараций или их публикации.

Экономические реформы и развитие являются приоритетами нового правительства Украины. В этом контексте, правительство признает необходимость реформирования регуляторной политики с целью упрощения процедур, связанных с выдачей лицензий и разрешений. В Украине все еще

нет Административно-процедурного кодекса. Новый Налоговый кодекс был принят очень поспешно во время подготовки данного отчета. Антикоррупционные положения этого кодекса не были изучены в ходе второго раунда мониторинга, так как не было достаточно времени, необходимого для проведения такого анализа.

В области государственного финансового контроля и аудита не было проведено существенных реформ со времени первого раунда мониторинга. Новые рекомендации устанавливают краткосрочную цель повышения эффективности финансовых инспекций Министерства финансов и сосредоточения внимания на важных делах, развитие функции расследования и улучшение отношений с правоохранительными органами. В долгосрочной перспективе, Украине следует развивать внешний и внутренний аудит для информирования руководства государственных органов и правоохранительных органов о случаях коррупции.

В области государственных закупок рейтинг Украины был улучшен благодаря принятию нового Закона о государственных закупках в июне 2010 г. Это закон является приемлемым краткосрочным решением и вносит улучшения, по сравнению с предыдущей ситуацией, особенно в отношении органов, которые отвечают за организацию закупок: была упразднена Тендерная палата, и Министерство экономики определено как ответственный орган, новым органом обжалования будет Антимонопольный комитет. В тоже время, в законе не содержится мер по предупреждению конфликта интересов и коррупции, он не предусматривает электронные закупки или систему исключения лиц, осужденных за коррупцию, из процедур государственных закупок.

Относительно доступа к информации, новая рекомендация повторяет предыдущую, которая призвала Украину создать офис Уполномоченного по информации и принять закон об участии общественности, который предоставит гражданам возможность использовать информацию, чтобы влиять на решения правительства. Новая рекомендация призывает Украину безотлагательно принять новый закон о доступе к публичной информации. В ней также рекомендуется пересмотреть правила и практику классификации информации и обеспечить инициативное раскрытие информации в сферах с повышенным риском коррупции.

Анализ правовой и организационной базы для государственного контроля за финансированием политических партий в Украине указывает на ряд серьезных недостатков. Рекомендация предлагает установить эффективные ограничения на взносы и санкции за нарушение правил по финансированию политических партий. В ней также указывается на необходимость создать эффективный механизм контроля за финансированием политических партий и обеспечение прозрачности этого финансирования.

Новый закон о судостроительстве и статусе судей, принятый в июле 2010 г., обеспечил некоторый прогресс в этой области и позволил улучшить законодательные основы для обеспечения независимости и беспристрастности судей. Тем не менее, в области правосудия еще остается ряд проблем, которые требуют решения, и в частности требуют конституционных поправок по изменению процедуры назначения и снятия с должности судей, а также роли и состава Высшего совета юстиции. Независимость судей на практике находится серьезно ограничена в связи с недостаточностью государственного финансирования и необходимых ресурсов. Использование частных взносов и помощи местных властей при финансировании судов подрывает их независимость и способствует коррупции.

Общее отсутствие правовой определенности является фундаментальной проблемой для ведения бизнеса в Украине. Один из представителей бизнеса во время интервью в ходе визита в страну заявил, что украинским фирмам приходится соглашаться с коррупцией, иначе они останутся без бизнеса. Представители бизнеса также отметили, что сообщать о коррупции в Украине опасно и безрезультатно. В Украине существует законодательство, регулирующее бизнес, в том числе в

области бухгалтерского учета и аудита, но законы Украины не требуют от фирм создавать внутренние системы контроля и программы выполнения установленных правил. Правительство не предпринимало никаких мер по поддержке развития систем внутреннего контроля. В этом контексте, рекомендация предлагает начать диалог между правительством и частным сектором для повышения информированности о рисках коррупции и о решениях для частного сектора.

Второй раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (СБК), ориентированной на такие страны, как Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Украина и Узбекистан; в реализации этого плана также принимают участие другие страны, входящие в СБК. Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией включает проведение обзоров и мониторинг законодательства и институций стран в области борьбы с коррупцией.

Обзор Украины состоялся в январе 2004 г., по его результатам стране было дано 24 рекомендации. В ходе первого раунда мониторинга была проведена оценка выполнения Украиной этих рекомендаций с присвоением соответствующих рейтингов (оценок), характеризующих степень выполнения страной каждой из полученных рекомендаций. Отчет о проведении первого раунда мониторинга был принят в декабре 2006 г., и в нем было отмечено, что 3 рекомендации были выполнены Украиной в основном, 9 рекомендаций были выполнены частично, и 12 рекомендаций выполнены не были. На пленарных заседаниях СБК Украина регулярно представляла обновленные сведения о принятых в стране мерах, направленных на выполнение полученных рекомендаций.

Предложенная анкета была заполнена и представлена Правительством Украины в мае 2010 г. Визит в страну состоялся в период с 5 по 9 июля 2010 г. и включал 11 тематических встреч с представителями различных государственных учреждений и организаций, в числе которых были: Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики, Бюро по вопросам антикоррупционной политики, Министерство юстиции, Парламент (Верховная Рада Украины), Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Служба безопасности, Верховный суд, Высший административный суд, Высший совет юстиции, Совет судей, Академия судей, Государственная судебная администрация, Государственный комитет по предпринимательству, Контрольно-ревизионное управление, Министерство экономики, Главное управление государственной службы, Академия государственного управления, Государственная автоинспекция, Государственная налоговая администрация, Государственная таможенная служба, Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки, Министерство экономики, Фонд государственного имущества, Счетная палата, Министерство финансов, Министерство транспорта, Министерство регионального развития, Антимонопольный комитет, Министерство обороны и Государственный комитет жилищно-коммунального хозяйства. При поддержке Творческого объединения «ТОРО», которое является контактной группой организации «Трансперенси Интернэшнл» в Украине, было проведено специальное совещание с представителями гражданского общества; специальное совещание с представителями деловых кругов было организовано в сотрудничестве с Институтом «Собственность и свобода»; организатором обоих этих мероприятий был Международный фонд «Возрождение». Встречу представителей международных организаций и двусторонних донорских организаций было организовано в сотрудничестве с Делегацией Европейского Союза в Украине.

Национальным координатором от Украины была руководитель Управления проблем борьбы с коррупцией аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины Оксана Маркеева¹, действовавшая в сотрудничестве с Министерством юстиции, Правительственным уполномоченным по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам

¹ С 15 июля 2010 г. Национальным координатором был назначен Руслан Рябошапка, Директор Бюро по вопросам антикоррупционной политики.

антикоррупционной политики. Со стороны ОЭСР / Секретариата СБК координацией работы занимались Ольга Савран и Инесса Гайка. Группу мониторинга возглавлял Горан Клеменчич (Словения), а в состав этой группы входили следующие эксперты: Алвис Вилкс (Латвия), Жулио Набаиш (ОЭСР / СИГМА), Илай Ричардсон (США), Георгий Джохадзе (Грузия) и Айжан Берикболова (Казахстан). Большой вклад в подготовку отчета о проведении мониторинга внесли Дмытро Котляр (ОЭСР / СБК), Йоп Фролайк и Педер Бломберг (ОЭСР / СИГМА).

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, состоявшемся 6-8 декабря 2010 г. В нем содержатся следующие обновленные рейтинги Украины (оценки степени выполнения полученных рекомендаций): **1 рекомендация выполнена полностью, 4 рекомендации выполнено в основном, 7 рекомендаций выполнено частично и 12 рекомендаций не выполнено. Всего из 24 рекомендаций, были улучшены рейтинги по 3 рекомендациям.** Кроме того, в отчет включено **18 новых или обновленных рекомендаций.** Отчет опубликован по адресу <http://www.oecd.org/corruption/acn>. В целях оказания помощи в выполнении новых рекомендаций Секретариат СБК организует повторный визит в Украину, с тем чтобы представить данный отчет государственным учреждениям, гражданскому обществу, деловым кругам и международной общественности. Правительству Украины будет предложено на пленарных заседаниях ОЭСР / Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией регулярно информировать о принятых в стране мерах по выполнению полученных рекомендаций.

Общие сведения о стране

Экономическая и социальная ситуация

Украина охватывает территорию 603.000 кв. км. и насчитывает 45.5 миллионов жителей; за последнее десятилетие население значительно сократилось в связи с низкой продолжительностью жизни и низкой рождаемостью. По оценкам на 2010 г. ВВП составляет 136.6 миллиардов американских долларов (3,003 долларов на душу населения). После нескольких лет устойчивого роста, экономика Украины значительно сократилась во время глобального кризиса, реальный ВВП сократился на 15% в 2009 г. Только недавно экономика начала восстанавливаться, в 2010 г. ожидается рост в размере 3.7%.²

В прошлом Украина была важным промышленным и сельскохозяйственным регионом Советского Союза, а сейчас она зависит от российских поставок большинства энергоносителей, особенно природного газа, хотя в последнее время страна прилагала усилия диверсифицировать свои ресурсы. Отсутствие серьезных структурных реформ делает украинскую экономику уязвимой к внешним воздействиям. Украина приняла обязательства сократить количество государственных органов, упростить систему государственного регулирования, создать законодательные условия для поддержки развития предпринимательства и провести комплексную реформу налоговой системы. Начатые реформы еще не привели к значительным результатам на практике. Реформы в политически сложных областях, включая структурные реформы и приватизацию земли, все еще задерживаются. Международные организации – в частности МВФ – призывают Украину ускорить темпы реформ и угрожают прекратить финансовую помощь.

Политическая структура

Украина является республикой с полупрезидентской системой правления и отдельными ветвями законодательной, исполнительной и судебной власти. Президент Украины избирается на всеобщих выборах и является главой государства. Последние выборы прошли в 2010 г. и были признаны международными обозревателями как в целом соответствующие международным стандартам. После неоднозначной конституционной реформы 2004 г. полномочия президента были значительно сокращены в пользу парламента. Однако в октябре 2010 г. Конституционный суд Украины отменил эти поправки и восстановил Конституцию 1996 г. Это решение еще более консолидировало власть в руках президента, который теперь имеет право назначать и отправлять в отставку правительство.

Верховная Рада (парламент) состоит из одной палаты с 450 депутатами. Парламент дает одобрение на назначение Премьер-министра, который затем предлагает кабинет для назначения Президентом. Руководители областных и районных администраций назначаются Президентом, подпись Премьер-министра необходима для вступления в силу этих назначений.

Парламентские выборы проходят по пропорциональной системе на основе закрытых списков кандидатов, предлагаемых политическими партиями. В Украине насчитывается большое количество политических партий, многие из которых очень немногочисленны и неизвестны широкой общественности. Небольшие партии часто присоединяются к многопартийным коалициям (избирательным блокам) при подготовке к парламентским выборам. Парламентские и местные выборы в Украине прошли в сентябре 2007 г. Международные обозреватели отметили, что эти выборы прошли в соответствии с международными стандартами демократических выборов, и были наиболее свободными и честными в регионе. Партия регионов и блок бывшего

² <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/154-ukraine-gdp-country-report.html>.

Премьер-министра Тимошенко набрали наибольшее количество голосов, опередив три другие партии (блоки), которые преодолели 3% барьер (Наша Украина, Блок Литвина и Коммунистическая партия). В декабре 2007 г. было сформировано новое правительство с Юлией Тимошенко на посту Премьер-министра. Это правительство было отправлено в отставку в марте 2010 г., когда было сформировано правительство Николая Азарова.

В Украине официально гарантировано местное самоуправление. Местные советы и мэры городов избираются прямым голосованием и контролируют местные бюджеты.

Президент Виктор Ющенко декларировал европейскую и евро-атлантическую интеграцию как официальные приоритеты международной политики Украины. После новых президентских выборов в 2010 г. парламент внес изменения в закон о национальной безопасности и объявил Украину государством, не присоединяющимся к каким-либо блокам, что означает отказ от политики присоединения к НАТО. Украина проводит переговоры с ЕС о свободной торговле и безвизовом режиме. Отношения с Россией являются важным фактором, определяющим внешнюю и экономическую стратегию Украины. Украина является членом ООН и ОБСЕ, Партнерства НАТО для мира, Евро-атлантического партнерства, ВОЗ, ЕБРР, Совета Европы, Сообщества демократий, МВФ и Всемирного Банка.

Тенденции коррупции

Коррупция в Украине является серьезным препятствием для ведения бизнеса и инвестиций с момента обретения независимости. Сферы, где коррупция особенно распространена, включают: выдача разрешений на ведение бизнеса, сбор налогов, таможня, государственные закупки. Индекс восприятия коррупции в Украине, согласно Трасперенси Интернэшнл, остается на уровне 2 баллов в течение последних лет – в 2010 г. этот уровень был 2,4 по шкале от 1 до 10, где 1 означает наиболее коррумпированную страну, а 10 – наиболее «чистую» (2,3 в 2003 г.; 2,2 в 2004 г.; 2,6 в 2005 г.; 2,8 в 2006 г.; 2,7 в 2007 г.; 2,5 в 2008 г.; 2,2 в 2009 г.). В этом списке Украина занимает 134 место из 178 стран. Согласно Глобальному барометру коррупции Трасперенси Интернэшнл в 2010 г., 59% украинцев оценивали действия правительства по борьбе с коррупцией как неэффективные, и только 16% оценили их как эффективные. Украина находится в конце различных рейтингов по легкости ведения бизнеса (см. таблицу ниже), что объясняется неблагоприятными условиями для предпринимательства и эндемической коррупцией.

Рейтинг, организация	Рейтинг Украины	Общее количество стран в рейтинге
«Ведение бизнеса» 2011 г., Всемирный банк	145	183
Индекс экономической свободы 2010 г., Heritage Foundation	162	183
Индекс глобальной конкурентоспособности 2010-2011 гг., Всемирный экономический форум		
- Тяжесть государственного регулирования	125	139
- Защита прав собственности	135	139
- Защита прав интеллектуальной собственности	113	139
Международный индекс права собственности	97	125

1. Антикоррупционная политика

1.1 – 1.2 – 1.3 Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции

Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

В течение последних лет дебаты по проблеме коррупции в стране занимают важное место в общественно-политической жизни общества и широко освещаются в средствах массовой информации. Поэтому неудивительно, что ключевые политические фигуры страны всячески подчеркивают свое стремление справиться с этим явлением. Теме борьбы с коррупцией была посвящена часть инаугурационной речи Президента Украины; этот вопрос неоднократно поднимался им и другими ведущими политиками Украины. Борьба с коррупцией упоминается также как одна из политических задач, включенных в соглашение парламентской коалиции Украины о создании нового правительства. Раздел, посвященный борьбе с коррупцией, содержится и в Государственной программе социально-экономического развития, которая была принята 20 мая 2010 г. Нет сомнений, что политическая элита Украины признает настоятельную необходимость решения проблемы коррупции в стране. Однако вопрос о наличии у украинского руководства реальной политической воли побороть коррупцию (которая выражалась бы не только в политических декларациях и заявлениях в СМИ) остается открытым. Пока что эта продемонстрированная политическая воля еще не воплотилась в какой-либо устойчивый прогресс или видимые результаты.

Ярким примером здесь является принятие так называемого «антикоррупционного пакета», содержащего несколько законов важных реформ в области борьбы с коррупцией. Впервые этот пакет был представлен Верховной Раде в 2006 г.; в июне 2009 г. он, наконец, был принят, но его вступление в силу откладывалось уже дважды и теперь намечено на январь 2011 г. Раньше задержки с принятием этого пакета и введением его в действие можно было оправдать парламентскими кризисами в стране, но сейчас правительство пользуется поддержкой парламентского большинства и объективных причин для дальнейших задержек больше нет. Беспокойство вызывают и многие другие аспекты, в частности, несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность различных отраслей, что создает многочисленные лазейки в законодательстве и возможность злоупотреблений. Правильными и конкретными шагами в этом направлении было введение должности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и поддерживающего его деятельность Бюро по вопросам антикоррупционной политики, но проведение многих других насущно необходимых реформ в этой области по-прежнему откладывается, находится в стадии обсуждения и, похоже, встречает упорное сопротивление некоторых политиков и ряда заинтересованных структур. Характерными примерами отсутствия истинной политической воли в отношении борьбы с коррупцией является долго обсуждавшаяся и так и не принятая и не реализованная реформа Уголовно-процессуального кодекса Украины и создания специализированного правоохранительного органа по борьбе с коррупцией.

Устойчивая неспособность украинского руководства поддержать заявления о борьбе с коррупцией практическими шагами в этом направлении может привести к потере доверия общества к государственной политике и общественной апатии, что может создать дополнительные проблемы, когда правительство наконец-то выделит достаточные ресурсы и

предоставит иную необходимую помощь для борьбы с коррупцией и приступит к реализации конкретных мер в этой связи.

Международные партнеры также подтверждают, что ряд крупных программ по борьбе с коррупцией, которые проводились в стране в течение нескольких последних лет при поддержке доноров и международных организаций, не привели к сколько-нибудь значимым практическим результатам. В этой связи доноры, рассматривая вопрос о возможности продолжения оказания помощи в этой сфере, ищут подтверждения наличия у украинского руководства реальной политической воли в отношении борьбы с коррупцией.

В заключение нужно сказать следующее. Несмотря на то, что Украина сделала ряд шагов в верном направлении, беспокойство вызывает тот факт, что ей не удалось достичь устойчивого прогресса по укреплению своей институциональной и нормативно-правовой базы в области борьбы с коррупцией. В отличие от многих других стран переходного периода, в которых реформа нормативно-правовой базы была проведена уже несколько лет назад и которые в настоящее время сталкиваются с проблемами действенного проведения новых законов в жизнь, Украине предстоит сделать лишь первый шаг в этом направлении и принять соответствующие законы.

Политические документы по борьбе с коррупцией

Предыдущая рекомендация 1

На основе анализа реализации Концепции борьбы с коррупцией на период 1998 - 2005 гг. обновить общенациональную антикоррупционную стратегию с учетом масштабов коррупции в обществе и ее характера в конкретных государственных институтах, таких как милиция, суды, государственные закупки, таможенная и налоговая службы, системы образования и здравоохранения. Основное внимание в этой стратегии должно быть уделено реализации приоритетных пилотных проектов, предусматривающих превентивные и репрессивные меры в ряде государственных организаций и учреждений с высоким риском коррупции; эти проекты должны также предусматривать создание планов действий по борьбе с коррупцией. Стратегия должна предусматривать создание эффективных механизмов мониторинга и отчетности.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Украина **выполнила частично**.

Как уже было отмечено в отчете о проведении первого раунда мониторинга, 11 сентября 2006 года Президент Украины своим указом утвердил Концепцию преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности». Распоряжением Кабинета Министров Украины от 15 августа 2007 г. был утвержден План мероприятий по реализации этой Концепции и государственной антикоррупционной политики Украины на период до 2011 г. Концепция и План мероприятий представляют собой общенациональную стратегию борьбы с коррупцией и план действий по ее реализации; их принятие было важным шагом в направлении создания и осуществления антикоррупционной политики в Украине.

Как было отмечено в отчете о проведении первого раунда мониторинга, в Концепции преодоления коррупции в Украине определены основные риски коррупции и задачи в области борьбы с коррупцией. В Концепции указаны основные направления антикоррупционной политики: реформа системы государственной службы, совершенствование административных процедур и системы государственных закупок, судебная система. Кроме того, в этом документе содержится длинный список задач, но степень приоритетности каждой из них никак не обозначена, что затрудняет реализацию Концепции в целом. Например, в этой Концепции не указано, какой из видов коррупции – в высших эшелонах власти или административная – является наиболее опасным и потому требует привлечения большего объема ресурсов; о политической

коррупции (коррупции в высших эшелонах власти) говорится только в одном из подпунктов, который касается рисков коррупции в выборных органах. Кроме того, в Концепции ничего не сказано о финансировании деятельности по противодействию коррупции из средств государственного бюджета; вместо этого там указано, что все государственные учреждения и организации обязаны представлять свои предложения по бюджету с учетом выделения необходимых ресурсов на реализацию соответствующих задач, включенных в стратегию и план действий по ее реализации. Никакого другого механизма обеспечения координации распределения бюджетных ассигнований и реализации стратегии не предусмотрено. Наконец, раздел «Механизм реализации концепции» содержит ссылку на план действий и общие принципы формулирования антикоррупционной политики, но в нем не указаны конкретные организации, ответственные за реализацию соответствующих мер, а также механизмы координации, мониторинга и отчетности о реализации Концепции. По заявлениям украинских властей, ранее мониторингом занималось Министерство юстиции, а теперь эта функция передана учрежденному недавно Правительственному уполномоченному по вопросам антикоррупционной политики.

План действий является главным инструментом поддержки реализации антикоррупционной политики, и для него характерны те же самые недостатки, о которых говорилось в отношении самой Концепции: это и отсутствие расстановки приоритетов и отдельного бюджета, и другие недоработки. В частности, в Плане действий очерчен круг задач, которые необходимо выполнить, указаны организации-исполнители, сроки и ожидаемые результаты, но четкое описание конечного результата отсутствует; а это необходимо для того, чтобы все организации-исполнители, вовлеченные в реализацию плана, имели одинаковое представление о том, каких именно результатов они должны добиться. Отсутствие четкого описания ожидаемого результата может также повлечь проблемы с оценкой выполнения плана. Например, задача по сокращению числа контактов между частными лицами и государственными чиновниками предусматривает создание системы электронного документооборота и электронной подписи, но при этом непонятно, могут ли различные организации осуществлять какие-то другие действия, направленные на достижение этого результата; кроме того, не указаны сроки выполнения конкретных мероприятий различными организациями. Некоторые задачи, сформулированные в плане действий, кажутся неадекватными; так, например, в качестве самой первой задачи указана обязанность отслеживать прохождение различных законопроектов в ходе законодательного процесса, но это и так само собой разумеется, поскольку является постоянной работой правительства. Непонятно также, с какой целью в перечень этих законопроектов был включен проект закона «О создании системы общественного телевидения и радиовещания Украины» и с какими именно рисками коррупции он сопряжен. Осталась и неопределенность в отношении сроков выполнения некоторых задач, так как в плане действий часто используется формулировка, согласно которой эти задачи должны выполняться «постоянно». В Концепции упомянуто огромное количество всевозможных рисков коррупции, однако перечень задач, включенных в план действий, выглядит гораздо уже; таким образом, многим рискам внимания уделено не было.

И эта Концепция, и План действий по ее реализации были приняты прежним правительством Украины. Судя по всему, новое правительство, которое пришло к власти в марте 2010 г., не чувствует особой сопричастности и ответственности за проведение этих документов в жизнь. Более того, оно намерено разработать новую антикоррупционную стратегию, и соответствующее положение на этот счет содержится в Государственной программе социально-экономического развития Украины на 2010 г. В этой связи необходимо будет обеспечить преемственность и последовательность усилий по борьбе с коррупцией и высокое качество новой стратегии, при разработке которой следует принять во внимание отмеченные выше аспекты. Но при этом разработка новой антикоррупционной стратегии должна стать не самоцелью, как это нередко бывает во многих странах с переходной экономикой, а привести к созданию основ государственной политики для дальнейших действий.

Для того чтобы реализация национальной стратегии борьбы с коррупцией была подкреплена соответствующими планами действий различных отраслей, Министерство юстиции при поддержке Программы «Вызовы тысячелетия» разработало типовой план действий. Украинские власти сообщают, что в различных министерствах, ведомствах и других государственных организациях и учреждениях, а также в местных органах власти разработаны собственные планы действий по борьбе с коррупцией; правда, о содержании этих планов и о степени их выполнения мало что известно. Назначенный недавно Правительственным уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики отвечает за получение отчетов о выполнении этих планов действий; Правительственный уполномоченный может анализировать их и предлагать различные меры дисциплинарного воздействия в отношении руководителей, не осуществляющих мероприятий по борьбе с коррупцией в подведомственных им организациях.³ В 2010 г. одно внутреннее расследование, инициированное Правительственным уполномоченным, привело к увольнению руководителя Госпотребстандарта за необоснованное введение дополнительных платных услуг; этот случай демонстрирует положительную практику, однако оно не связано с применением мер дисциплинарного воздействия в отношении руководителей, не осуществляющих мероприятий по борьбе с коррупцией.

Данную рекомендацию Украина **выполнила частично**.

Новая рекомендация 1.1-1.2

Воплотить декларируемое стремление бороться с коррупцией в конкретные практические шаги; в частности, незамедлительно провести необходимые правовые реформы, наделить соответствующими полномочиями такие государственные институции, как Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам антикоррупционной политики, а также усилить работу правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией.

Обеспечить, чтобы национальная антикоррупционная политика была построена на базе соответствующих исследований и данных статистики; чтобы в ней были четко прописаны основные приоритеты государства в области борьбы с коррупцией, установлена связь между проведением мероприятий, предусмотренных в стратегии и в плане действий по ее реализации, и государственным бюджетом; чтобы в ней был четко определен координационный механизм реализации стратегии и плана действий, и чтобы отчеты об их реализации публиковались.

Исследования коррупции

Украинские власти сообщают о проведении большого количества исследований, посвященных проблемам коррупции, начиная с исследований этого вопроса в отдельных отраслях и кончая общенациональными оценками. Многие из этих исследований были проведены и профинансированы независимыми организациями и международными партнерами. В общенациональных опросах, которые были проведены в период с 2007 по 2009 г.г. в ходе проекта «Поддержка активного участия граждан в борьбе против коррупции в Украине» (проект «Гідна Україна»), при финансовой поддержке Агентства международного развития США и Пороговой программы Корпорации «Вызовы тысячелетия», были затронуты такие аспекты, как общая

³ 31 мая 2010 года по инициативе Правительственного уполномоченного проведено служебное расследование в отношении руководства Госпотребстандарта, который, как подозревается, создал коррупционную схему путем необоснованного введения дополнительных платных услуг. По результатам служебного расследования руководитель Госпотребстандарта привлечен к дисциплинарной ответственности и уволен с занимаемой должности, а коррупционная схема была ликвидирована.

ситуация с коррупцией в стране (2007), коррупция в системе высшего образования (2008), регуляторная политика в области таможенных процедур и выдачи разрешений на строительство и землепользование (2008), коррупция в судебных органах (2008) и другие. Сообщается также об исследованиях организации «Трансперенси Интернэшнл», результаты которых широко используются в качестве глобального индекса восприятия коррупции. В 2008 г. в рамках проекта Совета Европы «Поддержка надлежащего управления: Проект против коррупции в Украине» (UPAC) было проведено несколько аналитических исследований коррупции, в том числе по таким вопросам, как лоббирование, конфликт интересов, финансирование политических партий и иммунитетов. В рамках сотрудничества Украины и ОБСЕ, готовится проект Методологии оценки проблемы коррупции в стране, на основе которой ежегодно будут проводиться исследования состояния проблемы коррупции.

При этом на данном этапе Правительство, по всей видимости, никому не заказывало проведение каких-либо регулярных исследований в целях создания базы для разработки общенациональной антикоррупционной политики и мониторинга ее реализации. Украинские власти отмечают, что в основе действующей Концепции преодоления коррупции лежат результаты исследований, проведенных Институтом прикладных гуманитарных исследований, однако сама эта Концепция никаких ссылок на эти исследования не содержит. Украинские власти сообщают также, что в настоящее время Институт прикладных гуманитарных исследований проводит новое исследование, охватывающее 22 региона Украины, в рамках Украина-канадского проекта «Борьба с коррупцией в Украине», и что его результаты будут использованы в ходе разработки новой антикоррупционной стратегии. До сих пор Правительство играло незначительную роль в организации заказа или разработке структуры таких исследований, результаты таких исследований еще предстоит использовать при разработке и мониторинге новой стратегии.

По всей видимости, никаких регулярных исследований, касающихся доверия общества к различным государственным органам, в стране не проводилось. И хотя такие исследования не всегда дают точное представление о коррупционном климате в масштабах всей страны, но оценка степени общественного доверия является одним из способов продемонстрировать, что деятельность правительства в области борьбы с коррупцией себя оправдывает. Такие исследования могут также использоваться для демонстрации тенденций и временной динамики изменения ситуации, а также для определения приоритетных направлений работы.

С апреля 2009 г. органом, отвечающим за проведение исследований в области борьбы с коррупцией, является Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики. Пока что никакой информации о проведении каких-либо исследований или опросов, выполненных или заказанных этим органом, нет, как нет и специального бюджета на проведение таких исследований.

Новая рекомендация 1.3

Проводить регулярные исследования коррупции как в общенациональном масштабе, так и в рамках отдельных секторов, уделяя при этом особое внимание вопросам общественного доверия и восприятия коррупции; это позволит выявить долгосрочные тенденции развития ситуации. Заказчиком таких исследований должно быть Правительство, а исполнитель должен определяться на конкурсной основе, по результатам открытого тендера. Независимые результаты этих исследований должны стать основой для разработки, внесения изменений и мониторинга реализации антикоррупционной стратегии. Активное участие в координации проведения этих исследований должен принимать Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики.

1.4-1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества

Предыдущая рекомендация 21

Укреплять сотрудничество с гражданским обществом в области борьбы с явлениями коррупции, включая более тесную работу с университетскими программами, различными НПО и деловыми кругами в вопросах борьбы с коррупцией и этики в целях усиления мониторинга в гражданском обществе и расширения возможностей обучения и проведения исследований в этой области.

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина выполнила частично.

Повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества

Для государственных должностных лиц и сотрудников органов государственного управления был проведен ряд мероприятий по повышению информированности в вопросах противодействия коррупции. Программы по повышению информированности и антикоррупционному просвещению проводятся в соответствии с Программой развития государственной службы Украины на 2005 – 2010 г.г., утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 8 июня 2004 г., и Постановлением Кабинета Министров Украины от 2 июня 2003 г. «О мерах по повышению квалификации работников органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией». Разнообразные мероприятия в этой сфере проводит Главное управление государственной службы Украины - например, конференции для работников прокуратуры и судей, семинары для работников органов государственной власти и различные мероприятия в рамках проектов международной технической помощи Twinning⁴.

Сообщается, что некоторые мероприятия в этой области проводились для широких слоев населения и неправительственных организаций. Украинские власти предоставили информацию о том, что Министерством образования были разработаны учебные курсы и методические руководства для средних школ и высших учебных заведений. Министерство юстиции предоставляло правовую помощь, проводило публичные выступления по вопросам антикоррупционного законодательства и тренинги для молодых юристов. Бюро по вопросам антикоррупционной политики участвовало в проведении порядка 20 тренингов в региональных вузах, организованных при поддержке Программы «Вызовы тысячелетия». Кроме того, Правительственным уполномоченным опубликовано в СМИ 1320 статей, выступлений на телевидении и радио, в сети Интернет, обеспечено трансляцию на всех государственных телеканалах социального видеоролика «Скажи коррупции «Нет!»; опубликовано 13 статей, 60 пресс-релизов; проведено 6 брифингов и 3 пресс-конференции; обеспечивается работа веб-ресурса «Антикоррупционный портал», создана вкладка «Антикоррупционная политика» на Правительственном веб-портале.

Хотя украинские власти сообщают о большом количестве мероприятий по общему повышению уровня информированности, и необходимо отметить, что эта работа была усилена в последнее время, но положительные результаты от этой деятельности еще только предстоит увидеть. Кроме того, количество адресных мероприятий для учащихся школ и высших учебных заведений, НПО,

⁴ Более подробная информация об учебных мероприятиях по вопросам противодействия коррупции для работников органов государственной власти содержится в разделе 3.2

СМИ, объединений предпринимателей и частных компаний, остается ограниченным и недостаточным для того, чтобы повлиять на мнение общества и его отношение к коррупции.

Участие общественности в борьбе с коррупцией

По заявлениям украинских властей, в стране действует несколько механизмов, обеспечивающих участие общественности в борьбе с коррупцией, включая проведение общественных слушаний по проектам различных документов, круглых столов, а также анализ обращений от населения, в том числе жалоб, получаемых по соответствующим «горячим» линиям. Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 года утвержден Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, которым определяются случаи обязательного консультирования с общественностью. Министерство юстиции организовало консультации с НПО по вопросам разработки проекта антикоррупционной стратегии и других документов по борьбе с коррупцией – например, законодательных изменений, регулирующих вопросы коррупции, связанной с получением нематериальных выгод. Некоторые министерства привлекают к работе представителей НПО путем включения их в общественные советы. Такой общественный совет с участием 36 НПО был создан при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики. Однако участие НПО в мероприятиях по борьбе с коррупцией было ограниченным, и убедительные доказательства, которые бы подтверждали, что НПО действительно обладают сколько-нибудь значимым влиянием на формирование антикоррупционной политики страны, отсутствуют.

По заявлениям украинских властей, одной из причин столь ограниченного участия общественности в борьбе с коррупцией является отсутствие сильных неправительственных организаций, которые бы работали в этой сфере. Контактная группа «Трансперенси Интернэшнл» действительно возобновила свою работу в Украине только в 2010 г. после длительного перерыва. Сообщается, однако, что в стране зарегистрировано порядка 2800 НПО, занятых в сфере противодействия коррупции; главным образом это неправительственные организации, занимающиеся этими вопросами в конкретных отраслях – таких как энергетика, доступ к информации, правоохранительные органы, здравоохранение, защита прав потребителей и т.п. Есть также немало объединений предпринимателей и отдельных компаний, заинтересованных в решении вопросов противодействия коррупции, которые, как правило, остаются вне поля зрения государства в его усилиях по содействию участию общественности в борьбе с коррупцией.

Представители НПО отмечают, что четкие критерии отбора неправительственных организаций для участия в слушаниях отсутствуют, а еще – и это еще важнее – отсутствуют критерии отбора тех предложений НПО, которые должны учитываться в процессе принятия решений на официальном уровне. И даже в тех случаях, когда существуют официальные механизмы привлечения общественности к борьбе с коррупцией, сотрудники органов государственной власти далеко не всегда ими пользуются. Вот какие примеры приводят представители НПО в этой связи: одной из НПО не удалось принять участие в работе тендерного комитета по государственным закупкам лекарств, потому что правительственные чиновники дали неверную информацию о времени проведения заседания; не так давно руководство МВД отказалось встретиться с общественным советом, созданным при этом министерстве; закон о газовой отрасли был принят в первом чтении без проведения общественных слушаний. Вместе с тем представители НПО признают, что в этой области есть и положительные примеры: в частности, проект закона о доступе к информации, который находился в стадии разработки в течение последних 7 лет, при активном участии НПО был принят парламентом в первом чтении; это произошло как раз во время визита группы мониторинга в страну.

В СМИ постоянно публикуются материалы о всевозможных коррупционных скандалах, что, по свидетельствам представителей НПО, является важнейшим фактором, формирующим

общественное мнение и повышающим уровень информированности общества по этим вопросам. Но, хотя оценить качество и беспристрастность многих из этих материалов и не представляется возможным, создается впечатление, что практически никакой реакции властей на эти материалы и содержащиеся в них обвинения нет. Такая ситуация (когда фигуранты многих громких скандалов, поднятых в прессе, так и остаются безнаказанными), в свою очередь, еще больше усугубляет апатию и цинизм общества в отношении политической воли и способности государства обуздать коррупцию. Более того, в резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы, принятой в октябре 2010 г., была выражена озабоченность в связи с вновь появившимся политическим давлением на средства массовой информации.

Опыт других стран позволяет предположить, что компетенция и возможности НПО, в том числе групп гражданского общества, которые занимаются вопросами борьбы с коррупцией и различными отраслевыми проектами в этой области, хозяйственных и профессиональных объединений и ассоциаций, журналистов и т.д., могут внести неоценимый вклад в определение приоритетных направлений антикоррупционной политики, проведение конкретных мероприятий и мониторинг реализации антикоррупционной политики. Опыт показывает также, что органам власти следует обеспечить реальную возможность участия общественности в борьбе с коррупцией, избегая пустых формальностей в этих вопросах. Кроме того, властям необходимо продемонстрировать серьезность своих намерений в отношении привлечения общественности к делу борьбы с коррупцией, обеспечив надлежащее использование отдельными министерствами и ведомствами существующих механизмов и процедур привлечения общественности, и показать, что в процессе принятия решений на официальном уровне к мнениям и предложениям групп гражданского общества действительно прислушиваются, и что правоохранительные органы регулярно отслеживают и надлежащим образом реагируют на возникающие в СМИ материалы о коррупции.

Данную рекомендацию Украина **выполнила частично**.

Новая рекомендация 1.4 - 1.5

Расширить сотрудничество государственных институций с гражданским обществом в области решения проблемы коррупции, в том числе обеспечить более тесное взаимодействие с широким спектром НПО, деловыми и научными кругами по вопросам борьбы с коррупцией и организации надлежащего управления. Нарастивать усилия, направленные на более активное и конструктивное вовлечение гражданского общества в процессы формирования, реализации и мониторинга антикоррупционной стратегии и плана действий по ее реализации, включая разработку различных отраслевых программ и положений. Сформировать четкую и ясную политику и прозрачные, лишённые формализма процедуры привлечения представителей гражданского общества к процессу принятия решений.

1.6. Специализированный орган по вопросам антикоррупционной политики и координации ее реализации

Предыдущая рекомендация 3

Укрепить Антикоррупционный координационный комитет, обеспечив присутствие в его составе лиц, обладающих высокими моральными качествами; в Комитет должны войти представители соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоохранительных, прокуратуры), а также представители Парламента и гражданского общества (например, НПО, научная общественность, пользующиеся авторитетом представители различных профессий и т.д.). Укрепить независимый статус Комитета; сделать так, чтобы его заседания проводились чаще (сейчас Комитет

собирается два раза в год), усилить его кадровый потенциал, так чтобы Комитет имел возможность решать различные аналитические задачи, и обеспечить для этого достаточные ресурсы. Усовершенствовать систему статистического мониторинга и отчетности о коррупции и связанных с ней правонарушениях во всех сферах государственной службы, полиции, органах прокуратуры и судах, что позволит проводить сравнительный анализ ситуации с коррупцией в этих ведомствах, - посредством введения механизмов строгой отчетности перед Комитетом на основе согласованной методики. Способствовать укреплению связей, сотрудничества и обмена информацией между Антикоррупционным координационным комитетом и соответствующим парламентским комитетом.

Как уже было отмечено в отчете о проведении первого раунда мониторинга, Антикоррупционный координационный комитет был распущен, а координационную роль взяла на себя межведомственная комиссия, созданная в 2005 г. под эгидой Совета национальной безопасности и обороны (СНБО), при этом роль секретариата комиссии выполнял антикоррупционный отдел Управления по вопросам деятельности правоохранительных органов. Однако эта функция Совета национальной безопасности и обороны не входила в категорию приоритетных: для ведения этой работой было выделено недостаточное количество сотрудников. Помощь в координации деятельности по борьбе с коррупцией оказывали также Министерство юстиции и Главное управление государственной службы. В целом было признано, что данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

В феврале 2010 г. новый Президент Украины одним из своих первых указов учредил Национальный антикоррупционный комитет Украины как консультативно-совещательный орган при Президенте. Роль этого Комитета ограничивается предоставлением Президенту советов и рекомендаций и подготовкой предложений по разработке соответствующих нормативно-правовых актов. Президент является главой этого комитета и сам назначает его членов. В настоящее время в Комитет входят высшие должностные лица государства, в том числе Председатель Верховной Рады, Премьер-министр, Председатель Верховного Суда, Министр юстиции, Председатель Высшего совета юстиции, Глава Службы безопасности и Генеральный прокурор. От неправительственных организаций в Комитете присутствует один человек и еще несколько представителей научной общественности и вузов. Комитет не имеет собственного секретариата; эти функции выполняет Президентская администрация и Министерство юстиции. Таким образом, Национальный антикоррупционный комитет Украины является форумом высокого уровня, в задачи которого входит утверждение проектов решений, которые должны быть введены в действие соответствующими указами Президента, но он был создан не для того, чтобы стать постоянным органом по борьбе с коррупцией. Комитет был учрежден 20 февраля 2010 г.; по состоянию на 15 ноября 2010 г. он собирался на заседания два раза. На втором заседании 20 октября 2010 г. Комитет рассмотрел и принял три проекта закона и проект новой национальной антикоррупционной стратегии.⁵ Информации о других результатах деятельности комитета нет. И хотя давать оценку работе Комитета было бы несколько преждевременно, создается впечатление, что пока его создание не внесло существенного вклада в деятельность по борьбе с коррупцией в Украине.

⁵ Проекты Законов Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», «О внесении изменений в некоторые Законы Украины в связи с усовершенствованием основ предотвращения и противодействия коррупции», «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины в связи с усовершенствованием процедуры конфискации», а также проект Национальной антикоррупционной стратегии до 2014 года, разработанный Министерством юстиции.

4 июня 2008 г. Кабинетом Министров Украины было принято постановление «Некоторые вопросы реализации государственной антикоррупционной политики», которым была учреждена должность Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики. Однако функционирующей эта должность стала только в апреле 2009 г., когда Кабинет Министров назначил первого Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и утвердил соответствующее положение о нем. Согласно этому Положению, Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики наделен широким кругом полномочий в области предупреждения коррупции, включая разработку государственной антикоррупционной политики и координацию ее реализации, проведение антикоррупционной экспертизы и исследований, антикоррупционное просвещение общества, сотрудничество с другими органами и другие функции.

В декабре 2009 г. Правительственному уполномоченному было поручено выполнение ряда контролирующих функций, касающихся деятельности подразделений по предупреждению и борьбе с коррупцией, которые должны быть созданы во всех министерствах и местных государственных администрациях. Эти обязанности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики включают:

- внесение предложений о назначении и увольнении руководителей этих подразделений;
- согласование решений о назначении и отстранении от должности заместителей руководителей этих подразделений;
- согласование организационной структуры, численности штата и планов работы этих подразделений;
- дача поручений руководителям этих подразделений о проведении проверки соблюдения антикоррупционного законодательства и внутренних расследований случаев его несоблюдения;
- проверка деятельности вышеупомянутых подразделений по предупреждению и борьбе с коррупцией, проведение внутренних расследований в отношении сотрудников этих подразделений;
- представление предложений в Правительство о принятии мер дисциплинарного воздействия и временного отстранения от должности министров и глав других центральных органов исполнительной власти на время проведения внутренних расследований, проводимых в отношении этих лиц.

Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики имеет статус заместителя министра Кабинета Министров и право присутствовать на заседаниях Кабинета Министров Украины. Действующий Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики также является заместителем министра Кабинета Министров Украины, поэтому он непосредственно подчиняется министру Кабинета Министров и в его ведении находится деятельность нескольких департаментов Секретариата Кабинета Министров.⁶ Конкурсный отбор на должность Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики не предусмотрен. Вопросы его назначения и отстранения от должности решаются по политическому усмотрению Правительства и Премьер-министра. Новое Правительство в марте 2010 г. назначило на должность нового Правительственного

⁶ В соответствии с приказом Министра Кабинета Министров Украины от 17 июня 2010 года «О распределении функциональных полномочий первого заместителя и заместителей Министра Кабинета Министров Украины» Правительственный уполномоченный как заместитель Министра Кабинета Министров Украины направляет, контролирует и координирует работу в сфере юстиции, а именно: Бюро по вопросам антикоррупционной политики, Юридического департамента (относительно отдельных поручений руководства Правительства), Управления политики в правоохранительной сфере и обеспечении правосудия, Управления оборонной политики, Управление работы с обращениями граждан, Аппарат постоянного представителя Кабинета Министров в Конституционном Суде Украины.

уполномоченного. Правительственный уполномоченный не имеет отдельного бюджета; его деятельность финансируется из средств, выделяемых Секретариату Правительства. Работу Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики обеспечивает Бюро по вопросам антикоррупционной политики. Важно отметить, что Правительственный уполномоченный не входит в состав Национального антикоррупционного комитета при Президенте.

7 июня 2010 г. Кабинета Министров утвердил новую организационную структуру Секретариата Правительства, включив в его состав Бюро по вопросам антикоррупционной политики. По существу, это Бюро является секретариатом Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики. В функции Бюро входят: разработка и реализация антикоррупционной политики; разработка национальной антикоррупционной стратегии; координация и контроль деятельности органов, ответственных за реализацию антикоррупционной политики; антикоррупционная экспертиза (проверка) нормативно-правовых актов. Бюро возглавляет директор, а в его штат входят 14 сотрудников. Сообщают, что Бюро воспользовалось возможностью привлечь в свой состав нескольких лучших экспертов по вопросам борьбы с коррупцией в стране; однако, будучи структурной единицей Секретариата Правительства, Бюро не имеет собственного бюджета и утвержденного порядка подбора кадров, что могло бы способствовать независимости этого органа (отбор кадров Бюро проводится на основе общего порядка принятия на госслужбу).

Несмотря на то, что Украина не последовала точной формулировке предыдущей рекомендации 3, дух этой рекомендации был соблюден. Создав институт Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам антикоррупционной политики, Украина сделала значительный шаг вперед в направлении разработки специализированной антикоррупционной политики и учреждения соответствующего координационного органа. Но пока действующая структура еще только начала свою работу, очень важно укрепить ее потенциал и обеспечить стабильность этих новых институций, с тем чтобы заложить основы их реального влияния на деятельность по борьбе с коррупцией в стране. Впоследствии очень важно будет провести оценку этого влияния. Правительству следует также уточнить круг полномочий Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, которые выходят за рамки его первоначального мандата по обеспечению координации антикоррупционной политики и теперь включают также довольно значимые контролирующие функции. Статус и ресурсы, имеющиеся в распоряжении Правительственного уполномоченного, должны соответствовать кругу его полномочий.

В заключение следует отметить, что введение должности Правительственного уполномоченного и создание Бюро по вопросам антикоррупционной политики можно рассматривать как шаг в правильном направлении по созданию и наделению соответствующими полномочиями конкретного центрального органа по координации антикоррупционной политики страны. Но вот получают ли Правительственный уполномоченный и Бюро по вопросам антикоррупционной политики реальные полномочия, необходимую поддержку и возможности для разработки нового плана действий и эффективной координации и мониторинга его выполнения, пока неясно.

Предыдущую рекомендацию 3 Украина **выполнила частично**.

Новая рекомендация 1.6

Укрепить возможности и обеспечить стабильность созданных недавно органов по координации антикоррупционной политики, в том числе Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам антикоррупционной политики. Уточнить их функции и обеспечить необходимые ресурсы для их работы.

Обеспечить эффективную координацию и сотрудничество между разными органами, которые занимаются вопросами антикоррупционной политики, включая Уполномоченного, Бюро, Министерство юстиции, соответствующий комитет Парламента и Администрацию Президента.

Обеспечить, чтобы общественный совет являлся полезным механизмом участия общественности в разработке и реализации антикоррупционной политики. Рассмотреть возможность превращения должности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики в отдельный орган, независимый от Секретариата Правительства и обладающий необходимой степенью самостоятельности и достаточными ресурсами (финансовыми, кадровыми и т.д.) для эффективного выполнения своих функций в целях удовлетворения требований / в соответствии с положениями статьи 6 Конвенции ООН против коррупции.

1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией

Украина подписала Конвенцию ООН против коррупции (КООНПК) в 2003 г., а в 2006 г. ратифицировала ее. Однако закон о ратификации КООНПК вступил в силу только в июне 2009 г., а участницей этой конвенции Украина стала в апреле 2010 г.. Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию Украина подписала в 1999 г. и ратифицировала ее в 2006 г.; закон о ратификации вступил в силу в июне 2009 г., и Конвенция вступила в силу для Украины в марте 2010 г. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию была подписана Украиной в 1999 г., ратифицирована в 2005 г. и вступила в силу в 2006 г.. Украина также выразила заинтересованность в участии в деятельности Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, имея в виду в перспективе присоединиться к Конвенции ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций.

Украина является участницей Конвенции Совета Европы 1990 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности. В 2005 г. Украина подписала также Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198). Закон о ратификации этой Конвенции был принят Парламентом 17 ноября 2010 г. Принятую в 2009 г. Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ №205) Украина не подписала и не ратифицировала.

В целях приведения своего национального законодательства в соответствие со стандартами ООН и Совета Европы Украина разработала так называемый «антикоррупционный пакет» (пакет антикоррупционных законов). Он был представлен на одобрение Верховной рады в 2006 г. 11 июня 2009 г. Верховная рада Украины приняла этот пакет, который включал рамочный закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», а также закон «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения». Этого оказалось достаточно, чтобы Украина смогла стать участницей международных конвенций.

При этом предусматривалось, однако, что указанные законы должны вступить в силу позднее, с тем чтобы у всех заинтересованных сторон было время и возможность ознакомиться и изучить новые правовые акты и подготовиться к их проведению в жизнь. Первоначально предполагалось, что датой вступления этих законов в силу будет 1 января 2010 г. Однако 23 декабря 2009 г. Верховная Рада отложила этот срок до 1 апреля 2010 г. 10 марта 2010 г. парламент Украины снова

отложил дату вступления антикоррупционных законов в силу до 1 января 2011 г. В целях устранения недостатков, имеющих в первоначальном пакете законопроектов, в марте 2010 г. Верховная Рада приняла в первом чтении предложенный членами парламента законопроект (№6130). Одновременно группа мониторинга была проинформирована, что Министерство юстиции подготовило собственную редакцию поправок к пакету антикоррупционных законов, которая была направлена на экспертизу в Совет Европы. По всей видимости, после пересмотра проекта поправок с учетом рекомендаций эксперта Совета Европы, Правительство намеревается представить эти поправки на одобрение Верховной Рады. 23 сентября 2010 г. Верховная Рада не приняла законопроект №6130 в последнем чтении; это объясняется тем, что правящая коалиция рассчитывает, что аналогичный проект закона будет представлен Президентом или Правительством. Таким образом, законопроект №6130 перестал существовать. Это еще больше затягивает принятие поправок к пакету антикоррупционных законов. На заседании Национального антикоррупционного комитета 20 октября 2010 года были рассмотрены и одобрены проекты Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», «О внесении изменений в некоторые Законы Украины в связи с усовершенствованием основ предотвращения и противодействия коррупции», «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины в связи с усовершенствованием процедуры конфискации». На заседании принято решение внести указанные проекты в Парламент. Однако на момент рассмотрения этого доклада, указанные проекты законов еще не были внесены в Парламент.

В результате, несмотря на значительные усилия, предпринятые в этом направлении, за период, прошедший после проведения в 2006 г. первого раунда мониторинга, Украине так и не удалось достичь сколько-нибудь значимого прогресса в области реформирования своего антикоррупционного законодательства. Дальнейшее затягивание вступления в силу пакета антикоррупционных законов вызывает обоснованный вопрос о наличии у руководства Украины реальной политической воли в отношении выполнения требований упомянутых выше международных стандартов.

2. Криминализация коррупции

Как уже было сказано, несмотря на значительные усилия, Украине не удалось достичь сколько-нибудь значимого прогресса в области реформировании своего антикоррупционного уголовного законодательства. Некоторые меры, о которых шла речь в рекомендациях, касающихся криминализации коррупции, должны быть приняты – по крайней мере, частично - с введением в силу закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» и Закона «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения», которые являются частью антикоррупционного пакета. Этот пакет законов был принят в 2009 г., но дата его вступления в силу неоднократно откладывалась; теперь это 1 января 2011 г. Таким образом, в области установления уголовной ответственности за коррупцию и связанных с коррупцией правонарушений в соответствии с международными стандартами Украине, со времени ее присоединения к Стамбульскому плану действий, пока не удалось достичь видимого прогресса.

Предыдущая рекомендация 6

Привести статьи Уголовного кодекса, касающиеся активного и пассивного взяточничества, в соответствие с международными стандартами. В частности, необходимо уточнить элементы взяточничества через третьих лиц, провести грань между предложением / просьбой взятки и вымогательством взятки, установить уголовную ответственность за злоупотребление влиянием. Рассмотреть возможность повышения санкций за активное и пассивное взяточничество, а также увеличения срока давности привлечения к ответственности по делам о коррупции.

По итогам первого раунда мониторинга в 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Украина не выполнила.

2.1 -2.2 Состав и элементы коррупционных преступлений

Предложение и обещание взятки, просьба и требование взятки

Если ранее законом преследовалась только фактическая дача взятки, то закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» вносит поправку в статью 369 Уголовного кодекса Украины, согласно которой уголовная ответственность устанавливается за само предложение взятки, вне зависимости от того, осуществилась ли ее фактическая передача. К сожалению, в законе отсутствует соответствующая поправка к статье 368, которая вводила бы уголовную ответственность за согласие на получение взятки вне зависимости от того, осуществилось ли фактическое принятие взятки. Эту недоработку следовало бы исправить, и к тому есть несколько причин. Во-первых, работники следственных органов и прокуратуры должны иметь возможность принять соответствующие меры, *не дожидаясь*, пока коррумпированный чиновник действительно получит взятку, которую он согласился принять, - например, провести задержание и арест этого коррумпированного чиновника, с тем чтобы не допустить осуществления спланированной коррупционной схемы. Кроме того, даже при условии внесения в Уголовный кодекс поправок, предусмотренных вышеупомянутым законом, обещание взятки (статья 369) и просьба или требование взятки (статья 368) все равно не будут квалифицироваться как завершенные правонарушения, как того требуют международные стандарты. Украинские власти отмечают, что обещание и просьба взятки могут квалифицироваться как покушение или попытка получения взятки соответственно⁷. Но, как

⁷ В соответствии с пунктом 10 Постановления Пленума Верховного Суда Украины «О судебной практике в делах о взяточничестве» преступления, предусмотренные статьями 368, 369 Уголовного кодекса Украины,

отмечено в ряде международных юридических инструментах против коррупции, и как последовательно рекомендовано различными организациями, которые проводят антикоррупционный мониторинг, природа и проблемы, связанные с обеспечением успешного уголовного преследования коррупционных преступлений, требуют того, чтобы предложение, обещание, просьба и требование взятки были определены как полные составы преступлений, а не через положения о подготовке преступления.

Злоупотребление (торговля) влиянием

В своих ответах на вопросы анкеты украинские власти заявляют, что действующую статью 368(1) Уголовного кодекса, касающуюся получения взятки, в некоторых обстоятельствах можно применять и в целях криминализации злоупотребления влиянием - а именно, в случаях, когда должностное лицо получает взятку в обмен на использование своего влияния на другое должностное лицо. Возможность такого толкования, однако, вызывает вопросы. Согласно формулировке статьи 368(1) УК, эта статья может применяться к ситуации, когда коррумпированное должностное лицо использует свое влияние на другое должностное лицо, только если это производится «с использованием предоставленной ему власти либо служебного положения». Однако во многих случаях все это происходит и без использования предоставленной чиновнику власти или служебного положения как такового.

Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» содержит новую статью, 369-1 («Злоупотребление влиянием»), которая совершенно четко устанавливает уголовную ответственность за это правонарушение. В параграфе 1 этой статьи запрещается предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, которое соглашается в обмен на такую выгоду повлиять на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, - а именно, лицом, входящим в перечень лиц, перечисленных в параграфах 1 и 2 закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». В параграфе 2 статьи 369-1 криминализируются следующие деяния: (а) получение неправомерной выгоды за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, и (б) предложение оказать влияние за предоставление такой выгоды. В параграфе 3 также говорится о получении неправомерной выгоды за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, но связанном при этом с вымогательством такой выгоды; в этом случае применяется наказание более суровое, чем то, которое предусмотрено параграфом 2 этой статьи.

Взятничество через и в пользу третьих лиц

К сожалению, антикоррупционный пакет законов не уточняет элементы состава дачи взятки, осуществляемой через третьих лиц, т.е. в случаях, когда дача или обещание взятки производятся третьему лицу, которое впоследствии передает ее должностному лицу, которое должно быть

считаются законченными с момента, когда служебное лицо приняло хотя бы часть взятки. В случаях, когда служебное лицо отказалось принять предложенные деньги, ценности, услугу, действия того, кто пытался дать взятку, надлежит квалифицировать как покушение на его дачу. Если же служебное лицо выполнило определенные действия, направленные на получение взятки, но не получило его по причинам, которые не зависели от его воли, такие действия надлежит квалифицировать как покушение на совершение этого преступления. В соответствии со статьей 15 Уголовного кодекса Украины покушением на преступление есть совершение лицом с прямым умыслом деяния (действия или бездействия), непосредственно направленного на совершение преступления, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части этого Кодекса, если при этом преступление не было доведено до конца по причине, которая не зависела от ее воли. Покушение на совершение преступления является законченным, если лицо выполнило все действия, которые считало необходимыми для доведения преступления до конца, но преступление не было закончено по причине, которая не зависела от ее воли.

подкуплено, или когда обещание или дача взятки осуществляется не непосредственно должностному лицу, а некоему третьему лицу по указанию данного должностного лица, включая третьих лиц, которые не знают о совершении преступления. Во время визита в страну представители Украины заявили, что, в соответствии с заключением департамента законодательства Министерства юстиции, в каждом из этих случаев уголовная ответственность уже установлена, причем не только в отношении взяткодателя и взяткополучателя, но также и в отношении третьих лиц. Кроме того, еще до визита в страну представители Украины заявили, что в указанных случаях третье лицо подлежит ответственности согласно положениям статьи 29 УК, предусматривающей уголовную ответственность за пособничество и соучастие в преступлении.⁸ И хотя по сути это действительно может быть верно, наличие уголовной ответственности за взятничество через третьих лиц, не говоря уже об элементах такой ответственности, в украинском законодательстве все равно четко не установлено, несмотря на то, что об этом говорилось в Рекомендации 6. Важно повторить Рекомендацию 6, которая призывает прояснить положения Уголовного кодекса об ответственности третьих лиц за взятничество, и за подкуп через третьих лиц, которые не знают о совершении преступления.

Определение понятия «взятка»

Статьи 368 и 369 Уголовного кодекса предусматривают уголовную ответственность за получение взятки и за предложение или дачу взятки, соответственно. Однако само это ключевое понятие – «взятка» - ни в действующем законодательстве, ни в законе «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» не определено. Такое определение необходимо дать для того, чтобы заранее исключить возможные аргументы защиты, которая в соответствующих случаях может заявить, что, хотя нечто и было получено, предложено или дано, но «взяткой» это, тем не менее, считать нельзя.

Определение понятия «взятка» должно быть приведено в соответствие с международными стандартами, согласно которым предмет взятки определяется как любые неправомерные преимущества материального или нематериального характера, в денежной или неденежной форме. И хотя в действующем Уголовном кодексе не указано, охвачены ли нематериальные преимущества, в судебной практике, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Украины⁹, взятка четко ограничивается предметами имущественного характера. Такой подход не только не соответствует международным стандартам, но и сам по себе является весьма серьезным препятствием, не позволяющим обуздать коррупцию в высших эшелонах власти путем проведения уголовного расследования и преследования.

⁸ В соответствии с пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда Украины «О судебной практике в делах о взятничестве» действие лица, которое способствовало в совершении преступления тому, кто дал или получил взятку, или организовал это преступление, или подстрекал к его совершению, надлежит квалифицировать как соучастие в даче или получении взятки. При этом вопрос о квалификации действий соучастника нужно решать с учетом направленности его умысла, исходя из того, в чьих интересах, на чьей стороне и по чьей инициативе - того, кто дал, того ли, кто получил взятку - он действовал. Кроме того, пунктом 12 этого же Постановления также установлено, что состав преступления, предусмотренный ст. 369 Уголовного кодекса Украины, в действиях служебного лица имеется и тогда, когда служебное лицо рекомендовало подчиненному добиваться благ, льгот или преимуществ в интересах этого лица. Таким образом, ответственность за дачу взятки несет тот работник, который, выполняя такую рекомендацию, дал или получил в интересах служебного лица незаконное вознаграждение. Действия служебного лица в этом случае квалифицируются как подстрекательство к даче взятки.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Украины «О судебной практике в делах о взятничестве», №5 от 26 апреля 2002 г.

Следует отметить также, что закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» вводит несколько новых видов правонарушений (злоупотребление влиянием, незаконное обогащение, коррупционные правонарушения в частном секторе), которые включают термин «неправомерная выгода». В определении этого понятия, которое дается в Примечании к новой статье 235-1, указано, что «под неправомерной выгодой следует понимать денежные средства или другое имущество, преимущества, льготы, услуги материального или нематериального характера». Термин «неправомерная выгода» также используется в новой главе, посвященной административным коррупционным правонарушениям и включенной в Кодекс об административных правонарушениях. Это определение можно было бы расширить и на понятие «взятка».

Незаконное обогащение

Украина последовала рекомендации КООНПК и внесла в антикоррупционный пакет положение о незаконном обогащении. Потенциально это положение может стать очень эффективным средством борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти с помощью уголовного законодательства. Однако предложенная формулировка этого правонарушения не соответствует определению КООНПК, и ее едва ли можно будет применить на практике. Это положение необходимо привести в соответствие со статьей 20 КООНПК.

В ходе визита в страну представители Украины признали, что, кроме принятия закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», для выполнения Рекомендации 6 ничего сделано не было. Но даже принятие этого закона не обеспечивает действенного выполнения данной рекомендации, поскольку этот закон пока не вступил в силу и в любом случае не приведет к выполнению всех указанных в ней мер, которые по-прежнему являются настоятельно необходимыми.

Данную рекомендацию Украина по-прежнему **не выполнила**.

Новые рекомендации 2.1 - 2.2

Принять срочные и давно назревшие меры по ликвидации ряда серьезных пробелов в уголовном законодательстве, касающихся взяточничества и коррупционных правонарушений:

- **Обеспечить скорейшее вступление в силу принятого в июне 2009 г. антикоррупционного пакета. Проанализировать и пересмотреть положения этого пакета, а также другие соответствующие положения законодательства в целях выявления несоответствий украинского законодательства международным антикоррупционным стандартам и устранить эти несоответствия путем принятия необходимых законодательных и институциональных мер. При этом анализ и пересмотр положений антикоррупционного пакета не должен повлечь дополнительных задержек его вступления в силу. Обеспечить выполнение Конвенции Совета Европы 2005 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198); подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205).**
- **Ввести в действие положения «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», предусматривающие уголовную ответственность за злоупотребление влиянием и предложение взятки.**
- **Привести положения об активном и пассивном взяточничестве в соответствие с международными стандартами путем введения уголовной ответственности за обещание,**

просьбу и требование взятки, согласие на предложение о даче взятки и обещание взятки, в виде полных составов преступления, и обеспечить, чтобы законодательство прямо предусматривало уголовную ответственность, как основных участников преступления, так и третьих лиц, за различные формы взяточничества через третьих лиц или в пользу третьих лиц.

- *Ввести в действие положения законодательства, ужесточающие максимальные наказания за активное и пассивное взяточничество, и рассмотреть вопрос об увеличении срока давности привлечения к ответственности за некоторые виды коррупционных правонарушений.*
- *Ввести законодательное определение термина «взятка», включающее понятие неправомερных выгод нематериального характера.*
- *Рассмотреть возможность пересмотра состава преступления «незаконное обогащение» в целях приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции.*

Ответственность юридических лиц

Предыдущая рекомендация 12

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

По итогам первого раунда мониторинга в 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Украина не выполнила.

Согласно действующему законодательству Украины, юридические лица не несут ответственности за коррупционные правонарушения. Однако, руководствуясь Рекомендацией 12, Украина, очевидно, рассмотрела вопрос о введении такой ответственности и, по существу, приняла соответствующий закон – а именно, закон Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения». Этот закон был принят в июне 2009 г. как часть антикоррупционного пакета.¹⁰ Однако дата его вступления в силу неоднократно откладывалась; теперь это 1 января 2011 г.

В этом законе четко не указано, какой именно вид ответственности возникает у юридического лица в связи с совершением коррупционного правонарушения - административная, уголовная или

¹⁰ В соответствии со статьей 2 Закона Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» юридическое лицо несет ответственность, установленную этим Законом, за совершение от его имени и в его интересах руководителем такого юридического лица, его учредителем, участником или иным уполномоченным лицом отдельно или в совокупности любого из преступлений, предусмотренных статьей 209, частями первой или второй статей 235-4, 235-5, статьями 258-5, 364, 365, 368, 369 и 376 Уголовного кодекса Украины. На юридических лиц судом может быть наложено наказание в виде конфискации имущества. При этом, в соответствии с частью второй статьи 6 указанного Закона в случае невозможности осуществить конфискацию имущества, доходы, указанные в части первой этой статьи, суд взымает с юридического лица сумму, эквивалентную их стоимости.

какая-либо другая, в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Любой из этих вариантов будет соответствовать международным стандартам; в некоторых международных документах (например, в Конвенции ООН против коррупции), которые требуют введения ответственности юридических лиц за уголовные коррупционные правонарушения, совершенные физическими лицами, указано, что такая ответственность может быть гражданско-правовой, административной или уголовной. Но как бы ни был решен этот вопрос, очень важно будет определить порядок привлечения юридических лиц к ответственности, определение оснований этой ответственности и порядок судопроизводства по делам об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Несмотря на то, что положения данного закона ясны не во всех аспектах, в целом они производят впечатление соответствующих международным стандартам, хотя и не во всех отношениях. В этой связи полезно будет привести следующие примеры.

Так, согласно этому закону, основанием для наступления ответственности юридического лица за коррупционные правонарушения являются действия, совершенные уполномоченным представителем этого юридического лица от имени этого юридического лица и в его интересах. Однако для того, чтобы данный закон в полной мере соответствовал положениям параграфа 2 статьи 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, в него необходимо включить еще одно основание для наступления ответственности: а именно, необходимо обеспечить, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, которое занимает руководящую должность в юридическом лице, появляется возможность совершения уголовных преступлений в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени.

Согласно этому закону, суд, выносящий приговор по делу о коррупционном правонарушении юридического лица, может применить следующие санкции: штраф, запрещение заниматься определенным видом деятельности, конфискацию имущества, а также ликвидацию юридического лица. Законом предполагается, что конфискация имущества является самостоятельным и отдельным видом конфискации, который отличается от конфискации, установленной в других законодательных актах.¹¹ В этой связи украинским властям следует определиться, будут ли подлежать юридические лица конфискации имущества согласно проекту закона «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины относительно совершенствования процедур осуществления конфискации» или другому аналогичному закону, предусматривающему санкции в виде конфискации имущества, непосредственно связанные с преступной деятельностью. Такой подход поможет гармонизировать юридическую практику и стандарты в области конфискации.

Закон «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» предусматривает надлежащий порядок проведения судебного разбирательства по делам юридических лиц, в том числе рассмотрение дела судом в составе трех судей при участии законного представителя юридического лица; юридическое лицо пользуется установленными правами в ходе судебного разбирательства. Закон также предусматривает право обжалования решения суда в установленном законом порядке и содержит ряд положений, касающихся обжалования и исполнения судебного решения, принятого в отношении юридического лица.

¹¹ Закон об ответственности юридических лиц не связан с институтом конфискации, предусмотренным статьей 59 УК. В этом законе конфискация имущества определена статьей 6, которая говорит о том, что конфискации подлежат все доходы, полученные юрлицом от преступной деятельности или эквивалент в денежной сумме.

В данном законе есть еще как минимум три аспекта, которые представляются далекими от идеала и которые следует пересмотреть. Во-первых, согласно этому закону, юридические лица подлежат уголовной ответственности только за отмыwanie денег и некоторые конкретные виды коррупционных правонарушений. И хотя ряд основных коррупционных правонарушений (в том числе дача взятки и получение взятки) в этот перечень включены, есть и такие, которые в него не вошли.¹² А поскольку несколько очень серьезных коррупционных правонарушений в этот перечень включены не были, то и ответственность за их совершение юридическими лицами данным законом не установлена. Еще более усугубить этот недостаток может вариант, предусматривающий применение определенных правонарушений в соответствии с новым законодательством – например, законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения». Кроме того, непонятно, почему одни коррупционные правонарушения были включены в этот перечень, а другие нет. В этой связи рекомендуется внести в закон Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» соответствующие поправки, которые сделают его применимым к более широкому спектру коррупционных правонарушений, включая и недавно кодифицированные.

Во-вторых, вопреки почти повсеместно сложившейся практике, этот закон Украины предусматривает, что одновременное преследование в судебном порядке физических лиц и связанных с ними юридических лиц невозможно. Преследование физического лица (или лиц) должно быть прекращено или завершено до того, как будет инициировано преследование юридического лица. Представители Украины отмечают, что, вообще говоря, следствие одновременно можно вести в отношении одного или нескольких физических лиц и в отношении юридического лица, с которым они связаны; в частности, следователь, устанавливающий виновность физического лица (или лиц), одновременно может и установить, подлежит ли уголовной ответственности соответствующее юридическое лицо, что явно повышает эффективность следствия. Однако в статье 10 закона четко указано, что, прежде чем начать процессуальные действия в отношении юридического лица, необходимо сначала получить окончательное решение суда о признании физического лица виновным в совершении соответствующего преступления или решение о закрытии или об отказе открыть уголовное дело против физического лица. Украине следует решить, удастся ли обеспечить подобную эффективность, если разрешить параллельное производство (в том числе, в соответствующих случаях, совместное рассмотрение) против юридического и физического лица (лиц).

В-третьих, в законе не указано, что означает понятие «юридическое лицо» для целей данного закона. В законе указано, что его действие не распространяется на определенные юридические лица публичного права и международные организации, но вышеупомянутый вопрос так и не решен – т.е. непонятно, что вообще входит в понятие «юридического лица» для целей данного закона. Хотя в Гражданском кодексе содержится общее определение юридического лица, нет причины автоматически предполагать, что определение Гражданского кодекса может или должно применяться в целях данного закона. Данный закон должен либо включить определение Гражданского кодекса, либо сослаться на него.

¹² Хотя Конвенция ООН против коррупции не должна сужать область действия закона, даже если принимать Конвенцию как стандарт, закон не соответствует этому стандарту, так как он не включает злоупотребление государственными служащими (ст. 17 Конвенции и ст. 191 УК), торговлю влиянием (ст. 18 Конвенции и ст. 399-1 УК). Злоупотребление служебным положением не полностью охвачено законом, так как закон не включает статьи 423 и 424 УК. Кроме того, в ответах на вопросник, украинские власти определили те составы, которые относятся к коррупционным среди украинских юристов, и этот список включал два состава (статьи 210 и 211 УК), которые не включены в закон.

Многие из этих замечаний содержатся также в экспертных заключениях Совета Европы, которые были даны в отношении разных редакций проекта данного закона. Два таких экспертных заключения – от 7 декабря 2006 г. - даны в отношении первой редакции закона; более позднее (оно датировано июнем 2008 г.) касается той его редакции, которая практически совпадает с текстом принятого закона. В этих экспертных заключениях не только отражено большинство изложенных выше положений, но также содержится ряд дополнительных вопросов и предложений, касающихся рассмотренных законопроектов. И поскольку в принятом законе эти вопросы и предложения не были учтены, то группа мониторинга настоятельно рекомендует украинским властям прислушаться к ним.

Во время визита в страну представители Украины упомянули о той помощи, которую они получили от международных организаций в соответствии с Рекомендацией 12. В частности, они отметили помощь, оказанную Украине Советом Европы при составлении проекта данного закона – вероятно, имелись в виду упомянутые выше экспертные заключения Совета Европы. Представители Украины упомянули также о помощи, организованной в форме тренингов и конференций: в Будапеште, на мероприятии, организованном Агентством США по международному развитию (USAID); в Москве, на мероприятии, организованном ГРЕКО; в Украине, на конференции Международной ассоциации прокуроров. И хотя возможность посетить эти мероприятия и расширить свои знания по вопросам уголовной ответственности юридических лиц была только у небольшого числа украинских прокуроров и должностных лиц, практика приобщения Украины к международному опыту в этой области является очень позитивным фактором. Когда и если закон «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» вступит в силу, эти и другие международные партнеры смогут помочь Украине решить важнейшую задачу, связанную с подготовкой прокуроров и судей к фактическому применению этого закона в конкретных делах.

В заключение следует сказать, что вопросу об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения было уделено много внимания. Однако есть и вопросы, требующие дополнительного обсуждения, а осуществление определенных принципов в соответствии с действующим законодательством еще только предстоит.

Данную рекомендацию Украина **выполнила полностью** (важно отметить, что такая оценка дана потому, что речь здесь идет о рекомендации «рассмотреть», а соответствующий закон действительно был принят. Однако пока он не вступил в силу, а некоторые его положения нуждаются в пересмотре).

Борьба с отмыванием денег

Предыдущая рекомендация 23

В сфере борьбы с отмыванием денег добиваться выполнения рекомендаций ФАТФ и МАНИВЭЛ.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина **выполнила частично**.

За период, по которому проводится настоящая оценка, Украиной были предприняты некоторые меры, способствующие выполнению 40 рекомендаций ФАТФ (Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями) по борьбе с отмыванием денег. Вероятно, самым важным здесь было то, что Украина приняла меры, направленные на выполнение Рекомендации 1, т.е. на то, чтобы понятие преступления отмывания денег применялось «ко всем серьезным преступлениям», имея в виду преступления, за которые предусматривалось бы максимальное

наказание в виде тюремного заключения на срок более одного года. Положения уголовного законодательства Украины, касающиеся отмывания денег (статья 209 Уголовного кодекса), ранее охватывали только предикатные преступления, за которые предусматривалось максимальное наказание в виде тюремного заключения на срок более 3 лет. Это положение не соответствовало международным стандартам и не включало некоторые преступления коррупционного характера – в частности, дачу взятки без отягчающих обстоятельств. Группе мониторинга сообщили, что в мае 2010 г. Верховная Рада одобрила закон, согласно которому этот порог был снижен до одного года. Теперь статья 209 УК предусматривает уголовную ответственность за легализацию (отмывание) доходов от преступлений, за которые предусмотрено наказание лишением свободы на максимальный срок один год и больше. Такое положение соответствует международным стандартам и позволяет квалифицировать гораздо более широкий спектр преступлений, связанных с коррупцией, как предикатные преступления для отмывания денег. Правда, оценить уровень выполнения нового закона у группы мониторинга возможности не было.

В ходе визита в страну представители Украины заявили, что, по их мнению, финансовая разведка Украины – Государственный комитет по финансовому мониторингу – очень успешно сотрудничает с правоохранительными органами. Если это соответствует действительности, то Украине удалось добиться прогресса в части выполнения Рекомендации 31 ФАТФ, в которой как раз содержится призыв наладить такое сотрудничество.

Украина рассматривала и некоторые другие ключевые рекомендации ФАТФ, однако в полной мере они пока не выполнены. Так, например, в Рекомендации 2 ФАТФ призывает страны обеспечить, чтобы за преступление отмывания денег к юридическим лицам применялись меры уголовной, а когда это невозможно – гражданской или административной ответственности. Как уже говорилось выше, закон Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» особо признает юридические лица подлежащими определенному виду ответственности (административной или уголовной) за преступления отмывания денег, совершенные физическими лицами в нарушение статьи 209 Уголовного кодекса Украины. Однако, как уже тоже было отмечено выше, этот закон не планируется ввести в силу до января 2011 года. То же касается и Рекомендации 3 ФАТФ (которая предусматривает конфискацию легализуемого («отмываемого») имущества, доходов от отмывания денег или доходов от преступной деятельности, а также инструментов, используемых или предназначенных для использования в целях совершения таких преступлений, или имущества соответствующей стоимости, без ущемления прав добросовестных третьих лиц): как уже говорилось, всеобъемлющий законопроект о конфискации подготовлен, но пока не приобрел силу закона.

Другим примером является то, что Украина по-прежнему не выполнила Рекомендацию 35 ФАТФ, а именно, до сих пор не выполнила полностью требования ряда международных конвенций, которые она ратифицировала, в том числе Венской конвенции (Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ) и Палермской конвенции (Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности).¹³ 18 мая 2010 г. Парламент Украины принял новую редакцию Закона «О недопущении и противодействии легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма», которая направлена на выполнение соответствующих требований Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности в части недопущения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (статьи 6 и 7 Конвенции). Однако Украина не приняла ясное и однозначное определение основных элементов отмывания денег, которые требуют эти конвенции: "превращение или передача имущества". В противоречие требованиям этих конвенций и рекомендациям МАНИВЭЛ, статья 209 УК

¹³ Украина ратифицировала Венскую конвенцию в 1998 г. и Палермскую конвенцию в 2004 г.

устанавливает уголовную ответственность только за более узкую форму поведения "проведение финансовых операций или заключение сделок". Необходимо расширить это определение в законодательстве и включить любое превращение или передачу имущества, а не только «финансовые операции» и «сделки». Кроме того, Украина не выполнила требование Палермской конвенции, касающееся надлежащей и действенной реализации концепции ответственности юридических лиц за участие в организованной преступности.

Эти примеры, а также недавние страновые отчеты по Украине Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (МАНВЭЛ) показывают, что, хотя Украина и не игнорирует рекомендации ФАТФ, но достаточного прогресса в области их выполнения она все же не достигла. В июньском 2010 г. докладе ФАТФ, касающемся юрисдикций с высоким риском, было указано, что:

«В феврале 2010 г. Украиной на высшем политическом уровне было провозглашено обязательство о сотрудничестве с ФАТФ и МАНВЭЛ в области решения стратегических проблем страны, связанных с обеспечением противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма (далее – ПОД/ФТ). Начиная с этого момента Украина демонстрирует прогресс в области совершенствования своего режима обеспечения ПОД/ФТ, включая принятие нового закона о ПОД/ФТ. Однако ФАТФ считает, что некоторые стратегические недостатки, касающиеся ПОД/ФТ, пока еще имеют место. Украине следует продолжать работу по реализации своего плана действий по устранению этих недостатков, в том числе посредством: (1) решения оставшихся вопросов, касающихся криминализации отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (см. Рекомендацию 1 и Специальную рекомендацию II), и (2) совершенствования и введения в действие надлежащей нормативно-правовой базы для выявления и замораживания активов террористов (см. Специальную рекомендацию III). ФАТФ рекомендует Украине устранить оставшиеся недостатки и продолжить процесс выполнения своего плана действий».

Комитетом экспертов по вопросам оценки мероприятий по борьбе с легализацией средств и финансированием терроризма (MONEYVAL) 1 октября 2010 года утвержден отчет о достигнутом прогрессе Украиной. 22 октября 2010 года (FATF) принял Публичное заявление, в соответствии с которым Украина определена юрисдикцией, имеющей стратегические недостатки в сфере борьбы с отмыванием доходов и финансированием терроризма. С июня Украина предприняла меры по улучшению режима борьбы с отмыванием доходов и финансированием терроризма, включая введение в действие нового Закона о борьбе с отмыванием средств и финансированием терроризма. Однако, FATF отметил, что некоторые из стратегических недостатков в этой сфере остаются не ликвидированными. Украина должна продолжить работу по имплементации плана мероприятий для ликвидации этих недостатков, в том числе: 1) полностью ликвидировать недостатки относительно криминализации отмывания доходов (Рекомендация 1); 2) разработать и внедрить законодательную базу относительно выявления и замораживания активов террористов (Специальная Рекомендация III). FATF призывает Украину ликвидировать указанные недостатки и продолжить процесс реализации Плана мероприятий».

Кроме того, на сегодняшний день Госфинмониторингом осуществляется подготовка проекта Закона Украины относительно выявления и замораживания активов террористов.

В мае 2010 г. Президент Украины подписал Закон Украины от 21.05.2010 г. № 2258-VI «О внесении изменений в Закон Украины «О предупреждении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Этот Закон содержит в себе требования основных международных стандартов в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма: Сорока и Девяти специальных Рекомендаций FATF; Конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма; Конвенции Совета Европы об отмывании, порске, аресте и

конфискации доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма; Директивы Европейского Парламента 2005/60/СС от 26.10.2005 о предотвращении использования финансовой системы с целью отмыwania доходов и финансирования терроризма. В то время как этот закон может содержать положительные элементы, он не выполняет все рекомендации ФАТФ, как указано выше, особенно рекомендацию ФАТФ 35.

Данную рекомендацию Украина в основном выполнила.

Новые рекомендации 2.1 - 2.2

Привести закон об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения в соответствие с международными стандартами и рекомендациями. Обеспечить вступление в силу закона Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» или другого аналогичного закона. Опираясь, по возможности, на помощь квалифицированных международных организаций, запланировать и провести тренинги и разработать письменное методическое руководство и другие рекомендации (как минимум, для работников прокуратуры и судей), касающиеся данного закона и его применения на практике.

В сфере борьбы с отмыwанием денег продолжить усилия по выполнению рекомендаций ФАТФ и МАНИВЭЛ.

2.3. Определение государственного должностного лица

Определение национального должностного лица

Предыдущая рекомендация 7

Гармонизировать понятие должностного лица, используемое в Уголовном кодексе и в Законе о борьбе с коррупцией, таким образом, чтобы это определение распространялось на всех государственных должностных лиц и лиц, выполняющих служебные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая органы местного самоуправления, а также лиц, представляющих интересы государства в коммерческих предприятиях или в правлениях компаний.

В ходе первого раунда мониторинга в 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Украина не выполнила.

Борьбе с коррупцией посвящены два главных законодательных акта: закон Украины «О борьбе с коррупцией» и Уголовный кодекс Украины; первый носит неуголовный характер и, соответственно, предусматривает неуголовные санкции за его нарушение, второй – наоборот. Для целей закона «О борьбе с коррупцией» административную и дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных действий несут следующие лица: государственные служащие, Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министры, министры, народные депутаты Украины, депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутаты сельских, поселковых, городских, районов в городах, районных и областных советов; должностные лица местного самоуправления; военные должностные лица Вооруженных Сил Украины и других образованных в соответствии с законами военных формирований (за исключением военнослужащих срочной службы). Соответственно, для целей данного закона лица, занимающие эти должности, являются «должностными/служебными лицами».

Уголовный кодекс Украины содержит собственное определение «служебного лица», не содержащее ссылок на закон Украины «О борьбе с коррупцией». А именно, в примечании к статье 364 Уголовного кодекса дается определение служебного лица, состоящее из двух частей. В пункте 1 этого примечания указано, что «служебными лицами являются лица, постоянно либо временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие постоянно либо временно на предприятиях, в учреждениях либо организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющие такие обязанности по специальному полномочию». В пункте 2 примечания указано, что «служебными лицами также признаются иностранцы или лица без гражданства, выполняющие обязанности, указанные в пункте 1 настоящего примечания». По всей видимости, определения «служебного лица», содержащиеся в статье 364 Уголовного кодекса, применяются ко всем статьям Раздела 17 Уголовного кодекса (т.е. к статьям 364 - 370), который называется «Преступления в сфере служебной деятельности».

В примечании к статье 368 дается определение более узкой категории должностных лиц, а именно, «служебных лиц, занимающих ответственное положение» и, в силу этого, подлежащих более суровому наказанию, чем остальные служебные лица, в соответствии с положениями статьи 368 (1) и (2); это «лица, указанные в пункте 1 примечания к статье 364, должности которых согласно статье 25 Закона Украины "О государственной службе" отнесены к третьей, четвертой, пятой и шестой категориям, а также судьи, прокуроры и следователи, руководители, заместители руководителей органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, их структурных подразделений и единиц. Служебными лицами, занимающими особо ответственное положение, являются лица, указанные в части первой статьи 9 Закона Украины "О государственной службе", и лица, должности которых согласно статье 25 этого Закона отнесены к первой и второй категориям». Таким образом, в Уголовном кодексе содержится одно определение «служебного лица», состоящее из двух частей, при этом подразумевается (хотя четко об этом нигде не сказано), что оно применяется ко всем статьям и положениям Уголовного кодекса; кроме того, есть также определения двух различных категорий служебных лиц высшего ранга, каждое из которых применяется только к одной статье Уголовного кодекса.

Проект закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» вносит изменение в определение «служебных лиц» в пункте 1 Примечания к статье 364. Согласно этому закону, «служебными лицами» будут считаться лица, которые «постоянно, временно или в силу специальных полномочий осуществляют функции представителей власти или местного самоуправления, а также постоянно или временно занимают в органах государственной власти, местного самоуправления, на государственных или коммунальных унитарных предприятиях, в учреждениях или организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, или выполняют такие функции в силу специальных полномочий, которым это лицо наделяется уполномоченным органом государственной власти, местного самоуправления, центральным органом государственного управления, имеющим специальный статус, полномочным органом или полномочным лицом предприятия, учреждения, организации, судом или законом». Кроме того, этот закон вносит изменения в определение, содержащееся в пункте 2; «служебными лицами» признаются также «должностные лица иностранных государств (лица, которые занимают должности в законодательных, исполнительных, административных или судебных органах иностранного государства, а также другие лица, которые осуществляют функции государства от его имени, в частности от имени государственного органа или государственного предприятия), а также должностные лица международных организаций (работники международной организации или другие лица, уполномоченные, такой организацией действовать от ее имени)».

Эти формулировки являются более совершенными по сравнению с теми, которые содержатся в действующем Уголовном кодексе, так как в последних не вполне четко прописано, кто именно относится к категории национальных должностных лиц, и вообще не упомянуты должностные лица иностранных государств. Но при этом - хотя представители Украины и утверждают обратное, - эти новые определения несколько не гармонизируют понятия «должностного/служебного лица», используемые в Уголовном кодексе и в законе «О борьбе с коррупцией».

В статье 2 закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», который должен вступить в силу 1 января 2011 г., заменив, тем самым, закон «О борьбе с коррупцией», содержится определение субъекта ответственности за коррупционные правонарушения. Это определение включает обширный перечень физических и юридических лиц, и вот как он выглядит: (1) лица, уполномоченные, на выполнение функций государства или органов местного самоуправления, а именно: а) Президент Украины, Председатель Верховной Рады Украины и его заместители, Премьер-министр Украины и другие члены Кабинета Министров Украины, Председатель Службы безопасности Украины, Генеральный прокурор Украины, Председатель Национального банка Украины, Председатель Счетной палаты, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым, Председатель Совета министров Автономной Республики Крым; б) народные депутаты Украины, депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутаты местных советов; в) государственные служащие; г) должностные лица местного самоуправления; д) военные должностные лица Вооруженных Сил Украины и других образованных в соответствии с законами военных формирований; е) судьи Конституционного Суда Украины, профессиональные судьи, народные заседатели и присяжные; ж) лица рядового и начальственного состава органов внутренних дел, налоговой милиции, государственной уголовно-исполнительной службы, органов и подразделений гражданской защиты, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины; з) должностные лица и работники органов прокуратуры, дипломатической службы, таможенной службы, государственной налоговой службы; и) должностные лица и представители других органов государственной власти; (2) лица, которые для целей данного Закона приравниваются к лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или органов местного самоуправления, а именно: а) должностные лица некоторых юридических лиц публичного права; б) члены окружных / территориальных и участковых избирательных комиссий; в) руководители общественных организаций, которые частично финансируются из государственного или местного бюджета; г) помощники-консультанты народных депутатов Украины и других выборных лиц, которые не являются государственными служащими, должностными лицами местного самоуправления, но получают заработную плату за счет государственного или местного бюджета; д) лица, которые не являются государственными служащими, должностными лицами местного самоуправления, но предоставляют публичные услуги (аудиторы, нотариусы, эксперты, оценщики, арбитражные управляющие, независимые посредники или члены трудового арбитража во время рассмотрения коллективных трудовых споров, третейские судьи, а также в установленных законом случаях другие лица); е) должностные лица иностранных государств (лица, которые занимают должности в законодательных, исполнительных, административных или судебных органах иностранного государства, а также другие лица, которые осуществляют функции государства от имени иностранного государства, в частности от имени государственного органа или государственного предприятия); ж) должностные лица международных организаций (работники международной организации или любые другие лица, уполномоченные такой организацией действовать от ее имени); (3) лица, которые постоянно или временно занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, или лица, специально уполномоченные на выполнение таких функций в юридических лицах, а также физические лица – предприниматели; (4) должностные лица юридических лиц, физические лица - в случае получения от них лицами, отмеченными в пунктах 1-2 части первой этой статьи, или, при участии этих лиц, другими лицами неправомерной выгоды; (5) юридические лица - в определенных законом случаях.

Представители Украины утверждают, что, благодаря введению такого определения, закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» гармонизирует определение понятия «должностного/служебного лица», данное в Уголовном кодексе. На самом же деле этот закон не внесет согласованности с Уголовным кодексом в отношении должностных/служебных лиц, являющихся субъектами ответственности за коррупционные правонарушения. Этот закон действительно содержит длинный перечень лиц, подлежащих ответственности, который включает список лиц, уполномоченных выполнять государственные функции или функции местных органов власти, и официальных лиц международных организаций. Этот последний список – а не список лиц, которые имеют отношение к юридическим лицам, или список самих юридических лиц – который можно и нужно включить в список в Уголовном кодексе. В отличие от этого закона, Уголовный кодекс и в своей действующей редакции, и с изменениями, предложенными согласно проекту закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», не содержит такого перечня; в нем есть только относительно короткие определения «служебных лиц», подлежащих определенным видам уголовной ответственности.

Во время визита в страну представители Украины признали, что, кроме принятия законов «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», для выполнения Рекомендации 7 ничего сделано не было. Но и принятие законов тоже не обеспечило действенного выполнения этой рекомендации, поскольку они пока что не вступили в силу и в любом случае не решают тех проблем, о которых в этой рекомендации идет речь.

Данную рекомендацию Украина **не выполнила**

Определение должностных лиц иностранных государств и международных организаций

Предыдущая рекомендация 8

Ввести уголовную ответственность за подкуп должностных лиц иностранных государств и международных организаций, расширив определение «должностного лица» или включив соответствующие специальные положения в Уголовный кодекс.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

В действующем украинском законодательстве отсутствует отдельное положение, которое бы криминализовало коррупционные действия должностных лиц иностранных государств и международных организаций; в Украине нет такого уголовного закона, в котором субъектом ответственности явным образом были бы указаны должностные лица иностранных государств и/или международных организаций. Кроме того, в действующем законодательстве Украины должностные лица иностранных государств и/или международных организаций не включены в категорию «служебных лиц», подлежащих ответственности в рамках уголовного закона.

В параграфе 2 Примечания к статье 364 Уголовного кодекса Украины указано, что «служебными лицами» также признаются иностранцы или лица без гражданства, постоянно либо временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие постоянно либо временно на предприятиях, в учреждениях либо организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющие такие обязанности по

специальному полномочию. Очевидно, здесь имеются в виду не должностные лица иностранных государств и/или международных организаций, а иностранцы или лица без гражданства, занимающие определенные должности или выполняющие функции представителей власти в украинских организациях.

Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», который планируется вести в действие с 1 января 2011 г., изменит определение должностного лица, содержащееся в параграфе 2 Примечания к статье 364. В соответствии с этим новым законом, должностными лицами будут также признаны должностные лица иностранных государств (лица, которые занимают должности в законодательных, исполнительных, административных или судебных органах иностранного государства, а также другие лица, которые осуществляют функции государства от имени иностранного государства, в частности, от имени государственного органа или государственного предприятия) и должностные лица международных организаций (работники международной организации или другие лица, уполномоченные, такой организацией действовать от ее имени). С вступлением этой поправки в силу должностные лица иностранных государств и международных организаций станут субъектом ответственности согласно уголовному закону, включая антикоррупционные статьи 368 и 369 Уголовного кодекса, которые применяются к национальным «служебным лицам» в значении примечания к статье 364. Таким образом, внесение таких изменений в определение должностного лица в полной мере отвечает содержанию Рекомендации 8.

Во время визита в страну представители Украины признали, что, кроме принятия закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», для выполнения Рекомендации 8 ничего сделано не было. Но и принятие этого закона тоже не обеспечило действенного выполнения этой рекомендации, поскольку он пока что не вступил в силу.

Данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

Новая рекомендация 2.3

Обеспечить, чтобы понятие «служебного лица» в украинском законодательстве полностью соответствовало международным стандартам, в том числе путем включения уголовной ответственности за подкуп иностранных или международных должностных лиц. Уточнить применимость содержащегося в Примечании к статье 364 Уголовного кодекса определения «служебного лица» и содержащегося в Примечании к статье 368 Уголовного кодекса определения «служебного лица, занимающего ответственное положение» и «служебного лица, занимающего особо ответственное положение», четко указав, к каким именно статьям Уголовного кодекса применяются эти определения.

Предыдущая рекомендация 10

Внести предложение об установлении уголовной ответственности за несообщение о возможных фактах коррупции должностных лиц, если в результате расследования можно доказать, что факт коррупции действительно имел место и что лица, не сообщившие о нем, были полностью об этом осведомлены.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

В действующем украинском законодательстве не установлена уголовная ответственность за несообщение о преступлениях коррупционного характера. Более того, в настоящее время даже не рассматриваются какие-либо законопроекты, которые бы вводили такую ответственность.

Правда, статья 396 Уголовного кодекса Украины предусматривает уголовную ответственность за укрывательство тяжкого и особо тяжкого преступления (не подлежат такой ответственности члены семьи или близкие родственники лица, совершившего преступление). Таким образом, преступлением является только укрывательство коррупционных преступлений, относящихся к категории тяжких и особо тяжких, т.е. тех, которые наказываются лишением свободы на срок более пяти лет. К этой категории можно отнести несколько видов коррупционных правонарушений, в том числе получение взятки и дачу взятки, если эти деяния совершаются при наличии предусмотренных законом отягчающих обстоятельств. В ходе визита в страну представители Украины сообщили группе мониторинга, что для криминализации поведения, заключающегося в несообщении о правонарушениях коррупционного характера, служат другие положения украинского законодательства. Например, они отметили, что, согласно статье 385 Уголовного кодекса, отказ свидетеля без уважительных причин от дачи показаний по делу о коррупции считается преступлением.

Эти альтернативные положения частично решают те проблемы, которые были затронуты в Рекомендации 10. При этом, однако, группа мониторинга считает, что, даже взятых вместе, этих альтернативных положений все-таки недостаточно, чтобы решить все указанные проблемы. Участники группы мониторинга понимают, что криминализация несообщения не должна быть всеобъемлющей. Но, возможно, было бы целесообразно ввести уголовную ответственность, как минимум, за несообщение в тех случаях, когда лица, не сообщившие о факте коррупционного преступления, были полностью о нем осведомлены, намеренно уклонились от сообщения о нем и были прямо или косвенно обязаны сообщить об этом преступлении, например, в силу своей профессии, занимаемой должности или полномочий.

Кроме того, целесообразно было бы уделить повышенное внимание обязанности государственных служащих сообщать об известных им случаях коррупционных действий уголовного и неуголовного характера. В частности, государственные органы должны рассмотреть возможность организации всесторонней подготовки своих служащих по вопросам выполнения ими этой обязанности, периодически акцентируя внимание служащих как на этой их обязанности, так и на возможности применения уголовных или, как минимум, административных санкций за несообщение.

Данную рекомендацию Украина по-прежнему **не выполнила**.

2.4 – 2.5 – 2.6. Санкции, конфискация и сроки давности привлечения к ответственности

Санкции и сроки давности привлечения к ответственности

Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», который был принят в июне 2009 г. как часть пакета антикоррупционных законов (при этом, согласно положениям этого закона, изначально планировалось, что он вступит в силу 1 января 2010 г.), содержит ряд положений, направленных на выполнение многих элементов Рекомендации 6, связанных с криминализацией коррупции. Однако всех проблем, затронутых в Рекомендации 6, этот закон не решает. В частности, он не предусматривает увеличения наказания за активное и пассивное взяточничество и не увеличивает срок давности привлечения к ответственности по преступлениям коррупционного характера. В то

время как максимальный срок тюремного заключения за активное и пассивное взяточничество без отягчающих обстоятельств - пять лет – может считаться достаточным, наказание за взяточничество с отягчающими обстоятельствами или за повторное совершение этих преступлений по-прежнему остается небольшим относительно основного наказания за основные формы этих преступлений.¹⁴ Срок давности по некоторым правонарушениям коррупционного характера – пять лет по активному и пассивному взяточничеству без отягчающих обстоятельств, например, и всего два года – безусловно, остаются слишком короткими.

Конфискация

Предыдущая рекомендация 9

Выступить с предложением о внесении поправок в Уголовный кодекс, обеспечивающих обязательное применение режима «конфискации доходов» ко всем коррупционным преступлениям и преступлениям, связанным с коррупцией. Обеспечить, чтобы режим конфискации предусматривал конфискацию доходов, полученных в результате коррупции, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные штрафы. Проанализировать промежуточные меры с тем, чтобы повысить эффективность и действенность процедуры идентификации и ареста доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

В действующем законодательстве Украины предусмотрено два механизма конфискации. Первый из них описан в статье 59 Уголовного кодекса: «Наказание в виде конфискации имущества заключается в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного». При этом, однако, непонятно, насколько широко здесь толкуется термин «имущество».¹⁵ В статье 59 также указано, что «конфискация имущества устанавливается за тяжкие и особо тяжкие корыстные преступления и может быть назначена только в случаях, специально предусмотренных в Особенной части Уголовного кодекса». Единственным коррупционным преступлением, предусматривающим

¹⁴ Статья 369 УК устанавливает максимальное наказание за дачу взятки в размере до 8 лет и то только за повторное совершение преступления. Максимальное наказание за получение взятки составляет 10 лет, если оно связано с большими размерами. Статьи 364 и 365 УК устанавливают максимальное наказание до 8 лет при отсутствии серьезных отягчающих обстоятельств.

¹⁵ В соответствии со статьей 190 Гражданского кодекса Украины имуществом как особым объектом считается отдельная вещь, совокупность вещей, а также имущественные права и обязанности. Статья 139 Хозяйственного кодекса Украины определяет, что имуществом признается совокупность вещей и иных ценностей (включая нематериальные активы), которые имеют ценовое определение, изготавливаются или используются в деятельности субъектов хозяйствования и отображаются в их балансе или учитываются в иных определенных законом формах учета имущества этих субъектов. На сегодняшний день уголовное законодательство Украины (с учетом принятого 18 мая 2010 года Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О недопущении и противодействии легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем») устанавливает ответственность за совершения преступлений, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем (статья 209 УК Украины), и за финансирование терроризма (статья 258-5 УК Украины). Наряду с основным наказанием (лишением свободы на определенный срок) за совершение преступления в сфере легализации доходов, полученных преступным путем, назначается дополнительное наказание в виде конфискации доходов или другого имущества, полученных преступным путем. За совершение преступления в сфере финансирования терроризма также предусматривается конфискация имущества.

конфискацию имущества в соответствии со статьей 59, является получение взятки при наличииотягчающих обстоятельств, предусмотренное п.п. 2 и 3 статьи 368 Уголовного кодекса Украины. К сожалению, никакой статистики относительно конфискации имущества в соответствии со статьей 59 не ведется. Конфискация имущества согласно статье 59 не ограничивается только конфискацией доходов от преступной деятельности, и в этом смысле это понятие потенциально является очень широким. Однако статья 59 не допускает конфискацию доходов, которые более не находятся в распоряжении или в собственности осужденного; в этом смысле статья 59 является чересчур узкой, чтобы ее можно было считать в полной мере действенным средством конфискации доходов, полученных в результате преступной деятельности.

Во-вторых, статья 81 Уголовно-процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины) предусматривает возможность конфискации или передачи в собственность государства иным аналогичным образом «вещественных доказательств», которые в статье 78 УПК определены как предметы, которые были орудиями совершения преступления, сохранили на себе следы преступления или были объектом преступных действий, деньги, ценности и другие доходы, нажитые преступным путем, и все другие предметы, которые могут быть средствами для раскрытия преступления и выявления виновных или для опровержения обвинения или смягчения ответственности. Вопрос о вещественных доказательствах, в соответствии со статьей 81 УПК, решается приговором, постановлением или постановлением суда или постановлением органа дознания, следователя, прокурора, о закрытии дела. При этом статья 81 предусматривает, что: а) орудия преступления, которые принадлежат обвиняемому, конфискуются; б) вещи, изъятые из обращения, передаются соответствующим учреждениям или уничтожаются; в) деньги, ценности и другие доходы, нажитые преступным путем, передаются в доход государства; г) деньги, ценности и другие доходы, которые были объектом преступных действий, возвращаются их законным владельцам, а если они не установлены, то эти деньги, ценности и вещи, переходят в собственность государства. Таким образом, статья 81 УПК, по существу, позволяет конфисковать доходы, нажитые преступным путем, но только те из них, которые являются «вещественными доказательствами» по делу. Иначе говоря, статья 81 не допускает какой бы то ни было эквивалентной конфискации – например, конфискации имущества, в которое были обращены доходы, нажитые преступным путем.

В ходе визита в страну украинские представители органов власти смогли привести два случая конфискации значительных активов по делам о коррупции в соответствии с одним из этих двух механизмов. По одному из дел (в коррупции был обвинен судья; в настоящее время дело находится на рассмотрении апелляционной инстанции) арест был наложен на сумму более 1 миллиона украинских гривен. В другом деле три взяточника были задержаны на месте преступления, в результате чего была изъята большая сумма наличных средств.

Оба описанных выше механизма носят ограниченный характер и не предусматривают возможности конфискации доходов от всех коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией. Такая возможность, однако, рассматривается в проекте закона «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины относительно совершенствования процедур осуществления конфискации», который к моменту визита в страну был направлен на экспертизу в Совет Европы. Такой прогресс заслуживает внимания, с той только оговоркой (как уже было в Украине в случаях с антикоррупционным пакетом и реформой Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Украины), что и будущее этого законопроекта, и сроки его принятия, и его окончательная редакция и содержание – не говоря уже о сроках введения его в действие – пока так и не определены.

Этот законопроект вводит в Уголовный кодекс новую статью 96-1. Статья 96-1 предусматривает так называемую «специальную конфискацию», которая применяется в случаях, когда деньги, ценности и другое имущество: а) были получены в результате совершения преступления или

являются доходами от такого имущества; б) предназначались для финансирования и материального обеспечения преступлений или вознаграждения за их совершение; в) были предметом преступления; г) использовались в качестве средства или орудия совершения преступления. В этом законопроекте отсутствуют ограничения, касающиеся видов преступлений, в отношении которых применяется специальная конфискация; в принципе, режим специальной конфискации должен применяться в отношении любых преступлений, включая и коррупционные. Важно отметить, что, когда речь идет об имуществе, которое было получено в результате совершения преступления или является доходами от такого имущества, в тех случаях, когда такое имущество впоследствии было преобразовано в другое имущество, это другое имущество будет подлежать специальной конфискации.

Данный законопроект предусматривает также, что специальная конфискация может применяться даже в случае, когда лицо не подлежит или освобождается от уголовной ответственности или наказания. При этом в законе специально указан один случай, когда это может произойти: имущество, переданное обвиняемым или осужденным другому лицу, подлежит специальной конфискации, если лицо, которое приняло имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий; в этом случае лицо, которое приняло имущество, подлежит специальной конфискации вне зависимости от того, подлежит ли оно уголовной ответственности или наказанию. Но, к сожалению, в этом законопроекте не указано, бывают ли другие ситуации, когда режим специальной конфискации может быть применен несмотря на то, что лицо не подлежит уголовной ответственности, и если да, то каким именно образом должна в этих случаях осуществляться конфискация.

В этом законопроекте также сделана попытка гармонизировать режим специальной конфискации с положениями, касающимися решения вопроса о вещественных доказательствах согласно статье 81 УПК Украины. В законопроекте предусмотрена надлежащая защита от конфискации имущества у его законных собственников или владельцев, а также у жертв преступления и других лиц, имеющих законные права на это имущество.

В ходе визита в страну представители Министерства внутренних дел Украины сообщили группе мониторинга, что МВД намерено выявлять активы, подлежащие изъятию, и располагает для этого необходимыми возможностями. Министерство создало специальное подразделение по расследованию финансовых преступлений и отслеживанию доходов, нажитых преступным путем. Представители МВД признали, однако, что в этой области еще многое необходимо усовершенствовать, и обсудили планы по организации курсов повышения квалификации сотрудников по вопросам ведения финансовых расследований.

Ведется подготовка к применению на практике закона «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины относительно совершенствования процедур осуществления конфискации». Во время визита в страну представители Украины рассказали, что Министерство юстиции организовало для судей, прокуроров и других сотрудников компетентных органов региональные семинары, на которых был рассмотрен текст этого законопроекта, а также практические аспекты его введения в действие. Кроме того, они сказали, что Совет Европы провел для прокуроров семинары по этим вопросам. Они отметили также, что Министерство юстиции подготовило проекты трех законопроектов, которые должны способствовать воплощению этого законопроекта. Как сообщается, эти проекты пока находятся в стадии рассмотрения.

Представители Украины также заявили, что, по их мнению, управлением активами, конфискованными в соответствии с этим новым законом, будет заниматься Исполнительная служба Министерства юстиции, которая в настоящее время отвечает за принудительное исполнение судебных решений. Они отметили также, что в Министерстве юстиции есть служба, которая занимается реализацией активов – таких как недвижимость и автомобили – на аукционах

и специальных торгах, и выразили уверенность, что этот опыт поможет Минюсту в соответствующих случаях надлежащим образом реализовывать конфискованное имущество. Представители Украины, однако, не знали о планах по расширению возможностей Исполнительной службы, которые позволили бы ей заниматься реализацией гораздо большего объема конфискованных активов, которые могут образоваться в результате исполнения этого нового закона.

Во время визита в страну представители Украины признали, что, кроме подготовки этого законопроекта, для выполнения Рекомендации 9 ничего сделано не было. Но подготовка этого законопроекта не обеспечивает действенного выполнения Рекомендации 9, поскольку он пока не был принят и не вступил в силу.

Данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

Иммуниеты

Предыдущая рекомендация 11

Обеспечить, чтобы неприкосновенность, гарантируемая Конституцией некоторым категориям публичных служащих, не препятствовала проведению расследования и преследования актов взяточничества. Конкретизировать порядок лишения иммунитета от уголовного преследования и рассмотреть возможность отмены предусмотренного законом требования о получении санкций на лишение иммунитета в случаях, когда лицо задержано на месте преступления.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

Различными категориями иммунитета (неприкосновенности) от уголовного преследования и даже от расследования пользуются Президент, члены Верховной Рады (народные депутаты Украины) и судьи. Для каждой из этих категорий иммунитет ограничен определенными рамками и/или сроком действия, но все равно является достаточно значительным. Неприкосновенность этих категорий лиц не ограничивается только аспектами их профессиональной деятельности; наоборот, она действует вне зависимости от обстоятельств, в которых произошло то преступное деяние, которые вменяются в вину лицу, пользующемуся иммунитетом.

Неприкосновенность Президента Украины считается неотъемлемым элементом его конституционного статуса, обеспечивающим действенное и беспрепятственное исполнение им своих полномочий. Неприкосновенность Президента является абсолютной на время исполнения им своих полномочий и не может быть отменена, приостановлена или ограничена. В отношении Президента, пока он находится на своем посту, не могут быть возбуждены ни уголовное преследование, ни даже какие-либо следственные действия в соответствии с УПК. Согласно статье 111 Конституции Украины, Президент Украины может быть смещен с поста Верховной Радой Украины в порядке импичмента в случае совершения им государственной измены или иного преступления. Как уже было отмечено выше, в отношении Президента, пока он пребывает в должности, не может быть инициировано обычное уголовное расследование в порядке, предусмотренном УПК, с тем чтобы рассмотреть вопрос об импичменте. Вместо этого, согласно статье 111, для проведения расследования Верховная Рада Украины создает специальную временную следственную комиссию, в состав которой включаются специальный прокурор и специальные следователи. После того как Президент оставляет свой пост – будь то в порядке импичмента или по иным основаниям, - он лишается неприкосновенности от уголовного

расследования и преследования, даже за действия, совершенные в период его нахождения на посту.

Иного рода неприкосновенность у народных депутатов. Так, согласно части третьей статьи 80 Конституции Украины, народные депутаты Украины не могут быть без согласия Верховной Рады Украины привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы. Термин «привлечен к уголовной ответственности», в соответствии с решением 1999 г. Конституционного Суда Украины, означает «обвинен в совершении преступления». Кроме того, согласно статье 27 закона Украины «О статусе народного депутата Украины», некоторые важные методы ведения следствия – например, обыск служебного помещения народного депутата, прослушивание телефонных разговоров, - допускаются только в случае, когда Верховной Радой Украины дано согласие на осуществление таких действий. Соответственно, для ареста народного депутата и его преследования в судебном порядке, а также для применения многих методов ведения следствия необходимо получить согласие Верховной Рады.

Неприкосновенность судей отличается от неприкосновенности, которой пользуются Президент и народные депутаты. Согласно статье 126 Конституции Украины, судья не может быть без согласия Верховной Рады Украины задержан или арестован до вынесения обвинительного приговора судом. На самом деле за последние 15 лет имело место всего несколько случаев, когда судьи были арестованы за взяточничество или другие правонарушения коррупционного характера. Тот факт, что неприкосновенность судей применяется столь широко, вызывает озабоченность. И хотя во многих случаях в ее основе действительно лежат веские причины, но если бы судей лишали иммунитета почаще, это было бы вполне оправданно, потому что воспринимаемое и фактическое отсутствие подотчетности украинских судей в связи с коррупцией, возможно, является самой серьезной коррупционной проблемой Украины.

Помимо положений статьи 126 Конституции, некоторые законы также могут давать (даже не «могут», а фактически дают) судьям некоторые гарантии, имеющие характер иммунитета. Такими законами являются оба предыдущих закона, а также новый закон Украины «О судебной системе и статусе судей», принятый 7 июля 2010 г. Группа мониторинга ознакомилась с новым законом Украины «О судебной системе и статусе судей», который вступил в силу только после визита в страну. Судя по тому, что собой представляет это закон, он едва ли вносит какие-то существенные изменения в предыдущий закон в части вопросов материального права и процессуальных вопросов, касающихся неприкосновенности судей. Так, согласно статье 48 этого нового закона, судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или административного правонарушения, должен быть незамедлительно отпущен после установления его личности. В новом законе сохраняется прежний принцип, в соответствии с которым, независимо от иммунитета и без его нарушения, расследование в отношении судьи может быть начато Генеральным прокурором или его заместителем. Соответственно, в отношении судьи могут быть начаты и следственные действия, правда, некоторые следственные действия, применение которых ограничивает права и свободы судьи, могут применяться, как и следует, только по решению суда.

Несмотря на то, что законодательство не препятствует возможности лишения народного депутата Украины и/или судьи иммунитета, ясный и четкий законодательный порядок осуществления этой процедуры отсутствует. Согласно информации, предоставленной украинскими властями, главой 35 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» установлен порядок рассмотрения вопросов о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест народного депутата Украины, задержание или арест судьи. Глава 35 определяет ряд полезных процессуальных правил относительно снятия иммунитета народных депутатов и судей. Но необходимо принять дополнительные положения относительно необходимого уровня

доказательств для снятия иммунитета и правила относительно предоставления закрытой информации и доказательств сторонам, которые участвуют в процедуре снятия иммунитета.

Во время визита в страну представители Украины признали, что порядок лишения иммунитета в законодательстве четко не прописан. Они заявили также, что в настоящее время на рассмотрении находятся проекты законов, в которых рассматривается вопрос о порядке лишения иммунитета в определенных обстоятельствах. Кроме того, они выразили мнение, что в новом УПК, проект которого сейчас разрабатывается, этот порядок будет прописан. Группа мониторинга не имела возможность изучить проекты этих законов и предлагаемые изменения в новом УПК. Предполагая, что эти проекты законов находятся на стадии разработки и рассмотрения, украинские официальные лица таким образом подтверждают, что дополнительные разъяснения в этой области необходимы, и они работают над такими разъяснениями.

За период, по которому проводится оценка, случаев лишения иммунитета членов Верховной Рады в целях возбуждения в отношении таких лиц преследования по делам о коррупции, не было. Кроме того, не было предпринято никаких мер к тому, чтобы отменить требование, согласно которому для лишения иммунитета в случаях, когда нарушитель закона задержан на месте преступления, необходимо получить согласие Верховной Рады Украины.

Во время визита в страну представители Украины признали, что, кроме подготовки вышеупомянутых законопроектов, для выполнения Рекомендации 11 ничего сделано не было. Но эти законопроекты не обеспечили действенного выполнения Рекомендации 11, поскольку они пока не были приняты и не вступили в силу.

Данную рекомендацию Украина **не выполнила**.

Новые рекомендации 2.4 - 2.5 - 2.6

Внести в Уголовный кодекс поправку, обеспечивающую обязательное применение «конфискации доходов» ко всем коррупционным преступлениям и преступлениям, связанным с коррупцией. Обеспечить, чтобы режим конфискации предусматривал конфискацию доходов, полученных в результате коррупции, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные штрафы. Принять меры по обеспечению эффективности и возможности использования процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.

В приоритетном порядке рассмотреть эффективность законодательства и правил, касающихся неприкосновенности судей и членов парламента, с целью обеспечения того, чтобы процедуры снятия неприкосновенности были прозрачны, действенны и основаны на объективных критериях, и не могли быть неверно использованы.

Ограничить в некоторой степени иммунитет судей и народных депутатов, например путем введения функционального иммунитета и разрешения ареста в случаях, когда лицо задержано на месте преступления.

Уточнить, в какой мере могут применяться некоторые или все методы ведения следствия в отношении лица, которое во время проведения следствия пользуется иммунитетом от ареста и/или уголовного преследования.

2.7 Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Предыдущая рекомендация 13

Содействовать обеспечению действенной международной взаимной правовой помощи в расследовании и преследовании коррупционных дел.

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Украина в **основном выполнила**.

Согласно украинскому законодательству, в отношении оказания взаимной правовой помощи действует общее требование, касающееся необходимости обоюдного признания соответствующего деяния преступлением. Это является нормой, общеприменимой ко всем уголовным преступлениям, которые могут быть основанием для выдачи преступника. Однако требований об обоюдной криминализации в отношении поручений о сборе доказательств в украинском законодательстве нет.

Что касается принципа взаимности, то при оказании взаимной правовой помощи Украина применяет его избирательно, в зависимости от конкретного случая, и установленного порядка его применения в законодательстве не предусмотрено. Было указано, что принцип взаимности обычно является элементом соглашений об экстрадиции.

В украинском законодательстве отсутствует определение понятия «политическое преступление», и, так же как и в случае с принципом взаимности, здесь все решается в зависимости от конкретного случая. Существует общее понимание, что совершение особо тяжкого преступления (например, преступления против жизни) политическим преступлением считаться не будет.

Украинское законодательство допускает эпизодическое сотрудничество, осуществляемое не на базе соответствующих договоров, а только по конкретным делам. Такое сотрудничество осуществляется исключительно международным департаментом Генеральной прокуратуры.

Украина не ратифицировала Второй протокол к Европейской Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и поэтому не готова в полном объеме применять все специальные меры, требуемые этим протоколом – например, создание совместных следственных групп или проведение видеоконференций, - поскольку в украинском законодательстве отсутствуют специальные положения по этим вопросам. Украине следует также рассмотреть возможность получения аналогичных запросов для применения специальных мер как элемента соблюдения Конвенции ООН против коррупции.

В Украине не ведется консолидированная статистика, касающаяся запросов о взаимной правовой помощи по делам о коррупции, поскольку ответственность за сбор таких данных поделена между двумя органами. Однако украинские власти утверждают, что ими получено очень мало запросов о взаимной правовой помощи по делам о коррупции. За последние три года они не получили ни одного запроса о взаимной правовой помощи в связи с конфискацией.

Данную рекомендацию Украины в **основном выполнила**.

Новая рекомендация 2.7

Содействовать обеспечению действенной взаимной правовой помощи в расследовании и преследовании коррупционных дел. Рассмотреть вопрос о ратификации Второго протокола к Европейской Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и внести в законодательство необходимые изменения, предусматривающие включение в него специальных мер, требуемых данным Протоколом, и, в более отдаленной перспективе, Конвенцией ООН против коррупции.

2.8 Правоприменение, толкование и процедуры

Предыдущая рекомендация 5

Гармонизировать и уточнить взаимосвязь между нарушениями положений Уголовного кодекса и Закона «О борьбе с коррупцией».

Украина **не выполнила** данную рекомендацию в ходе первого раунда мониторинга.

Законодательство Украины предусматривает запрет определенных коррупционных деяний, что установлено двумя различными правовыми актами: положениями Уголовного кодекса и Законом Украины «О борьбе с коррупцией». Закон «О борьбе с коррупцией» предусматривает административную и дисциплинарную ответственность со ссылкой на то, что уголовная или гражданская ответственность за коррупционные действия подпадают под положения других видов законодательства. И действительно, уголовная ответственность предусмотрена положениями Уголовного кодекса страны.

Уголовный кодекс не устанавливает определение коррупции и список коррупционных деяний. Украинские власти проинформировали группу мониторинга о ряде конкретных нарушений, которые рассматриваются украинскими юристами как коррупционные деяния. Однако указанный список не установлен законом или каким-либо официальным документом и оставляет за своими рамками целый ряд преступлений, которые группа мониторинга рассматривает в качестве коррупционных деяний: например, положения статей 369 (дача взятки) и 354 (получение незаконного вознаграждения сотрудником государственного предприятия, учреждения или организации) Уголовного кодекса.

Напротив, статья 1 Закона «О борьбе с коррупцией» содержит определение коррупции как действия лиц, уполномоченных действовать от имени государства, которые направлены на незаконное использование предоставленных им полномочий в целях получения материальных ценностей, услуг, привилегий или других выгод. Закон далее определяет коррупционные деяния как незаконное получение материальных выгод посредством исполнения официальных обязанностей или получение кредитов, займов или ценных бумаг посредством использования незаконных преференций лицом, уполномоченным действовать от имени государства.

Статья 7 указанного Закона предусматривает применение административных и дисциплинарных санкций, а не уголовной ответственности, и это представляет проблему, поскольку может возникнуть искушение использовать менее справедливый и эффективный способ борьбы с преступным поведением исключительно при помощи административных и дисциплинарных взысканий даже в случаях, когда надлежало бы применить более серьезные санкции уголовного характера.

Кроме того, отмечаются расхождения между положениями Закона «О борьбе с коррупцией» и Уголовного кодекса в части того, какие государственные служащие подлежат наказанию за коррупционное поведение. Закон устанавливает, что такого рода санкции распространяются на государственных служащих и народных депутатов, а в Уголовном кодексе установлено совершенно иное определение подлежащих наказанию за коррупцию служебных лиц. Несмотря на то, что оба документа по большей части охватывают один и тот же круг служащих, это невозможно сразу уяснить в силу того, что формулировки указанных определений значительно разнятся.

Украинские власти полагают, что указанная в приведенной выше рекомендации проблема будет решена Законом Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». Этот закон был принят в июне 2009 г. как часть пакета антикоррупционного законодательства, однако дата его введения в действие уже несколько раз откладывалась и в настоящее время отнесена на 1 января 2011 г. Группа мониторинга также проанализировала ряд находящихся на рассмотрении изменений в указанный Закон.

Когда и если Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» (с изменениями или без них) вступит в силу, он обеспечит лишь частичное выполнение предыдущей рекомендации 5 и в некотором смысле даже обострит упомянутую выше проблему. Во-первых, он не снимает противоречия между применением административных взысканий и уголовных санкций и не устраняет искушения неправомерно использовать первые, а не последние. Закон определяет «коррупционное нарушение» как действие, которые влекут за собой наступление уголовной ответственности, и устанавливает, что служащие, подпадающие под его действие, подлежат уголовному, административному, гражданскому или дисциплинарному наказанию. Следовательно, представляется, что, как и прежний закон, новый побуждает к использованию видов наказания, альтернативных уголовному, - даже в тех случаях, когда последние были бы более эффективны. Таким образом, может иметь место искушение пойти более простым путем и использовать административные или дисциплинарные взыскания, а не более сложным, но одновременно и более эффективным путем, который предусматривает уголовное преследование.

С этой точки зрения, возникает существенный вопрос о том, должен ли режим «административных» коррупционных правонарушений существовать в принципе. Представляется целесообразным возможная ликвидация подобного режима в свете избыточного использования административных санкций в ущерб уголовным и в связи с тем фактом, что, вероятно, этот режим, противоречит международным конвенциям, которые требуют установления уголовной ответственности за коррупцию. С другой стороны, административные санкции могут быть адекватными для некоторых случаев неправомерного поведения, которые не дотягивают до криминальных деяний, но за которые все равно стоит предусмотреть ту или иную форму наказания.

Вдобавок, Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» не устраняет разночтений с положениями Уголовного кодекса в части субъектов ответственности за коррупционные деяния. В Законе приведен длинный список лиц, которые при различных условиях могут подпадать под ответственность – дисциплинарную, административную или уголовную. Тогда как и нынешняя версия Уголовного кодекса, и предлагаемые изменения к нему не содержат подобного списка, но лишь довольно краткие определения украинских и иностранных служебных лиц, подпадающих под действие уголовного закона. Это разночтение ведет к отсутствию последовательности и неясности. Неясность усиливается положением закона, согласно которому к лицам, указанным в списке, "могут быть применены уголовные санкции за совершение уголовных преступлений". Это положение неверно определяет список лиц, к которым могут быть применены уголовные санкции, поскольку в Уголовном кодексе содержится свое определение, и поскольку служащие, подпадающие под действие Закона «О принципах предупреждения и борьбы с коррупцией», не подпадают под действие положений уголовного законодательства автоматически, но лишь в пределах, установленных Уголовным кодексом.

При этом ни Закон «О борьбе с коррупцией», ни Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» (включая и предлагаемые изменения к нему) не решают проблему ключевого компонента взаимосвязи уголовных правонарушений с административными/дисциплинарными правонарушениями, а именно порядок и критерии, в соответствии с которыми государственные органы принимают решение о том, как квалифицировать данное нарушение (нарушения). Наличие подобных процедур и критериев

может оказаться бесценным в случае, когда потенциально можно установить наличие обоих типов нарушений. Критерии могли бы стать основным предметным руководством для представителей государства в процессе квалификации деяний, а процедуры – способствовать обеспечению справедливого и эффективного применения этих критериев. Добросовестное использование строго определенных критериев и четко установленных процедур привело бы к сокращению вероятности принятия произвольного или пристрастного решения в отношении того, какой тип нарушения следует применить, а также обезопасить самих представителей власти от несправедливых обвинений в том, что их решения в действительности носили пристрастный, произвольный или каким-либо другим образом злоупотребляющий дискреционными полномочиями характер.

Из взятых вместе статей 94, 97 и 98 Уголовно-процессуального кодекса следует, что органы прокуратуры должны возбудить уголовное дело в случае, когда им становится известно об основаниях, которые позволяют предполагать, что было совершено преступление. Это, похоже, сделано для того, чтобы представители правоохранительных органов рассматривали все предполагаемые коррупционные действия, которые могут подпадать под положения уголовного законодательства, как уголовные деяния. Однако, как указывалось выше, представители украинских властей признали, что уголовные действия коррупционного характера зачастую влекут за собой лишь административные санкции.

Вместо того, чтобы требовать от органов прокуратуры возбуждения уголовных дел в каждом возможном случае, что ведет к скрытому игнорированию такого требования и несанкционированному, неконтролируемому, неподотчетному и зачастую циничному использованию дискреционных полномочий, позволяющих прибегать к административным санкциям, а не уголовному наказанию, украинские власти могут рассмотреть возможность реализации подхода, который реально позволяет правоохранительным органам применять прозрачные, поддающиеся контролю дискреционные полномочия в части решений о том, какого рода механизмы правоприменения – уголовного, административного, гражданского или дисциплинарного – следует использовать с учетом всех соответствующих обстоятельств. Подобного рода подход мог бы содействовать обеспечению того, что в каждом конкретном случае будут использованы соразмерные виды наказаний и что ресурсы правоохранительной системы используются там, где в них есть наибольшая потребность. С этой целью, украинские власти могли бы разработать руководство по использованию прозрачной и контролируемой дискреции для определения механизма правоприменения в конкретных случаях. Это руководство может использовать принцип статьи 9, которая рассматривается ниже. Согласно этому принципу можно рекомендовать применять уголовную ответственность, когда это возможно, и административную, когда применение уголовной ответственности невозможно. Или, руководство может рекомендовать проводить оценку относительной важности различных факторов в каждом случае: (1) приоритеты Украины в области борьбы с преступностью; (2) природа и серьезность преступления; (3) ожидаемый сдерживающий эффект уголовного преследования; (4) личная вина лица в совершении преступления; (5) предыдущие уголовные или административные нарушения, совершенные этим лицом; (6) готовность лица сотрудничать с властями; (7) ожидаемая суровость наказания; (8) воздействие уголовного преследования на других лиц.

В пакете антикоррупционного законодательства видны попытки разделения правонарушений на уголовные и административные с помощью такого критерия, как размер неправомерно полученной выгоды. Коррупционные правонарушения административного характера, которые были непосредственно включены в Кодекс административных правонарушений, - это такие правонарушения, которые приводят к получению неправомерной выгоды, не превышающей 5-ти не облагаемых налогом минимальных зарплат. В то же время Уголовный кодекс, с изменениями в виде указанного пакета антикоррупционного законодательства, не устанавливает, что правонарушение (например, получение взятки/неправомерной выгоды) приобретает уголовный

характер при размере взятки, превышающем 5 не облагаемых налогом минимальных зарплат. Следовательно, в данном случае в законодательстве имеется лазейка, и подготовленные Министерством юстиции дополнения к указанному пакету законодательных инициатив призваны устранить ее.

Разделение правонарушений на уголовные и административные по такому признаку, как размер полученной выгоды, некорректен, поскольку подобная выгода может носить нематериальный, неденежный характер (что следует из определения неправомерно полученной выгоды, представленного в Кодексе административных правонарушений).

Кроме того, статья 11 § 2 Уголовного кодекса Украины позволяет не применять уголовное преследование за малозначимые нарушения («В то время как действие или бездействие могут, согласно положениям данного Кодекса, включать какие-либо элементы, которые подпадают под действие Кодекса, они могут не являться преступлениями если они не представляют общественной опасности, т.е. не нанесли и не могли нанести значительного ущерба какому-либо физическому или юридическому лицу, обществу или государству»). Статья 9 Кодекса административных правонарушений говорит, что административная ответственность применяется, когда в связи с природой правонарушения, действия не подпадают под уголовную ответственность. Во время посещения страны, представители украинских правоохранительных органов отметили, что на практике административная ответственность применяется даже в случаях, когда должна существовать уголовная ответственность.

В то время как действующее уголовное законодательство не предусматривает разделения понятий незначительного и тяжкого уголовного правонарушения (например, проступков и преступлений), на практике «административные правонарушения» до некоторой степени заменили собой уголовные проступки, но неправильным способом, поскольку многие «административные нарушения» по своей природе не являются административными, предусматривают уголовные по своей сути санкции, например, арест, а также не предусматривают эффективного порядка их расследования и гарантий справедливого отправления правосудия. В целом, административное законодательство Украины относится к советским временам 80-ых годов прошлого века. Поэтому было бы преждевременно исключать административные коррупционные правонарушения, поскольку нежелательно заменять их существующими составами уголовных преступлений, которые не позволяют дифференцировать уровень уголовной ответственности. Существующие в настоящее время составы уголовных преступлений могут повлечь очень суровые последствия, такие, как тюремное заключение и судимость, и будет неправильно и непропорционально карать в уголовном порядке за мелкие правонарушения. В 2008 г. Президент Украины утвердил Концепцию реформирования уголовной юстиции, которая включает пересмотр норм Кодекса административных правонарушений посредством удаления из него всех правонарушений неадминистративного характера, разделение уголовных правонарушений на мелкие и тяжкие, а также установление более мягкого наказания за мелкие уголовные правонарушения. Эту концепцию можно рассматривать как среднесрочную реформу. В то же время следует разделить правонарушения на административные и уголовные более адекватным образом, чем это сделано сегодня.

Группа мониторинга признает, что дискреция при выборе административных и уголовных процедур включает тектонический сдвиг в общей совокупности теоретических и практических взаимосвязей между уголовной и административной ответственностью, которые по сути не ограничиваются лишь коррупцией, но затрагивают и многие другие области национального законодательства. Несмотря на это, нельзя переоценить те реальные, практические проблемы, которые подобная дихотомия порождает для эффективного расследования и уголовного преследования по делам о коррупционных правонарушениях.

В дополнение к отсутствию четких критериев и порядка разграничения уголовной, административной и прочих видов ответственности, связанных с коррупцией, в сфере наказания за нарушение административного законодательства наблюдаются определенные недочеты.

В соответствии со ст. 4 Закона «О борьбе с коррупцией» список ведомств, уполномоченных противостоять ей, включает Министерство внутренних дел Украины, налоговую милицию, Службу безопасности Украины, а также прочие органы и подразделения, созданные в указанных целях. Однако ни в данном Законе, ни в других законодательных актах не содержится более детализированного разделения полномочий указанных ведомств при применении ими административных санкций. В ходе визита группы мониторинга в Украину национальные власти признали факт отсутствия разделения полномочий между указанными ведомствами и то, что на практике санкции налагаются тем из них, которое получает материалы, информацию или жалобу о нарушении закона.

Существующее на практике неписаное разделение полномочий проистекает из основных или прочих функций или полномочий данного учреждения. Принимая во внимание размеры территории страны, численность ее населения и размеры государственного аппарата, можно предположить, что подобное количество государственных ведомств и нечеткое разделение их полномочий в некотором смысле можно понять.

С другой стороны, указанное нечеткое разделение полномочий может приводить к недопониманию между ведомствами, дублированию функций и в самом худшем случае – к невыполнению ими своих задач. Примечательно, что в настоящее время непонятно, какое ведомство отвечает за расследование случаев административных нарушений, совершаемых высшими чиновниками: парламентариями, министрами, главами ведомств, т.п. Опыт показывает, что четкое разделение задач, ответственности и функций позволяет экономить ресурсы, повышать профессиональный уровень и квалификацию персонала и сделать процессы управления более эффективными. Четкое разделение функций также является более понятным для граждан, которые рассматривают возможность подачи жалоб о коррупции.

Другая проблема – чересчур короткий срок давности по случаям административной ответственности. В соответствии со статьей 38 Кодекса об административных правонарушениях, для дел административных правонарушений, подведомственных суду, срок применения административного взыскания составляет три месяца после совершения подобных правонарушений. Такое ограничение подрывает действенность административной ответственности за коррупцию.

В ходе посещения Украины группой мониторинга власти страны признали, что для выполнения рекомендации 5 не было сделано ничего, за исключением принятия Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». Однако принятие указанного закона не означает эффективной реализации указанной рекомендации, поскольку закон не применялся и в любом случае он неспособен устранить проблемы, указанные в рекомендации.

Украина **не выполнила** данную рекомендацию

Новая рекомендация 2.8.

Продолжить реформу соотношения между административным и уголовным законодательством и обеспечить, чтобы, невзирая на существование административной ответственности, взяточничество и другие соответствующие правонарушения подлежали неукоснительному расследованию, преследованию и наказанию согласно положениям уголовного права. Кроме того, рассмотреть необходимость снижения количества органов, имеющих полномочия по применению административных санкций, и

четко разделить их полномочия в данной области.

2.9. Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы

Предыдущая рекомендация 4

Сконцентрировать раздробленные в настоящее время усилия правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией и создать специализированные оперативные антикоррупционные подразделения, рассмотреть возможность создания национального специализированного органа по борьбе с коррупцией, уполномоченного и специализирующегося на выявлении, расследовании и уголовном преследовании коррупционных правонарушений. Подобное подразделение может быть как структурно обособленным, так и отдельным органом существующего в настоящее время правоохранительного органа и/или прокуратуры. Помимо работы по действительно важным случаям коррупции, одной из ключевых задач подобного подразделения станет повышение уровня межведомственного сотрудничества правоохранительных структур, органов безопасности и финансового контроля при расследовании случаев коррупции (например, посредством принятия четких правил обмена информацией, включая совместные подходы в сложных для расследования случаях, т.п.). Обеспечить должный уровень интеграции в эти процессы субнациональных (областного и местного) уровней правоохранительных органов.

В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Со времени проведения первого раунда мониторинга Украина не провела реформирования национальных правоохранительных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией. Как и прежде, в стране существуют несколько ведомств, участвующих в борьбе с коррупцией, а также ответственных за выявление коррупционных правонарушений, их расследование и уголовное преследование. Это Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Служба безопасности, налоговая милиция и Служба правопорядка Вооруженных Сил Украины.

В министерстве внутренних дел насчитывается в общей сложности 840 оперативных сотрудников, специализирующихся на выявлении, расследовании коррупционных преступлений и уголовном преследовании лиц, их совершивших. Помимо этого, в структуре Главного управления по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел было создано Антикоррупционное бюро, а в Службе безопасности Украины существует Главное управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Эти подразделения ответственны за выявление связанных с коррупцией преступлений; они собирают, проверяют и регистрируют информацию о совершенных коррупционных деяниях и принимают решение в отношении указанных деяний посредством составления административных протоколов или передают собранные материалы в органы прокуратуры, наделенные полномочиями возбуждать уголовные дела.

В соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса, прокуратура является главным органом по надзору за досудебным следствием и по проведению расследования уголовных дел. В настоящее время деятельность прокуратуры регулируется Законом о прокуратуре 1991 г. Данным Законом не предусматривается специализация работников прокуратуры в сфере борьбы с коррупцией. В составе прокуратуры работают и прокуроры, и следователи, которые, в частности, расследуют связанные с коррупцией дела. Помимо этого, Служба безопасности Украины и другие правоохранительные органы могут самостоятельно осуществлять уголовное расследование определенных видов коррупционных правонарушений, если последние были выявлены в ходе

следствия, начатого этими органами. Статьей 117 Уголовно-процессуального кодекса установлен порядок разрешения споров относительно следственной юрисдикции. Вдобавок, каждый правоохранительный орган располагает собственным подразделением внутренних расследований, наделенным правом предупреждать, выявлять и расследовать коррупцию внутри данного правоохранительного органа.

Учитывая размеры страны и ее исторический опыт, возможно, наличие системы, состоящей из нескольких правоохранительных органов, вовлеченных в борьбу с коррупцией, является разумным. Однако реализация данной модели в ее сегодняшнем виде затрудняется дублированием и дроблением соответствующих функций, в особенности в области оперативной и следственной работы, которые порой трудно поддаются надзору и координации. В рамках этой модели не существует четко определенного ведомства - координатора борьбы с коррупцией. В результате в рамках этой модели невозможно охватить все виды связанных с коррупцией правонарушений, все категории государственных служащих, возникает риск перехлестов и дублирования усилий, а также невозможно планировать и распределять усилия правоохранительных органов по концентрированию на наиболее опасных видах коррупции, например, коррупции в высших эшелонах власти. Имеющиеся в наличии данные статистики правоохранительных органов подтверждают отсутствие случаев расследования дел по коррупции в высших органах государства, что также порождает вопросы относительно независимости самих правоохранительных органов.

Дискуссии о создании отдельного антикоррупционного правоохранительного органа ведутся уже давно. В 2008 г. указом Президента была принята Концепция реформирования системы уголовной юстиции, которая, в частности, содержит идею создания специализированного следственного антикоррупционного ведомства, а также специализированных прокуроров в области коррупции. В июле 2009 г. группа народных депутатов внесла в парламент проект Закона «О Национальном бюро по антикоррупционным расследованиям Украины». В законопроекте содержатся предложения по созданию нового отдельного органа с функциями выявления и расследования коррупции в высших эшелонах власти. Законопроект в целом представляет жизнеспособную модель специализированного антикоррупционного правоохранительного органа, которая соответствует международным стандартам. В апреле 2010 г. парламентский Комитет по борьбе с организованной преступностью и коррупцией рекомендовал принять данный законопроект в первом чтении, но в дальнейшем прогресса в принятии данного законопроекта не наблюдалось.

Украина по-прежнему **не выполнила** данную рекомендацию.

Предыдущая рекомендация 24

Обеспечить, чтобы при проведении следствия и уголовного преследования коррупционных правонарушений компетентные органы располагали соответствующими знаниями в финансовой сфере (либо посредством приема на работу экспертов области финансов и аудита, либо посредством обеспечения полноценного сотрудничества с соответствующими экспертами из других государственных органов).

В процессе первого раунда мониторинга, по мнению экспертов, Украина **частично выполнила** данную рекомендацию.

Со времени проведения первого раунда мониторинга украинские власти не представили никакой новой информации относительно квалификации в финансовой области. Согласно полученной от них информации, правоохранительные органы располагают определенными знаниями в финансовой сфере, что обеспечивается тем, что некоторые сотрудники этих органов имеют образование и опыт в области финансов и/или экономики; правоохранительные органы имеют возможность привлекать, если требуется, экспертов в области финансов; кроме того, они могут

запрашивать о содействии и сотрудничестве другие государственные органы, которые могут обладать соответствующими знаниями и опытом, например, финансовые инспекции и ревизионные подразделения.

Мало что известно о реальном потенциале правоохранительных органов в части расследования сложных финансово-экономических вопросов, отслеживания денежных потоков, в том числе сложных финансовых транзакций в Украине и за рубежом, которые обычно используются в случаях коррупции. Как сообщается, при рассмотрении дел о коррупции суды не принимают косвенные доказательства и по-прежнему в основном полагаются на изъятые наличные средства как основной вид улик; следовательно, от соответствующих финансовых расследований пользы может быть немного.

В ходе визита группы мониторинга представители правоохранительных органов указывали на необходимость соответствующих ресурсов для выполнения поставленных перед ними задач. Служба безопасности Украины сообщила, что соответствующие оперативные потребности ведомства финансируются примерно на 50%. Кроме того, была получена информация о том, что уровень заработной платы сотрудников правоохранительных органов порождает серьезные сомнения в том, что при его сохранении будет возможно привлекать новых сотрудников, мотивировать личный состав и повышать его профессиональные умения и навыки. Вдобавок, такой уровень жалования чреват коррупционными рисками.

Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Новая рекомендация 2.9.

Обеспечить, без дальнейшего промедления, эффективную антикоррупционную специализацию в правоохранительной системе путем создания на основе закона автономного специализированного антикоррупционного следственного органа, структурно независимого от существующих правоохранительных органов и органов безопасности, нацеленного на борьбу с коррупцией в высших эшелонах власти и наделенного соответствующими гарантиями независимости, полномочиями и ресурсами в соответствии с международными стандартами и передовым международным опытом.

3. Предупреждение коррупции

3.1. Институты по предупреждению коррупции

Вопросы, связанные с институтами по предупреждению коррупции, рассматриваются в Разделе 1.6 отчета «Специализированный орган по вопросам антикоррупционной политики и координации ее реализации».

3.2. Добропорядочность публичной службы

Действующий Закон «О государственной службе» был принят в 1993 г. и, в целом, устарел. В 2007 г. Главное управление государственной службы разработало проект нового закона, но он так и не был принят. Попытки реформировать различные элементы законодательства, связанного с добропорядочностью на публичной службе, предпринимались неоднократно: законопроект о добропорядочном поведении лиц, уполномоченных на исполнение функций государства и местного самоуправления, был отклонен парламентом в 2009. Были также разработаны несколько законопроектов и правил в области конфликта интересов, но они также не были приняты. Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» был принят в июне 2009 г. и ожидается, что он вступит в силу в январе 2011 г. Закон содержит ряд положений в части этических норм для государственных служащих и предупреждения конфликта интересов. Данный Закон содержит ряд недостатков, унаследованных от старого законодательства, и не предусматривает механизма его имплементации. В целом, представляется, что, несмотря на многие усилия, которые служат подтверждением важности данной проблемы, Украине со времени проведения первого раунда мониторинга не удалось обеспечить сколько-нибудь существенного продвижения в вопросе совершенствования системы добропорядочности в сфере публичной службы.

Предыдущая рекомендация 14

Оказать поддержку деятельности Главного управления государственной службы по проведению обучающих антикоррупционных мероприятий общего характера для государственных служащих; в частности, разработать и реализовать обучение в сфере борьбы с коррупцией и этических норм, в том числе для государственных служащих, работающих в потенциально коррупциогенных областях. Повышение квалификации должно концентрироваться на практических и процессуальных вопросах, а не на научных проблемах, т.е. на каждодневных рабочих обязанностях, включая и этические нормы.

В ходе первого раунда мониторинга Украина **частично выполнила** данную рекомендацию

Как отмечается в разделах 1.4-1.5., посвященных повышению уровня информированности и обучению широкой общественности, в рамках Программы развития государственной службы на 2005-2010 гг., утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины 8 июня 2004 г., и в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 2 июня 2003 г. «О мерах по повышению квалификации работников органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией», были организованы и проведены ряд мероприятий по повышению информированности и обучению государственных служащих. Главное управление государственной службы (ГУГС) проводит различного рода мероприятия для государственных служащих, включая конференции и семинары. Так, в 2009 г. обучение прошли около 500 государственных служащих, отвечающих за предупреждение коррупции, а число высокопоставленных государственных служащих и специалистов, прошедших обучение в 2010 г., составило около 1500. Информация о содержании обучающих мероприятий скудна – упоминается

только, что каждый из прошедших обучение специалистов, как предполагается, займется продвижением этических норм в рамках своего подразделения, а также будет проводить обучающие мероприятия по данной проблеме. ГУГС не отслеживает результаты проведенных мероприятий, следовательно, оценить их эффект не представляется возможным. Группа мониторинга не получила никакой информации о конкретных практических программах обучения, которые были разработаны и преподавались государственным служащим, работающим в коррупциогенных сферах. Никакой информации также не поступило относительно повышения квалификации на тему антикоррупционных аспектов деятельности и непосредственных служебных обязанностей.

В Национальной академии государственного управления организованы курсы и семинары по вопросам этики. В течение последних 5 лет в стенах Академии были обучены 11 276 специалистов, причем программа их обучения, помимо вопросов целей и задач собственно государственной службы, правовых требований к государственным служащим, взаимоотношений на государственной службе и изучения кодексов, включала и курс этики объемом 300 академических часов. Институт повышения квалификации на ежегодной основе организует изучение вопросов этики для действующих государственных служащих: так, в 2009 г. этот курс преподавался для 80 человек и была организована 1 лекция для 500 человек. Практические занятия по этике составляют часть программы обучения для руководящего состава государственной службы: они должны разработать кодекс этики для своих организаций. Однако представляется, что подобные курсы носят, главным образом, теоретический характер, - отчасти потому, что в Украине отсутствуют четко установленные комплексные правовые рамки в области этики и добропорядочности государственных служащих. В настоящее время в стенах Академии организована деятельность по разработке рекомендаций в этой области на основе соответствующих стандартов ОЭСР.

Были опубликованы ряд печатных материалов, как, например, брошюра «Новое антикоррупционное законодательство» (тираж – 7 000 экз.), буклет «Ответственность за коррупционные деяния» (тираж – 7 000 экз.), брошюра «Новое законодательство в области государственной службы: пять вопросов о том, как создать эффективное государство» (тираж – 100 экз.). Тиражи этих пособий не являются ключевым показателем эффективности образовательной деятельности, и их объем вряд ли представляется достаточным с точки зрения обеспечения действенного обучения государственных служащих в Украине. Кроме того, основной массив представленной в брошюрах информации касается либо проектов законодательных актов, например, пакета антикоррупционного законодательства, либо же законов, которые, как ожидается, будут в дальнейшем модифицированы. Таким образом, эти учебные материалы носят недостаточно актуальный характер.

По имеющейся информации, с момента создания Правительственного Уполномоченного и Бюро по вопросам антикоррупционной политики их служащие и руководители также принимали участие в информационно-образовательных мероприятиях. Согласно информации, предоставленной украинскими властями, за период между июлем и октябрём 2010 г. было проведено более 4 000 семинаров, круглых столов, лекций по вопросам антикоррупционной политики, в которых приняли участие около 26 000 госслужащих. За этот период было также проведено более 550 заседаний коллегий и совещаний. В то время как количество проведенных мероприятий впечатляет, неизвестно, каково было их содержание, качество и результаты этой работы.

В целом, не ясно, является ли деятельность по повышению уровня осведомленности и подготовке государственных служащих эффективной, как и то, принесла ли она ожидаемые результаты. Украинским властям следует продолжать деятельность по разработке образовательных проектов для государственных служащих и на постоянной основе принимать комплексные эффективные

меры по повышению уровня их информированности относительно коррупционных рисков, этических норм и конфликта интересов, обязанностей и ответственности государственных служащих в части предупреждения коррупции и борьбы с ней, ведомственных программ по предупреждению коррупции, информировании о случаях коррупции, санкций за нарушение положений антикоррупционного законодательства.

Новый рейтинг: Украина по-прежнему **частично выполнила** данную рекомендацию.

Предыдущая рекомендация 16

Модернизировать Кодекс поведения или другие подобного рода правила для государственных служащих и обеспечить их распространение. Подготовить и обеспечить широкое распространение комплексных практических инструкций для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций и сообщения о случаях коррупции.

В течение первого раунда мониторинга Украина **частично выполняла** данную рекомендацию.

Общие правила поведения государственных служащих, которые действовали в Украине во время визита в страну, были разработаны в 2000 г. Главным управлением государственной службы при участии представителей Правительственного уполномоченного была разработана и 4 августа 2010 года утверждена новая редакция Общих правил поведения государственных служащих, которые содержат нормы поведения госслужащего в условиях конфликта интересов. Был разработан и законопроект о добропорядочном поведении для лиц, исполняющих функции государства и местного самоуправления, однако в 2009 г. парламент отклонил его. Украинские власти не представили какой-либо информации относительно разработанных и распространенных практических инструкций в части конфликта интересов, этических норм и сообщении о случаях коррупции. Также отсутствует информация об обновлении и распространении этических кодексов для отдельно взятых государственных ведомств. Единственное, что было сделано в этом направлении, - это проведение нескольких круглых столов, целью которых стало продолжение обсуждения указанных тем и сохранение данной проблематики в повестке дня реформ.

Украина по-прежнему **частично выполнила** данную рекомендацию.

Предыдущая рекомендация 15

Усовершенствовать систему обязательного раскрытия информации об имуществе высшими должностными лицами всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной), а также законодательство о конфликте интересов, которое должно охватывать членов парламента и быть открыто для ознакомления с ним широкой общественностью. Обеспечить, чтобы функции обеспечения исполнения этих правил были переданы независимому органу, возможно, подчиненному Антикоррупционному комитету. Одновременно проанализировать и конкретизировать положения Закона «О борьбе с коррупцией» в части принятия подарков.

По результатам первого раунда мониторинга Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Законопроект о конфликте интересов государственных служащих разрабатывался на основе Указа Президента 2006 г. Законопроект содержал позитивные моменты, например, в нем была предпринята попытка дать определение конфликта интересов, а также усовершенствовать систему декларирования имущества. Однако законопроект содержал многочисленные недостатки и так и не был принят. В 2009 г. с помощью доноров были разработаны и переданы в Парламент два аналогичных законопроекта, а именно проекты законов о конфликте интересов и о финансовом контроле. В 2010 г. антикоррупционный комитет парламента Украины рекомендовал

их к принятию. Представляется, что существовали еще несколько других законопроектов о конфликте интересов, однако ни один из них также не был принят парламентом. В июне 2009 г. был принят Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», который стал частью пакета антикоррупционного законодательства, который, как ожидается, вступит в действие в январе 2011 г. Указанный Закон содержит ряд положений, относящихся к сфере конфликта интересов. Однако, как указывалось выше, закон содержит ряд недостатков, которые необходимо устранить: (1) его нормы относятся к разным группам государственных служащих, которые наделены различными функциями, сферами ответственности и подвержены различным коррупционным рискам (например, политики и государственные служащие); (2) Закон охватывает вопросы, которые можно было бы включить в другие различные акты законодательства (например, в Закон о государственной службе, Административно-процедурный кодекс, Закон о доступе к публичной информации, закон о конфликте интересов, т.п.); (3) некоторые положения указанного Закона представляют собой декларации государственной политики, которые не должны быть частью законодательного акта; (4) в законе отсутствуют механизмы его реализации.

Со времени проведения первого раунда мониторинга система раскрытия информации об имуществе осталась без изменений. Как и ранее, Закон «О государственной службе» 1993 г. требует от всех должностных лиц, включая членов парламента, государственных служащих, представителей местных органов власти, судей, прокурорских работников, сотрудников следственных органов и Министерства обороны, декларировать свои финансовые и прочие активы. Государственные служащие 2-7 категорий представляют декларации о финансовом положении своих семей; государственные служащие 1-2 категорий дополнительно должны представлять информацию о недвижимости, прочей собственности во владении, банковских счетах и акциях. В Украине отсутствует единое центральное ведомство, занимающееся имущественными декларациями: указанные декларации представляются работодателю и хранятся в личном деле сотрудника. Содержащаяся в декларациях информация не проверяется на систематической основе, но может стать объектом проверки исключительно со стороны налоговых и правоохранительных органов в рамках проводимых ими общих проверок реализации Закона «О государственной службе» и Закона «О борьбе с коррупцией». Непредставление декларации или представление неполной/ложной информации государственным служащим может стать основанием для наложения на него штрафа или его увольнения. В Украине отсутствует практика публичного раскрытия подобной информации, за исключением высших должностных лиц (Президента, Премьер-министра и членов Кабинета, Председателя и депутатов Верховной Рады, председателей Верховного Суда и Конституционного Суда, Генерального прокурора и членов их семей), согласно ст. 6 Закона «О борьбе с коррупцией». Однако то, как это положение реализуется на практике, неизвестно.

Законом «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», принятым в июне 2009 г. и, как ожидается, вступающим в действие с января 2011 г., устанавливаются дополнительные требования к существующей системе декларирования активов, например, требование к определенным категориям должностных лиц раскрывать информацию о банковских счетах за рубежом. Кроме того, на рассмотрении в Парламенте находится еще один закон – Закон о государственном финансовом контроле за декларированием доходов и расходов государственных служащих. Число представивших декларации должностных лиц центральных органов исполнительной власти в 2008 г. составило 367 016 чел.; лишь один государственный служащий был уволен за непредставление декларации. Данные по служащим местного самоуправления остаются неизвестными. Практическая польза от системы декларирования имущества ограничена, а ее надежность сомнительна.

В 2009 и 2010 гг. ГУГС провело особые обязательные проверки (100 и 700, соответственно) налоговых деклараций, несоответствия представленных данных, средств на банковских депозитах и доходов высших должностных лиц, назначаемых Президентом и Кабинетом Министров, перед

их назначением. В ходе проверок были установлены фактические нарушения указанных требований, но ГУГС не располагает информацией о принятии во внимание таких сообщений указанными назначающими органами.

Законом «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» государственным служащим запрещается принимать подарки, за исключением личных подарков общепринятого характера, стоимостью свыше 302,5 гривен (37 долл. США). Официальные подарки, полученные в ходе исполнения служебных обязанностей, должны обращаться в пользу государства, в соответствии с правилами, установленными Кабинетом Министров в январе 2009 г. Невыполнение указанных правил не влечет за собой применения каких-либо санкций, и в Украине отсутствует орган по надзору за выполнением этих правил. Отсутствует также информация относительно реальной практики возврата официальных подарков или принятия личных подарков установленной стоимости.

Украина по-прежнему **не выполнила** данную рекомендацию.

Предыдущая рекомендация 17

Принять меры по защите сотрудников государственных учреждений и других юридических лиц от мер дисциплинарного воздействия или притеснений в случае, когда они сообщают в правоохранительные органы или органы прокуратуры о подозрительной деятельности в указанных учреждениях, посредством принятия законодательства или регламентов по защите информаторов и организовать публичную (или внутреннюю) кампанию по повышению осведомленности государственных служащих об этих мерах.

В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Статьей 17 Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», который запланирован к вступлению в силу с января 2011 г., устанавливается, что те, кто оказывает содействие в предупреждении коррупции и борьбе с ней, подлежат охране государством. Государство должно обеспечивать защиту указанных лиц и их родственников силами правоохранительных органов в соответствии с Законом Украины «Об охране лиц, принимающих участие в уголовном расследовании». Проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые Законы Украины в связи с усовершенствованием основ предотвращения и противодействия коррупции», который был одобрен на заседании Национального антикоррупционного комитета 20 октября 2010 года, но еще не принят Парламентом, предложено изменить редакцию статьи 17 Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». Предлагается установить, что: (1) лица, предоставляющие помощь в противодействии коррупции, находятся под защитой государства; (2) лицо, сообщившее о нарушении этого Закона, не может быть уволено либо привлечено к дисциплинарной ответственности. Предусматривается, что защита таких лиц осуществляется в рамках Закона Украины «Об обеспечении государственной защиты лиц, которые принимают участие в уголовном расследовании и лиц, предоставляющих помощь в противодействии коррупции». Никаких других мер по охране информаторов в учреждениях публичного сектора и других юридических лицах от применения к ним мер дисциплинарного воздействия, их притеснения и других мер возмездия предпринято не было. Кампания по повышению уровня информированности не проводилась.

Украина по-прежнему **не выполнила** данную рекомендацию.

Предыдущая рекомендация 18

Усовершенствовать систему внутренних расследований в случае подозрения или сообщения о коррупционных нарушениях. Следует создать отдельное, самостоятельное ведомство,

возможно, в общих рамках государственной службы, которое должно собирать и расследовать жалобы о коррупции. Дисциплинарные расследования должны проводиться в соответствии с международными стандартами и давать возможность обвиняемым на защиту; более эффективными в борьбе с коррупцией являются санкции, которые основываются на беспристрастном и не мотивированном политически процессе.

В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что Украина **в основном выполнила** данную рекомендацию.

Как отмечалось в разделе 2.9. о специализированном антикоррупционном правоохранительном органе, в Украине отсутствует отдельное независимое ведомство по расследованию жалоб о коррупции. В тоже время во многих - но не во всех - государственных учреждениях были созданы внутренние службы по выявлению и расследованию нарушений их сотрудниками. Предыдущее правительство приняло Постановление от 8 декабря 2009 г., которым всем министерствам и другим органам центральной и региональной исполнительной власти поручалось создать к январю 2010 г. подразделения по предупреждению и борьбе с коррупцией и принять соответствующие регламенты их деятельности. В указанном постановлении приведен типовой регламент деятельности подобных подразделений, которым центральные и местные органы исполнительной власти должны руководствоваться при разработке собственных регламентов работы антикоррупционных подразделений. Согласно информации Бюро по вопросам антикоррупционной политики, подобные подразделения были созданы в 78 центральных и местных органах исполнительной власти, что составляет 90% от общего их количества. Как отмечалось выше, в течение июля-октября 2010 года эти подразделения провели около 4 000 семинаров, и провели впечатляющее количество других мероприятий. Также Правительственный уполномоченный ввел практику проведения ежемесячных тренингов и семинаров для представителей этих подразделений. На данный момент состоялось 5 семинаров на тему проведения антикоррупционной экспертизы, механизмов государственных закупок, взаимодействия со средствами массовой информации, гражданским обществом, международными организациями. При участии подразделений остановлено более 190 коррупционных правонарушений, по результатам проверок и служебных расследования передано правоохранительным органам 546 материалов, уволено 116 госслужащих, привлечено к дисциплинарной ответственности 1 130 госслужащих. В процессе анализа проектов нормативно-правовых актов выявлено и устранено 159 случаев коррупциогенных положений. Несмотря на впечатляющую статистику, еще рано давать оценку эффективности этих подразделений в долгосрочной перспективе.

Перед указанными антикоррупционными подразделениями поставлена задача, среди прочего, информировать сотрудников о соответствующем антикоррупционном законодательстве, выявлении и разрешении конфликтов интересов государственных служащих, осуществлять проверку имущественных деклараций, проводить служебные расследования, реагировать на жалобы и обвинения в совершении коррупционных нарушений служащими исполнительных органов власти и информировать о подобных фактах соответствующие правоохранительные органы. Подобный перечень функций указанных подразделений представляется весьма широким, и эффективная реализация этих задач требует должного уровня внутренней автономии и наличия соответствующих ресурсов. В настоящий момент оценка эффективности работы антикоррупционных подразделений представляется преждевременной.

В налоговой администрации имеется департамент внутренней безопасности, в обязанности которого входит предупреждение коррупции. Департамент наделен функциями правоохранительного органа. Численность сотрудников Налоговой администрации составляет 60 тыс. человек, а численность сотрудников Департамента – 434 человека. Департамент занимается как уголовными делами (около 240 случаев в год), так и административными (например, в 2009 г.

их число равнялось 156, а за 5 месяцев 2010 г. составило 79). У Департамента есть также право применения дисциплинарных санкций (600-700 случаев в год, включая около 100 дел, в результате расследования которых служащие увольняются). Помимо подразделения внутренней безопасности, в составе Налоговой администрации Украины есть также ревизионное подразделение (см. информацию в разделе, посвященном финансовому контролю).

В составе Таможенной службы в прошлом был департамент внутренних расследований, но его деятельность не привела к какому-либо снижению уровня коррупции в ведомстве, и он был реорганизован в управление по предупреждению коррупции в составе департамента кадров. В своем новом качестве это структурное подразделение лишено правоохранных полномочий и не занимается выявлением коррупционных правонарушений, однако имеет возможность применять меры дисциплинарного воздействия. Численность сотрудников Таможенной службы в Украине составляет 18 тыс. человек, включая 1500 непосредственно работающих по коррупциогенным направлениям. Что касается связанных с коррупцией правонарушений, в 2010 г. были расследованы 62 уголовных и 43 административных дела (обычно около 20% подобных расследований передаются на рассмотрение в судебные органы), а также 318 дисциплинарных дел.

Антикоррупционное подразделение существует и в Министерстве здравоохранения. В то время как в штате министерства числится 320 человек, а численность персонала учреждений в системе здравоохранения значительна, в данном подразделении работают 5 человек. В результате работы подразделения в 2009 г. были уволены с занимаемых должностей 2 сотрудника министерства, а в 2010 г. - 1 был уволен, а в отношении 2 других были составлены административные протоколы. В процессе проверок учреждений сферы здравоохранения в 2009-2010 гг. были выявлены 7 случаев коррупционных правонарушений, по результатам которых были сняты с занимаемых руководящих должностей 8 человек. Следует отметить, что врачи должностными лицами не являются и не подпадают под действие законодательства о предупреждении коррупции. Тем не менее, за последнее время уголовные дела за коррупционные деяния, согласно нормам Уголовного кодекса Украины, были возбуждены против 360 медицинских работников. Администраторы учреждений здравоохранения, которые имеют дело с закупками, составляют группу лиц, сталкивающихся с высокими коррупционными рисками: общий объем финансирования государственных закупок в системе здравоохранения составляет 47 млрд. гривен, причем только 1,5% указанной суммы выделяется по линии Министерства здравоохранения, а средняя заработная плата врача в Украине – около 1200 гривен.

Руководство ГАИ осведомлено о том, что сотрудники ведомства сталкиваются с многочисленными коррупционными рисками при наложении штрафов, в процессе регистрации автотранспортных средств, осуществлении функций технического контроля за состоянием автотранспорта, а также при выдаче разрешений на строительство в придорожной зоне. Тем не менее, в структуре ГАИ департамента внутренней безопасности нет. Для снижения уровня коррупционных рисков были предприняты определенные меры, например, установка видео- и фотокамер для наложения штрафов и во избежание личного контакта между сотрудниками ГАИ и водителями; 50-60 мобильных групп в ежедневном режиме осуществляют проверки работы сотрудников ГАИ. В настоящее время в судах и органами прокуратуры рассматриваются 133 дела, связанные с коррупционными правонарушениями сотрудников ГАИ; в 2010 г. были составлены 26 административных протоколов. Следует отметить, что средняя заработная плата сотрудников ГАИ составляет 2500 гривен.

В структуре Фонда государственного имущества антикоррупционный департамент также не предусмотрен, но работает Контрольно-ревизионный департамент, в составе которого 40 сотрудников центрального аппарата и 140 сотрудников региональных подразделений. Коррупционные риски в данной сфере связаны с арендой, корпоративными правами, продажей и

приватизацией государственной собственности. В то же время в Украине отсутствует закон о Фонде государственного имущества, программа приватизации на 2010 г. принята не была, и в настоящее время эта сфера регулируется законом о приватизации 2000-2002 гг. В центральном аппарате Фонда государственного имущества не располагают информацией о каких-либо случаях коррупции и санкциях к сотрудникам ведомства.

В составе подразделения внутреннего контроля Министерства транспорта насчитывается 18 сотрудников, а в целом в рамках ведомства их 31. Функции Министерства охватывают широкий круг отраслей, включая водный транспорт, коммуникационный сектор, воздушный, автомобильный и специальный транспорт. Глава подразделения внутреннего контроля подчиняется одновременно и Министру транспорта, и Кабинету Министров. К настоящему времени подразделение осуществило 39 проверок, по итогам которых в правоохранительные органы были переданы 22 отчета, из которых 7 составили основание для уголовного расследования. Важно отметить, что сотрудники различного рода предприятий сферы транспорта не считаются государственными служащими и не подпадают под внутренний контроль Министерства.

В составе Министерства регионального развития недавно появился департамент внутреннего контроля, с количеством сотрудников 6 человек. В 2009 г. они не зафиксировали случаев коррупционных нарушений, хотя в предыдущие годы органы КРУ выявили 6 случаев нарушения законодательства о коррупции.

В Украине нет единого центрального органа, отвечающего за координацию и гармонизацию правил внутренних расследований, а порядок осуществления дисциплинарного производства до сих пор не соответствует международным стандартам. Экспертам не была представлена информация о порядке деятельности внутренних контрольных органов, например, о порядке и практике информирования правоохранительных органов о возможных уголовных правонарушениях, а также статистика внутренних расследований и случаев дисциплинарного производства и применения санкций. Остается также неясным, как осуществляется взаимодействие между различными управлениями и подразделениями, включая подразделения, отвечающие за внутренние расследования, предупреждение коррупции, контрольно-ревизионные, финансовые органы или сотрудников, отвечающих за вопросы этики, конфликта интересов и декларирования имущества, и каким образом эти подразделения используются руководством указанных государственных ведомств в качестве важного инструмента борьбы с коррупцией, а также сотрудничают с правоохранительными органами.

Украина по-прежнему **в основном выполнила** данную рекомендацию.

Разграничение служащих на политических и профессиональных

В действующем Законе «О государственной службе» отсутствует разделение государственных служащих на политических и профессиональных. Законом «О Кабинете Министров Украины» предусмотрено, что члены Правительства занимают политические посты и, следовательно, не являются государственными служащими, и это единственное положение в части разграничения политических и административных должностей. В Украине прослеживается тенденция к регулированию деятельности сотрудников различных ветвей и уровней государственной власти, включая избранных и назначаемых, занимающих высокие посты и служащих более низкого ранга, с помощью одного и того же законодательства. Согласно заключению проведенной в Украине в 2006-2007 гг. программой SIGMA оценки системы государственного управления, в стране отсутствуют правовые принципы или другого рода меры по обеспечению профессионализма государственных служащих и их защиты от политизации.

Прием на работу и повышение в должности

Действующий Закон «О государственной службе» устанавливает равные права приема на государственную службу для всех граждан страны; более низкие должности (3-7 категорий) государственной службы открыты для набора по конкурсу. В 2002 г. Кабинет Министров утвердил правила проведения подобных конкурсов. В соответствии с этими правилами, ведомства обязаны публиковать объявления о вакансиях, руководитель государственного учреждения должен создать комиссию для отбора кандидатов, и в его обязанности входит принятие окончательного решения по выбору кандидата и приеме его на работу. Прием на работу ответственных государственных служащих может проходить как на конкурсной основе, так и согласно иной процедуре, устанавливаемой Кабинетом Министров. В случае проведения конкурса кандидат, получивший наивысшие баллы и, следовательно, рекомендованный конкурсной комиссией, может и не получить назначения на должность. При этом отсутствуют дальнейшие указания, как то: критерии и порядок оценки кандидатов. Не существует также и конкретных правил относительно продвижения по службе. Статья 27 действующего Закона устанавливает, что государственные служащие, которые демонстрируют наилучшие показатели в работе, должны быть повышены в должности. Однако в законодательстве отсутствуют правила (такие, как критерии и соответствующие процедуры) для оценки деятельности государственных служащих.

Система оплаты труда

Действующим в настоящее время Законом «О государственной службе» установлены принципы оплаты труда государственных служащих. Оплата их труда состоит из должностного оклада, премий, дополнительных выплат за чин/классность и стаж работы, а также прочих дополнительных выплат, например, за показатели в работе и выполнение особо важных задач, за успешную работу и особые достижения. Государственные служащие также имеют право на получение материальной помощи по социальным причинам. Вариативный компонент общей заработной платы составляет немалую ее часть. Украинские власти констатируют, что в процентном отношении она за последнее время снизилась в среднем до 15%, что является положительной динамикой по сравнению с 2006 г., когда она могла достигать и 80%. Тем не менее, в некоторых конкретных случаях она может составлять значительную часть оплаты труда, что противоречит принятым международным стандартам. Кроме того, распределение премиального фонда находится целиком на усмотрении руководителя.

Законность и беспристрастность

Ограничения: Запреты на прием на государственную службу, установленные действующим законом «О государственной службе», распространяются на работу близких родственников в одной организации, на прием на службу лиц, ранее осужденных за совершение преступлений, и лиц, которые не в состоянии выполнять необходимую работу. Статья 4 Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», который, как ожидается, вступит в силу в январе 2011 г., устанавливает более совершенную систему запретов, включая, например, запрет на вхождение в состав правления государственного предприятия, а также запрет оставаться владельцем коммерческого предприятия.

Устройство на работу после ухода с государственной службы: Статья 7 Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» устанавливает, что указанные ограничения, применяемые по отношению к действующим государственным служащим в рамках данного и других законов, остаются действительными в течение 2-х лет после их ухода с государственной службы в случае, если их новые обязанности в частном секторе непосредственно связаны с прежними функциями на государственной службе. Однако в данном случае отсутствуют

механизмы реализации, которые бы обеспечили исполнение данного положения, а также санкции за его несоблюдение.

Новая рекомендация 3.2

Законодательство о добропорядочности на публичной службе. Реформировать законодательство о государственной службе с целью введения четкого разграничения государственных служащих на профессиональных и политических, принципов законности и беспристрастности, назначения на должность и повышения в должности на основании заслуг, а также прочих рамочных требований ко всем государственным служащим в соответствие с передовым европейским и международным опытом. Проанализировать и реформировать правила приема на государственную службу, повышения в должности, дисциплинарной ответственности и увольнения государственных служащих и разработать четкие регламенты и критерии для указанных процедур в целях ограничения дискреции и произвольных решений руководителей ведомств, обеспечения профессионализма государственной службы и предохранения ее от политизации. Проанализировать и реформировать систему оплаты труда для обеспечения того, чтобы вариативная составляющая заработной платы не являлась преобладающей и выплачивалась в прозрачный и объективный способ на основании четко установленных критериев. Обеспечить достойный уровень заработной платы государственных служащих. Установить четкий и сбалансированный свод прав и обязанностей государственных служащих.

Регулирование конфликта интересов. Принять, без дальнейшего промедления, современное законодательство о конфликте интересов. Это законодательство должно содержать соответствующее передовой международной практике определение понятия «конфликт интересов» и предусматривать набор четко очерченных и эффективных в использовании ограничений, а также действенный и надежный механизм имплементации. Рассмотреть возможность разработки специальных правил, регулирующих конфликт интересов для различных категорий должностных лиц, занимающих должности различного уровня и в различных ветвях власти. Обеспечить наличие эффективного институционального механизма управления и контроля за реализацией правил о конфликте интересов. Рассмотреть введение ответственности руководителей с целью предотвращения конфликта интересов в их ведомствах и санкций за неисполнение указанных норм. После создания законодательных рамок разработать инструкции в части применения положений о конфликте интересов и обеспечить обучение должностных лиц.

Декларирование имущества. Пересмотреть действующую систему декларирования имущества и сосредоточить основное внимание на высокопоставленных чиновниках/по секторам/отраслям/зонам риска; усовершенствовать список запрашиваемой от них информации; обеспечить определенную проверку ее правильности и публикацию этой информации; обеспечить эффективные санкции за неподачу деклараций или за подачу неправдивой или неполной информации; внедрить систему обмена информацией с правоохранительными органами и рассмотреть возможность использования имущественных деклараций в качестве доказательства по делам о незаконном обогащении.

Кодекс этики. Разработать и принять современный общий этический кодекс, положения которого будут применимы ко всем государственным служащим, содействовать его распространению и применению на практике. Разработать специальные кодексы для различных секторов и отраслей, в особенности в сферах риска. Предоставить обучение и практические консультации для целей распространения и применения на практике указанных кодексов.

Сообщение о коррупции и лица, информирующие о коррупции. Ввести требование к

государственным служащим сообщать о подозрениях коррупции, а также санкции за невыполнение этого требования. Ввести систему защиты информаторов от утеснений и преследования. Обеспечить распространение информации об этих системах и соответствующее обучение.

Внутренние подразделения по вопросам мер дисциплинарного воздействия и конфликта интересов. Обеспечить наличие внутренних подразделений, ответственных за дисциплинарные процедуры, управление вопросами в сфере конфликта интересов (консультирование о том, как его избежать, рекомендации, как его устранить) и - по возможности – в области декларирования имущества (консультации, содействие в заполнении, первичное подразделение по их сбору и т.п.), или четкое наделение этими обязанностями других подразделений.

3.3. Обеспечение прозрачности и снижение уровня дискреции в сфере государственного управления

Предыдущая рекомендация 2

На концептуальном уровне следует уделять большее внимание предупреждению коррупции и выявлению и ликвидации системных регулятивных или организационных пробелов, способствующих появлению подверженного коррупции климата. Превентивные действия должны заключаться не только в использовании кодексов этики и прочих подобного рода инструментов, но и в реформировании регуляторных норм в целях урезания дискреционных полномочий государственных служащих, реализации мер по созданию «открытого правительства», включая повышение уровня прозрачности процедур принятия решений, доступа к информации общественности и ее участия в процессах государственного управления.

В ходе первого раунда мониторинга, по мнению экспертов, Украина **частично выполнила** данную рекомендацию.

В целях обеспечения реализации национальной стратегии и правительственного плана по борьбе с коррупцией несколько государственных ведомств и органов местного самоуправления разработали **собственные планы действий по борьбе с коррупцией**. В числе указанных ведомств – Министерство образования и науки, Министерство здравоохранения, таможенная и налоговая службы и другие ведомства. Однако экспертам указанные документы представлены не были, информация о содержании этих планов, включая связь между ними и национальной стратегией и правительственным планом действий, а также об их реализации, отсутствует. Остается также неизвестным, выявлены ли в этих планах регуляторные и организационные пробелы системного характера и предусмотрены ли соответствующие меры в этом направлении.

В сентябре 2009 г. постановлением Правительства в Украине было введено **антикоррупционную экспертизу проектов законодательных и других актов на коррупцию**, а в декабре 2009 г. была принята методика такой экспертизы. Экспертиза также предусмотрена статьей 13 Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», который еще не вступил в силу. Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики несет ответственность за проведение экспертизы. Экспертиза обязательна для актов Кабинета Министров и может осуществляться по запросу соответствующего ведомства в отношении законопроектов, проектов указов Президента и других актов. Результаты экспертизы должны приниматься во внимание в процессе принятия указанных актов. С января по ноябрь 2010 г. Бюро по вопросам антикоррупционной политики провело проверку 301 проекта нормативно-правовых актов и в 84 из них были обнаружены коррупциогенные положения. Согласно информации Бюро,

с момента введения антикоррупционной экспертизы количество нормативно-правовых актов, содержащих коррупциогенные положения, существенно уменьшилось. В то же время, не были подвергнуты антикоррупционной экспертизе такие ключевые документы, как Административно-процедурный кодекс, Налоговый кодекс и Закон о местных выборах. В настоящий момент было бы преждевременным судить о наличии достаточных возможностей для обеспечения проверки большого объема разрабатываемых в Украине законодательных актов.

В части **регуляторной реформы**, Государственный комитет по вопросам регуляторной политики и предпринимательству отметил, что, по данным отчета «Ведение бизнеса» («Doing business»), Украина занимает 145 строчку из 180 включенных в данный рейтинг стран. Низкий страновой рейтинг Украины объясняется сложными процедурами лицензирования, регистрации, а также низким качеством административных услуг. В целях создания концепции реформ по упрощению бюрократических процедур в правительстве недавно была завершена работа над проектом административной реформы, а также над проектом закона о лицензировании, который в настоящий момент находится на рассмотрении в парламентском комитете. Законопроектом предусмотрено сокращение нынешнего количества лицензий (в настоящее время лицензированию подлежат 78 видов деятельности) на 31% и создание нового механизма рассмотрения связанных с процедурой лицензирования жалоб. Что касается административных услуг, в настоящее время органы исполнительной власти и государственные предприятия оказывают примерно 2 тыс. видов платных услуг по 49 направлениям экономической деятельности, которые зачастую вводятся принятием различными ведомствами собственных подзаконных актов. Так, например, Министерство образования отдало выдачу дипломов на аутсорсинг коммерческой фирме. При этом правила относительно сборов и стандартов качества остались не до конца проясненными, что служит питательной средой для различного рода нарушений. С целью упорядочивания сферы административных услуг Кабинет Министров установил общие правила относительно их предоставления, включая следующие: Методика определения себестоимости платных административных услуг (постановление Кабинета Министров от 27 января в 2010 г. № 66); Положение о Реестре государственных и административных услуг (постановление Кабинета Министров от 27 мая в 2009 г. № 532); Методические рекомендации по разработке стандартов административных услуг (приказ Министерства экономики от 12 июля в 2007 г. № 219). Кроме того, 11 октября в 2010 г. Кабинетом Министров принято постановление № 915 "Некоторые вопросы предоставления административных услуг", которое уточняет различные регуляторные аспекты в области административных услуг.

Другой пример - система разрешений, по которой правительство получает огромное количество жалоб от бизнес-структур: в настоящее время действуют 227 видов разрешений, а новые правила предлагают ликвидировать 49 из них. На недавнем заседании Правительства было принято решение рассмотреть этот вопрос и уменьшить количество услуг. Правительство также намерено создать электронный реестр услуг, что позволит в будущем организовать их предоставление на основе принципа «одного окна». Эта практика уже используется на уровне местных органов власти. Наконец, существует также план по пересмотру действующих специальных административных процедур.

Проект **Административно-процедурного кодекса** был подготовлен Министерством юстиции в 2008 г. и включает такие принципы, как верховенство права, законность, добропорядочность, равенство перед законом, открытость, разумные сроки и т.п. Однако после смены Кабинета Министров этот проект был отозван из парламента. Принятая в 2010 г. Программа социально-экономического развития требует принятия Административно-процедурного кодекса. Соответственно, в июле 2010 г. были подготовлены новый проект Кодекса вместе с проектом Закона «Об административных услугах» и разосланы на согласование в министерства и ведомства.

Кроме того, введение в силу Кодекса потребует пересмотра около 60-80 ныне действующих законов. Специализированные административные суды начали действовать с 2005 г.

Рассмотрение жалоб населения, пересмотр и отмена правовых актов. В отсутствие Административно-процедурного кодекса действует Закон «Об обращениях граждан» 1997 г., который регулирует порядок рассмотрения жалоб населения. В соответствии со статьей 17 Кодекса административного судопроизводства, административный суд имеет право рассмотрения законности актов парламента, Президента, Кабинета Министров, органов исполнительной власти на основании иска, поданного частным лицом, пострадавшим от данного акта, и отмены этого акта.

Украина по-прежнему **частично выполнила** данную рекомендацию

Предыдущая рекомендация 20

Пересмотреть регулирования в сфере налогообложения в целях уменьшения стимулов к уходу от налогов и ограничения дискреционных полномочий налоговых органов. Обеспечить, чтобы полномочия, необходимые для эффективного администрирования в налоговой и таможенной сферах, были сбалансированы с учетом соблюдения прав человека и не допускалось злоупотребление ими.

В ходе первого раунда мониторинга, по мнению экспертов, Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Действующее налоговое законодательство, которое состоит из отдельных законов об НДС, подоходном налоге, налоге на прибыль предприятий, местных налогах и т.п., преимущественно устарело. Согласно проведенному ЕБРР в 2008 г. исследованию частного сектора, 26% украинских фирм констатировали, что во взаимоотношениях с налоговыми органами они часто прибегают к взяткам (в 2005 г. соответствующий показатель составлял 18%)¹⁶. Некоторые из существующих правил, например, о возмещении НДС, зачастую представляются как созданные специально для обеспечения возможности брать взятки. В июне 2010 г. Парламент в первом чтении принял Налоговый кодекс. Документ подвергся критике со стороны широких кругов предпринимателей, Правительство отозвало его и объявило, что вскоре представит новую версию данного проекта. Согласно информации, предоставленной украинскими властями, парламент принял новый проект Налогового кодекса 17 ноября 2010 г. Представляется преждевременным анализировать предложенные системные реформы. Как отмечено выше, Налоговая служба Украины была в числе тех государственных ведомств, которые, как сообщается, разработали собственные планы действий по борьбе с коррупцией, однако никакой информации или копий плана представлено не было.

По информации украинских властей, Таможенная служба также разработала схожий план действий по борьбе с коррупцией, однако информация о его содержании или этапах реализации отсутствует. Остается неизвестным также, содержит ли этот план какие-либо меры по устранению системных пробелов, которые порождают коррупцию. Согласно сообщениям, в настоящее время разрабатывается новый Таможенный кодекс, который может содержать системную реформу и быть направленным на устранение рисков коррупции.

¹⁶ The EBRD-World Bank, *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 2008*, http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine_2010.pdf [последний просмотр 4 августа 2010 г.].

Украина по-прежнему **не выполнила** данную рекомендацию.¹⁷

Новая рекомендация 3.3

Незамедлительно разработать и принять Административно-процедурный кодекс, основывающийся на передовом международном опыте. Предпринять дальнейшие шаги по обеспечению прозрачности и дискретности в сфере государственного управления, например, посредством стимулирования участия общественности и проведения антикоррупционной экспертизы также во время подготовки законодательных актов в Парламенте. Интенсифицировать усилия по повышению прозрачности и дискретности в подверженных рискам сферах, включая налоговую и таможенную.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущих рекомендаций нет.

Обвинения в широкомасштабной коррупции с целью присвоения государственных средств, растратах и нецелевом использовании государственных средств появляются в украинских СМИ почти ежедневно. Как это часто наблюдается в странах с переходной экономикой, количество таких скандалов увеличивается после смены правительства. Проблема финансового контроля для Украины стоит очень остро, не в последнюю очередь благодаря наличию 60 центральных органов исполнительной власти, сотен программ, около 100 тыс. бюджетных учреждений и внебалансовых фондов, существование и деятельность которых находится в противоречии с общепринятой практикой других стран и может быть использована для присвоения бюджетных средств. Налицо острая необходимость в совершенствовании системы административного и финансового контроля и управления бюджетными средствами в целях повышения прозрачности и качества государственного управления, устранения широких возможностей для коррупции и предъявления населению страны доказательств того, что украинское руководство обладает политической волей для борьбы с коррупцией. Однако за последние годы значительного прогресса в сфере финансового контроля в Украине не наблюдалось.

Внешний аудит

Счетная палата была образована как самостоятельный орган аудита в 1996 г. согласно Закону Украины «О Счетной палате». Председатель Счетной палаты назначается на должность Парламентом. Нынешний Председатель Счетной палаты занимает свою должность с 1996 г. Финансирование деятельности Счетной палаты предусмотрено отдельной строкой в государственном бюджете страны. В 2009 г. численность сотрудников ведомства достигала 543 человек, включая 361 аудитора. Мандат Счетной палаты заключается в контроле за использованием бюджетных средств. Счетная палата осуществляет финансовый аудит, аудит реализации государственных программ, аудит управления; она не занимается аудитом по вопросам подверженности коррупции или мошенничеству (что также не является задачей высшего органа аудита). Информация о количестве выявленных незаконных деяний не была предоставлена. Счетная палата самостоятельно разрабатывает планы проверок; кроме того, подобные проверки могут проводиться по запросу Парламента. В 2007 году процент проверок, проведенных по запросу Парламента, составлял 4% от общего их числа, в 2008 г. - 5%, в 2009 -11%, которые, однако, потребовали привлечения к их реализации около 80% имеющихся у Счетной

¹⁷ Группа мониторинга отмечает, что Налоговый кодекс был принят всего за несколько дней до принятия данного доклада. Группа мониторинга не могла оценить содержание этого кодекса и принять его во внимание.

палаты ресурсов. Счетная палата два раза в год представляет отчет о проведенных по запросу Парламента проверках в соответствующий парламентский комитет.

У Палаты имеется собственное Руководство по проведению аудиторских проверок, принятое в 2004 г., упор в котором сделан на финансовые проверки на основе транзакций и которое не затрагивает вопросы коррупции или мошенничества. В ходе проверок сотрудники Счетной палаты инспектируют деятельность внутренних контролирующих инстанций (например, финансовых инспекций) государственных ведомств. Счетная палата не рассматривает органы внутреннего контроля как такие, которые демонстрируют достаточный уровень прозрачности или надежности, поскольку подобные органы внутреннего контроля подчиняются руководителям ведомств. Счетная палата раз в год отчитывается перед Парламентом, который оценивает ее деятельность. Некоторые отчеты Счетной палаты Парламенту давали основания для последующих решений Парламента, Президента или Правительства, как, например, предложение о порядке пересечения границы, предложение об унифицированных автоматизированных ИТ-системах, предложение о порядке наложения штрафов, упор в которых делался на техническую составляющую, но с помощью которых не представлялось возможным выявить проблемы системного характера и внедрить системные реформы по предупреждению распространения коррупции. Счетная палата и Генеральная прокуратура согласовали порядок взаимодействия, и в течение последних 3 лет Счетная палата направила в Прокуратуру 57 отчетов, на основании которых были проведены 14 расследований. Информация о решениях судебных органов по указанным делам не была предоставлена.

Государственный финансовый контроль

Министерство финансов Украины – центральное ведомство, отвечающее за государственный внутренний финансовый контроль (ВФК). В 2005 г. Кабинет Министров принял Концепцию развития ВФК на период до 2017 г., с последующими изменениями и дополнениями от 2009 г., а также план действий по ее реализации. С целью реализации Концепции были приняты ряд документов, включая нормы, стандарты и руководства, а также законодательство третьего уровня, разработанное с помощью финансируемого ЕС и Нидерландами проекта Twinning, реализуемого совместно со Швецией. Однако все эти материалы не стали формальными документами. В ожидание внедрения ВФК было организовано обучение, включая курсы по вопросам внутреннего аудита, для 50 ведомств и 35 их руководителей. Кроме того, были реализованы 9 пилотных проектов по внутреннему аудиту (5 из них уже завершены, включая проект в Днепропетровской области, Департаменте по исполнению наказаний, Академии государственного управления и Министерстве экономики). Информация относительно степени реализации Концепции и Плана действий и дальнейших действий, предусмотренных в целях внедрения ВФК, не была предоставлена.

Внутренний аудит

Статья 26 Бюджетного кодекса Украины предусматривает, что руководители бюджетных учреждений ответственны за обеспечение эффективного внутреннего финансового контроля в указанных учреждениях. Однако, как указывалось в проекте отчета по оценке государственных финансов, подготовленном в рамках программы SIGMA в апреле 2010 г., соответствующие управленческие структуры еще только предстоит создать, а руководителям бюджетных учреждений еще предстоит взять на себя ответственность за эффективное управление указанными учреждениями, включая внедрение ВФК, который должен включать предварительный (ex-ante), текущий и последующий (ex-post) контроль. По-прежнему сохраняется недопонимание роли внутреннего аудита, цель которого заключается в анализе систем и процедур и содействии главам ведомств в устранении условий, способствующих

нарушениям, и финансовых инспекций, которые должны выявлять и привлекать к ответственности за отдельные нарушения. В 1998 г. система внутреннего контроля (т.е. финансовые инспекции) во всех 60 министерствах и других центральных органах исполнительной власти была децентрализована. В настоящее время органы внутреннего контроля этих ведомств находятся в двойном подчинении: руководителя ведомства и Главного контрольно-ревизионного управления (КРУ). Численность сотрудников указанных подразделений внутреннего контроля составляет от 2-3 до 100 человек, а в целом по стране их число достигает 2000. В целях уточнения функций внутреннего контроля 6 января 2010 г. было принято постановление Правительство о внутренней контрольно-ревизионной работе в системе центрального органа исполнительной власти, которое содержит описание функций внутреннего контроля, права и обязанности органов внутреннего контроля и институциональные основы деятельности этих органов в центральных органах исполнительной власти. Украинские власти признают, что действующая система внутренней контрольно-ревизионной работы, в конечном итоге, нуждается в замене на должным образом выстроенную систему внутреннего аудита.

Инспекция

Главное контрольно-ревизионное управление при Министерстве финансов Украины - главный орган исполнительной власти в области осуществления финансовых инспекций. Принятое Кабинетом Министров 6 января 2010 г. Постановление «О внутренней контрольно-ревизионной работе в системе центрального органа исполнительной власти» является основой для деятельности КРУ. В соответствии с Постановлением, во всех министерствах и других центральных органах исполнительной власти создаются контрольно-ревизионные управления как отдельные самостоятельные подразделения. Как указывалось выше, данные органы находятся в двойном подчинении: руководителя ведомства и КРУ.

В настоящее время в системе КРУ насчитывается 490 сотрудников центрального аппарата и 8390 - на местах. В рамках бюджета на 2009 г. на финансирование деятельности КРУ была предусмотрена сумма в 54,818 тыс. долл. США. КРУ осуществляет проверки использования бюджетных средств, финансовых планов, их реализации, а также соответствующего бухгалтерского учета. КРУ ведет статистику выявленных в ходе проверок нарушений и отчетов, переданных в правоохранительные органы. В 2010 г. КРУ осуществила 7047 проверок; на основании отчетов о проведенных проверках были возбуждены 562 уголовных дела; из них 88 были переданы в судебные органы, которые вынесли по ним 29 судебных решений. Однако информация о степени тяжести вынесенных приговоров отсутствует, а санкции сводились, в основном, к незначительным штрафам, а не тюремному заключению. Кроме того, на основании переданных в правоохранительные органы отчетов КРУ были составлены 36 административных протоколов о коррупционных деяниях.

В общем, КРУ выявляет уже совершенные нарушения. Для того чтобы повысить эффективность работы органов КРУ, необходима реформа функций данных органов. В этих целях, а также для переориентации своей работы на крупные нарушения, в 2006-2007 гг. КРУ приняло решение основывать проверки на выявлении рисков. КРУ стремилось изучать основные потоки активов и средств, исследуя данные Казначейства и Фонда государственного имущества. В настоящее время при содействии Мирового банка КРУ разрабатывает базу данных на основании различного рода реестров. Это позволит органам КРУ далее развивать использование подходов, основанных на рисках. Однако следует напомнить, что большая часть текущей работы КРУ осуществляется по поручениям Правительства, что оставляет минимальные возможности для использования указанного подхода.

Кроме того, в целях совершенствования сотрудничества с другими государственными ведомствами КРУ и правоохранительные органы подготовили совместное решение в области

информационного обмена. В марте 2010 г. состоялась совместное заседание указанных ведомств для обсуждения методов расширения сотрудничества. В ходе заседания было принято решение о разработке новой методики выявления потерь бюджета, которая позволит повысить качество уголовного преследования за связанные с коррупцией правонарушения. После завершения проверок КРУ обязано предоставить рекомендации по устранению системных причин выявленных нарушений. Например, по завершении недавней проверки Государственного казначейства эксперты КРУ рекомендовали разработать новую методику использования временно нераспределенных финансовых средств. Однако представляется, что в данном конкретном случае такая методика недостаточна, - необходимо наличие обязательных к исполнению правил. КРУ также внесла предложения по ряду правовых актов, направленные на укрепление финансовой дисциплины, например, посредством повышения уровня штрафов за нарушения. Без сомнения, более значительные суммы штрафов могут стать серьезным сдерживающим фактором, однако большее внимание следует уделить разработке предложений, направленных на устранение пробелов в законодательстве.

Новая рекомендация 3.4

Конкретизировать основные направления реформ в сфере государственного финансового контроля с целью четкого разделения ключевых функций, таких как внешний и внутренний аудит, финансовые инспекции. В долгосрочной перспективе разработать функции внешнего и внутреннего аудита для информирования органов КРУ или правоохранительных органов о случаях коррупции и мошенничества.

В более краткосрочной перспективе – повысить эффективность работы органов КРУ, перенеся упор на финансовые проверки как основную и единственную их задачу. Обеспечить, чтобы подразделения, осуществляющие проверки, концентрировали свое внимание на расследовании крупных нарушений; создать «разведывательное» подразделение/функцию, которое определяет наиболее коррупциогенные сферы и тем самым обеспечивает основу для планирования проверок. Усовершенствовать систему взаимодействия между КРУ и правоохранительными органами посредством сбора информации о том, что случилось с материалами, которые были переданы им органами КРУ; проанализировать информацию о том, почему правоохранительные органы не приняли во внимание переданные им материалы; инициировать диалог с указанными органами для повышения качества материалов КРУ; разработать новые инструкции для инспекторов КРУ на основании пожеланий правоохранительных органов. Повысить возможности органов КРУ и конкретизировать задачу анализа собираемых ими данных в части того, в каких областях необходимо разрабатывать превентивные меры и какого рода они должны быть: т.е. обеспечить, чтобы отчеты КРУ включали рекомендации руководителям государственных органов по принятию мер для совершенствования системы предупреждения выявленных видов нарушений норм.

3.5 Государственные закупки

Государственные закупки были одной из тех областей, в которой за последние несколько лет Украина подвергалась серьезной критике со стороны международного сообщества за непрекращающиеся неудачи в попытке устранить основные и очевидные возможности для коррупции. 1 июня 2010 г. Парламент принял новый закон о государственных закупках, который вступил в силу 30 июля 2010 г. Новый Закон можно расценивать как краткосрочное решение и шаг вперед по сравнению с прошлым, в особенности в части институционального устройства: упразднена Тендерная палата, Министерство экономики определено основным ответственным органом, новый механизм подачи и рассмотрения жалоб обеспечивается в структуре Антимонопольного комитета.

Предыдущая рекомендация 19

Проанализировать и усовершенствовать существующие нормативно-правовые акты, касающиеся государственных закупок с тем, чтобы в разумных пределах ограничить свободу действий должностных лиц, участвующих в процессе отбора. Принять необходимые меры для того, чтобы критерии для участия в тендере на госзакупки и в процессах приватизации включали также отсутствие привлечения к ответственности за коррупцию. При условии правовой защиты честной конкуренции, рассмотреть возможность создания и ведения базы данных компаний, привлеченных к ответственности за коррупционные действия в Украине или за рубежом, в поддержку подобных ограничительных квалификационных критериев.

По результатам первого раунда мониторинга было решено, что Украина **не выполнила** данную рекомендацию.

Принятие нового закона о государственных закупках является важным первым шагом на правильном пути. В законе появились важные усовершенствования, в особенности в части институционального устройства. Закон устанавливает, что Министерство экономики будет действовать как **уполномоченный орган** и будет осуществлять общее руководство за соблюдением Закона. Эти функции будет выполнять департамент государственных закупок со штатом 40 человек. Департамент будет состоять из 7 отделов: по экспертизе нетендерных закупок, юридической поддержке, по работе с жалобами, контролю и другие

Антимонопольный комитет будет действовать как **контрольный орган** и будет работать с жалобами. Антимонопольный комитет имеет полномочия вести расследования, например, полномочия проводить поиск и перехватывать электронные файлы компаний. Антимонопольный комитет попросил правительство предоставить ему полномочия на создание нового подразделения для выполнения данной задачи, в 2009г. они попросили открыть 35 штатных позиций для данного подразделения, но решение так и не было принято. Антимонопольный комитет считает, что будет увеличение количества жалоб (с 3500 в 2009г), т.к. закон расширяет круг субъектов, которые имеют право подавать жалобы на решения в области государственных закупок, тогда как Министерство экономики считает, что количество жалоб уменьшится, поскольку по новому закону подающие жалобу субъекты должны внести плату за подачу жалобы (размер платы будет установлен Кабинетом Министров). Следует отметить, что именно размер платы может явиться препятствием для заявителей при использовании их права на обжалование. Другой вопрос, касающийся возможности Антимонопольного комитета эффективно рассматривать жалобы, связан с тем, что у него нет офисов на местах, а это снижает возможность компаний, находящихся за пределами столицы, пользоваться своим правом обжалования.

Закон также улучшает положения о публикации информации: объявления о тендерах, информация обо всех решениях, связанных с проведением тендера, включая его результаты, публикуются бесплатно на веб-сайте уполномоченного органа и в бюллетене государственных закупок.

Новый Закон устанавливает **критерии для отказа в участии в тендере**; тем не менее, некоторые из этих правил не ясны. Например, не должны допускаться до тендеров лица, которые предлагают, обещают либо предоставляют неправомерные преимущества должностному лицу с целью повлиять на его решение, которые обвиняются в коррупционных нарушениях в области государственных закупок в Украине или за рубежом, в нарушениях правил осуществления государственных закупок или в других нарушениях, касающихся неправомерных преимуществ, или лица, связанные с другими участниками процесса закупок. Закон устанавливает, что компании

не допускаются к участию в тендере в случае, если происходит сговор между компаниями, однако, такая практика не типична для Украины.

Новый закон не регулирует закупки небольших товаров, работ и услуг, стоимость которых ниже установленного правительством уровня. Отраслевые министерства могут регулировать данный вопрос, используя внутренние процедуры. Важно, чтобы по данному вопросу не было злоупотреблений, и чтобы осуществлялось соответствующее руководство и контроль отраслевых министерств.

В Законе не предусматривается осуществление электронных закупок. Представляется важным рассмотреть этот вариант в будущем.

В пункте 22 статьи 1 даётся определение связанных лиц, включая юридические и физические лица, должностных лиц и их родственников, чьё участие в процессе осуществления государственных закупок может привести к конфликту интересов. Определение конфликта интересов применительно к государственным закупкам не достаточно четко сформулировано. Кроме того, в Законе не определён эффективный механизм для предупреждения и обнаружения конфликта интересов; для документации по тендерам не требуется деклараций конфликта интересов, а потенциальные конфликты могут быть обнаружены только путем просмотра имен бенефициаров. Члены тендерного комитета тоже не обязаны декларировать свои интересы. Министерство экономики не планирует в дальнейшем конкретизировать понятие конфликта интересов, предоставлять руководящие указания или проводить обучение по данному вопросу, оставляя, таким образом этот важный вопрос без должного внимания.

Новый закон о государственных закупках не предусматривает **ведение «черного списка»** компаний, уличенных в коррупции. Тем не менее, статья 8 Закона об основах предупреждения и противодействия коррупции устанавливает ограничения для юридических лиц, привлеченных к ответственности за коррупционные правонарушения. Статья определяет, что государственные средства не могут предоставляться таким юридическим лицам, и что такие юридические лица не могут действовать от имени государства или предоставлять государственные услуги на контрактной основе в течение пяти лет после вступления в силу решения суда. Далее в статье указывается, что Кабинет Министров составляет список таких компаний. Данное положение до сих пор не стало действующим.

Для практического выполнения нового закона потребуются серьёзные усилия с тем, чтобы обеспечить необходимую независимость, полномочия и кадры в Министерстве экономики и Антимонопольном комитете. Выполнение нормативных положений будет ответственностью ведомств по закупкам, таким образом, им должна быть обеспечена практическая помощь и непрерывное обучение, включая по коррупционным рискам на всех стадиях государственных закупок. Также представляется важным обеспечить значимую роль КРУ, службы внешнего аудита (Счетной палаты) и Казначейства в мониторинге и контроле государственных закупок, и на самом деле, планирование совместных действий уже началось. Кроме этого, сотрудники правоохранительных органов должны быть в дальнейшем обучены тому, как обнаруживать, расследовать и вести преследование в судебном порядке за коррупционные правонарушения конкретно в сфере государственных закупок.

Статья 164-14 Кодекса административных нарушений предусматривает административную ответственность за нарушение закона в части осуществления закупок товаров, выполнения работ и предоставление услуг для государственных нужд. Данная статья содержит перечень нарушений, включая связанные с коррупцией, так же как и другие процессуальные нарушения; но в ней не уточняется, какие категории лиц ответственны за подобные нарушения. Представители власти Украины пояснили, что данное положение не относится к государственным служащим; оно

касается ответственных лиц, которые занимают посты в учреждениях, финансируемых государством, но которые не считаются государственными служащими. Такая практика оставляет лазейку, позволяющую государственным служащим уходить от административной ответственности за нарушения в сфере государственных закупок.

Несмотря на остающиеся недостатки, новый Закон является важным шагом в правильном направлении. Поэтому Украина **в основном выполнила** предыдущую рекомендацию.

Новая рекомендация 3.5

Продолжать совершенствовать систему контроля и надзора в области государственных закупок, создать систему внутреннего и внешнего аудита и инспекций для выявления и предупреждения коррупции при осуществлении государственных закупок.

Доработать положения, касающиеся конфликта интересов, в Законе о государственных закупках и в других нормативно-правовых актах. Разработать механизм предупреждения и выявления конфликта интересов при осуществлении государственных закупок.

Принять необходимые меры для того, чтобы система отстранения от участия в закупках была дееспособной. Включить требования о антикоррупционных декларациях и этических правилах в подающиеся тендерные документы. Разработать систему электронных закупок. Повысить возможности Антимонопольного комитета. Обеспечить непрерывное обучение по вопросам добропорядочности при осуществлении государственных закупок, в особенности для должностных лиц, работающих в закупочных организациях, частном секторе и правоохранительных органах.

Провести оценку практического применения нового Закона о государственных закупках, включая последствия введения платы за подачу жалобы.

Проанализировать практику применения санкций, предусмотренных статьей 164-14 Кодекса административных нарушений за нарушение положений, касающихся государственных закупок, и обеспечить, чтобы государственные должностные лица попадали под действие данного положения.

3.6 Доступ к информации

Предыдущая рекомендация 22

В сфере доступа к информации и открытости правительства рассмотреть вопрос создания независимого уполномоченного по вопросам информации для получения жалоб согласно “Закону об информации”, проведения расследований и представления отчетов и рекомендаций. Рассмотреть возможность принятия Закона об общественном участии, который даст возможность гражданам использовать информацию с целью оказания влияния на принимаемые государством решения. Изучить возможность пересмотра законодательства о клевете, чтобы обеспечить большую свободу для работы журналистов.

В первом раунде мониторинга Украина **частично выполнила** данную рекомендацию.

Доступ общественности к информации, которая создается и хранится в государственных учреждениях, продолжает оставаться проблемой в Украине. Согласно данным, предоставленным неправительственными организациями во время визита делегации, около 70% государственной

информации имеет статус “для служебного пользования”, “не для публикации”, причём этот статус государственные учреждения определяют по своему усмотрению и он не регулируется никаким законом, а только внутренними положениями. Например, общие планы развития городов не являются достоянием общественности, так же как и результаты государственной экологической экспертизы, несмотря на юридический запрет на сокрытие информации об окружающей среде. Приблизительно 35% запросов на предоставление информации удовлетворяются. Не существует практики раскрытия информации государственными органами власти в инициативном порядке, даже в тех случаях, когда такая информация является чрезвычайно важной для граждан. Например, местные органы власти не объявляют заранее о заседаниях, на которых принимаются решения о приватизации земли, информация об инвестиционных проектах на местном уровне не публикуется.

Украине ещё предстоит предпринять шаги, необходимые для создания независимого уполномоченного по вопросам информации/омбудсмана. В настоящее время эти полномочия возложены на Уполномоченного по правам человека в рамках общей защиты прав человека. Уполномоченный по правам человека может попросить снять гриф секретности с информации, но не имеет полномочий принимать решение о её рассекречивании или опубликовании. Закон об общественном участии не был инициирован.

Закон о защите персональных данных был принят в июне 2009 г. и вступает в силу в январе 2011 г. Закон оказывает влияние на положения о доступе к информации, в особенности в отношении информации о государственных должностных лицах и их доходах. В частности, Закон определяет, что персональные данные государственных должностных лиц являются конфиденциальной информацией, за исключением кандидатов на выборные посты и государственных служащих первой категории (т.е. главы государственных ведомств, которые не являются членами Кабинета Министров Украины). Таким образом, Закон исключает Премьер-министра и министров и ограничивает доступ к их персональной информации. Некоторые другие положения нового закона устанавливают ограничения на доступ к персональным данным, что не согласуется с европейскими стандартами¹⁸.

На момент составления отчета проект Закона о доступе к публичной информации рассматривался во втором чтении; работа над проектом Закона продолжалась в течение 7 лет при активном участии неправительственных организаций. В общем, неправительственные организации придерживаются положительного мнения по поводу проекта Закона, если он будет принят. Имеются определенные недостатки как в действующем законе, так и в практическом его применении, которые необходимо устранить. В частности, Закон Украины об информации определяет ограничение по времени для предоставления информации по запросу, тем не менее, не ограничен срок для принятия решения, когда подаётся жалоба в ответ на отказ в предоставлении информации (механизм контроля). Если необходимо собрать информацию из нескольких государственных ведомств, лица, которые хотят получить эту информацию, должны обращаться в каждое учреждение по отдельности. Во многих случаях информация классифицируется как “только для служебного пользования”, чтобы воспрепятствовать её опубликованию, что противоречит Закону об информации и Закону о государственной тайне. В правительственных учреждениях Украины нет отдельных должностей сотрудников по обеспечению доступа к информации (ответственных за опубликование публичной информации).

Говоря в общем, не существует нормативно-правовых актов об инициативном раскрытии информации, несмотря на то, что начиная с 2002 года публикуются нормативно-правовые акты, осуществляются прямые трансляции отдельных публичных заседаний, а также предоставляется

¹⁸ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1277472776>.

информация о проблемах окружающей среды. Тем не менее, нет правового регулирования для инициативного раскрытия информации, представляющей значительный интерес для общества, в особенности в области коррупционных рисков. Такие положения позволили бы незатратно и быстро решать вопросы, связанные с опубликованием общественно доступной информации, исключив необходимость рассматривать индивидуальные запросы.

Украина по-прежнему **частично выполнила** данную рекомендации.

Новая рекомендация 3.6

В сфере доступа к информации и открытости государственных органов, рассмотреть возможность создания независимого Уполномоченного по информации для рассмотрения жалоб согласно закону о доступе к информации, проведения расследований, составления отчетов и рекомендаций. Принять новый закон о доступе к публичной информации. Рассмотреть возможность принятия Закона об общественном участии, который предоставит гражданам возможность использовать информацию с целью оказания влияния на государственные решения. Рассмотреть возможность принятия положений, которые предусматривают инициативное раскрытие информации в предрасположенных к коррупции сферах. Пересмотреть правила и практику засекречивания информации на основаниях, не предусмотренных законом. Предпринять практические шаги для назначения служащих по вопросам доступа к информации во всех государственных учреждениях. Привести в соответствие с европейскими стандартами новопринятый Закон о защите персональных данных, пересмотрев положения, которые препятствуют доступу к информации о государственных должностных лицах.

3.7 Политическая коррупция

Предыдущих рекомендаций по этому вопросу не было.

Политическая коррупция в Украине является серьёзной проблемой. Концепция преодоления коррупции «На пути к добропорядочности» содержит перечень рисков и запланированных мероприятий, касающихся избираемых должностных лиц. Тем не менее, раздел о политических партиях был изъят из антикоррупционного пакета законов перед последними выборами.

Принципы финансирования политических партий в Украине определены Законом об объединении граждан 1992 года, Законом о налогообложении предприятий 1994 года и Законом об индивидуальном подоходном налоге 2003 года. Принципы финансирования избирательных кампаний установлены Законом о парламентских выборах 2004 года (изменён в 2009 году), Законом о президентских выборах 1999 года (изменён в 2010 году), Законом о местных выборах 2004 года (изменён в июле 2010 года перед местными выборами, назначенными на осень 2010 года) и Законом о всеукраинском и местном референдуме 1991 года. Как говорится в комментарии Совета Европы, «Законы, определяющие принципы финансирования, были приняты в разное время и исходя из разных концептуальных основ, поэтому их положения зачастую являются непоследовательными. Законодательству о выборах не хватает комплексного подхода к регулированию финансирования различного типа выборов.»¹⁹

Источники финансирования политических партий

¹⁹ «Поддержка добросовестного управления: Проект по борьбе с коррупцией на Украине» (УРАС), «Финансирование политических партий и избирательных кампаний в Украине: предложения по дальнейшему реформированию», июнь 2008 года.

Закон о политических партиях даёт определение политической партии как некоммерческой организации, т.к. им запрещено получать доход от вложения в акции и другие ценные бумаги, основывать компании, заниматься бизнесом или иной коммерческой деятельностью, кроме некоторых исключений. Источники, которые могут быть использованы для финансирования политических партий, недостаточно четко определены в законе и ограничены теми, которые не запрещены законом. Если быть более конкретным, политические партии не могут финансироваться органами государственной власти и государственными компаниями; зарубежными государствами, их гражданами, компаниями или организациями; анонимными лицами; благотворительными или религиозными организациями и некоторыми другими учреждениями. Действующее законодательство не устанавливает ограничения по суммам средств, получаемым политическими партиями.

В соответствии с Законом о политических партиях государственное финансирование политических партий может осуществляться в следующих целях: финансирование уставной деятельности политической партии, не связанной с выборами в государственные органы власти, и возмещение расходов на участие в избирательных кампаниях тех партий, которые преодолели 3% избирательный порог. Тем не менее, положение о государственном финансировании так и не было воплощено в жизнь, поскольку в государственном бюджете не были предусмотрены средства для этих целей. В декабре 2007 года соответствующие положения о финансировании политических партий из государственного бюджета были отменены.

Финансирование избирательных кампаний

Для участия в президентских и парламентских выборах кандидаты обязаны создать избирательные фонды; такие фонды не являются обязательными для местных выборов. Установлены предельные объёмы средств для избирательного фонда кандидата в Президенты (50,000 минимальных заработных плат для первого тура и 15,000 минимальных зарплат для второго тура). Граничные объёмы средств избирательных фондов для парламентских и местных выборов не установлены. Существуют определенные правила финансирования избирательных фондов, в частности, во время президентских выборов фонды политических партий могут пополняться за счет средств партии, персональных фондов кандидатов, добровольных пожертвований. В то же время пожертвования наличными деньгами не допускаются, так же, как и пожертвования от юридических лиц или иностранцев. Не существует ограничений по сумме добровольных пожертвований, кроме пожертвований от частных лиц (25 минимальных заработных плат для президентских выборов, 400 минимальных зарплат для парламентских выборов и 3 минимальные зарплаты для местных выборов). В законах о выборах не совсем четко прописаны цели, на которые можно использовать средства из избирательных фондов.

Законы о выборах предусматривают государственное финансирование участия политических партий в выборах: опубликование информации об открытии избирательного фонда и избирательных программ в газетах, изготовление определенного количества информационных плакатов, оплата эфирного времени, выделенного на агитирование и ТВ дебаты между кандидатами в президенты; оплата за использование пассажирского транспорта кандидатами в президенты.

Положения о политических партиях в Украине закрепляют определение избирательной кампании, однако, в них не определено, как регулировать участие так называемых “третьих лиц” (независимые участники избирательной кампании, не связанные с политическими партиями), также нет ограничений для посредничества в добровольных пожертвованиях.

Прозрачность и контроль за финансированием партий

Закон о политических партиях определяет, что Министерство юстиции и Центральная избирательная комиссия являются основными органами, ответственными за государственный контроль за политическими партиями, включая их текущую деятельность и участие в выборах. Роль Министерства юстиции непонятна, Закон требует, чтобы политические партии предоставляли “необходимые документы и объяснения” в Министерство юстиции. Он также устанавливает, что Счетная палата и КРУ несут ответственность за контроль за расходованием государственных средств политическими партиями. Роль Счетной палаты и КРУ ограничена вследствие того, что прямого государственного финансирования политическим партиям не предоставляется.

Закон о политических партиях обязывает партии подавать отчеты о доходах и расходах, о собственности, отчет об использовании государственных средств для финансирования текущей деятельности, и публиковать такие данные ежегодно в национальных средствах массовой информации. Тем не менее, закон не устанавливает требования относительно формы и содержания отчетов, он не требует, чтобы политические партии уведомляли Министерство юстиции о факте опубликования таких отчетов. Кроме того, как некоммерческие организации, политические партии ежеквартально должны подавать отчеты в местные налоговые органы. При этом основной целью такого отчета является расчет налоговых обязательств, а не обеспечение финансовой прозрачности. Закон о гражданских объединениях предусматривает создание специального парламентского комитета, который будет рассматривать финансовую отчетность политических партий и сообщать о полученных результатах на пленарном заседании парламента; на сегодняшний день такая комиссия не создана.

Центральная избирательная комиссия является основным органом, ответственным за контроль за расходованием средств на избирательную кампанию политическими партиями, но у неё нет полномочий проводить расследование. Все законы о выборах требуют, чтобы партии подавали финансовые отчеты о получении и расходовании средств из избирательных фондов в Центральную избирательную комиссию или соответствующие территориальные комиссии. Комиссия собирает данные из других государственных учреждений, как например, информационной системы Национального банка, и сосредотачивает усилия на арифметических проверках, но не на реальном, глубоком анализе источников поступлений и расходовании средств политическими партиями. Комиссия может получать жалобы о нарушениях со стороны участников выборов. Если Комиссия устанавливает, что некоторые пожертвования не соответствуют требованиям закона, она уведомляет об этом Министерство юстиции и кандидатов, которые должны отказаться от принятия незаконных пожертвований.

Закон о политических партиях устанавливает санкции за нарушения законодательства политическими партиями, включая предупреждение и запрещение политической партии. Государственное финансирование политической партии может быть прекращено или приостановлено. Законы о парламентских и президентских выборах не требуют отмены регистрации кандидатов за нарушения правил финансирования; только закон о местных выборах предусматривают такие санкции. Законом не определены санкции в случаях, когда кандидаты не выполняют рекомендации, указанные в предупреждении органов власти, нет эффективных способов воздействия на них с тем, чтобы заставить их соблюдать закон.

Из бесед с представителями органов власти следует, что не ясно, как применять санкции, и какой орган должен за это нести ответственность. Принимая во внимание такое положение вещей, можно сделать вывод, что на практике санкции не применяются, и существующий выбор санкций не охватывает все возможные нарушения закона в отношении финансирования партий.

Существующая правовая и институциональная система контроля за финансированием партий не обеспечивает защиту от незаконного финансирования политических партий. Это создаёт риск политической коррупции и может оказывать влияние на все составляющие демократического общества.

Новая рекомендация 3.7

Проанализировать существующее нормативно-правовое регулирование финансирования политических партий с целью обеспечить надлежащее регулирование финансирования партий, в том числе во время предвыборных кампаний, чтобы привести его в соответствие со стандартами Совета Европы. Обеспечить действенные ограничения по суммам пожертвований и усовершенствовать существующую систему санкций. Создать эффективный механизм контроля, включающий орган власти, наделённый соответствующими полномочиями и ресурсами. Обеспечить прозрачность финансирования политических партий за счет предоставления отчетности и раскрытия информации. Рассмотреть возможность возврата к механизму прямого государственного финансирования партий.

3.8 Добропорядочность в системе правосудия

В июле 2010 года был принят новый Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей». Законом учрежден Высший специализированный суд Украины для рассмотрения уголовных и гражданских дел, который наравне с Высшим административным и Высшим хозяйственным судами функционирует как суд кассационной инстанции. Закон вводит новый механизм подбора судей, который построен на конкурсных основах и принципе прозрачности. Процедура включает в себя прохождение специальной подготовки, сдачу квалификационного экзамена (путем анонимного тестирования), формирование рейтинга кандидатов и рекомендацию относительно назначения кандидата на должность судьи исходя из его места в рейтинге. Законом отменены льготы судьям и установлено адекватное денежное вознаграждение. Законом установлены новые подходы в процессе финансирования судов с целью обеспечения независимости судебной власти. Средства на содержание судов предусматриваются в законе о государственном бюджете отдельно по каждому местному, апелляционному и высшему специализированному суду. Важные изменения в Законе о Высшем совете юстиции вступили в силу в мае 2010 года. Приведённая ниже оценка основана на новых правовых положениях.

Судебная независимость

Независимость судов в Украине является предметом озабоченности. Как правовая база, так и практика её осуществления не обеспечивают в достаточной степени гарантий независимости. Во время посещения страны были высказаны следующие мнения в подтверждение этого утверждения: недостаточное финансирование приводит к тому, что суды не имеют соответствующих условий для надлежащего отправления правосудия (в 2009 году было профинансировано только 22% необходимого бюджета, в то время как в предыдущие несколько лет финансировалось не более 50% нужд); проблемы с зарплатами (своевременная выплата зарплат судьям и сотрудникам судов полностью не обеспечивается; конфликт с политической властью из-за решения заморозить зарплаты судей, что привело к тому, что судьи подают в суд на государство; недостаточное количество помещений и оборудования); роль парламента в увольнении судей. Недостаточное государственное финансирование часто компенсируется частными пожертвованиями и помощью от местных органов самоуправления. Это подрывает основы добропорядочности и независимости судов и создаёт почву для коррупции.

В новом законе существенно улучшены положения о финансовой независимости судов, в частности, за счет установления непосредственно в законе уровня зарплаты судей и постепенного повышения уровня вознаграждения; исключения премий, которые составляли значительную часть вознаграждения судей и служили инструментом воздействия на судей со стороны председателей судов; подчинения Государственной судебной администрации органам судебной власти.

На независимость судов негативное влияние оказывают роль политических институций (Парламента и Президента) в назначении и снятии с должности судей. Также негативно сказывается существование так называемого первого назначения Президентом Украины судьи сроком на 5 лет и недостаточные гарантии в процессе назначения судей на пожизненное пребывание в должности. Эти проблемы должны быть устранены путем внесения изменений в Конституцию Украины. Новый Закон о судебной системе и статусе судей не содержит перечня оснований, исходя из которых Высшая квалификационная комиссия судей могла бы не рекомендовать судью на бессрочное назначение.²⁰

Ещё одна проблема связана с конституционными положениями о формировании Высшего совета юстиции и его текущим составом. Высший совет юстиции является главным органом, отвечающим за отбор, назначение, снятие с должности и наложение дисциплинарной ответственности на судей. В соответствии с Конституцией он состоит из 20 членов: Парламент Украины, Президент Украины, Съезд судей Украины, съезд адвокатов Украины, съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений каждый в отдельности назначает трёх членов Совета, а всеукраинская конференция работников прокуратуры назначает двух членов. Председатель Верховного Суда, министр юстиции и Генеральный прокурор являются членами Высшего совета юстиции в силу занимаемой должности. Такое устройство не согласуется с европейскими стандартами, требующими, чтобы большинство членов Совета составляли судьи, избранные другими судьями²¹. В соответствии с Законом о Высшем совете юстиции, измененным в июле 2010 года, часть членов, назначаемых вышеупомянутыми органами, должны быть судьями. Такое решение, тем не менее, все равно не согласуется с европейскими стандартами, поскольку члены, представляющие суды в Высшем совете юстиции, должны выбираться судьями.

В сегодняшнем составе Высшего совета юстиции только 6 членов являются судьями. Среди других членов Совета, помимо Генерального прокурора, есть ещё три заместителя Генерального прокурора и руководитель Службы безопасности Украины. Назначение последнего в состав Высшего совета юстиции является противоречивым решением, поскольку Служба безопасности Украины занимается уголовными расследованиями, в частности, против судей, и поэтому роль руководителя Службы безопасности Украины в качестве члена Совета при снятии с должности и наложении дисциплинарной ответственности на судей может привести к конфликту интересов, а также отрицательно сказывается на независимости судов.

Это оказывается ещё более тревожным, принимая во внимание тот факт, что недавние законодательные изменения расширили полномочия Высшего совета юстиции, в частности, что касается назначения председателей судов и наложения дисциплинарной ответственности на судей. Совету также даны полномочия получать из судов копии незавершенных судебных дел. Это

²⁰ Важно установить критерии для отрицательной рекомендации. В идеале, подтверждение на постоянную должность должно быть автоматическим, кроме тех случаев, где есть причины для отказа в таком подтверждении. Эти причины должны быть определены. В этом случае существование испытательного срока (первый период назначения на должность на 5 лет) может быть приемлемо.

²¹ Европейская хартия о законе о статусе судей, §1.3; Консультативный совет судей Европы, Заключение №10, «Судебный совет на службе обществу».

может подрывать независимость судов вследствие оказания непосредственного влияния/давления на судей и на решения суда по конкретным делам.

Председатели и заместители председателей судов долгое время назначались Президентом Украины. Однако в мае 2007 года Конституционный Суд признал такую систему неконституционной и рекомендовал Парламенту утвердить новую процедуру назначения и снятия с должности председателей судов. Парламент законодательно решил этот вопрос только в июле 2010 года, когда был принят новый Закон о судоустройстве и статусе судей, по которому полномочия назначать и снимать с должности председателей судов были переданы Высшему совету юстиции. Такая процедура также кажется проблематичной с точки зрения Конституции Украины, поскольку по Конституции такие полномочия для Высшего совета юстиции не предусмотрены. Правовой вакуум и противоречия в вопросе назначения председателей судов, которые обладали значительной властью в судебной системе, явились одним из многочисленных примеров проблем, с которыми сталкиваются суды наряду с политическим давлением, сомнительными увольнениями судей и другими проблемами, серьезно влияющими на добропорядочность в судебной системе.

Распределение дел между судьями, отвод судей

Сообщается, что распределение дел между судьями является проблемой в Украине. До недавнего времени судебные дела распределялись по усмотрению председателей судов. В 2009 году по закону было введено автоматизированное управление делами и случайное распределение дел в административных судах. Но на практике это не осуществляется из-за недостаточного финансирования. По Закону о судоустройстве и статусе судей от июля 2010 года должно осуществляться обязательное автоматизированное случайное распределение дел во всех судопроизводствах. Однако пока непонятно, когда и как это положение будет выполнено.

Положения об отводе судей нуждаются в доработке. В соответствии с процессуальными кодексами судья должен брать самоотвод, если под сомнение ставится его беспристрастность (т.е. ввиду участия в рассмотрении предыдущего дела, непосредственной заинтересованности в исходе дела, будучи родственником одной из сторон или участником судебного разбирательства). Стороны, участвующие в деле, или судья сам могут заявить отвод. Однако, процедура рассмотрения такого предложения не гарантирует непредвзятого решения. Судья сам принимает решение по ходатайству о отводе. Не существует возможности подать апелляцию на отказ в удовлетворении запрошенного отвода, его можно оспорить только одновременно с решением суда по сути.

Профессиональная этика судей

Существует Кодекс профессиональной этики судей, который был принят Съездом судей в 2002 году как способ обеспечения беспристрастности и независимости судей. Кодекс рассматривается как руководство по поведению судей и до недавнего времени не имел правовых последствий (дисциплинарные взыскания в случае нарушения Кодекса поведения не предусматривались). В новом Законе о судебной системе и статусе судей появилось положение, по которому систематическое или одноразовое серьезное нарушение правил этики может повлечь за собой дисциплинарную ответственность. В феврале 2009 года был также одобрен Кодекс поведения для персонала судов (кроме судей).

Академия судей также способствует распространению этических норм и развитию профессионализма среди судей, проводя соответствующее обучение. Однако существуют

проблемы, связанные с недостаточностью финансирования, которые на данный момент решаются за счет привлечения средств из различных внешних донорских организаций.

Дисциплинарная ответственность и увольнение судей

В соответствии с новым Законом о судоустройстве и статусе судей каждый имеет право подать жалобу на поведение судьи непосредственно в соответствующий дисциплинарный орган. Это является позитивным изменением, т.к. по прежней процедуре необходимо было подавать жалобы в специальные государственные учреждения, которые имели полномочия инициировать дисциплинарное производство. Высшая квалификационная комиссия судей ведет дисциплинарное производство против судей местных и апелляционных судов, а Высший совет юстиции – против судей высших специализированных судов и Верховного Суда. Если в результате дисциплинарного разбирательства устанавливается нарушение, судья может получить выговор или Высшему совету юстиции может быть дана рекомендация уволить судью, если имеются соответствующие основания. Решение о дисциплинарном наказании должно быть опубликовано на официальном веб-портале судебной власти. Судья может подать апелляцию на дисциплинарное взыскание в Высший совет юстиции или административный суд. Закон вводит специальную должность дисциплинарных инспекторов, которые, действуя на основании поручений члена Высшей квалификационной комиссии судей, анализируют и изучают жалобы на поведение судьи, готовят проект решения по дисциплинарному производству. Система, при которой член Высшей квалификационной комиссии судей отвечает за дисциплинарное расследование и представление дела перед полным составом Высшей квалификационной комиссии судей, негативно влияет на беспристрастность разбирательства, поскольку один и тот же человек выступает в роли и «прокурора», и «судьи».²²

Несмотря на то, что Закон о судоустройстве и статусе судей содержит подробные положения о дисциплинарном производстве, которое ведёт Высшая квалификационная комиссия судей, дисциплинарное производство в Высшем совете юстиции регулируется соответствующим законом о Высшем совете юстиции, который не предусматривает достаточных гарантий беспристрастности такого производства и защиты прав судьи.

Изменения к Закону о Высшем совете юстиции, принятые в май 2010 г., определили действия, которые составляют нарушение присяги судьи, что является одним из конституционных оснований для увольнения судьи. Такие изменения можно было бы рассматривать как попытку обеспечить правовую определенность в дисциплинарных делах против судей путем закрепления определения нарушения присяги. Тем не менее, в формулировке соответствующих положений не хватает ясности (“совершение действий, унижающих звание судьи”, “нарушение моральных и этических принципов поведения судьи”). Таким образом, нет четкого определения, в чем состоит нарушение присяги судьи, поэтому сохраняются возможности для злоупотреблений.

Обучение по вопросам добропорядочности судей и роль судей в борьбе с коррупцией

Как уже было отмечено, содействие добропорядочности судей является одной из главных целей учебных мероприятий, проводимых Академией судей. Тем не менее, данных о количестве

²² Дисциплинарные инспекторы выступают в роли помощников членам Высшей квалификационной комиссии судей, которые отвечают за проведение дисциплинарного расследования. Дисциплинарные инспекторы не имеют автономии, они готовят материалы и проект заключения, которые должны быть одобрены членами Высшей квалификационной комиссии судей и представлены на заседании Комиссии. Поэтому важно обеспечить, чтобы те лица, которые проводят "преследование" не были бы одновременно лицами, принимающими решения. Подобное замечание содержится в оценке нового закона Венецианской Комиссией в октябре 2010 г.

проведённых тренингов, их содержании или же о количестве обучавшихся не было предоставлено. В любом случае, очевидно, что необходимо предпринять дальнейшие усилия, чтобы улучшить ситуацию внутри судебных органов и в то же время лучше готовить судей для борьбы с коррупцией. Возрастающая изощрённость коррупции требует хорошо подготовленных людей для борьбы с этим явлением, которое является повальным и широко распространённым по всей Украине.

Также было отмечено, что готовится специальное руководство в рамках проекта сотрудничества, направленного на повышение возможностей судебной системы.

Новая рекомендация 3.8

Инициировать конституционную реформу для приведения положений о судебной системе в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Венецианской Комиссии, в частности, что касается назначения и снятия с должности судей, бессрочного пребывания в должности, состава Высшего совета юстиции. Обеспечить достаточное и прозрачное финансирование судебных органов и исключить возможность их финансирования за счет частных пожертвований и местных органов самоуправления. Обеспечить выполнение положений о раскрытии финансовой информации судей. Проанализировать правовые положения о дисциплинарном производстве, снятии с должности и отводе судей для обеспечения гарантий их беспристрастности и защиты судебной независимости.

3.9 Добропорядочность в частном секторе

Общая недостаточность правовой определённости является основополагающей проблемой для ведения бизнеса в Украине. Украина занимает низкие места в различных рейтингах по степени лёгкости ведения бизнеса, например, 142 место из 183 стран согласно рейтингу Всемирного Банка по условиям для ведения бизнеса в 2010 году.

Один из предпринимателей в интервью, данном во время посещения Украины группой по мониторингу, заявил, что компании в Украине должны соглашаться на коррупцию, в противном случае, они не могут заниматься предпринимательской деятельностью. Коррупция процветает во всех формах взаимодействия между бизнесом и государственным сектором, а также внутри самой предпринимательской среды. В соответствии с исследованием компаний, проведённом ЕБРР в 2008 году, коррупция не являлась проблемой только для 16% компаний. 27% компаний указали, что часто платят неофициально, 26% заявили, что часто дают взятки представителям налоговых органов (рост с 18% в 2005 году), 13% - что дают взятки на таможне и 16% - в судах. Среди компаний, которые сообщили о взяточничестве, размер взятки составлял 3.2% от ежегодных продаж⁴. Сложные административные процедуры в сферах налогов, финансового регулирования, таможни, лицензирование, выдачи разрешений и государственных закупок – это те области, которые наиболее подвержены произвольным решениям. Малые, средние и большие предприятия, как украинские, так и иностранные сталкиваются с множеством проблем, связанных с недостатками в судебной и административной практике защиты прав собственности. Несколько больших многонациональных компаний не смогли выйти на рынок Украины как раз из-за проблем с коррупцией.

Предприниматели согласны, что сообщать о случаях взяточничества не только рискованно, но и затратно ввиду непредсказуемости ответной реакции. На сегодняшний день нет продуктивного

⁴ ЕБРР - Всемирный Банк, Исследование предпринимательской среды и показателей деятельности предприятий (BEEPS) 2008, http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine_2010.pdf [последний просмотр 4 августа 2010 г.].

диалога между правительством и бизнесом о путях решения проблем, связанных с коррупцией. Государство может существенно поспособствовать установлению общей практики, которая не позволяла бы вмешиваться в дела бизнеса и была бы прозрачной для всех игроков на рынке.

Финансовая отчетность и аудит в частном секторе

Законы Украины обеспечивают обширное нормативно-правовое регулирование финансовой отчетности и аудита. Хозяйственный кодекс Украины (принятый в 2003 году) устанавливает, что финансовый контроль осуществляется государственными налоговыми службами и аудитором субъекта хозяйственной деятельности. Закон о бухгалтерском учете и финансовой отчетности (действует с 2000 года) устанавливает стандарты бухгалтерского учета, обязательные для всех субъектов хозяйственной деятельности. Не существует явного запрета двойной бухгалтерии, внебалансовых счетов или записей несуществующих платежей. Тем не менее, правила ведения бухгалтерского учета и связанные с ним санкции достаточно строгие в Украине, а там, где существуют пробелы, может допускаться широкое толкование положений Уголовного кодекса, относящихся к финансовым нарушениям, при рассмотрении таких случаев. С точки зрения правоприменения, гибкость в трактовке является хорошим инструментом при рассмотрении сложных случаев финансовых/экономических преступлений, если только не используется произвольно. Однако, такое право свободно решать может привести к дополнительной правовой неопределенности и коррупционным возможностям. Все субъекты хозяйственной деятельности должны представлять ежеквартальные и ежегодные финансовые отчеты в органы, отвечающие за определенный сектор экономики, служащим по их требованию, и владельцам/учредителям. Закон об аудиторской деятельности, принятый в 1993 году, устанавливает нормативно-правовое регулирование аудита в частном секторе. Он определяет, что Аудиторская палата несет ответственность за установление стандартов, обязательных для частных аудиторов, и наделяет их полномочиями. Закон устанавливает перечень компаний, для которых аудит является обязательным: открытые акционерные общества, банки и финансовые посреднические организации. Далее Закон определяет, что субъект хозяйственной деятельности имеет право свободы выбора аудитора; вся информация, предоставляемая компанией аудиторам, является конфиденциальной и не может быть раскрыта без согласия компании. Наконец, Закон устанавливает правила по конфликту интересов и независимости для аудиторов: аудиторы не могут проверять компании, в которых их родственники занимают руководящие посты или в которых аудитор имеет личный финансовый интерес.

Внутренний контроль в компании

Выяснилось, что по законам Украины не требуется создание независимых аудиторских органов в компаниях. Государственные органы не предпринимают усилий, чтобы способствовать продвижению таких действий. Нет специальных распоряжений или положений, обязывающих сообщать о случаях коррупции, в особенности в процессе внутреннего и внешнего аудита. Также нет информации о ежегодных отчетах компаний и о том, содержат ли отчеты информацию о механизмах внутреннего контроля.

Повышение осведомленности и корпоративная этика

Большинство правил, касающихся ответственности юридических лиц за коррупционные нарушения и соблюдение правил корпоративной этики, включая защиту лиц, совершающих служебные разоблачения, включены в проект Закона об основах предотвращения и противодействия коррупции. Помимо прочего, статья 1 Закона предусматривает, что «государство оказывает поддержку в деле установления профессиональных этических норм... на предприятиях». Несмотря на то, что принятие Закона позволит решить многие общие правовые

проблемы, связанные с добропорядочностью в частном секторе, ещё многое предстоит сделать для того, чтобы добиться ответственного поведения сотрудников частных компаний на основании документов, не имеющих обязательной силы. Инициативы по созданию общего Кодекса поведения и плана действий бизнеса по борьбе с коррупцией были выдвинуты Европейской бизнес ассоциацией. Некоторые компании, в особенности, крупные предприятия имеют свои внутренние кодексы поведения. Тем не менее, необходимо участие государства, чтобы добиться согласия бизнеса относительно правил борьбы с коррупцией. Информация об обучении и программах повышения осведомлённости о рисках коррупции и практических предложениях правительства частным компаниям не была представлена, что свидетельствует о том, что правительство пока не занимается этими проблемами.

Новая рекомендация 3.9

Установить диалог с бизнесом с тем, чтобы повысить осведомлённость о рисках коррупции и решениях для частного сектора, обратиться к бизнесу с предложением предоставлять предложения во время пересмотра соответствующего законодательства (Хозяйственный кодекс, правила о бухгалтерской отчетности и аудите, Налоговый кодекс, Закон о государственных закупках и другие правовые акты, затрагивающие интересы частного сектора) с целью сократить возможности для коррупции. Совместно с организациями частного сектора способствовать развитию саморегулирования в частном секторе (кодекс поведения, программы внутреннего контроля и соблюдения правил, а также защита лиц, совершающих служебные разоблачения). Содействовать единообразной судебной и административной практике в имущественных спорах, лицензировании, таможенном регулировании и других областях, подверженных коррупции. Принять и содействовать распространению юридической обязанности и четких правил для сообщения о коррупции при проведении внутреннего и внешнего аудита.

Сводная таблица

Раздел 1. Антикоррупционная политика						
	Новые рекомендации		Обновлённый рейтинг по предыдущим рекомендациям			
			Полностью	В основн.	Частично	Не вып.
1.1-1.2. Выраженная политическая воля и антикоррупционная стратегия	✓					
		1. Стратегия, план действий			+	
1.3. Исследования на тему коррупции	✓					
1.4 -1.5 Участие общественности, повышение информированности и антикоррупционное просвещение	✓	21. Сотрудничество с гражданским обществом			+	
1.6. Координирующие органы	✓	3. Координирующий орган			+	
1.7. Международные конвенции						
Раздел 2. Криминализация коррупции						
2.1-2.2 Составы преступлений и их элементы	✓	6. Преступления и элементы				+
		12. Юридические лица	+			
		23. Отмывание денег		+		
2.3. Определение государственного должностного лица	✓	7. Госуд. должностное лицо				+
		8. Иностранное должн. лицо				+
2.4. Санкции	✓					
2.5. Конфискация		9. Конфискация				+
2.6. Иммуниет, срок давности		11.Неприкосновенность				+
2.7. Международное сотрудничество, взаимная правовая помощь	✓	13. Взаимная правовая помощь		+		
2.8. Применение, процедура	✓	5. Гармонизация				+
2.9. Специализированные правоохранительные органы	✓	4. Спец. антикоррупционный орган				+
		24. Финансовые расследов.				+
2.10. Статистика						
		10. Непредоставление информации о коррупции				+
Раздел 3. Предупреждение коррупции						
3.1. Орган по предупреждению						
3.2. Добропорядочность на государственной службе	✓	14. Обучение этич. нормам			+	
		16. Кодекс поведения			+	
		15. Декларирование активов				+
		17. Лица, сообщающие о нарушениях				+
		18. Внутренние расследования		+		
3.3. Административная дискреция	✓	2. Регуляторная реформа, открытость правительства			+	
		20. Налоги и таможня				+
3.4. Финансовый контроль	✓					
3.5. Государственные закупки	✓	19. Государственные закупки		+		
3.6. Доступ к информации	✓	22. Доступ к информации			+	
3.7. Политическая коррупция	✓					

3.8. Суды	✓					
3.9. Частный сектор	✓					