



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ
СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в **УКРАИНЕ**

**3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского
плана действий по борьбе с коррупцией**

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР **24 марта 2015 года** в Париже.

Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют передовые практики с учетом новых вызовов и содействуют принятию решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции («СПД») – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети ОЭСР в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции ООН против коррупции, других международных стандартов и передовой практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan.

Этот отчет публикуется под ответственность Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Содержание

Резюме	5
Антикоррупционная политика.....	5
Уголовная ответственность за коррупцию.....	6
Предотвращение коррупции.....	7
Третий раунд мониторинга	9
Информация о стране	11
Сокращения	17
I. Антикоррупционная политика	19
1.1.-1.2. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, стратегические документы по борьбе с коррупцией	19
1.3. Исследования в сфере коррупции.....	32
1.4.-1.5. Участие общественности в антикоррупционной политике, информирование общественности и повышение ее осведомленности	36
1.6. Специализированный орган по вопросам антикоррупционной политики и координации ее реализации	40
II. Уголовная ответственность за коррупционные деяния	48
2.1-2.2 Правонарушения и составы преступлений.....	48
2.1.-2.2.-bis Ответственность юридических лиц и отмывание денег	60
2.3. Определение публичного служащего.....	67
2.4.-2.5.-2.6. Санкции, конфискация и сроки давности привлечения к ответственности.....	70
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь	78
2.8. Правоприменение, толкование и процедуры	82
2.9. Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы.....	96
III. Предупреждение коррупции	102
3.2. Добропорядочность государственной службы	102
<i>Законодательство о добропорядочности на государственной службе</i>	103
<i>Регулирование конфликта интересов</i>	115
<i>Декларирование имущества</i>	122
<i>Этический кодекс</i>	132
<i>Сообщения о коррупции и обличители</i>	134
<i>Внутренние подразделения по вопросам мер дисциплинарного воздействия и конфликта интересов</i>	137
3.3. Обеспечение прозрачности и ограничение дискреции в публичной администрации	140
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит.....	146
3.5. Государственные закупки.....	155
3.6. Доступ к информации	168
3.7. Политическая коррупция.....	179
3.8. Добропорядочность в системе правосудия.....	194
3.9. Частный сектор	210
Сводная таблица	220
Приложения	221
1. Отдельные законодательные акты Украины	221

2. Санкции за основные коррупционные преступления.....	222
3. Статистика коррупционных правонарушений.....	224

Таблицы

Таблица 1. Украина в Глобальном барометре коррупции, 2013 год.....	13
Таблица 2. Восприятие коррупции в Украине по институтам, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	13
Таблица 3. Коррупционный опыт по секторам публичной сферы, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	14
Таблица 4. Причины коррупции, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	14
Таблица 5. Гражданская активность в борьбе с коррупцией, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	14
Таблица 6. Коррупционный опыт, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	14
Таблица 7. Сообщение о коррупции, Глобальный барометр коррупции, 2013 год.....	15
Таблица 8. Украина в международных рейтингах государственного управления и условий для ведения бизнеса.....	16
Таблица 9. Санкции за экономические преступления.....	55
Таблица 10. Сроки давности 3 и 5 лет для коррупционных преступлений.....	56
Таблица 11. Количество уголовных дел против судей.....	76
Таблица 12. Уголовное преследование за коррупцию публичных служащих в 2013-2014 гг.....	88
Таблица 13. Статистика относительно государственной службы.....	111
Таблица 14. Статистика жалоб относительно закупок и их рассмотрения.....	163
Таблица 15. Статистика по административным санкциям за правонарушения, связанные с закупками.....	164
Таблица 16. Статистика по обработке информационных запросов.....	175
Таблица 17. Уровень финансирования судебной системы.....	197
Таблица 18. Зарплаты судей в Украине.....	198
Таблица 19. Количество случаев увольнения с должности судьи.....	203

Графики

График 1. Насколько распространена коррупция в различных сферах.....	15
График 2. Объем различных методов закупок в 2010-2014 гг.....	157
График 3. Статистика количества информационных запросов, полученных органами власти.....	174

Вставки

Вставка 1. Примеры коррупционных схем в Украине, влияющих на бизнес-сектор.....	218
---	-----

Резюме

Драматические события зимы 2013-2014 гг. в Украине оказали значительное влияние на антикоррупционную политику страны. Клептократический режим бывшего президента Виктора Януковича был свергнут в результате народных протестов. Широко распространенная коррупция стала одной из главных причин, которые привели к массовым демонстрациям. Новая пост-майданная администрация пообещала искоренить коррупцию, но пока что не смогла показать убедительные результаты, которые шли бы далее ревизии законодательства. В то же время есть обещающие сигналы, особенно относительно радикального пересмотра антикоррупционного институционального механизма.

Отчет о третьем раунде мониторинга Украины описывает события в стране после предыдущего раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий (с начала 2011 года) с особым акцентом на реформах после событий Майдана. Украине дан ряд новых рекомендаций, в частности, направленных на практическую реализацию антикоррупционного законодательства.

Антикоррупционная политика

Украина обновила свою антикоррупционную политику в 2011 и 2014 годах. Последний документ политики (Антикоррупционная стратегия на 2014-2017 гг.) впервые был одобрен в виде закона, что может способствовать его лучшей реализации. Оба документа политики не основывались на содержательных исследованиях и анализе предыдущих усилий. Новая стратегия лучше определяет приоритеты и включает индикаторы для измерения ее успеха. Она также была разработана в тесном сотрудничестве с гражданским обществом и ее утверждению предшествовали публичные консультации. Правительству еще предстоит утвердить план действий по имплементации новой Стратегии.

Регулярные коррупционные исследования, которые бы предоставили аналитическую базу для мониторинга реализации антикоррупционной стратегии и ее будущих обновлений, не проводились. До 2014 года участие общественности и повышение информированности было преимущественно формальным и неэффективным. Вовлечение гражданского общества в антикоррупционную и другую публичную политику изменилось радикальным образом после событий Майдана: основные документы антикоррупционной политики разрабатывались при прямом участии НГО или даже готовились самими НГО и гражданскими экспертами. Общественное участие не было формализовано через какие-либо процедуры или механизмы и было очень эффективным. Гражданское общество стало двигательной силой многих мер реформирования, например, принятия пакета антикоррупционных законов в октябре 2014 года.

Будет важно разработать более структурированный механизм участия гражданского общества с акцентом на мониторинг реализации Антикоррупционной стратегии со стороны НГО и на повышении информированности и общественном просвещении при участии НГО.

В октябре 2014 года был проведен значительный пересмотр институциональной системы в сфере антикоррупционной политики. Должны быть созданы две новые институции – Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции при Правительстве и Национальный совет по вопросам антикоррупционной политики как совещательный орган при Президенте. Обе институции пока что не функционируют и еще не понятно будут ли они эффективны.

Уголовная ответственность за коррупцию

После многочисленных правок в 2013-2015 гг. Украина в конце концов привела положения своего уголовного законодательства относительно коррупции в соответствие с применимыми международными стандартами. Теперь все коррупционные правонарушения и их элементы криминализованы, в том числе установлена ответственность за преступление незаконного обогащения. В апреле 2014 года Украина также ввела в действие квазиуголовную ответственность юридических лиц, которая, однако, не имеет автономного характера и зависит от уголовного преследования физического лица, совершившего преступление. В феврале 2015 года Украина ввела гражданскую и уголовную расширенную конфискацию имущества, законное происхождение которого не может быть объяснено лицом, совершившим коррупционное преступление. Главный вызов сейчас состоит в практической реализации этих новых положений. Следует усилить возможности правоохранительных органов, прокуроров и судей в этом отношении при помощи тренингов, руководств и выделения дополнительных ресурсов.

Иммунитеты судей и членов парламента остаются препятствием для эффективного уголовного преследования. Однако, отчет делает вывод, что главной причиной неэффективного расследования и уголовного преследования коррупции в Украине является не слабое законодательство, а отсутствие подлинной политической воли разобраться с системной и высокодолжностной коррупцией. Это может измениться с созданием новых институций – Национального антикоррупционного бюро и Специализированной антикоррупционной прокуратуры, как предусмотрено в законах, принятых в конце 2014 года – начале 2015 года. Но пока не ясно, позволят ли новым органам действовать независимо и с достаточными ресурсами. Первый тест, который следует пройти власти Украины, - это обеспечить успешный отбор руководства новых институций, который впервые в истории Украины должен быть проведен при помощи открытого прозрачного конкурса.

Одним из примеров сфер, где правоохранительная система Украины не смогла показать реальные результаты работы, является возвращение активов, которые предположительно были украдены режимом Януковича. Украине рекомендуется активизировать усилия по получению взаимной правовой помощи в соответствующих делах, пересмотреть процедуры возврата активов, чтобы обеспечить их эффективность и возможность быстрого возврата украденных активов, усилить возможности Генеральной прокуратуры и других органов (особенно нового Национального антикоррупционного бюро). Также важно установить национальный механизм для независимого и прозрачного управления украденными активами, которые были возвращены из-за границы, с тем, чтобы предотвратить растрату возвращенных средств.

Отчет хвалит недавнюю институциональную реформу и будущее создание Национального антикоррупционного бюро, которое построено по моделям лучших мировых практик и соответствует рекомендациям ОЭСР/СПД. Следует обеспечить быстрое формирование и подлинную независимость Национального антикоррупционного бюро, в частности путем исключения политических органов из процесса выбора главы бюро, предоставления гарантий его неувольнения, обеспечения бюро необходимыми ресурсами. Чтобы устранить возможность будущих правовых обжалований, Украина должна создать конституционную основу для функционирования новых независимых антикоррупционных органов (правоохранительного и превентивного). Вся система антикоррупционной репрессии должна быть защищена от незаконного вмешательства – поэтому рекомендуется обеспечить операционную и институциональную автономию специализированной антикоррупционной прокуратуры и найти решение для устранения существующих узких мест в судебной системе (например, путем введения специализированных антикоррупционных судов или должностей судей).

Предотвращение коррупции

Реформа государственной службы в Украине должна была быть проведена уже давно. Закон о реформе 2011 года (который должен был заменить закон 1993 года) так и не был введен в действие. Проект нового закона, который позитивно оценивается в отчете, был направлен в парламент после значительной задержки лишь в марте 2015 года. Принятие закона (и введение его в действие без отсрочек) приведет к выполнению большей части рекомендаций предыдущего раунда мониторинга СПД, в том числе относительно конкурсного набора и продвижения по службе на основе личных качеств и заслуг. Для достижения эффективного разграничения профессиональных и политических должностей на публичной службе также необходимо принять важные изменения в законы о Правительстве и министерствах. Еще один закон, который необходимо принять без дальнейшего промедления, это закон об административной процедуре.

Законодательство Украины о конфликте интересов, подарках, несовместимости и раскрытии имущества было пересмотрено дважды – в 2011 и 2014 годах. Последняя реформа (новый Закон о предотвращении коррупции) будет введен в действие в апреле 2015 года и, в случае надлежащего выполнения, приведет к значительному улучшению системы добропорядочности на публичной службе и предотвращения коррупции. Закон 2014 будет реализовываться Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции – новой институцией, которую еще предстоит создать. Достойная похвалы комплексная законодательная реформа должна теперь преобразоваться в эффективную систему применения.

В сфере **государственного финансового контроля и аудита** Украина достигла прогресса в определении стратегических направлений реформы и начала их реализацию. Новый закон о Счетной палате (высшем органе аудита в Украине) сейчас рассматривается в парламенте и должен обеспечить действенную независимость этого важного органа внешнего аудита и улучшить его прозрачность. Следует продолжить реформу Государственной финансовой инспекции путем расширения применения основанного на рисках подхода, развития функции расследования, подготовки персонала в вопросах анализа расходов на предмет подозрений в мошенничестве и коррупции. Отчет также рекомендует принять закон о внутреннем аудите с целью усиления независимой позиции подразделений внутреннего аудита и в последующем улучшить качество результатов внутреннего аудита в публичной администрации.

Значительные изменения в законодательстве о **государственных закупках** и введение существенно новых антикоррупционных норм в Украине значительно улучшило правовые рамки в этой сфере со времени предыдущего раунда. Однако доля государственных контрактов, которые присуждаются через неконкурентный процесс, все еще находится на неприемлемо высоком уровне и продолжает расти. Закон о государственных закупках предусматривает слишком широкий перечень исключений, хотя он и был сокращен по сравнению с предыдущей редакцией закона. Существующий высокий уровень прозрачности в государственных закупках должен быть сохранен и далее развит, например путем обязательного опубликования всей основной информации о закупках (в том числе договоров о закупках и опубликования в форматах открытых данных). Одним из главных приоритетов должно стать введение всеохватывающей системы электронных закупок.

Закон 2011 года о **доступе к публичной информации** привел к существенным изменениям законодательных рамок и практики реализации права на доступ к информации в Украине. Основным недостатком, который остается, является отсутствие действенного механизма надзора с достаточными ресурсами и независимостью. Следует реализовать на практике недавно принятый передовой закон об открытости информации о публичных средствах, в том числе его положения об он-лайн доступе к информации о транзакциях казначейства. Следует внедрить стандарты открытых

данных, в частности путем опубликования информации общественного интереса в открытых форматах (например, имущественных деклараций публичных служащих, государственного реестра юридических лиц, нормативно-правовых актов).

До сих пор не была проведена **реформа финансирования политических партий**. Политическая коррупция и теневое влияние частных интересов на политику через политические партии остается сильным. Украине снова рекомендуется принять, без дальнейшего промедления, комплексную реформу финансирования политических партий и избирательных кампаний в соответствии со стандартами Совета Европы. Для обеспечения баланса между частным и государственным финансированием, следует ввести прямое государственное финансирование политических партий в соответствии с передовым европейским опытом. Украине также следует усилить правила относительно добропорядочности и предотвращения коррупции для служащих, занимающих политические должности, в частности установив специальные правила и механизм контроля за применением норм о конфликте интересов для членов парламента и правительства.

Со времени предыдущего раунда мониторинга были приняты несколько законов, которые изменили **законодательство о судебной системе**. Это пока что не привело к подлинной независимости судов; уровень добропорядочности судей остается низким. Зарботная плата судей, персонала судов и прокуроров неадекватна и стимулирует коррупцию в системе правосудия. Недавняя реформа (еще один новый закон о судебной системе, принятый в феврале 2015 года) предусмотрела много важных изменений, но сохранила ряд инструментов для политических органов (парламента, президента) и далее оказывать ненадлежащее влияние на суды. Судебная реформа не может быть завершена без пересмотра Конституции Украины.

Хотя предыдущее правительство до 2014 года предприняло некоторые меры для начала диалога с **бизнесом** и улучшения бизнес среды, большинство этих мер были показной деятельностью, а коррупция остается одним из главных рисков для компаний в Украине. Новая Антикоррупционная стратегия 2014 года содержит раздел о добропорядочности в частном секторе, который был разработан совместно с представителями бизнеса. Реализация этих положений будет сложной, очень важно вовлечь частный сектор в их реализацию и мониторинг. Введение ответственности юридических лиц за коррупцию, в случае надлежащей реализации, может стать мощным стимулом для саморегулирования бизнеса.

Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был принят в 2003 году и является субрегиональной инициативой Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (СБК). Он нацелен на такие страны как Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Украина и Узбекистан; другие страны СБК также принимают участие в его реализации. Реализация СПД включает систематические и регулярные взаимные обзоры правовой и институциональной базы для борьбы против коррупции в указанных выше странах.

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы Украины был проведен в январе 2004 года и в его результаты были сделаны 24 рекомендации. Отчет о первом раунде мониторинга был утвержден в декабре 2006 года; в отчете было оценено соответствие Украины первоначальным рекомендациям и предоставлено рейтинги соответствия. Отчет о втором раунде мониторинга был утвержден в декабре 2010 года и в нем были обновлены рейтинги соответствия по предыдущим рекомендациям, а также включены новые рекомендации. На пленарных заседаниях СБК между мониторинговыми раундами Украина подавала регулярные отчеты о прогрессе в принятии мер по реализации рекомендаций. Украина была активным участником и других мероприятий в рамках деятельности Сети. Все мониторинговые отчеты доступны на веб-сайте СБК по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами-участницами в декабре 2012 года и для Украины начался в 2013 году. Правительство Украины подало свои ответы на специальный мониторинговый вопросник третьего раунда в июле-августе 2013 года. Визит в страну первоначально планировался на декабрь 2013 года, но был дважды отложен в связи с событиями Евромайдана в Киеве в ноябре 2013 – феврале 2014 года. Обновленные ответы на вопросник были поданы государственными органами Украины в октябре 2014 года и визит в Киев состоялся в ноябре 2014 года.

Согласно методологии третьего раунда мониторинга, ответы на вопросник были также получены от негосударственных партнеров – коалиции НГО под координацией «Transparency International – Украина», которая подготовила «теневой» отчет в октябре 2013 года.

Визит в Киев состоялся 17-21 ноября 2014 года и включал 10 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе такими: Министерство юстиции, Комитет Верховной Рады Украины по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, Администрация Президента Украины, Национальное агентство по вопросам государственной службы, Государственная финансовая инспекция, Министерство финансов, Счетная палата, Министерство экономики, Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Служба безопасности, Государственная служба финансового мониторинга, Министерство доходов и сборов, Секретариат Кабинета Министров Украины, Государственный комитет телевидения и радиовещания, Высший специализированный хозяйственный суд, Государственная судебная администрация, Высший совет юстиции, Высшая квалификационная комиссия судей, Национальная школа судей и другие.

Секретариат ОЭСР также организовал отдельные встречи с представителями гражданского общества (общую встречу и встречу по вопросам государственных закупок), бизнеса и международных организаций. Встречи с НГО были организованы Международным фондом «Видрождения» и Европейским банком реконструкции и развития; встреча с бизнесом – Американской торговой палатой; встреча с международными представителями – Представительством ЕС в Украине.

Национальным координатором Украины в целях мониторинга выступало Министерство юстиции Украины; в Украине координацию и поддержку мониторинга осуществляли: в то время заместитель министра юстиции г-н Руслан Рябошапка; сотрудники Департамента министерства по вопросам антикоррупционного законодательства г-н Роберт Сиверс, г-н Андрей Кухарук, г-н Богдан Шапка.

Мониторинговая группа для третьего раунда мониторинга Украины включала таких экспертов: г-жа Екатерина Згуладзе-Глюксманн, бывший заместитель министра внутренних дел Грузии, руководитель группы (г-жа Згуладзе-Глюксманн прекратила свою работу как член группы, когда ее назначили на должность первого заместителя министра внутренних дел Украины в декабре 2014 года); г-жа Айри Алакиви, старший советник по вопросам гражданской службы и административного законодательства, Программа ОЭСР-ЕС «СИГМА»; г-н Питер Коски, заместитель начальника, Отдел публичной неподкупности, Уголовное управление, Департамент юстиции, США; г-н Йоп Вролийк, старший советник по вопросам государственных финансов и аудита, Программа ОЭСР-ЕС «СИГМА»; г-н Евгений Смирнов, старший советник, Департамент политики закупок, ЕБРР; г-н Дмытро Котляр, консультант, Секретариат ОЭСР/СБК; г-жа Ольга Савран, менеджер СБК, Секретариат ОЭСР/СБК.

Мониторинговая группа хотела бы выразить свою благодарность Правительству Украины за эффективное сотрудничество во время третьего раунда мониторинга и, в частности, сотрудникам Министерства юстиции Украины. Мониторинговая группа также благодарна государственным органам и НГО за открытый и конструктивный диалог во время визита в страну; Международному фонду «Видрождения», офису ЕБРР в Киеве, Американской торговой палате и Представительству ЕС в Украине за помощь в организации визита.

Этот отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и заключений по результатам визита в страну, дополнительной информации, предоставленной государственными органами Украины и НГО, собственного анализа мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной во время пленарного заседания.

Отчет был утвержден на пленарном заседании СБК/СПД в Париже 24 марта 2015 года. Он содержит такие рейтинги соответствия относительно рекомендаций второго раунда мониторинга: из 19 предыдущих рекомендаций Украина не выполнила 1 рекомендацию, частично выполнила 10 рекомендаций, в основном выполнила 5 рекомендаций и полностью выполнила 3 рекомендации. В результате третьего раунда мониторинга было сделано 19 новых рекомендаций; 2 предыдущие рекомендации были признаны такими, что остаются в силе.

Отчет будет опубликован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn. Органы власти Украины приглашаются распространить отчет настолько широко, насколько это возможно. Для представления и содействия реализации результатов третьего раунда мониторинга Секретариат СБК организует обратный визит в страну, который будет включать встречу с представителями органов власти, гражданского общества, бизнеса и международного сообщества. Правительству Украины будет предложено предоставлять регулярную информацию о прогрессе в осуществлении мер, направленных на реализацию рекомендаций, на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР/СБК осуществляется при финансовой поддержке США, Швейцарии и Великобритании.

Информация о стране

Экономическая и общественная ситуация

Украина покрывает территорию в 603 000 кв. км. и имеет население в 45,4 миллиона человек. Количество населения последовательно снижалось в течение последних десяти лет в связи с низкой продолжительностью жизни и низким уровнем рождаемости. ВВП (оценка 2014 года) составлял 134,8 млрд. долл. США (2 978 долларов США на человека). После нескольких лет стабильного роста после кризиса 2008-2009 годов, украинская экономика резко упала в 2014 году в связи с аннексией Крыма и военным конфликтом на востоке Украины, при этом падение ВВП в 2014 году оценивается в 8% и в дальнейшем ожидается продолжении рецессии¹.

Важный в прошлом промышленный и сельскохозяйственный регион Советского Союза, Украина зависит от России в поставках энергии, особенно природного газа, хотя в последнее время Украина пыталась диверсифицировать свои источники. Отсутствие существенных структурных реформ сделало украинскую экономику уязвимой для внешних шоков. В экономике Украины доминируют богатые частные лица (олигархи), которые имеют значительное политическое влияние, что порождает коррупцию и сдерживает свободное предпринимательство².

Все украинские правительства обещали проводить масштабные реформы, в частности с целью сокращения количества государственных органов, упрощения регуляторного процесса, создания благоприятной для ведения бизнеса правовой среды и проведения налоговой реформы. Эти обещания, однако, пока что так и не воплотились в жизнь. Политически чувствительные структурные реформы и приватизация земли также отстают. Внешние институты – особенно МВФ и ЕС – призывали Украину ускорить ход и масштаб реформ и угрожали прекращением финансовой поддержки.

Начиная с 2008 года, Украина вела переговоры с ЕС о заключении Соглашения об ассоциации. Соглашение было парафировано в марте 2012 года и должно было быть подписано в 2013 году после выполнения государственными органами Украины ряда условий. Процесс был приостановлен Правительством и Президентом Януковичем в ноябре 2013 года, что привело к событиям, которые стали известны как Евромайдан (см. ниже). Политическая часть Соглашения об ассоциации была подписана в марте 2014 года после указанных событий и изгнания Президента Януковича; экономическая часть соглашения, которая включала Соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли, было подписано в июне 2014 года. Часть Соглашения начала применяться предварительно, начиная с ноября 2014 года (до момента ратификации Соглашения всеми странами-членами ЕС), при этом часть положений касательно торговых условий были отложены до 1 января 2016 года³.

Политическая структура

Украина является республикой с парламентско-президентской системой правления с отдельными законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Президент Украины избирается на всеобщих выборах и является главой государства, формально не принадлежа к исполнительной

¹ Источник: <http://country.eiu.com/ukraine>, IMF World Economic Outlook (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx).

² См., например, www.cfr.org/democratization/ukraine/p30818?co=C042001.

³ См., в частности, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-349_en.htm, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine>.

ветви власти. После противоречивой конституционной реформы 2004 года, полномочия Президента были значительно ограничены в пользу парламента. Однако в октябре 2010 года Конституционный Суд Украины отменил эти конституционные изменения, таким образом, по сути, восстановив Конституцию 1996 года и сделав Президента ответственным за назначение и увольнение Правительства.

В 2010-2013 годах власть была централизована в руках тогдашнего Президента Виктора Януковича (избран в 2010 году) и его союзников при почти полном отсутствии сдержек и противовесов, когда судебная власть и прокуратура были поставлены под плотный политический контроль. Массовая коррупция, нарушения прав человека и жестокость милиции, которые, как утверждается были результатом инструкций Президента Януковича и его близких соратников, после того, что началось как мирный протест в ноябре 2013 года, привели к народному восстанию и свержению режима Януковича в конце февраля 2014 года. Во время этих событий в Киеве более 100 протестующих были убиты подразделениями милиции. Сам Виктор Янукович и многие его соратники скрылись в России или других странах, в то время как против них началось уголовное преследование в Украине за многочисленные уголовные правонарушения, в том числе связанные с коррупцией.

Конституция Украины была изменена 21 февраля 2014 года и баланс власти был снова смещен в сторону парламента. Досрочные президентские выборы были проведены в мае 2014 года и были признаны международными наблюдателями соответствующими международным стандартам.

Драматические события начала 2014 года и последовавшие за этим изменения власти принесли с собой много надежд на быструю трансформацию страны, в том числе успех антикоррупционных усилий. Как отмечалось в отчете за 2015 год об экономической свободе Heritage Foundation: прозападно настроенные украинцы надеялись, что их революция Евромайдана свергнет олигархическую политику и глубоко укоренившееся кумовство, которые позволяли собственникам бизнеса накопить значительные богатства, используя доступ к власти и имущим, а не при помощи эффективного менеджмента, однако эта коррупционная система все еще преимущественно присутствует при администрации Порошенко. Судебная власть остается слабой, а исполнение контрактов тяжело обеспечить⁴.

Верховна Рада (парламент) состоит из одной палаты в 450 мест. Парламент дает согласие на назначение Премьер-министра (по предложению Президента), который затем предлагает парламенту назначить членов его кабинета (кроме министров обороны и иностранных дел, которые предлагаются Президентом).

Согласно закону от ноября 2011 года, парламентские выборы основаны на смешанной системе: половина парламента избирается по пропорциональной системе согласно закрытым спискам партийных кандидатов, вторая половина – системой мажоритарных выборов в одномандатных округах. В Украине существует большое количество политических партий, многие из которых имеют очень малую членскую основу и не известны широкой общественности. Украина провела парламентские выборы в 2012 году, а затем досрочные выборы 27 октября 2014 года. Согласно заключению миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, последние выборы «стали важным шагом в устремлениях Украины консолидировать демократические выборы в соответствии с международными обязательствами»⁵. В результате выборов 2014 года в парламенте было сформировано 6 фракций и 2 группы депутатов; в ноябре 2014 года была создана коалиция «Европейская Украина» пятью партиями и она включила 302 депутата. Было сформировано новое правительство во главе с Арсением Яценюком.

⁴ 2015 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, www.heritage.org/index/country/ukraine.

⁵ Источник: www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556.

Воспользовавшись беспорядками во время событий Евромайдана, в марте-апреля 2014 года Российская Федерация незаконно аннексировала часть украинской территории⁶ и спровоцировала военный конфликт в восточной Украине, который все еще продолжается и привел к гибели тысяч людей, в том числе многих среди гражданского населения⁷, и появлению около 1 млн. внутренне перемещенных лиц и беженцев⁸.

Тенденции в сфере коррупции

Коррупция в Украине была значительным препятствием для ведения бизнеса и инвестиций со времени обретения страной независимости. Существует распространенное мнение, что коррупция в Украине вездесущая и проникла во все сферы жизни и экономической деятельности. Основные экономические сферы, где коррупция отмечается как частое явление, это: лицензирование и выдача разрешений на ведение бизнеса, сбор налогов, таможня, государственные закупки, энергетический сектор, распределение земли и других природных ресурсов.

С показателем в 26 баллов (2,6 согласно предыдущей методологии, где 1 означает «очень коррумпированный», 10 – «наименее коррумпированный») Украина занимала 142 место из 175 стран в Рейтинге восприятия коррупции за 2014 год организации «Transparency International»⁹. Показатель Украины в 2005 году был 2,6, в 2006 году – 2,8 и потом упал до 2,2 в 2009 году и 2,4 в 2010 году. См. также ниже результаты Всемирного исследования коррупции, проведенного «Transparency International» в 2013 году в Украине¹⁰.

Таблица 1. Украина в Глобальном барометре коррупции, 2013 год

Как Вы считаете, насколько изменился уровень коррупции в стране в последние 2 года. % респондентов			В какой степени коррупция является проблемой в публичном секторе в вашей стране?	Насколько важны персональные связи, когда вступаете в отношения с публичным сектором?	В какой степени правительство контролируется небольшим числом групп, действующих в своих собственных интересах?	Насколько эффективны действия вашего правительства, направленные на борьбу с коррупцией?		
Снизился	Остался неизменным	Увеличился	По шкале от 1 до 5 (5 = очень серьезная проблема)	Важны или очень важны (% респондентов)	В большой мере или полностью (% респондентов)	Эффективны	Не эффективны	Ни эффективные, ни неэффективные
5%	36%	59%	4.6	82%	84%	4%	80%	16%

Таблица 2. Восприятие коррупции в Украине по институтам, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

⁶ См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН № 68/262, принятую 27 марта 2014 г., доступна по адресу: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262; документы ЕС:

http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm.

⁷ См., среди многих других описаний, Заключение Совета ЕС от 29 января 2015 г.:

www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine.

⁸ Источник: www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/figures-analysis.

⁹ Источник: www.transparency.org/cpi2014/results.

¹⁰ Источник: www.transparency.org/gcb2013/in_detail.

Процент респондентов, которые считают, что следующие институты подвержены коррупции или очень подвержены коррупции											
Политические партии	Законодательная власть	Армия	НГО	СМИ	Религиозные организации	Бизнес (частный сектор)	Образование	Судебная система	Здравоохранения и медицина	Полиция	Государственные служащие
74	77	52	42	48	37	65	69	87	77	84	82

Таблица 3. Коррупционный опыт по секторам публичной сферы, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

Давали ли вы или кто-то в вашем домохозяйстве взятку в последние 12 месяцев за предоставление одной из таких услуг? (результаты показаны для тех, кто вступал в контакт с услугой)							
Образование	Судебная система	Здравоохранения и медицина	Полиция	Регистрация и разрешения	ЖКХ	Налоги и/или таможня	Земельные услуги
31	29	28	54	21	2	6	36

Таблица 4. Причины коррупции, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

Какова была самая частая причина для дачи взятки? (% ответов)			
В качестве подарка или для выражения благодарности	Для получения более дешевой услуги	Для ускорения процесса	Это был единственный способ получения услуги
39	8	33	19

Таблица 5. Гражданская активность в борьбе с коррупцией, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

“Готовы ли вы совершить одно из следующих действий?” (процент тех, кто готов совершить такое действие)				
Подписать петицию к правительству с призывом делать больше для борьбы с коррупцией	Принять участие в мирном протесте или демонстрации против коррупции	Присоединиться к организации, которая работает в сфере снижения коррупции, как активный член	Платить больше, чтобы приобрести товары компании, которая «чистая»/не вовлечена в коррупцию	Распространять информацию о проблеме коррупции через социальные медиа
44	29	19	29	41

Таблица 6. Коррупционный опыт, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

Отказ давать взятку			
Просили ли вас когда-либо дать взятку?		Если да, то отказались ли вы от дачи взятки?	
Да	Нет	Да	Нет
35	65	53	47

Таблица 7. Сообщение о коррупции, Глобальный барометр коррупции, 2013 год

Сообщите ли вы о случае коррупции? (%)		Если да, то вы сообщите ... (%)					Если нет, не буду сообщать, потому что ... (%)			
Да	Нет	Непосредственно в сам орган власти	На общую горячую линию правительства	Независимым НГО	Новостным СМИ	Другое	Не знаю, куда сообщать	Боюсь преследований	Это ничего не изменит	Другое
70	30	29	42	10	19	1	11	37	49	3

Дополнительные данные о тенденциях коррупции в Украине можно найти в исследованиях, которые проводят местные авторитетные социологические организации. В декабре 2104 года коррупция признавалась четвертой главной проблемой (34%), которую следует решить после нормализации ситуации на Донбассе и установления мира (79%), улучшения финансового положения людей – увеличения зарплат (48%) и обеспечения экономического роста (43%)¹¹.

График 1. Насколько распространена коррупция в различных сферах



Источник: Исследование Центра Разумкова, сентябрь-октябрь 2013 года, www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.

В течение последних нескольких лет Украина улучшила свои показатели в различных рейтингах условий для ведения бизнеса, но не достигла прогресса в рейтингах государственного управления

¹¹ Исследование Фонда “Демократические инициативы” имени Илька Кучерива, источник: www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/gromadska-roku.htm.

(см. таблицу ниже). Коррупция все еще остается самой главной проблемой для ведения бизнеса и подрывает верховенство права.

Таблица 8. Украина в международных рейтингах государственного управления и условий для ведения бизнеса

Рейтинг и организация	Место Украины	Кол-во стран в рейтинге
«Ведение бизнеса», 2015, Всемирный банк	96 (145 место в 2011 г.)	189
Индекс экономической свободы 2015, Heritage Foundation	162 (164 место в 2011 г.)	178
Индекс глобальной конкурентоспособности 2014-2015, World Economic Forum	76 (82 место в рейтинге 2011-2012 гг.)	144
- Тяжесть государственного регулирования		
- Защита прав собственности	115 (130)	
- Прозрачность государственного принятия решений	135 (137)	
- Незаконные платежи и взятки	104 (116)	
- Независимость судебной власти	118 (134)	
- Фаворитизм в принятии решений государственными служащими	140 (134)	
- Тяжесть таможенных процедур	116 (95)	
	118 (136)	
Международный индекс защиты права собственности, 2014 г.	86 (117 место из 129 стран в 2011 г.)	97
Worldwide Governance Indicators, 2013, Всемирный банк	12 ¹² (17.1 в 2010 г.)	215

¹² Процентный показатель указывает на процент стран в мире, которые имеют низший рейтинг, чем указанная страна; таким образом более высокий показатель указывает на лучший результат оценки системы государственного управления. Источник: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

Сокращения

АМКУ	Антимонопольный комитет Украины
БДИПЧ/ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВАС	Высший административный суд
ВККС	Высшая квалификационная комиссия судей
ВПП	взаимная правовая помощь
ВСЮ	Высший совет юстиции
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГПУ	Генеральная прокуратура Украины
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕС	Европейский Союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
Закон о БОД/БФТ	Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма
Закон о ДПИ	Закон о доступе к публичной информации
ИОП	Инициатива «Открытое правительство»
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КПКООН	Конвенция ООН против коррупции
МВД	Министерство внутренних дел
НАБ	Национальное антикоррупционное бюро
НАК	Национальный антикоррупционный комитет
НДС	налог на добавленную стоимость
НГО	негосударственные организации
ООН	Организация Объединенных Наций
ОФР	орган финансовой разведки
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СБК	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СБУ	Служба безопасности Украины
СМИ	средства массовой информации
СНБО	Совет национальной безопасности и обороны

СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
США	Соединенные Штаты Америки
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
ICAR	Международный центр по возврату активов
IFES	Международная фондация избирательных систем
MONEYVAL	Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма
USAID	Агентство США по международному развитию

I. Антикоррупционная политика

1.1.-1.2. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, стратегические документы по борьбе с коррупцией

Рекомендация по результатам второго раунда 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.*

Правовая реформа

С момента принятия Закона Украины о борьбе с коррупцией в 1995 году антикоррупционное законодательство Украины оставалось почти неизменным до конца 2000-х годов. Гражданская конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией была ратифицирована в 2005 году; она дала Украине возможность присоединиться в 2006 году к Группе государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО).

В 2006 году украинский парламент ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции и Уголовную конвенцию Совета Европы по борьбе с коррупцией, которые вступили в силу лишь в 2009 году, после принятия так называемого первого «пакета антикоррупционных законов»: Закона об основах предупреждения и противодействия коррупции, Закона об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, а также Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении ответственности за коррупционные правонарушения. Введение этого пакета в действие дважды откладывалось и, наконец, все три закона были отменены 21 декабря 2010 года. Это объяснялось политическими соображениями: предложенные ранее законы были поданы и поддержаны предыдущим правительством, а в 2010 году к власти пришли новое правительство и новый президент.

При этом ввиду задержки с подписанием и публикацией закона от 21 декабря 2010 года указанные три антикоррупционных закона вступили в действие 1 января 2011 года и оставались в силе в течение 5 дней. Одним из этих законов вносились изменения в определения уголовных и административных коррупционных деяний. Это породило ряд правовых проблем и привело к значительной правовой неопределенности. Последнее само по себе является недопустимой ситуацией в свете принципа верховенства права, но, помимо этого, могло создать новые возможности для коррупции. Этот случай стал вопиющим примером хаотичного и безответственного законотворчества.

Наконец, Закон об основах предупреждения и противодействия коррупции и Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении ответственности за коррупционные правонарушения были приняты в новой редакции в апреле 2011 года и вступили в силу 1 июля 2011 года. Проекты указанных законов были поданы тогдашним Президентом В.Януковичем. При этом законопроект взамен закона об ответственности юридических лиц так и не был предложен.

Принятый в апреле 2011 года Закон об основах предупреждения и противодействия коррупции заменил собой Закон о борьбе с коррупцией 1995 года и установил базовые понятия и принципы предупреждения коррупции и противодействия ей в государственной и частной сферах. Закон о приведении остальных законодательных актов в соответствие с «Законом об основах...» был принят в мае 2012 года. В июне 2012 года был принят Закон о правилах этичного поведения, которым определялись правила поведения для «лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или органов местного самоуправления» (то есть, публичных служащих). В апреле 2012 года был принят новый Уголовный процессуальный кодекс, который вступил в действие в ноябре 2012 года, а в октябре 2012 года вступил в силу Закон об административных услугах. В январе 2011 года был принят Закон о доступе к публичной информации, который вступил в действие в мае 2011 года.

К 2013 году сформировался широкий политический консенсус в отношении поправок к законодательству, дающих Украине возможность успешно продвигаться дальше на пути приведения своего антикоррупционного законодательства в соответствие со стандартами и рекомендациями, включая рекомендации, полученные в рамках мониторинга ОЭСР/СБК. Основным стимулом и движущей силой соответствующих законодательных реформ было включение обязательств по борьбе с коррупцией в условия дальнейшего развития отношений Украины с ЕС.¹³ Одновременно, эти поправки, хоть и способствовали приведению украинского законодательства в соответствие со антикоррупционными стандартами, носили частичный характер и предусматривали скорее постепенные корректировки для получения поддержки ЕС, чем комплексный реформаторский подход.

Были приняты следующие законы:

- *О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гармонизации национального законодательства со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией (Закон № 221-VII, принят 18.04.2013, вступил в силу 18.05.2013).* Внес изменения в отношении связанных с коррупцией уголовных и административных правонарушений;
- *О внесении изменений в Уголовный кодекс и Уголовный процессуальный кодекс Украины в отношении реализации Плана действий по либерализации визового режима Украина-ЕС (Закон № 222-VII, принят 18.04.2013, вступил в силу 15.12.2013).* Изменения

¹³ См., в частности, План действий по либерализации визового режима, предложенный Украине ЕС в декабре 2010 года (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17883.en10.pdf>; см. также Третий отчет о проделанной работе по реализации плана действий, ноябрь 2013 года: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_3rd_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_apvl_en.pdf); Повестка дня Ассоциации Украина-ЕС (обновлено в июне 2013 года, http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf); критерии для подписания Соглашения об ассоциации Украина-ЕС (см. отчет о выполнении соответствующих критериев, подготовленный украинскими НГО и экспертами: www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/report_eng.pdf).

предусматривали новые нормы относительно конфискации инструментов осуществления коррупционных деяний и полученных в их результате доходов;

- *О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно реализации государственной политики по борьбе с коррупцией (Закон № 224-VII, принят 14 мая 2013 года, изменения вступали в силу поэтапно: 9 июня 2013, 1 июля 2013 и 1 января 2014 года). Изменения носили, в основном, технический характер, за исключением важных поправок к «Закону об основах...»;*
- *О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении Плана действий по либерализации визового режима Украина-ЕС в связи с вопросом ответственности юридических лиц (Закон № 314-VII, принят 23.05.2013, вступление в силу предполагалось 01.09.2014, однако дата вступления в действие была изменена еще одним законом, и в результате данные изменения вступили в силу 27 апреля 2014 года). Внесенные в Уголовный кодекс поправки вернули ответственность юридических лиц за коррупционные деяния и за ряд других уголовных правонарушений в виде применения к юридическим лицам мер уголовного права (квазиуголовная ответственность).*

Последние по времени юридические реформы были проведены в марте-октябре 2014 года, когда Парламент принял ряд важных законов. Принятый в октябре 2014 года пакет комплексных мер создал возможности для формирования новых структур по борьбе с коррупцией и введения новых процедур, таких как проверка на добропорядочность, проверка образа жизни, подача и публикация деклараций об имуществе в режиме он-лайн. Гражданское общество и государственные органы совместно разрабатывали и продвигали новые законы, которые считаются одним из важнейших реформаторских шагов со времен событий на Майдане в ноябре 2013 – феврале 2014 года. Заслуживают отдельного упоминания следующие законы:

- *О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере государственной политики по борьбе с коррупцией в отношении реализации плана либерализации визового режима Украина-ЕС (принят 13 мая 2014, введен в действие 4 июня 2014). Закон предусматривает пересмотр норм касательно некоторых уголовных правонарушений (в частности, введение ответственности за просьбу и обещание неправомерной выгоды), специальной уголовной конфискации и уголовных штрафов для юридических лиц, введение административной ответственности за подачу неправдивых сведений в декларациях об активах, а также новую процедуру проверки деклараций об активах (налоговыми органами), усовершенствование норм о защите обличителей.*
- *Новая редакция Закона о государственных закупках (принята 24 апреля 2014 года) и поправки относительно прозрачности закупок государственных компаний (приняты 25 марта 2014 года). Новая редакция Закона о государственных закупках предусматривала уменьшение исключений из общих правил, новые положения, направленные на борьбу с коррупцией, а также публикацию основной связанной с закупками информации на правительственном веб-портале (см. более подробно соответствующий раздел настоящего отчета).*
- *О внесении изменений в 57 законодательных актов с целью их приведения в соответствие с Законом о доступе к публичной информации – соответствующий законопроект ждал своего рассмотрения в парламенте с 2012 года, был принят как Закон в марте 2014 года и вступил в силу в апреле 2014 года.*
- *Об основах государственной антикоррупционной политики (Антикоррупционная стратегия) на 2014 – 2017 годы (принят 14 октября 2014 года, вступил в силу 26 октября 2014 года).*
- *О Национальном антикоррупционном бюро Украины (принят 14 октября 2014 года, вступил в силу 25 января 2015 года).*

- *О предупреждении коррупции* (принят 14 октября 2014 года, будет введен в действие 26 апреля 2015 года).
- *О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении определения конечных выгодоприобретателей юридических лиц и политических деятелей* (принят 14 октября 2014 года, введен в действие 25 ноября 2014 года). Эти поправки предусматривают обязательное раскрытие личности собственников-выгодоприобретателей всех юридических лиц в процессе их внесения в украинский реестр юридических лиц, доступ в режиме он-лайн к государственному реестру недвижимого имущества, распространения определения понятия «политический деятель» и соответствующего режима, предусмотренного законодательством Украины о борьбе с отмыванием денег, на национальных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.
- *О внесении изменений в Уголовный и Уголовный процессуальный кодексы Украины в отношении неотвратимости наказания за определенные типы преступлений против основ государственной безопасности, общественной безопасности и за коррупционные преступления* (принят 7 октября 2014 года, введен в действие 31 октября 2014 года). Внесенные изменения предусматривают процедуры проведения следствия и судебного рассмотрения дела в отсутствие обвиняемого, в результате чего появится возможность привлечения к ответственности государственных должностных лиц режима Януковича, покинувших страну после событий Майдана.
- *Новый Закон о прокуратуре* (принят 14 октября 2014 года, будет введен в действие 25 апреля 2015 года).
- *Новый Закон о борьбе с отмыванием денег* (принят 14 октября 2014 года, введен в действие 6 февраля 2015).

В целом, на протяжении 2013-2014 годов Украина значительно продвинулась вперед на пути приведения своего антикоррупционного законодательства в соответствие с применимыми стандартами и рекомендациями, включая рекомендации по результатам мониторинга ОЭСР/СБК. Процесс реформирования был запутанным, включая поспешную разработку законопроектов и отсутствие их надлежащего обсуждения с общественностью. Хаотичный и безответственный процесс законотворчества породил целый ряд правовых проблем и привел к значительной правовой неопределенности. В свете принципа верховенства права такая практика является неприемлемой и может создавать возможности для коррупции. Даже после принятия разных законов государственным органам приходилось выходить с новыми предложениями относительно очередных поправок, поскольку принятые тексты были недостаточными и полны недостатков. В своем отчете, выпущенном в ноябре 2013 года относительно реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима, Европейская Комиссия подчеркнула, что «частые фрагментарные изменения законодательства, в отличие от единого стратегического подхода к реформированию законодательства, порождают серьезные риски для правовой определенности и могут усложнить реализацию законодательства, направленного на борьбу с коррупцией». Комиссия призвала прилагать больше усилий «для улучшения качества законодательного процесса, формирования комплексного стратегического подхода, основанного на качественной оценке последствий принятия законов, а также повысить информированность общественности относительно текущих процессов изменения законодательства».¹⁴

¹⁴ Третий отчет о реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима, Отчет европейской комиссии для Европейского парламента и Совета, 15.11.2013, COM(2013) 809 final, искать на: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_3rd_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_apvl_en.pdf.

Эта тенденция продолжается, ввиду того, что уже были поданы очередные предложения по внесению изменений в антикоррупционные законы, принятые 14 октября 2014 года. Причина заключается в том, что целый ряд законов были приняты в один день и не были надлежащим образом согласованы между собою, в результате чего некоторые из их норм исключают друг друга или являются противоречивыми. Ввиду поспешной подготовки ряд поправок были включены в соответствующие законопроекты накануне дня голосования, что нанесло вред качеству этих законов. Таким образом, возникла реальная необходимость внести поправки в уже принятые законы (некоторые из которых еще даже не вступили в силу). В парламент были поданы несколько законопроектов. После их рассмотрения, 12 февраля 2015 года был принят консолидированный проект (№ [1660-д](#)) (см. описание его положений в разных частях этого отчета).

Принятие дополнительных антикоррупционных законов и подзаконных актов необходимо и для реализации новой антикоррупционной стратегии. Коалиционное соглашение, утвержденное новым составом парламента в ноябре 2014 года, содержит раздел о борьбе с коррупцией, включающий в себя перечень законодательных реформ, которые коалиция обязалась реализовать. Коалиционное соглашение можно рассматривать как выражение политической воли политического руководства страны к борьбе с коррупцией. Кроме того, оно может служить и дорожной картой для дальнейшего реформирования правовой системы.

Следует отметить, что наиболее активной движущей силой проведения антикоррупционных реформ после Революции на Майдане стало гражданское общество, в частности – НГО и эксперты, сформировавшие коалицию «Реанимационный пакет реформ». Последняя предложила подробный план действий для реализации неотложных реформ, включая антикоррупционные акты. Государственные органы (Министерство юстиции, Администрация Президента и Антикоррупционный комитет парламента) и гражданское общество в тесном сотрудничестве разработали пакет антикоррупционных законов, который был принят в октябре 2014 года.

Государственная антикоррупционная политика

В период проведения второго раунда мониторинга антикоррупционная политика Украины была воплощена в Концепции искоренения коррупции в Украине «На пути к добропорядочности» на 2006 – 2011 годы, утвержденной Президентом В.Ющенко в сентябре 2006 года. Пришедшее к власти в 2010 году правительство Президента В.Януковича приняло решение о разработке своей собственной антикоррупционной политики.

В октябре 2011 года Президент утвердил Национальную антикоррупционную стратегию на 2011-2015 годы, а в ноябре 2011 года правительство приняло государственную программу предупреждения и противодействия коррупции на 2011-2015 годы (план действий для реализации стратегии). Государственная программа была разработана в очень сжатые сроки: 21 октября 2011 года был издан указ Президента о введении стратегии в действие, а 28 ноября 2011 года правительство утвердило государственную программу. В ходе этого процесса никаких значимых консультаций с заинтересованными сторонами не проводилось.¹⁵ По сведениям НГО, гражданское общество и эксперты получили возможность ознакомиться с государственной программой только после ее утверждения, несмотря на заявления Министерства юстиции о том, что она была предметом «интенсивных консультаций» с организациями гражданского общества.

¹⁵ Второй отчет о проделанной работе по реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима, рабочий документ объединенной группы, Брюссель, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final, стр. 17, искать на: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf

Единственной аналитической основой для разработки программы были результаты исследовательского проекта «Коррупция в Украине: восприятие и реалии», выполненного по заказу Министерства юстиции Харьковским институтом прикладных гуманитарных исследований.¹⁶ Впрочем, поскольку все результаты исследования полностью так никогда и не были опубликованы, оценивать, в какой степени они были использованы для подготовки указанного стратегического документа, трудно.

Программа 2011 года включала в себя 15 основных направлений, охватывающих многие участки антикоррупционной работы – от превентивных мер до криминализации соответствующих деяний. При всей широте спектра тематики определить приоритетные действия не удалось, а некоторые важные меры, такие как специализация правоохранительных органов на борьбе с коррупцией вообще были опущены.¹⁷

В докладе Европейской Комиссии от февраля 2012 года о работе, проделанной по реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима, отмечалось, что национальная антикоррупционная стратегия являлась, скорее, общим документом, определяющим ряд направлений дальнейших действий. «Остается непонятным, проводились ли какие-либо консультации с заинтересованными сторонами. Кроме того, не ясно, какие именно критерии послужили основой для выбора направлений дальнейших действий, а также какие именно конкретные цели определены на конец периода реализации Плана. Такие принципиальные вопросы как создание независимого антикоррупционного органа, специализация и более однозначное распределение задач между правоохранительными ведомствами, проверка деклараций об активах и наличия конфликта интересов учтены не были. ... существует лишь несколько ссылок на механизмы мониторинга и оценки, а указание методики, которая будет применяться, отсутствует вовсе»¹⁸.

Финансировать программу предполагалось за счет государственного и местных бюджетов в рамках общих средств, выделяемых государственным учреждениям. Кроме того, было предусмотрено отдельное финансирование программы в размере 820,5 миллионов гривен (примерно 80 миллионов евро в то время). Подавляющая часть этого финансирования (810 миллионов гривен или 98%) выделялась министерствам здравоохранения и социальной политики для внедрения электронной системы медицинских карточек, то есть, на мероприятия, не совсем относящиеся к антикоррупционной повестке дня. Согласно сведениям НГО, занимавшихся мониторингом программы, в 2012 – 2013 годах средства в рамках программы фактически не были предоставлены.

Предполагалось, что осуществление мер, не охваченных упомянутыми планами финансирования, будет финансироваться за счет обычных бюджетов государственных органов, поскольку реализация антикоррупционных мер является одной из их функций. Такой подход сказался на результативности соответствующих мер, поскольку никакого дополнительного финансирования государственным органам выделено не было, а выделенные им бюджеты были недостаточными для того, чтобы обеспечить надлежащую реализацию Государственной программы. Таким образом,

¹⁶ На украинском: www.minjust.gov.ua/file/23456.

¹⁷ См. также оценку программы Советом Европы, www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-TP%201_2012_%20UA-APMarch2012x.pdf.

¹⁸ Второй отчет о проделанной работе по реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима, Рабочий документ объединенной группы, Брюссель, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final, стр. 17, искать на: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf.

антикоррупционные меры не были поддержаны специально выделенными финансовыми ресурсами.

С целью внедрения Государственной программы некоторые государственные учреждения разработали в течение 2012 – 2013 годов свои собственные планы реализации; среди них: Служба безопасности; Государственное агентство по вопросам государственной службы; Министерство инфраструктуры; Министерство сельского хозяйства и продовольствия; Государственный комитет земельных ресурсов; Государственное агентство по управлению государственными корпоративными правами и имуществом; Государственное агентство инвестиций и управления национальными проектами; Государственное агентство автомобильных дорог Украины. Кроме того, областными советами или областными государственными администрациями были приняты 15 региональных программ по борьбе с коррупцией; в 5 областях антикоррупционные мероприятия были включены в областные программы по предупреждению преступности. При этом представители НГО, опрошенные в ходе визита в страну, отмечали, что антикоррупционные программы на местном уровне часто включали в себя бесполезные мероприятия – например, конкурсы детских рисунков – и совсем не содержали значимых мероприятий в то время, когда основные коррупционные риски часто были связаны именно с расходованием государственных средств на местном уровне.

Роль мониторинга исполнения программы была передана Национальному антикоррупционному комитету при Президенте Украины. В октябре 2011 года Президент временно передал функции координации антикоррупционной политики министерству юстиции. В июле 2013 года Кабинет Министров также создал должность правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, который должен был направлять и координировать действия центральных органов исполнительной власти в их антикоррупционной работе. Таким образом, к координации было привлечено несколько учреждений, полномочия и функции которых часто дублировали друг друга. И ни одно из них не показало себя как полноценно функционирующее учреждение, способное обеспечить надлежащую координацию в вопросах политики борьбы с коррупцией.

Оценка Государственной программы 2011 года. После утверждения Государственная программа прошла оценку экспертов Совета Европы, которые дали в целом положительный отзыв. В их выводах было указано, что План действий (Государственная программа) хорошо структурирован и, в общем, соответствует стратегии. Мероприятия описаны достаточно подробно; там, где описание расплывчато, вывод о его точном содержании можно сделать на основе контекста. Показатели выполнения не усложнились; вместе с тем, в некоторых случаях они выглядели слишком укороченными или одномерными. Ответственные за реализацию органы были определены, хотя ведущая организация не во всех случаях очевидна. Сроки выполнения достаточно четко разделены по пяти последовательным годам, хотя для некоторых мероприятий казались не совсем понятными. В Плате действий предусматривались – и это похвальное нововведение для данного региона – точно определенные сметы средств, отсутствие которых в прошлом становилось предметом критики со стороны других проектов Совета Европы в других странах. Создатели Плана действий отдали предпочтение несколько упрощенному подходу, не содержащему выверенной системы показателей выполнения¹⁹.

¹⁹ Оценка Государственной программы Украины по предотвращению и противодействию коррупции на 2011-2015 гг., март 2012 года, подготовлено г-ном Тилманом Хоппе и отредактировано г-жой Верой Девайн, проект Восточного партнерства “Надлежащее управление и борьба против коррупции”, который финансируется ЕС и реализуется Советом Европы. Доступно (на английском языке) по адресу: www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-TP%201_2012_%20UA-APMarch2012x.pdf.

Оценка Государственной программы со стороны украинских НГО была менее позитивной.²⁰ Их представители заметили в тексте несколько очевидных ошибок, что свидетельствовало о качестве подготовки. Программа охватывала только органы исполнительной власти, оставляя в стороне органы местного самоуправления и целый ряд государственных органов, не включаемых в систему исполнительной власти (например, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата, суды, прокуратура). В Программе отсутствовали привязки к другим актуальным реформам, которые важны с точки зрения устранения предпосылок для коррупции или же создания эффективных инструментов привлечения к ответственности виновных в ней: реформа системы правоохранительных органов, судебной системы, внешнего аудита и т.д. Кроме того, в Государственной программе отсутствовали понятные, поддающиеся измерению, достижимые, актуальные и обозначенные во времени показатели реализации ее задач. Представитель НГО отмечали, что некоторые задачи не были обеспечены адекватными мерами: например, прозрачность государственных органов планировалось обеспечить путем освещения в СМИ результатов проверок использования государственных средств и государственного имущества; прозрачность государственных закупок предполагалось обеспечить двумя способами: внедрением системы электронных закупок и внешнего аудита; при этом присущие управлению земельными ресурсами коррупционные риски предполагалось устранить лишь путем создания правил приватизации земли.

В дополнение к критическим замечаниям НГО можно также упомянуть следующие проблемы. Заложенные в Государственную программу показатели выполнения поставленных задач не имели качественной основы и являлись формальными («отчет и предложения», «соответствующий правовой акт», «проведенные семинары», «годовой отчет» и т.п.), они были ориентированы только на процесс, и их полная реализация не смогла бы привести к каким-либо существенным изменениям и обеспечить достижение поставленных целей. Государственная программа сопровождалась отдельным приложением под названием «Ожидаемые результаты реализации Государственной программы», которое включало в себя 4 задачи, никак не соотносившиеся с задачами, включенными в конкретные мероприятия программы. Этими 4 задачами являлись: усовершенствование правовой базы; распространение знаний относительно новых антикоррупционных норм; отчетность государственных органов, отвечающих за реализацию антикоррупционной политики; а также приведение антикоррупционной политики Украины в соответствие с международными стандартами. Показателями реализации были: количество документов (всего – 44); количество мероприятий (25); количество отчетов (всего – 29) для двух последних позиций. Такие формулировки задач носили абсолютно формальный характер и вряд ли могли привести к существенным изменениям ситуации с коррупцией; они могли восприниматься, скорее, как имитация реальной борьбы с ней.

Министерство юстиции подготовило и опубликовало на своем веб-сайте ежегодные отчеты о реализации программы за 2011, 2012 и 2013 годы²¹. В основу этих отчетов закладывались сведения, предоставленные другими министерствами, центральными органами исполнительной власти, а также местными государственными администрациями. «Закон об основах...» содержал также требование, согласно которому ведомства, уполномоченные «противодействовать» коррупции (то есть, выявлять коррупционные правонарушения и привлекать виновных к ответственности) должны были также публиковать отчеты о своих мероприятиях в этом направлении (до 10 февраля). Правда, согласно полученным от правительства сведениям, такие отчеты публиковались только прокуратурой.

²⁰ Доступно по адресу: http://ti-ukraine.org/system/files/research/zvit_0.pdf.

²¹ Отчеты на украинском доступны по следующим адресам: www.minjust.gov.ua/file/23456, www.minjust.gov.ua/file/25706 и <http://www.minjust.gov.ua/section/421>.

Согласно полученной от государственных органов информации, из запланированных на 2012 год включенных в программу мероприятий 41 было выполнено, 28 – выполнялись на постоянной основе, частично выполнены – 10, а реализация еще 6 мероприятий была отложена. Из мероприятий, запланированных на 2013 год, 10 были полностью выполнены, 20 выполнялись на постоянной основе, три мероприятия были выполнены частично, а реализация шести мероприятий была отложена. По независимым оценкам НГО, программа была выполнена на 54%. Правительство также признало, что большинство мероприятий были выполнены формально и не привели к каким-либо значительным изменениям.

В целом, несмотря на принятие указанных политических документов по борьбе с коррупцией и реализацию некоторых из запланированных мероприятий, уровень коррупции в стране оставался крайне высоким. Коррупция действительно стала одним из ключевых факторов, запустивших процессы массовых протестов против Президента Януковича и его администрации в 2013 году и приведших к его отстранению от власти в феврале 2014 года.

Развитие событий с февраля 2014 года. Новое правительство под руководством Премьер-министра Арсения Яценюка, назначенного парламентом после драматических событий Евромайдана, и Президент Петро Порошенко, избранный в мае 2014 года, задекларировали борьбу с коррупцией как один из своих главных приоритетов. Эта декларация была воплощена на практике в принятии в октябре 2014 года новой Антикоррупционной стратегии на 2014-2017 годы (см. текст стратегии в приложении). Стратегия представляет собой краткий стратегический документ, определяющий основные проблемы и направления антикоррупционной политики в Украине, включая: создание эффективной институциональной базы для реализации антикоррупционной политики; предупреждение коррупции в выборных органах; обеспечение добропорядочности государственной службы; предупреждение коррупции в государственных органах и на государственных предприятиях, в судах и правоохранительных органах; предупреждение коррупции в государственных закупках и в частном секторе; гарантии доступа общественности к информации; эффективная уголовная ответственность за коррупционные деяния и соответствующая правоохранительная деятельность; а также повышение информированности общественности.

Так же как и раньше, Стратегия не имеет в своей основе глубинного исследования и анализа коррупционной ситуации. Она содержит отсылки к некоторым исследованиям восприятия этого явления, которые подтверждают, что коррупция воспринимается как одна из главных проблем и широко распространена. Для создания основы новой стратегии оценка реализации предыдущей стратегии не проводилась. Одновременно, группа мониторинга согласна с тем, что основные определенные в стратегии направления могут быть на данный момент достаточными для проведения быстрых изменений в Украине.

Согласно стратегии, План действий в обеспечение ее реализации должен быть разработан в течение 3 месяцев после ее принятия; ответственность за выполнение этого задания возложена на Министерство юстиции до создания нового ведомства по предупреждению коррупции. По мнению группы мониторинга, такой отрезок времени слишком короток для разработки качественного плана действий под все положения стратегии на 2014 – 2017 годы, который должен содержать конкретные мероприятия, график и критерии выполнения. Возможно, для начала было бы целесообразно разработать краткосрочный план, например, на 1 год для того, чтобы обеспечить незамедлительное начало реализации стратегии.

Стратегия не содержит отдельного бюджета, и опрошенные нами в ходе визита в страну государственные должностные лица не имели однозначного видения того, каким образом будет разрабатываться и распределяться бюджет стратегии. Они предполагают, что различным

государственным органам будет предложено разработать свои собственные показатели и сметное финансирование для реализации стратегии в своих отраслях. Опрошенные в ходе визита в страну доноры выразили свою готовность поддержать антикоррупционные мероприятия в Украине, например, представители ПРООН заявили о своей готовности поддерживать реализацию стратегии, но заметили, что на данный момент правительство Украины не давало однозначных сообщений о своих приоритетных потребностях. Группа мониторинга обеспокоена тем, что отсутствие четкого бюджета и прямых бюджетных ассигнований под стратегию может навредить ее практической реализации.

Новый координационный механизм для реализации стратегии утвержден, однако пока что не создан: координация разработки политики и ее реализации в сфере борьбы с коррупцией, оценка положения дел с коррупцией и подготовка ежегодных отчетов будут возложены на Национальное агентство по предупреждению коррупции. Это ведомство должно быть создано до 26 апреля 2015 года; при этом в ходе визита в страну группа мониторинга не получила однозначной информации о практических шагах, которые были предприняты для подготовки создания этого нового органа.

Институции, ответственные за борьбу с коррупцией

В период проведения второго раунда мониторинга в Украине был создан орган Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики как координатора в этой сфере; отчет по результатам мониторинга содержал рекомендации по укреплению этого института. Тем не менее, эта должность была упразднена в феврале 2011 года; функции органа с особыми полномочиями по вопросам антикоррупционной политики были временно поручены министерству юстиции.

В феврале 2010 года Президент Янукович учредил Национальный антикоррупционный комитет (НАК). Впрочем, эта структура оказалась неработоспособной. С момента ее создания она провела всего три заседания. 14 октября 2014 года Президент Порошенко ликвидировал НАК, а взамен учредил аналогичный консультативный орган – Национальный совет по антикоррупционной политике, который должен стать структурой по координации антикоррупционных мероприятий на самом высоком уровне. Впрочем, за период с октября 2014 года члены этого нового органа не были утверждены, и сам совет к работе не приступил.

Представители НГО обращают внимание на то, что роль структуры по координации антикоррупционной политики была временно поручена министерству юстиции, несмотря на рекомендации ГРЕКО относительно обеспечения независимости такой структуры. Координирующая роль Минюста ослаблена еще и тем, что действия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией координируются Генеральным прокурором и подчиненными ему прокурорами. Министерство юстиции не было наделено необходимыми полномочиями для выполнения координирующей функции. Поэтому его роль ограничивалась подготовкой проектов законодательных актов в сфере борьбы с коррупцией, проверкой законопроектов на наличие коррупционных факторов, сбором и обобщением данных относительно реализации Государственной программы.

В июле 2013 года Кабинет Министров Украины восстановил должность Правительственного уполномоченного по антикоррупционной политике. Положение о таком Правительственном уполномоченном было утверждено лишь в декабре 2013 года. Как и прежде, данный институт не обладает адекватными полномочиями и фактической независимостью от государственных органов. В июле 2014 года Кабинет Министров внес изменения в положение об Уполномоченном, расширив его полномочия, но изначальные недостатки так и не были устранены. Несмотря на расширение формальных полномочий Правительственного уполномоченного, последний занимавший эту

должность чиновник вскоре после внесения изменений (в сентябре 2014 года) заявил о своей отставке. С тех пор должность остается вакантной. С учреждением новых ведомств, специализирующихся на борьбе с коррупцией (см. ниже), необходимость в сохранении должности Правительственного уполномоченного исчезает (возможно, она будет преобразована в должность ответственного за антикоррупционные меры в Секретариате Кабинета Министров).

Как указывалось выше, ожидается, что функции координации антикоррупционной политики в Украине возьмет на себя Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции после того, как оно будет создано согласно закону, который вступает в силу 26 апреля 2015 года. Кроме того, законом о Национальном антикоррупционном бюро, принятым в октябре 2014 года, предусматривается создание отдельного следственного органа, специализирующегося на расследовании уголовных коррупционных деяний высших должностных лиц. Создание правовой основы для двух указанных органов является наибольшим прорывом в реформировании структур по противодействию коррупции в Украине. Вместе с тем, поскольку ни один из этих органов до сих пор не создан, оценивать эффективность этой реформы преждевременно. Подробный анализ этих структур по борьбе с коррупцией приведен ниже в разделе 1.6.

Правоохранительная работа

В ходе второго раунда мониторинга Украине было рекомендовано усилить правоохранительные меры, направленные против коррупции. Активные расследования коррупционных правонарушений и привлечение виновных к ответственности играют решающую роль в результативности борьбы с коррупцией; без мощной правоохранительной деятельности антикоррупционная политика и превентивные меры будут бесполезными. Особенно это относится к коррупции в высших эшелонах власти – находящееся у власти правительство сможет доказать свою твердую решимость бороться с коррупцией только путем демонстрации своей абсолютной нетерпимости к ней в среде высших должностных лиц. На протяжении последних четырех лет в Украине неоднократно звучали заслуживающие доверия сообщения о коррупции на разных уровнях и в разных государственных органах, включая высших должностных лиц политической, административной и судебной систем. Часто такие обвинения озвучивались независимыми СМИ и журналистами, проводившими свои собственные расследования. Как видно из примеров, приведенных в разделе 2.8, в большинстве этих случаев правоохранительные органы смотрели на такие заявления сквозь пальцы.

Новое руководство, пришедшее к власти в Украине в 2014 году, осознавало, что общественность ждет от него мощных усилий по очищению власти от коррумпированных чиновников. В ответ на этот запрос Парламент принял Закон о люстрации («Об очищении власти»), а также закон по «восстановлению доверия к правосудию», согласно которым руководители государственных органов обязаны уволить тех чиновников, которые работали при прежнем режиме и/или были причастны к нарушениям прав человека во время событий на Майдане. Закон о люстрации может быть оправдан ввиду запросов общества, но во многих отношениях он является противоречивым. Его применение может привести к значительной утрате потенциала государственного управления, поскольку в силу формальных требований многие опытные чиновники могут быть уволены или уйти в отставку. Более подробный анализ закона о люстрации приведен в разделе 3.2., посвященном добропорядочности государственной службы.

Кроме этого, с момента прихода к власти нового руководства страны правоохранительные органы не предприняли никаких попыток повысить эффективность привлечения к ответственности бывших и нынешних чиновников за коррупционные правонарушения. В ходе визита в страну представители НГО подчеркивали, что на протяжении последних 8 месяцев Генеральная прокуратура не передала в суд ни одного крупного дела, связанного с бывшими или нынешними государственными

должностными лицами. Продолжающаяся бездеятельность правоохранительных органов может привести к двум крупным проблемам. Во-первых, исчезнет возможность законного ареста и конфискации полученных коррупционным путем представителями предыдущей администрации средств и имущества, которые были заморожены многими государствами или продолжают находиться в Украине. Во-вторых, отсутствие на практике политики абсолютной нетерпимости к проявлениям коррупции со стороны новой администрации с самого начала навредит реализации антикоррупционной политики в краткосрочном и долгосрочном плане и приведет к неприятию новой власти обществом.

Большие надежды возлагаются на новую правоохранительную институцию – Национальное антикоррупционное бюро, которое будет учреждено на основе закона, вступившего в силу 25 января 2015 года. Это новое бюро создается на основе лучших образцов международной практики и наделяется значительными полномочиями для выполнения своих задач. Его работа будет обеспечиваться специализирующимися на борьбе с коррупцией прокурорами. Вместе с тем, никакая институция сама по себе не может привести к изменениям в положении дел с привлечением к ответственности за коррупционные деяния: понадобится еще и политическая воля, которой пока что явно не хватает.

Выводы

Украина получила рекомендацию реализовать задекларированную решимость в борьбе с коррупцией путем осуществления таких практических шагов, как: 1) безотлагательное проведение законодательной реформы, 2) наделение достаточными полномочиями органов по координации антикоррупционной политики и 3) усиление правоохранительной борьбы с коррупцией. Из трех указанных направлений успехи (и весьма значительные) были достигнуты только в отношении законодательной реформы ввиду принятия целого ряда законов, особенно в 2013 и 2014 годах. В то же время, направленное на борьбу с коррупцией законодательство часто изменяется и пересматривается.

Остаются слабыми механизмы координации политики. Национальный антикоррупционный комитет не стал работоспособной структурой и был, в конце концов, распущен в октябре 2014 года. В октябре 2011 года координационная роль была «временно» поручена министерству юстиции, однако оно не обладает необходимыми полномочиями и ресурсами. Правительственный уполномоченный по антикоррупционной политике и обеспечивающий его деятельность секретариат были ликвидированы через 2 месяца после того, как в отчете ОЭСР/СБК по результатам второго раунда мониторинга появилась рекомендация усилить эту структуру; Кабинет Министров позже восстановил эту институцию, но она так и не смогла дать какие-либо результаты из-за внутренне присущих ей недостатков. А новому координационному органу, учрежденному Президентом Порошенко в октябре 2014 года – Национальному совету по вопросам антикоррупционной политики – еще предстоит начать свою работу.

Что касается правоохранительной работы, отметим, что украинские СМИ и НГО сообщают об огромном количестве заслуживающих доверия случаев коррупции, включая те, что касаются высокопоставленных государственных служащих. При этом совсем незначительное число этих сообщений стали предметом расследований и привели к судебным приговорам. Правоохранительные органы не уделяют внимание заявлениям о коррупции в высших эшелонах власти.

Антикоррупционная реформа получила мощный старт после событий на Майдане в 2014 году. Однозначная политическая воля нового украинского руководства к борьбе с коррупцией подтверждается коалиционным соглашением, включающим в себя важные антикоррупционные

положения, принятием стратегии борьбы с коррупцией, решениями о создании превентивных и правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, а также принятием других ключевых антикоррупционных законов. Основной вызов сейчас связан с результативной реализацией. Пока что и политические, и законодательные, и институциональные решения не были обеспечены мощными практическими мерами, а правоприменение в сфере противодействия коррупции остается на весьма низком уровне. Расследования коррупционных деяний в высших эшелонах власти не проводятся; было возбуждено несколько дел, которые ощутимых результатов не дали. Существует риск того, что активы бывших чиновников, замороженные в одностороннем порядке некоторыми государствами, будут освобождены из-под ареста из-за отсутствия сотрудничества и из-за бездеятельности со стороны украинских правоохранителей. Эффективные расследования фактов коррупции были подменены такими популярными мерами как «люстрация» и «восстановление доверия к правосудию».

В основу разработки антикоррупционной стратегии 2011 года и плана действий не были положены исследования и анализ статистических данных. Отсутствовало и их широкое обсуждение с заинтересованными сторонами, причем план действий (Государственная программа) разрабатывался в спешке. В стратегии отсутствуют четкие приоритеты; охватывая разные общие сферы реформ, он не содержит важных конкретных направлений реформы борьбы с коррупцией, таких как специализированные институты и декларирование активов. Прямое бюджетное финансирование в плане действий по борьбе с коррупцией предусмотрено только для очень ограниченного числа мероприятий, большинство из которых мало актуальны для антикоррупционной повестки дня.

Впервые антикоррупционная стратегия на 2014-2017 годы была принята в виде закона. Это может способствовать ее реализации и дает возможность охвата более широкого круга институций. Вместе с тем, в основу новой Стратегии также не были положены результаты исследований и анализа практической реализации предыдущих политических документов. Приоритеты в ней определены лучше, а кроме того предусмотрены показатели для измерения ее результативности. План действий по реализации новой Стратегии должен быть утвержден правительством и не был доступен во время подготовки данного отчета.

Украина частично выполнила рекомендацию 1.1.-1.2.

Новая рекомендация 1.1.-1.2

- ***Разработать и утвердить без дальнейшей задержки план действий по реализации Антикоррупционной стратегии 2014 года, включающий в себя эффективные мероприятия и поддающиеся измерению индикаторы результативности.***
- ***Выделить надлежащие бюджетные средства для реализации Антикоррупционной стратегии и плана действий.***

1.3. Исследования в сфере коррупции

Рекомендация по результатам второго раунда 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 государство, 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.*

Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики так и не смог развернуть полноценную работу и не провел ни одного антикоррупционного исследования. Не стал работоспособным и Национальный антикоррупционный комитет, в задачи которого входило содействие методологическим исследованиям по вопросам борьбы с коррупцией, проведение аналитических исследований, подготовка методических рекомендаций в этой сфере. Временно функция координации антикоррупционной политики была возложена на Министерство юстиции, которое отвечает и за антикоррупционные исследования.

Государственные органы ссылались только на одно из упомянутых выше исследований: выполненное по заказу Министерства юстиции общественной организацией «Харьковский институт прикладных гуманитарных исследований» в рамках проекта технической помощи, который реализовывался в 2008 – 2012 годах министерствами юстиции Украины и Канады («Борьба с коррупцией в Украине»). Как отмечалось ранее, результаты этого исследования не публиковались; некоторые из его выводов были включены в годовой антикоррупционный отчет за 2011 год, подготовленный и опубликованный Министерством юстиции Украины.

Проведенное харьковским НГО исследование имело относительно узкую направленность и охватывало 14 направлений, включая следующие: потенциал СМИ и НГО в содействии антикоррупционным инициативам; коррупция в частном секторе; отношение населения к анонимным добровольным сообщениям о связанных с коррупцией случаях; публичное освещение точек зрения выборных должностных лиц относительно коррупции; влияние размера вознаграждения государственных служащих и экономической ситуации на уровень коррупции. Некоторые из выводов отчета были опубликованы в годовом отчете о реализации антикоррупционных мероприятий за 2012 год, подготовленном Министерством юстиции.

Исследование включало два раздела – восприятие коррупции и действительный коррупционный опыт в различных сферах. Данные раздела, посвященного восприятию коррупции, которые основывались на исследованиях, проводившихся в разное время разными организациями, и отражали общий уровень восприятия степени коррумпированности общества (83% считали коррупцию обычным явлением), а также мнение о наиболее коррумпированных сферах/учреждениях (где ведущие позиции занимали дорожная автоинспекция, которую крайне коррумпированной считали 64,4%, судебная система – 60,3%, система здравоохранения – 60,3%, а также милиция – 59,1%). Данные раздела о коррупционном опыте были основаны на результатах

исследований, проводившихся в 2007, 2008, 2009 и 2011 годах в рамках проекта UNITER, который финансировался USAID.²² Результаты указывали на снижение уровня коррупции только в трех сферах (2011 в сравнении с 2009 годом): в среде руководства и преподавательского состава высших учебных заведений (с 49% до 47%), в секторе предоставляемого государством жилья (с 40% до 38%) и в секторе регистрации или приватизации недвижимости (с 35% до 33%). Наиболее значительный рост был отмечен в системе здравоохранения (с 54% до 60%), на таможне (с 38% до 42%), в системе трудоустройства в государственные органы (с 31% до 36%), а также в системе получения социальной помощи (с 16% до 20%).

Результаты этого исследования полностью никогда не публиковались, поэтому сложно дать полную оценку его актуальности, а также степени, в которой они использовались в ходе подготовки Государственной программы 2011 года²³. Не использовались при подготовке Программы и какие-либо статистические данные. Статистические разделы в годовых отчетах о борьбе с коррупцией содержат лишь ограниченные данные, например, в них полностью отсутствует информация относительно количества приговоров, вынесенных за коррупционные правонарушения; информация приводится по каждому правоохранительному органу отдельно и не суммируется; опубликованные на данный момент годовые отчеты содержат разные наборы данных, что не дает возможности сравнивать результаты и отслеживать какие-либо тенденции; анализ статистической информации отсутствует.

Своим совместным постановлением от 30 сентября 2013 года (№ 2055/5/1153) Министерство юстиции и Министерство экономического развития утвердили «Концептуальные основы национальной системы оценки уровня коррупции». Такая оценка предусматривалась Государственной программой и Национальным планом действий по реализации в 2013 году Президентской программы экономических реформ на 2010 – 2014 годы. Предполагалось, что такая оценка будет основываться, в частности, на результатах комплексного исследования распространенности коррупции путем опроса граждан, а также учета их опыта столкновений с фактами коррупции. Министерству юстиции было поручено провести в 2014 году пилотное исследование при консультативной поддержке Государственной службы статистики. Далее созданная при Министерстве юстиции рабочая группа должна была отработать окончательную методику такого исследования, исходя из результатов этой пилотной работы. Кроме этого, предполагалось, что в национальной системе оценки уровня коррупции будут использоваться и такие данные как статистические отчеты ведомств, имеющих специальные полномочия по борьбе с коррупцией, информация о реализации антикоррупционных мероприятий государственными органами, информация о распространенности коррупции, получаемая из других источников (например, выводы экспертов и тематических научных исследований). Результаты оценки должны были включаться в годовой отчет о результативности реализации антикоррупционных мероприятий. Для проведения пилотного исследования средства бюджета отдельно не выделялись. Кроме того, комплексное исследование, которое планировалось в рамках национальной системы оценки уровня коррупции, которое предполагалось реализовать в 2014 году как пилотный проект, не предусматривало открытого и конкурсного отбора исполнителей исследований/опросов. В упомянутых выше «Концептуальных основах национальной системы оценки уровня коррупции» было указано, что к пилотному исследованию должны привлекаться научные или социологические

²² Коррупция в Украине. Сравнительный анализ результатов национальных опросов: 2007-2009, 2011. Киев, 2011. Подготовлен Европейской исследовательской ассоциацией в сотрудничестве с Киевским международным институтом социологии в рамках финансируемого USAID проекта «Государственные инициативы Украины для совершенствования реформ (UNITER)», реализуемого Pact Inc. Ukraine. Искать на (на английском):

http://uniter.org.ua/data/block/corruption_in_ukraine_2007-2009_2011_engl.pdf.

²³ На украинском: www.minjust.gov.ua/file/23456.

учреждения, имеющие опыт проведения опросов общественного мнения, но при этом полностью отсутствовали требования относительно объявления открытого конкурса и проведения прозрачного конкурсного отбора исполнителей.

Государственные должностные лица, опрошенные в ходе визита в страну, не смогли предоставить дополнительную информацию об этом проекте и, похоже, указанное исследование так и не было проведено.

Государственные органы упоминали другие связанные с коррупцией исследования, которые были проведены в течение последних пяти лет (лишь одно из них – по заказу государственного учреждения). И хотя данных относительно возможного учета результатов этих исследований в целях разработки и мониторинга антикоррупционных политики и мер нет, стоит упомянуть следующие исследования:

- Министерство экологии и природных ресурсов провело опрос общественного мнения относительно коррупции в системе выдачи лицензий и разрешений, относящихся к компетенции этого министерства.
- Фонд демократических инициатив совместно с компанией «Украинская социологическая служба» провели в мае-апреле 2011 года опрос относительно личного опыта столкновения с коррупцией в сфере образования.
- Проект UNITER в 2007 – 2009 и в 2011 годах проводил ряд опросов относительно восприятия коррупции и личного опыта столкновения с ней (см. ссылку выше).
- «Транспаренси Интернешнл» включала Украину в свои исследования «Барометр мировой коррупции» в 2010 и 2013 годах (см. раздел Информация о стране выше).²⁴
- В 2012 году Европейская исследовательская ассоциация провела национальный экспертный опрос среди строительных компаний относительно влияния на коррупцию Закона «О регулировании градостроительной деятельности», принятого в 2011 году (его разработка финансировалась донором – Международным фондом «Возрождение»).
- В 2012 году НГО «Центр Разумкова» провела опрос на тему степени коррумпированности системы земельной регистрации.

В октябре 2014 года в своем отчете о прогрессе для СБК Министерство юстиции Украины сообщило о совместном с Координатором проектов ОБСЕ в Украине проекте по проведению ежегодных социологических опросов относительно уровня коррупции в стране. Предполагалось, что это исследование будет охватывать и конкретные случаи коррупции, и ее восприятие. Однако в период визита в страну этот проект был приостановлен: ожидается, что он будет передан новому Агентству по предупреждению коррупции после его создания. После визита в страну, Министерство юстиции сообщило, что проект будет начат в 2015 году и будет сосредоточен на реализации методологии оценки уровня коррупции в Украине, которая была разработана НГО «Харьковский институт прикладных гуманитарных исследований».

Как отмечалось выше, существующая антикоррупционная стратегия, принятая в 2014 году, не была выстроена на основе каких-либо исследований или статистики. Ожидается, что план действий по

²⁴ Искать на: www.transparency.org/research/gcb/overview. В 2013 году 59% респондентов заявили о том, что уровень коррупции в Украине вырос (значительно или незначительно), 36% - что он остался на том же уровне, и лишь 4% - что он немного понизился. Кроме того, всего 4% считали, что действия государства по борьбе с коррупцией являются эффективными (остальные – что совершенно неэффективны – 37%, просто неэффективны – 43% и ни эффективны, ни неэффективны – 16%).

реализации стратегии будет содержать показатели результативности. Исключительно важным в будущем будет регулярное проведение исследований коррупции для обеспечения достоверного мониторинга реализации стратегии. Не менее важно, чтобы государство приняло на себя ведущую роль и размещало заказы на проведение таких регулярных исследований, а также использовало в процессе мониторинга результаты исследований, проводимых негосударственными организациями.

Выводы

Министерство юстиции заказало проведение одного исследования по вопросам коррупции в 2011 году; это исследование оказало мало влияния на разработку антикоррупционной программы 2011 года. В дальнейшем государство не заказывало каких-либо исследований для мониторинга выполнения предыдущей программы либо разработки новой стратегии, принятой в 2014 году. В 2013 году правительство приступило к подготовке национальной системы оценки уровня коррупции, которая, как предполагалось, должна была включать в себя соответствующие исследования, однако эта работа так и не была завершена.

Украина не выполнила рекомендацию 1.3.

Новая рекомендация 1.3.

- *Проводить регулярные исследования коррупции с целью обеспечения аналитической базы для мониторинга реализации антикоррупционной стратегии и разработки ее последующих обновлений.*
- *Такие исследования должны проводиться по государственному заказу с проведением открытого и справедливого конкурсного отбора исполнителей.*
- *Использовать проводимые негосударственными организациями исследования для мониторинга реализации антикоррупционной стратегии и корректировки антикоррупционной политики.*

1.4.-1.5. Участие общественности в антикоррупционной политике, информирование общественности и повышение ее осведомленности

Рекомендация по результатам второго раунда 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 НГО, деловыми и научными кругами по вопросам борьбы с коррупцией и организации надлежащего управления.*
- *Наращивать 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, лишенные формализма процедуры привлечения представителей гражданского общества к процессу принятия решений.*

В период с 2011 по 2013 годы Министерство юстиции, в сотрудничестве с НГО, организовало ряд тренингов и общественных мероприятий, круглых столов, дискуссий и конференций, часто при поддержке донорских и международных организаций. Остальные государственные органы также организовывали дискуссии на соответствующие темы.

В октябре 2012 года Президент внес поправки в положение о Национальном антикоррупционном комитете, предусматривающие, что не менее одной пятой состава НАК должны были составлять представители НГО, кандидатуры которых должны были предлагаться общественным советом при НАК (который так и не был сформирован). Поскольку Национальный антикоррупционный комитет так и не стал работоспособным, представители гражданского общества в его состав не попали.

Государственные органы сообщили о ряде формальных механизмов для привлечения представителей гражданского общества к процессу принятия решений:

1. В ноябре 2010 Кабинет Министров утвердил процедуру проведения консультаций с общественностью по вопросам разработки и реализации государственной политики в формате, например, общественного обсуждения проектов правовых актов высокой общественной значимости для конституционных прав, свобод, интересов и обязанностей граждан, проектов нормативных актов, а также проектов национальных и региональных программ.
2. В ноябре 2010 года Кабинет Министров принял постановление, обязывающее все министерства и центральные органы исполнительной власти, а также местные государственные администрации создать новые общественные советы при каждом из таких органов как «постоянные коллегиальные выборные консультационные органы, формируемые для обеспечения участия граждан в государственном управлении, в осуществлении общественного контроля деятельности органов исполнительной власти, в формировании эффективного взаимодействия упомянутых органов с гражданским обществом и для учета общественного мнения в процессе формирования и реализации государственной политики». Правительство заявило, что в период 2012 и первой половины 2013 года соответствующие общественные советы провели 750 заседаний. За это же время центральные и местные органы исполнительной власти провели около 5600 консультаций с общественностью, обсудили более 4200 вопросов

государственной политики и около 1750 проектов правовых актов. 60% от общего числа консультаций с общественностью были проведены при помощи электронных средств коммуникации.

3. В сентябре 2011 года Украина присоединилась к Инициативе партнерства «Открытое правительство» (ИОП), тем самым взяв на себя обязательство обеспечивать прозрачность государственного управления, привлекать гражданское общество к разработке и реализации политики, а также к противодействию коррупции. Созданный в целях реализации ИОП в Украине координационный совет имел в своем составе представителей гражданского общества. Ряд включенных в План действий ИОП мероприятий реализуются во взаимодействии с гражданским обществом.
4. В январе 2012 года Президент Украины создал совещательный орган – Консультативный совет по развитию гражданского общества, а в марте 2012 года утвердил Стратегию государственной политики по содействию развитию гражданского общества в Украине.

Никакой оценки эффективности существующих механизмов вовлечения гражданского общества в процессы принятия решения государство не проводило.

НГО критиковали усилия государственных органов. Они отмечали, что Государственная программа противодействия коррупции разрабатывалась и утверждалась без участия гражданского общества. В отношении НАК они указывали, что первоначально в его состав входил лишь один представитель НГО (глава украинского отделения Transparency International); но он вышел из состава НАК в августе 2012 года в знак протеста против решения Президента о подписании закона, содержащего коррупционные составляющие; с тех пор представителей НГО в составе НАК не было. Система общественных советов при органах исполнительной власти считалась неэффективной; существовал ряд примеров «захвата» таких органов за счет большого количества представителей мнимых или связанных с государственными органами НГО, которые занимали ведущее положение в советах и навязывали свою собственную повестку дня.

НГО утверждали, что они самостоятельно инициировали и проводили связанные с антикоррупционной политикой мероприятия; например, провели независимую оценку Государственной программы борьбы с коррупцией в 2013 году. Кроме того, при поддержке доноров НГО проводили различные обсуждения, семинары, конференции, на которых представители государственных органов появлялись лишь иногда. Аналогичным образом, на местном уровне лишь некоторые немногочисленные региональные государственные органы (в Кировоградской, Винницкой, Киевской и Днепропетровской областях) активно способствовали вовлечению гражданского общества в разработку и реализацию антикоррупционных инициатив. Единственным положительным примером, указанным НГО, было сотрудничество с Инициативой партнерства «Открытое правительство», когда представители гражданского общества напрямую участвовали в разработке, реализации и мониторинге соответствующего плана действий. Однако его эффект в результатах борьбы с коррупцией достаточно ограничен.

Как государственные органы, так и НГО упоминали о работе общественного экспертного совета при парламентском комитете по борьбе с коррупцией. НГО считали его полезной платформой для обсуждения соответствующих законопроектов, однако указывали на ограниченность его возможностей для оказания влияния на процесс принятия решений. Одним из видов деятельности общественного экспертного совета при парламентском комитете была оценка коррупционных факторов в законопроектах, которая проводилась, начиная с октября 2013 года, экспертами гражданского общества. Результаты экспертизы предоставлялись комитету и народным депутатам в

форме рекомендаций, которые, правда, пока что ни разу не повлияли на принятие или отклонение какого-либо законопроекта.

Существует несколько исключительных примеров того, как так называемая общественная экспертиза государственных органов привела к реальным изменениям в процедурах и правилах, реализованных в результате интенсивного давления со стороны гражданского общества. Например, в 2013 году Министерство регионального развития сняло гриф «для служебного пользования» с генеральных планов развития городов как категории документов, что может значительно упростить доступ местных общин к этим документам и будет способствовать предупреждению коррупции в городском планировании. Вместе с тем, некоторые опрошенные в ходе визита в страну НГО указывали, что эффект от общественных экспертиз весьма ограничен.

События Майдана кардинальным образом изменили отношения между государством и гражданским обществом. Опрошенные в ходе визита в страну НГО подтвердили, что участие гражданского общества значительно повысило свою результативность вследствие ряда факторов: высокие ожидания общества в отношении новых руководителей страны, включая давление на ответственных за принятие решений, сформированное в результате проведения президентских и парламентских выборов, а также в результате того, что международные организации и доноры связывали предоставление финансирования с выполнением ряда антикоррупционных условий. Кроме того, и сами НГО достигли неплохого уровня профессионализма, а новые лица в государственных органах стали надежными союзниками НГО. Многие лидеры гражданского общества фактически вошли в политику, став членами парламента в 2014 году.

Многие связанные с антикоррупционной политикой документы были разработаны в 2014 году при прямом участии НГО либо же были самостоятельно подготовлены НГО и общественными экспертами. Такое участие общественности не было формализовано; какие-либо процедуры или правовые механизмы его обеспечения отсутствовали. Наиболее активно в этом отношении действовала общественная коалиция «Реанимационный пакет реформ», подготовившая свою собственную повестку дня относительно приоритетных мер реформирования, включая меры по борьбе с коррупцией, и активно поддерживавшая ее реализацию. Новая администрация часто следует за лидерами гражданского общества и под влиянием значительного общественного давления и высоких реформаторских ожиданий берет на вооружение многие реформаторские меры, разработанные НГО, такие как антикоррупционный пакет законов, принятый в октябре 2014 года.

Вместе с тем, некоторые НГО указывали и на отдельные сложности в сотрудничестве уже с новыми государственными органами, особенно на местном уровне. Например, мэр Киева объявил о своей решимости работать с гражданским обществом, но на практике НГО столкнулись с серьезными препятствиями, например, в ходе недавнего процесса утверждения плана развития города. Городская администрация не объявляет о своих заседаниях заранее; процедуры, дающие НГО возможность принять участие в рабочих группах, отсутствуют.

Опрошенные в ходе визита в страну НГО сообщили о своей обеспокоенности относительно того, что после выборов принятые новые законы могут остаться нереализованными, как это бывало в прошлом. В этой связи они высказали пожелание относительно сохранения дальнейшего давления со стороны международной общественности, а также относительно обеспечения достаточного финансирования и других ресурсов для новых антикоррупционных органов – Антикоррупционного бюро и Агентства по предупреждению коррупции – которые должны возглавить борьбу с коррупцией в стране. В то же время, НГО не смогли четко определить видение усиления своей собственной надзорной роли в будущем, а также того, каким образом может быть сформирована действенная система общественного мониторинга реализации антикоррупционной стратегии и прочих политических документов. Некоторые НГО отрицательно относятся к идее внедрения

каких-либо формальных механизмов общественного участия, а некоторые признают необходимость более структурированного организационного подхода. Они допускают возможность создания гибридной модели, сочетающей в себе формальное и неформальное участие общественности в указанных процессах.

Ответы НГО на вопросник по тематике мониторинга содержали некоторые варианты решений, например:

- Назначение постоянного государственного органа ответственным за разработку и реализацию антикоррупционной политики, который стал бы партнером НГО в этой работе. В настоящий момент такой орган уже предусмотрен: Национальное агентство по предупреждению коррупции, которое будет создано в соответствии с Законом о предупреждении коррупции, вступающим в силу в апреле 2015 года.
- Активное привлечение общественных организаций к обсуждению проектов стратегий, программ, планов и других антикоррупционных инициатив на самых начальных стадиях их подготовки.
- Предоставление государственного финансирования для реализации региональных программ борьбы с коррупцией и значимого привлечения гражданского общества к их подготовке, реализации и оценке.
- Разработка процедур, обеспечивающих учет государственными органами результатов оценки правовых актов и их проектов на предмет наличия коррупционных составляющих, осуществляемой представителями гражданского общества.

Выводы

До 2014 года участие общественности и повышение ее информированности в значительной степени было формальным и неэффективным. Ряд механизмов вовлечения общественности в процессы принятия решений существовал, но об их фактическом применении и эффективности почти ничего не известно. Был отмечен положительный опыт привлечения гражданского общества к разработке и реализации правительством Украины плана действий ИОП. Государственные органы начали процесс консультаций с общественностью относительно проектов своих решений, включая применение онлайн-средств, однако они очень редко получают активную реакцию со стороны гражданского общества; поэтому такой подход так и не стал значимым инструментом вовлечения общественности в процессы принятия решений. Это объяснялось отсутствием доверия со стороны гражданского общества, которое не верило в то, что его предложения будут восприняты всерьез.

Вовлеченность гражданского общества в процессы антикоррупционной политики и государственной политики в целом кардинальным образом изменилась после событий Майдана: основные политические документы по борьбе с коррупцией разрабатывались при прямом участии НГО либо же непосредственно самими НГО и общественными экспертами. Гражданское общество стало движущей силой многих реформаторских мер, таких как, например, принятие в октябре 2014 года антикоррупционного пакета законов.

Мониторинговая группа считает, что на следующем этапе развития антикоррупционной политики важно будет разработать более структурированный механизм участия гражданского общества, где центром внимания станет мониторинг реализации антикоррупционной стратегии НГО, а также повышение информированности и уровня знаний общественности при участии НГО.

Украина в основном выполнила рекомендации 1.4.-1.5.

Новая рекомендация 1.4.-1.5.

- *Обеспечить наличие функционирующего институционального механизма участия гражданского общества в разработке и мониторинге реализации антикоррупционной стратегии и плана действий.*
- *Включить в государственные антикоррупционные мероприятия систематическое повышение информированности и знаний в сфере борьбы с коррупцией.*
- *Привлекать гражданское общество к разработке и реализации мероприятий по повышению уровня знаний и информированности.*

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

Рекомендация Второго раунда мониторинга 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.*

Как отмечалось выше, к координации реализации Программы по борьбе с коррупцией 2011 года были привлечены несколько органов, включая Национальный антикоррупционный комитет, Министерство юстиции и Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики.

Национальный антикоррупционный комитет

Национальный антикоррупционный комитет (НАК) был создан указом Президента 26 февраля 2010 года. Формально на НАК возлагались задачи по разработке предложений в вопросах

антикоррупционной политики, анализ усилий по борьбе с коррупцией, а также по оценке результативности антикоррупционной стратегии и плана действий. Правительство подчеркивало, что проект закона 2011 года «Об основах...» разрабатывался в НАК и был утвержден на его заседании, так же как и проект Национальной антикоррупционной стратегии (тоже принятой в 2011 году). Еще одно решение НАК было реализовано в Указе Президента от 5 октября 2011 года «О незамедлительных мерах по реализации Закона Украины «Об основах борьбы с коррупцией и противодействия ей».

В отчете по результатам второго раунда мониторинга ОЭСР/СБК отмечалось, что: “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 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 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”.

В марте 2012 года функции секретаря НАК были возложены на секретаря Совета национальной обороны и безопасности (СНБО). Но это никоим образом не отразилось на эффективности работы НАК. Третье заседание НАК было проведено в июне 2011 года и было посвящено рассмотрению проекта антикоррупционной стратегии. После этого в положение о НАК был внесен ряд изменений, касающихся его состава, однако признаков его реальной деятельности по-прежнему не наблюдалось. Таким образом, складывалось впечатление, что данный орган не был работоспособным, а лишь исполнял роль витрины.

14 октября 2014 года в качестве совещательного органа при Президенте был создан Национальный совет по антикоррупционной политике, координационный механизм высшего уровня, который должен включать представителей гражданского общества, бизнеса и органов местного самоуправления. Этот совет пока что не начал свою работу, его персональный состав не сформирован. Бывший Национальный антикоррупционный комитет был упразднен.

Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики

Существовавшие на момент утверждения отчета по результатам второго раунда мониторинга координационные органы, а именно – Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политике и его бюро при Секретариате Кабинета Министров были распущены вскоре после утверждения отчета в декабре 2010 года. Должность Правительственного уполномоченного была упразднена 7 февраля 2011 года.

11 июля 2013 года Кабинет Министров восстановил должность Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики в составе своего Секретариата и назначил бывшего правительственного уполномоченного на эту должность снова. Правда, положение об Уполномоченном, определяющее его мандат, было принято лишь в декабре 2013 года. Аппарат, обеспечивающий работу Уполномоченного, был выделен только в 2014 году фактически в составе трех сотрудников, одновременно исполнявших обязанности в Секретариате Кабинета Министров и не подчиненных непосредственно Уполномоченному.

Правительственный уполномоченный был заменен новым после событий Майдана: Кабинет Министров назначил на эту должность широко известную своими расследованиями журналистку. Это было своего рода жестом государства навстречу активистам Майдана. Однако работа этой структуры оказалась неэффективной из-за отсутствия организационных возможностей и надлежащих полномочий. 4 сентября 2014 года Кабинет Министров принял новое положение о подразделениях по борьбе с коррупцией в органах исполнительной власти, которым предусматривалось их подчинение Правительственному уполномоченному по вопросам антикоррупционной политики. Но вскоре после этого Правительственный уполномоченный подала в отставку, обвинив правительство в бездеятельности и вредоносном сотрудничестве с гражданским обществом. После принятия Закона о предупреждении коррупции, который предусматривает создание Агентства по предупреждению коррупции, сохранение неэффективной и зависимой от Кабинета Министров должности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики утратило смысл.

Министерство юстиции

В октябре 2011 года Президент поручил – на временной основе – функцию координации антикоррупционной политики Министерству юстиции. Эта функция реализуется небольшим подразделением в составе 11 сотрудников в структуре министерского Департамента по вопросам законодательства по борьбе с коррупцией, который также выполняет задачи по разработке проектов законодательных актов. Полномочия Министерства юстиции ограничены рамками органов исполнительной власти, но и для их реализации необходимо соответствующее поручение Кабинета Министров или норма закона, которыми на органы исполнительной власти возлагалась бы обязанность, например, подавать определенную отчетность. НГО отмечают, что роль министерства, таким образом, была сведена к разработке законопроектов, проверке законопроектов на наличие коррупционных составляющих, получению и обобщению отчетов о реализации Государственной программы.

Министерство юстиции сообщило, что оно провело два координационных совещания с участием представителей различных государственных органов в июне и августе 2013 года по вопросам реализации Программы. По результатам этих совещаний Кабинету Министров была передана информация о реализации программы, а также предложения по внесению в нее изменений. Министерство и далее продолжает выполнять функции временного координатора антикоррупционной политики, а также действует как центр координации в вопросах международной антикоррупционной политики до момента создания работоспособного Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции.

Координация

Предполагалось, что НАК будет координировать антикоррупционную работу разных государственных органов, связанную с Программой 2011 года, однако, как отмечалось выше, этот орган оказался неэффективным. Ожидалось, что работа органов исполнительной власти в отношении реализации Программы будет координироваться Правительственным уполномоченным по вопросам антикоррупционной политики и обеспечивающим его работу Бюро, однако и эти органы так и не стали полностью работоспособными. Министерство юстиции выполняло на временной основе роль координатора в ограниченных рамках, предусматривающих отчетность о реализации Программы. Кроме того, координация деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией была поручена Генеральной прокуратуре.

Какого-либо значимого участия со стороны парламентского комитета по вопросам борьбы с коррупцией и координации антикоррупционной политики не наблюдалось. Взаимодействие между Кабинетом Министров и парламентским комитетом начиналось с момента подачи правительством законопроекта и его рассмотрения парламентом. Но в 2013 году несколько поданных правительством законопроектов по борьбе с коррупцией парламентом поддержаны не были и были заменены законопроектами, инициированными народными депутатами. Главные причины этого носили политический характер, но это также было показателем отсутствия достаточной координации и консультаций в процессе подготовки законопроектов. Роль парламентского комитета возросла в 2014 году, особенно в ходе рассмотрения пакета антикоррупционных законов, принятого в октябре 2014 года.

Общественные советы

Упомянутый в данной части рекомендаций общественный совет – это совет, существовавший при предыдущем Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики. Правда, он прекратил свою деятельность и не был восстановлен вместе с должностью Правительственного уполномоченного. Положение о Национальном антикоррупционном комитете при Президенте предусматривало создание общественного совета и при этом органе, однако на практике эта норма не была реализована, и такого органа не существовало.

Кроме того, общественные советы были созданы при всех органах исполнительной власти, как это указывалось в разделе 1.4-1.5. Однако эффективными они не считались; имелось несколько примеров «захвата» таких органов значительным числом мнимых или связанных с государственными органами НГО, которые навязывали этим советам свою собственную повестку дня. Опрошенные в ходе визита в страну НГО подтверждали, что общественные советы при разных органах исполнительной власти не представляли какие-либо группы гражданского общества, и чаще всего подчинялись главам государственных органов. Вместе с тем, в ходе визита в страну некоторые НГО и бизнес ассоциации привели и несколько положительных примеров. В декабре 2014 год Правительство решило распустить все общественные советы, которые были созданы до февраля 2014 г.

Независимый орган по предупреждению коррупции

Вплоть до 2014 года государство не рассматривало возможность создания «отдельного органа, независимого от секретариата правительства и обладающего 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», как это было рекомендовано в ходе второго раунда мониторинга.

В своем совместном отчете по результатам первого и второго раундов оценки по Украине в марте 2007 года ГРЕКО также рекомендовала «создать орган, не наделенный функциями правоохранительного характера, которому был бы поручен надзор за реализацией национальной антикоррупционной стратегии и соответствующих планов действий, а также подача предложений относительно новой стратегии и мер по борьбе с коррупцией. В таком органе должны быть представлены органы государственной власти и общественность. Указанному органу должен быть предоставлен необходимый уровень независимости для реализации эффективной мониторинговой функции». В третьем дополнении к отчету о соответствии по Украине, принятом шесть лет спустя

(в марте 2013 года), ГРЕКО установила, что указанная рекомендация не была выполнена полностью, и что «конкретные результаты деятельности НАК остаются неясными».²⁵

В своем февральском отчете 2012 года о положении дел с реализацией Украиной Плана действий по либерализации визового режима Европейская Комиссия отметила, что Украина в неотложном порядке должна учредить институциональную базу путем формирования независимого надзорного органа, на который возлагались бы задачи по координации реализации антикоррупционных стратегий/планов действий и надзору за ней, разработке новых планов и стратегий, а также обеспечить специализацию прокурорских и правоохранительных служб, как это было рекомендовано ГРЕКО и ОЭСР²⁶.

В отчете об общественном мониторинге реализации ориентировочных показателей для подписания Соглашения об ассоциации Украина-ЕС (1 октября 2013 года) независимые НГО и эксперты отметили, что восстановление должности Правительственного уполномоченного не может рассматриваться как выполнение рекомендаций ГРЕКО, поскольку ни функции, ни полномочия для данной должности определены не были, а кроме того для нее не предусмотрена какая-либо рабочая поддержка силами аппарата. Национальный антикоррупционный комитет при Президенте, созданный еще в 2010 году, и далее продолжал бездействовать, и поэтому не мог считаться эффективным органом для координации разработки и реализации антикоррупционной политики. Поправки к положению о Национальном антикоррупционном комитете, согласно которым 1/5 его членов должны быть представителями НГО, на практике реализованы не были²⁷.

Большой прорыв в отношении антикоррупционных органов был совершен в октябре 2014 года, когда парламент принял два закона, учреждающих новые антикоррупционные институты в Украине: Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции и Национальное антикоррупционное бюро.

Ожидается, что Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции будет создано на основе Закона о предупреждении коррупции (см. текст закона в приложении). Раздел II Закона «Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции» определяет статус этого ведомства как центрального органа исполнительной власти, подотчетного парламенту. Несмотря на свое название, агентство будет коллегиальным органом в составе пяти членов, которые отбираются по процедуре открытого конкурса, проводимого специальной отборочной комиссией, и назначаются Кабинетом Министров на срок четыре года; они не имеют права занимать свои должности в течение более чем двух сроков. Глава агентства избирается его членами на срок два года. Агентство работает в режиме еженедельных совещаний и имеет свои региональные представительства. Максимальное число сотрудников Национального агентства будет утверждаться Кабинетом Министров на основе предложений главы Национального агентства. Положение об аппарате агентства будет утверждаться самим Национальным агентством.

Статьей 9 этого Закона предусмотрены гарантии независимости агентства, такие как процедуры отбора, назначения и увольнения его членов, процедуры финансирования и уровни оплаты труда, а

²⁵ ГРЕКО, Третье приложение к совместным первому и второму отчетам оценки соответствия по Украине, 22 марта 2013 года, стр. 4, доступно по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_ThirdAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_ThirdAdd_Ukraine_EN.pdf).

²⁶ См. выше, стр. 17.

²⁷ Гражданский мониторинг реализации ориентировочных показателей для подписания Соглашения об ассоциации Украина-ЕС, Второй отчет, 1 октября 2013 года, стр. 40, доступно (на английском) по адресу: www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/report_eng.pdf.

также процедуры защиты членов агентства и членов их семей. На агентство возлагаются следующие основные задачи: антикоррупционная политика (исследования и анализ коррупции; разработка, координация и мониторинг реализации антикоррупционной политики); контроль деклараций о доходах (мониторинг деклараций и стиля жизни лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, проверка и обнародование деклараций на едином веб-портале); защита обличителей; методическое обеспечение антикоррупционной работы остальных государственных органов и органов местного самоуправления; согласование антикоррупционных программ, принимаемых во всех государственных ведомствах; повышение информированности граждан и международное сотрудничество.

Закон о предупреждении коррупции предусматривает общественный надзор за работой Национального агентства по предупреждению коррупции. Такой надзор будет проводиться Общественным советом в составе 15 членов. У общественного совета будет право делегировать своего члена на заседания Национального агентства с правом совещательного голоса. Министерство юстиции подготовило и подало на рассмотрение Правительства проект положения о конкурсном отборе членов общественного совета.

Закон о предупреждении коррупции будет введен в действие 26 апреля 2015 года. Пока что непонятно, когда именно начнутся процедуры по отбору членов агентства, хотя в парламенте ожидает своего рассмотрения предложение о внесении в Закон изменений, предусматривающих, что такой отбор должен быть завершен на момент вступления закона в силу, то есть, до конца апреля 2015 года²⁸. Кабинету Министров поручено обеспечить создание этого ведомства.

Группу мониторинга обеспокоило то, что опрошенные в ходе визита в страну государственные должностные лица не смогли поделиться какими-либо сведениями относительно подготовительных мероприятий, проводимых в целях своевременного создания агентства. Отозвавшись положительно о решении Украины выделить для агентства отдельное бюджетное обеспечение, мониторинговая группа была в то же время обеспокоена тем, что оценка будущего бюджета агентства была поручена Министерству финансов, что может отрицательно сказаться на эффективности и независимости агентства в случае, если этот процесс не будет происходить достаточно прозрачно. Вместе с тем, в Государственном бюджете на 2015 год, принятом 28 декабря 2014 года, агентству выделены 112 миллионов гривен (примерно 6 миллионов евро), чего вполне может хватить для запуска работы этого ведомства, принимая во внимание то, что оно станет полностью работоспособным лишь в июне-июле (если не позже).

Остается без ответа вопрос о том, что делать с антикоррупционными подразделениями в министерствах и других ведомствах, созданными в 2014 году при Правительственном уполномоченном по антикоррупционной политике. В первоначальном варианте проекта Закона о предупреждении коррупции имелись нормы о сети таких подразделений, которые подчинялись бы Агентству по вопросам предупреждения коррупции, однако перед голосованием по окончательной редакции закона эти нормы были исключены. Государство может и далее сохранять эти подразделения в составе органов исполнительной власти, однако остается неясным, каким образом они будут взаимодействовать с новым агентством и координировать с ним свои действия. Принятый Закон содержит норму, которая может дать возможность использовать существующую сеть антикоррупционных должностных лиц/подразделений, поскольку агентство имеет право назначать своих «уполномоченных лиц», в том числе и тех, которые не являются его сотрудниками.

²⁸ Эти изменения были утверждены законом от 12 февраля 2015 года.

Выводы

Что касается институции по координации антикоррупционной политики, прогресс полностью отсутствовал с момента предыдущего раунда мониторинга и до октября 2014 года. Национальный антикоррупционный комитет существовал только на бумаге. Рекомендации по усилению должности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и по рассмотрению варианта его трансформации в орган, независимый от Кабинета Министров, были проигнорированы: на самом деле государство пошло в противоположном направлении, упразднив должность уполномоченного через два месяца после принятия отчета по результатам мониторинга. Более чем два года спустя институция с аналогичным названием была восстановлена, однако ни ее мандат, ни полномочия, ни ресурсы четко определены не были. Единственным органом, продолжавшим координацию в вопросах антикоррупционной политики, оставалось Министерство юстиции с весьма ограниченным кругом полномочий и незначительными ресурсами. Такая ситуация указывала на отсутствие стратегического видения или воли тогдашнего режима реализовывать антикоррупционную политику на практике.

Принятие парламентом в октябре 2014 года двух законов, предусматривавших создание Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции и Национального антикоррупционного бюро, стали главным прорывом в процессах антикоррупционных институциональных реформ в Украине. При том, что сняты не все вопросы относительно независимости и ресурсов, которыми будут обеспечиваться эти два органа, создание законодательной основы для их работы соответствует духу данной рекомендации. Еще одним шагом в нужном направлении является создание нового Национального совета по антикоррупционной политике при Президенте. Вместе с тем, ни один из указанных органов пока что не стал полностью работоспособным, и оценивать степень реализации данной рекомендации пока что преждевременно.

Украина частично выполнила рекомендацию 1.6.

Новая рекомендация 1.6.

- ***Обеспечить эффективную работу нового Национального совета по вопросам антикоррупционной политики; рассмотреть возможность передачи функций его секретариата Национальному агентству по вопросам предупреждения коррупции.***
- ***Безотлагательно создать Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции и обеспечить его независимое и эффективное функционирование.***
- ***Обеспечить Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции необходимыми ресурсами и операционной независимостью посредством выделения ему соответствующего бюджета.***
- ***Подчинить должностные лица/подразделения по борьбе с коррупцией в органах исполнительной власти Национальному агентству по вопросам предупреждения коррупции.***
- ***Обеспечить для сотрудников аппарата Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции необходимую подготовку и другие виды поддержки его возможностей.***

- *Разработать эффективный механизм координации между Национальным агентством по вопросам предупреждения коррупции, Национальным антикоррупционным бюро и другими органами исполнительной, законодательной и судебной власти.*
- *Обеспечить на практике функционирование эффективного механизма участия НГО в работе Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции.*

II. Уголовная ответственность за коррупционные деяния

В последнее время Украина осуществила ряд значительных шагов для установления уголовной ответственности за коррупцию. В частности, принятое недавно, 14 октября 2014 года, антикоррупционные законы представляют собой комплексный пакет, предусматривающий важные законные инструменты, являющиеся жизненно необходимыми для привлечения к уголовной ответственности за коррупцию и для ее сдерживания. Одновременно, само по себе принятие сильного антикоррупционного законодательства, безусловно, заслуживающее похвалы, является не более чем первым шагом. Значительного улучшения относительно применения уголовного закона пока что не отмечается. Украина должна продемонстрировать свою решительность в борьбе с коррупцией, обеспечив справедливое, прозрачное и последовательное выполнение недавно принятого антикоррупционного законодательства. Кроме того, украинское государство обязано обеспечить своим прокурорам и следователям независимость и ресурсы, необходимые для расследования коррупционных правонарушений и для привлечения виновных к ответственности.

2.1-2.2 Правонарушения и составы преступлений

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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 отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (CETS № 198); подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS №205).*
- *Ввести в действие положения Закона «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.*

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.

Пакет антикоррупционных законов, принятый в июне 2009 года, включал в себя следующие акты: Закон об основах предупреждения и противодействия коррупции («Закон об основах...»), Закон об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения и Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении ответственности за коррупционные правонарушения. Последний из указанных законов предусматривал уголовную ответственность за коррупционные правонарушения. Введение этого пакета в действие дважды откладывалось и, наконец, все три закона были отменены законом от 21 декабря 2010 года. Это объяснялось политическими причинами, так как предыдущие законы поддерживались предыдущим правительством и президентом, а в 2010 году к власти пришли новые президент и правительство.

Из-за задержки с подписанием и обнародованием закона от 21 декабря 2010 года три антикоррупционных закона смогли вступить в действие 1 января 2011 года и оставаться в силе пять дней. Ввиду того, что одним из этих законов вводился ряд поправок в определение уголовных и административных коррупционных правонарушений, за короткий период его действия возник целый ряд правовых проблем, что привело к значительной правовой неопределенности. А такая неопределенность, будучи сама по себе неприемлемой в условиях верховенства права, могла способствовать и новым возможностям для коррупции.

Наконец, Закон об основах предупреждения и противодействия коррупции и Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении ответственности за коррупционные правонарушения в новой редакции были приняты 7 апреля 2011 года (вступили в действие с 1 июля 2011 года). Проекты этих законов были поданы Президентом В.Януковичем. При этом новый Закон об ответственности юридических лиц предложен не был.

В дальнейшем изменения в положения относительно уголовной и административной ответственности за коррупционные деяния либо за связанные с коррупцией правонарушения вносились следующими законами:

- Закон № 4025-VII от 15 ноября 2011 (*О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гуманизации ответственности за экономические преступления*);
- Закон № 221-VII от 18 апреля 2013 года (*О внесении изменений в некоторые*

законодательные акты Украины для приведения национального законодательства в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией; вступил в силу 18 мая 2013 года);

- Закон № 222-VII от 18 апреля 2013 года (*О внесении изменений в Уголовный и Уголовный процессуальный кодексы Украины относительно выполнения Плана действий по либерализации ЕС визового режима для Украины*; вступил в силу 15 декабря 2013 года);
- Закон № 314-VII от 23 мая 2013 года (*О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно реализации Плана действий по либерализации ЕС визового режима для Украины касательно ответственности юридических лиц*; должен был вступить в силу 1 сентября 2014 года, однако другой закон позднее изменил дату вступления его в силу и изменения вступили в силу 27 апреля 2014 г.).

Дальнейшие изменения соответствующих норм были подготовлены Министерством юстиции и поданы в парламент в сентябре 2013 года. После рассмотрения нескольких редакций Закон № 1261-VII «*О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере государственной антикоррупционной политики в связи с выполнением Плана действий по либерализации ЕС визового режима для Украины*» был, наконец, принят 13 мая 2014 года. В нем были пересмотрены нормы относительно некоторых уголовных преступлений (в частности, наконец, была введена ответственность за просьбу и обещание неправомерной выгоды), специальной конфискации и уголовных штрафов для юридических лиц, введена административная ответственность за подачу недостоверных сведений в декларациях об активах и новая процедура проверок деклараций об активах (налоговыми органами), усовершенствованы нормы о защите обличителей. Закон был введен в действие 4 июня 2014 года, за исключением положений о новом механизме проверок деклараций об имуществе, которые вступили в силу 1 января 2015 года.

Реформирование уголовных норм относительно коррупции продолжилось с принятием в октябре 2014 года пакета антикоррупционных законов, особенно **Закона о Национальном антикоррупционном бюро**, вступившего в силу 25 января 2015 года. Помимо создания нового правоохранительного органа для борьбы с высокодолжностной коррупцией, этот Закон предусматривает ряд изменений в Уголовный кодекс, в частности:

- Впервые вводится перечень «коррупционных преступлений» (ч. 2 ст. 191: Присвоение имущества путем злоупотребления служебным положением; ч. 2 ст. 262: Хищение оружия путем злоупотребления служебным положением; ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 320: Хищение наркотических средств путем злоупотребления служебным положением; ч. 2 ст. 320: Хищение документов путем злоупотребления служебным положением; ч. 2 ст. 410: Хищение оружия служащими вооруженных сил, а также преступления взяточничества или злоупотребления служебным положением в статьях 354, 364, 364¹, 365², 368-370 УК – см. Приложение к этому отчету);
- Коррупционные преступления исключаются из ряда положений УК, касающихся разных форм освобождения от уголовной ответственности или наказания, в частности: положения о действенном раскаянии (ст. 45 УК), о примирении с потерпевшим (ст. 46), о передаче лица на поруки (ст. 47), в связи с изменением обстановки (ст. 48), о назначении более мягкого наказания, чем предусмотрено законом (ч. 1 ст. 69), о ситуации, когда лицо не может считаться социально опасным (ч. 4 ст. 74), об освобождении от отбывания наказания с испытанием (ч. 1 ст. 75), об условном освобождении от отбывания наказания (п.1 ч. 3 ст. 81), о замене неотбытого срока наказания более мягким наказанием (п.1 ч. 4 ст. 82), об освобождении от отбывания наказания в связи с амнистией (ст. 86) и т.п. Эти положения часто использовались для того, чтобы освободить осужденных лиц от отбывания реального наказания, вследствие чего уголовная ответственность утрачивала свою действенность;
- Внесены изменения в положение об уголовной ответственности за незаконное обогащение в целях приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции.

Новым **Законом о предупреждении коррупции** (принят 14 Октября 2014, вступит в силу 26 апреля 2015 года) введено новое уголовное преступление – подача недостоверных сведений в декларации об имуществе (см. приложение к отчету).

Еще до вступления новых законов в силу, были предложены дополнительные поправки к ним. Это объяснялось поспешным принятием пакета в октябре 2014 года и рядом несоответствий между разными законами, принятыми в один день. Например, согласно одному из них Антикоррупционное бюро не имело бы никаких следственных полномочий после вступления в силу нового Закона о противодействии отмыванию денег через несколько дней после того, как вступал в силу Закон о НАБ (6 февраля 2015 г.). Для устранения этих недостатков, а также для того, чтобы еще усилить положения уголовного законодательства о преследовании коррупции, несколько групп депутатов парламента подали несколько законопроектов (№№ [1406](#), [1660](#), [1660-1](#)). В **совместном законопроекте** (№ [1660-д](#)), согласованном рабочей группой, созданной в парламентском комитете по борьбе с коррупцией, предлагались, кроме прочих, следующие изменения, связанные с введением уголовной ответственности за коррупцию:

- Изменение перечня «коррупционных преступлений» для охвата всех соответствующих правонарушений, которые совершаются со злоупотреблением служебным положением;
- Новая редакция нормы об освобождении от ответственности тех, кто выступил активной стороной при даче взятки (см. ниже раздел относительно действенного раскаяния);
- Расширение определения лица (не служебного лица), несущего ответственность за активное и пассивное взяточничество согласно статье 354 УК (см. ниже раздел относительно определения понятия государственного должностного лица);
- Включение в определение неправомерной выгоды неденежной и нематериальной выгоды в целях привлечения к уголовной ответственности;
- Новая редакция состава преступления «незаконное обогащение» в статье 368² УК;
- Сужение состава преступления, связанного с провокацией взятки в статье 370 УК;
- Введение конфискации активов, происхождение которых не объяснено, в порядке гражданского производства.

Законопроект №1660-д был принят как закон 12 февраля 2015 года.

См. текст положений Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях с последними поправками в приложении к данному отчету.

В целом, если принять во внимание все редакции законов, принятые в 2013 и 2014 годах, а также новые поправки, принятые в феврале 2015 года, Украина на данный момент полностью привела свое законодательство в соответствие с международными стандартами относительно положений уголовного закона, касающихся коррупционных преступлений (см. более подробный анализ ниже).

Одновременно невозможно не заметить, что положения относительно уголовной ответственности за коррупционные преступления слишком часто подвергались изменениям (при этом сразу подавались новые поправки), что само по себе не является приемлемой практикой. Уголовный закон требует стабильности больше чем какое-либо иное законодательство для того, чтобы была гарантирована правовая определенность, отсутствовали возможности для своевольного применения уголовного закона. Действительно, Украине было необходимо значительно пересмотреть положения своего Уголовного кодекса для их приведения в соответствие с релевантными международными стандартами согласно рекомендациям разных международных организаций, включая ОЭСР/СБК, но при этом вызывает сожаление то, что такие изменения не были хорошо продуманы с самого начала, в результате чего понадобились многочисленные поправки и изменения. Внесение частых и поспешных изменений в нормы относительно уголовной

ответственности за коррупцию, наверное, сказались и на деятельности правоохранительных органов, поскольку им приходилось адаптироваться к целому ряду изменений, которые часто касались одних и тех же норм.

Поскольку пакет 2009 года так и не был введен в действие и, фактически, был заменен новым пакетом в 2011 году, первая часть данной рекомендации не была реализована с технической точки зрения. Вместе с тем, Украина все же внесла целый ряд изменений в свое уголовное законодательство для устранения существующих недостатков и его приведения в соответствие с международными стандартами. Таким образом, в этой части рекомендация может считаться в основном выполненной.

Обеспечить выполнение Конвенции Совета Европы 2005 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (CETS № 198); подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS №205).

Эти аспекты будут охвачены в Рекомендации 2.1.-2.2. bis (отмывание денег) и в Рекомендации 3.6. (доступ к информации).

Ввести в действие положения Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения», предусматривающие уголовную ответственность за злоупотребление влиянием и предложение взятки.

Предложение взятки как отдельный состав преступления и злоупотребление влиянием были введены в Уголовный кодекс Украины (часть первая статьи 369 и статья 369² соответственно) законом № 3207-VI, вступившим в силу 1 июля 2011 года.

Как видно из статистических данных, предоставленных украинским правительством, статья 369² о злоупотреблении влиянием (“Злоупотребление влиянием”) применяется на практике; на ее основе в суд был передан ряд дел с обвинительными актами (7 в 2011 году; 44 в 2012 году; 80 в 2013 году и 115 за январь-ноябрь 2014 года). Суды первой инстанции вынесли 27 обвинительных приговоров по таким делам в 2013 году и 31 приговор в январе-июне 2014 году.

Отсутствует информация относительно количества расследованных/переданных в суд дел по части первой статьи 369 – относительно предложения неправомерной выгоды: предоставленные данные касаются применения статьи 369 в целом при отсутствии детальной разбивки. Во время визита в страну должностные лица правоохранительных органов не смогли вспомнить хоть одно расследованное дело, касавшееся предложения взятки. См. статистические данные относительно коррупционных преступлений в приложении 2.

Кроме того, представители государственных органов привели примеры реальных дел, связанных со злоупотреблением влиянием как правонарушением:

- 1) В 2013 году Служба безопасности Украины получила сообщение о подозрении в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 369² и ст. 15 (покушение) Уголовного кодекса, студентом высшего учебного заведения и преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 369² и ст. 15 (покушение) Уголовного кодекса Украины, доцентом одной из кафедр этого же высшего учебного заведения, который требовал от студента 500 долларов США за успешную защиту магистерской диссертации и 200 гривен за успешную сдачу государственного экзамена, а кроме того 8000 гривен еще у двоих студентов за защиту их магистерских работ, в результате чего получил неправомерную выгоду в размере 12 000

гривен. Служащие специального подразделения СБУ задержали указанных лиц в момент совершения преступления при передаче денег из рук в руки.

- 2) Старший государственный инспектор управления налогового контроля местной областной государственной налоговой инспекции вымогал и получил неправомерную выгоду в обмен на оказание влияния на должностное лицо областной налоговой инспекции с целью ускорения принятия положительного решения о выдаче свидетельства о проведении внеочередной документальной выездной проверки физического лица-предпринимателя на предмет соблюдения требований налогового, валютного и иного законодательства. Судом была выбрана санкция в виде 4 лет тюремного заключения, однако на основе статьи 75 Уголовного кодекса Украины данное лицо было освобождено от отбывания основного наказания с испытательным сроком 18 месяцев с выполнением определенных условий, предусмотренных статьей 76 УК. На основе ст. 54 УК это лицо было лишено специального статуса инспектора налоговой службы.
- 3) Врач межрайонной медицинской комиссии вымогал от лица и получил неправомерную выгоду в размере 1000 долларов США в обмен на оказание влияния с целью принятия положительного решения о присвоении пожизненной группы инвалидности лицу. Суд приговорил эту правонарушительницу к 3 годам тюремного заключения. На основе статьи 75 Уголовного кодекса она был освобождена от отбывания наказания с испытательным сроком.
- 4) В мае 2013 года в Львовской области было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 369² Уголовного кодекса против помощника судьи Мыколаевского суда Львовской области, получившего неправомерную выгоду в размере 2500 долларов США в течение периода с марта по май 2013 года в обмен на оказание влияния на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства. Дело было передано в суд.
- 5) В феврале 2013 года в Полтавской области было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 369² Уголовного кодекса против заместителя начальника управления жилищным фондом исполнительного комитета Кременчугского горсовета и члена общественного совета по вопросам жилищного комплекса исполнительного комитета Кременчугского горсовета, которые систематически вымогали и получали неправомерную выгоду в размере от 6000 до 8000 гривен от граждан в обмен на решения по приватизации комнат в общежитии. Дело было передано в суд.

В этой части рекомендация была полностью выполнена.

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 дачи взятки и обещание взятки в виде оконченных 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

С принятием изменений к законодательству в мае 2014 года (Закон № 1261-VII) такие деяния как “обещание”, “предложение”, “принятие обещания или предложения” неправомерной выгоды были определены как влекущие за собой уголовную ответственность в рамках состава преступления, связанного с активным или пассивным взяточничеством в государственном и частном секторах, равно как и состава преступления, связанного с активным и пассивным злоупотреблением влиянием. Ответственность выгодоприобретателей-третьих сторон (то есть, когда предполагается получение выгоды третьей стороной) уже была прямо определена в составе всех соответствующих преступлений после принятия поправок в апреле 2013 года.

С мая 2014 года просьба неправомерной выгоды также предусмотрена в составах соответствующих преступлений. Такую просьбу следует отличать от вымогательства, которое включено в соответствующие составы преступлений как отягчающее обстоятельство. В примечании к ст. 354 УК “вымогательство”, в целях статей 354, 368, 368³ и 368⁴ УК трактуется как “требование предоставления неправомерной выгоды с угрозой совершения действий или бездействия с использованием своего положения, предоставленных полномочий, власти, служебного положения в отношении лица, предоставляющего неправомерную выгоду, или умышленное создание условий, при которых лицо вынуждено дать неправомерную выгоду с целью предотвращения вредных последствий в отношении своих прав и законных интересов”. С другой стороны, «просьба» имеет место в случае, когда должностное лицо “указывает, прямо или косвенно, другому лицу, что ему придется дать взятку для того, чтобы такое должностное лицо совершило или не совершило какие-либо действия”.²⁹

Есть одна небольшая деталь, требующая пояснения. В статьях 368³ и 368⁴ “просьба” неправомерной выгоды включена в состав преступления в частях, касающихся активного взяточничества, что является странным (во всех остальных статьях такие действия упоминаются в преступлениях пассивной стороны). Скорее всего, это техническая ошибка, которую следует исправить, хотя она и не принципиальна.

Что касается взяточничества через посредника (элемент «прямо» или «непрямо»), следует отметить, что ГРЕКО обратила внимание на этот вопрос в ходе третьего раунда своей оценки Украины и была удовлетворена разъяснениями, приведенными украинскими властями. Они заключались в том, что согласно постановления №5 Пленума Верховного Суда Украины “О судебной практике в делах о взяточничестве” (которое не носит обязательного характера, но учитывается судами в их практике), а также ввиду судебной практики, ситуации, связанные с непрямым совершением коррупционных преступлений, являются уголовно наказуемыми в свете общих положений о соучастии. В частности, в ч. 2 ст. 27 УК предусмотрено, что преступление может быть совершено его основным исполнителем “непосредственно или путем использования других лиц, в соответствии с законом не подлежащих уголовной ответственности за совершенное”. В случае, если посреднику известно о факте взятки, он рассматривается как соучастник согласно ст. 27 Уголовного кодекса³⁰.

Хотя отчет о втором раунде мониторинга СПД по Украине содержит рекомендацию предусмотреть прямое упоминание непрямого совершения связанных с взяточничеством преступлений, предлагается считать существующие нормы достаточными для того, чтобы обеспечить единство подходов всех мониторинговых механизмов. При этом следует отметить, что все государства-члены СПД, за исключением Украины, прямо предусматривают в законодательных формулировках преступлений элемент их непрямого совершения³¹.

²⁹ См. Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, §§ 36, 41-42, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>, а также Публикацию ОЭСР “Corruption. Glossary of International Standards in Criminal Law”, стр. 26-27, www.oecd.org/dataoecd/59/38/41194428.pdf.

³⁰ ГРЕКО, Отчет по результатам третьего раунда оценки по Украине, Тема I, октябрь 2011, §66, доступен по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_One_EN.pdf).

³¹ ОЭСР/СБК, Сводный отчет “Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии. Прогресс и вызовы, 2009-2013”, стр. 53, доступен по адресу: www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm.

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.

В Приложении 2 к этому отчету представлен сравнительный анализ санкций, предусмотренных за основные (без отягчающих обстоятельств) составы преступлений, связанных с активным и пассивным взяточничеством в государственном секторе, по мере их совершенствования путем принятия соответствующих изменений к законодательству в течение последних 3 лет. Кроме того, указаны санкции за аналогичные преступления, совершенные в частном секторе.

Для сравнения, см. ниже санкции, предусмотренные в настоящее время в УК Украины за экономические преступления.

Таблица 9. Санкции за экономические преступления

Мошенничество (ст. 190, ч. 1)	- штраф (<50 необлагаемых минимумов), либо - общественные работы (240 часов), либо - исправительные работы (1-2 года), либо - ограничение свободы (<3 года)
Присвоение, хищение (ст. 191, ч. 1)	- штраф (<50 необлагаемых минимумов), либо - исправительные работы (<2 года), либо - ограничение свободы (<4 года), либо - лишение свободы (<4 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<3 года) или без такового
Присвоение, хищение служебным лицом с использованием служебного положения (ст. 191, ч. 2)	- ограничение свободы (<5 года), либо - лишение свободы (<5 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<3 года)
Отмывание денег (ст. 209, ч. 1)	- лишение свободы (3-6 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<2 года) а также - конфискация незаконно приобретенного имущества. а также - специальная конфискация.

Если сравнить существовавшие до июля 2011 года меры наказания с теми, которые были введены поправками в мае 2013 года и в мае 2014 года, становится очевидно, что санкции были значительно ужесточены; в частности санкции за все базовые преступления сейчас предусматривают лишение свободы как вариант (что позволяет осуществить экстрадицию преступника); размеры штрафов были увеличены, была введена специальная конфискация.

Это касается наказания за базовые преступления, совершенные без отягчающих обстоятельств; санкции за совершение преступлений, связанных с получением неправомерной выгоды любым служебным лицом публичного сектора, с отягчающими обстоятельствами, если размер такой выгоды превышает 15 тысяч евро, предусматривают обязательное лишение свободы на срок от 8 до 12 лет с лишением права занимать определенные должности на срок до 3 лет, специальной конфискацией и конфискацией имущества.

Важно и то, что санкции за предложение/обещание, а также за принятие предложения/обещания неправомерной выгоды были приравнены к санкциям за предоставление и получение неправомерной выгоды, что отвечает международным стандартам.

В целом складывается впечатление, что меры наказания были повышены, как это рекомендовалось.

Что касается необходимости увеличить срок давности для некоторых коррупционных преступлений, Украина не предоставила какой-либо информации относительно того, рассматривался ли этот вариант. Было указано, что срок давности для 12 коррупционных преступлений составлял 3 года, для 13 преступлений – 5 лет, для 15 – 10 лет, и для одного – 15 лет. Это была ситуация до внесения изменений в 2013-2014 годах.

Срок давности для каждого конкретного преступления определяется на основе его тяжести (нетяжкое, средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое), которая, в свою очередь, зависит от максимальной санкции за данное преступление. Ниже приведен перечень преступлений, срок давности для которых составляет 3 или 5 лет (с учетом последних поправок):

Таблица 10. Сроки давности 3 и 5 лет для коррупционных преступлений

3 года	5 лет
Активный подкуп сотрудника предприятия, учреждения или организации – Основное преступление (ст. 354, ч. 1)	Активный подкуп сотрудника предприятия, учреждения или организации – Повторно или по предварительному сговору (ст. 354, ч. 2)
Пассивное взяточничество со стороны сотрудника предприятия, учреждения или организации – Основное преступление (ст. 354, ч. 3)	Пассивное взяточничество со стороны сотрудника предприятия, учреждения или организации – Повторно или по предварительному сговору (ст. 354, ч. 4)
	Злоупотребление властью – Основное преступление (ст. 364, ч. 1)
	Пассивное взяточничество служебного лица (ст. 368, ч. 1)
Незаконное обогащение – Основное преступление (ст. 368 ² , ч. 1)	Незаконное обогащение – Получение выгоды в крупных размерах (ст. 368 ² , ч. 2)
Активное взяточничество в юридических лицах частного права (ст. 368 ³ , ч. 1)	Активное взяточничество в юридических лицах частного права – Повторно или по предварительному сговору (ст. 368 ³ , ч. 2)
	Пассивное взяточничество в юридических лицах частного права (ст. 368 ³ , ч. 3)
Активный подкуп лиц, оказывающих публичные услуги (ст. 368 ⁴ , ч. 1)	Активный подкуп лиц, оказывающих публичные услуги – Повторно или по предварительному сговору или в составе организованной группы (ст. 368 ⁴ , ч. 2)
	Активный подкуп служебного лица (Ст. 369, ч. 1)
Активная торговля влиянием (ст. 369 ² , ч. 1)	

Срок давности менее 5 лет может быть проблематичным с точки зрения эффективности расследования фактов коррупции и привлечения виновных к ответственности. На основе отчетов по результатам мониторинга СПД, а также опыта других мониторинговых механизмов (рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества, ГРЕКО), ОЭСР/СБК выработала рекомендацию³², согласно которой срок давности должен составлять не менее 5 лет (при этом должны существовать возможности для приостановки/прерывания его отсчета).

³² См. ОЭСР/СБК, Сводный отчет за 2009-2013 годы, цитируемый выше, стр. 73.

Еще одна проблема заключается в том, что на период существования у лица иммунитета от уголовного преследования отсчет срока давности не приостанавливается (см. также Рекомендации 2.4.-2.5.-2.6.).

Ввести законодательное определение термина «взятка», включающее понятие неправомерных выгод нематериального характера

В результате поправок от июля 2011 года в Уголовный кодекс было введено понятие “неправомерная выгода”, которое, однако, касалось лишь нескольких коррупционных преступлений в частном секторе, а также незаконного обогащения. В связи со взяточничеством в публичном секторе использовался термин «взятка», который не был определен в кодексе, но был четко разъяснен в постановлении Пленума Верховного Суда №5 как понятие, касающееся исключительно материальной выгоды. Термин “неправомерная выгода” был введен во все составы коррупционных правонарушений лишь законом № 221-VII от апреля 2013 (вступил в действие 18 мая 2013 года).

Определение “неправомерной выгоды” присутствует в трех разных статьях Уголовного кодекса. В примечании к ст. 354 (подкуп сотрудника предприятия, учреждения или организации), исключительно в целях этой статьи, “неправомерная выгода” определена как “денежные средства или иное имущество, преимущества, привилегии, услуги в размере, превышающем *0.5 минимального необлагаемого налогом дохода граждан*, либо нематериальные активы, которые предлагаются, обещаются, передаются или получаются без законных на то оснований” (0.5 необлагаемого налогами минимального дохода граждан равно примерно 294 гривны или 15 евро/ 18 долларов).

Примечание к ст. 364¹ УК содержит определение “неправомерной выгоды”, которое распространяется почти на все остальные соответствующие статьи (статьи 364, 364¹, 365², 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369² и 370 УК), и является почти аналогичным определению, приведенному в примечании к статье 354, за исключением формулировки “*превышающем 0.5 необлагаемого налогами минимального дохода граждан*”.

Третье определение включено в примечание к статье 368³ УК: “денежные средства или иное имущество, преимущества, привилегии, услуги в размере, превышающем *1.5 минимального необлагаемого налогом дохода граждан*, либо нематериальные активы, которые предлагаются, обещаются, передаются или получаются без законных на то оснований”

Присутствие трех разных определений одного и того же термина в Уголовном кодексе представляется неоправданным. Можно понять причины включения дополнительного элемента в виде минимального размера неправомерной выгоды как определенного порога для наступления уголовной ответственности за некоторые коррупционные преступления. Очевидно, целью было исключить из формулировки случаи мелкой коррупции, которые имеют место без участия публичных служащих. Однако такой подход не просто не отвечает требованиям международных стандартов, но и представляется излишним, поскольку в Уголовном кодексе Украины предусмотрена возможность освобождения от ответственности за малозначительные правонарушения (ст. 11 УК).

Приведенная в ст. 364¹ УК формулировка соответствует определению, которое содержится в Законе об основах предупреждения и противодействия коррупции (статья 1). Правда, новый Закон о предупреждении коррупции (принят в октябре 2014 года, вводится в действие 26 апреля 2015 года) содержит несколько иное определение, в которое добавлен еще важный элемент “любые иные блага нематериального или неденежного характера”.

После поправок 2013 – 2014 годов в определение неправомерной выгоды добавлены «преимущества, привилегии, услуги», а также «нематериальные активы», что можно понимать как выгоды нематериального характера. Правда, полной четкости здесь нет и необходимы дополнительные доказательства, например, решения судов. С учетом предыдущей практики правоприменения можно ожидать, что указанные выше элементы будут пониматься как активы, поддающиеся денежной оценке: например, услуга или льгота могут являться неправомерной выгодой, если их можно оценить на основе рыночных цен; «нематериальные активы» могут пониматься как активы, не являющиеся материальными (например, акции, другие ценные бумаги, юридические требования), стоимость которых, тем не менее, может быть рассчитана в денежном выражении.

Таким образом, до недавнего времени Украина не соответствовала этой части рекомендации. Правда, как уже было отмечено в начале этого раздела, новые изменения, утвержденные в феврале 2015 г., ввели элемент «нематериальных или неденежных» выгод и привели определение, содержащееся в уголовном законодательстве (во всех статьях УК), в соответствие с тем, которое содержится в новом Законе о предупреждении коррупции. Это приводит Украину в соответствие с данной рекомендацией.

Рассмотреть возможность пересмотра состава преступления «незаконное обогащение» в целях приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции

Состав преступления под названием «незаконное обогащение» был введен в Уголовный кодекс Украины законом № 3207 в июле 2011 года и был сформулирован следующим образом: «Получение служебным лицом неправомерной выгоды в крупных размерах или передача им такой выгоды близким родственникам в отсутствие признаков, предусмотренных статьей 368 данного Кодекса».

В такой формулировке состав преступления был очень близок и во многом повторял состав преступления, связанного с пассивным подкупом служебного лица, несмотря на упоминание того, что при наличии признаков, определенных в ст. 368, данный состав преступления отсутствует. Эта ситуация сама по себе была неприемлемой и влекла за собой правовую неопределенность, а также создавала условия для коррупции, поскольку правоохранительные органы и суды получали возможность применить, в зависимости от толкования, либо статью 368², либо статью 368, которые предусматривают разные санкции.

Несмотря на свое название, преступление, предусмотренное статьей 368² УК, не имело ничего общего с составом преступления «незаконное обогащение», который рекомендуется статьей 20 Конвенции ООН против коррупции (*«незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»*). Ответственность за незаконное обогащение может стать мощным инструментом привлечения к ответственности коррумпированных должностных лиц, поскольку для этого не нужно доказывать факт коррупционного деяния, а достаточно сделать выводы из факта владения должностным лицом средствами, происхождение которых оно не может объяснить, и которые, в силу их размера, не могли быть получены из законных источников. Так же, как и в случае с отмыванием денег, незаконному обогащению предшествует предикатное правонарушение (чаще всего – коррупционного характера), однако сторона обвинения не обязана доказывать факт его совершения³³.

³³ См. ОЭСР/СБК, Сводный отчет за 2009-2013 годы, цитируемый выше, стр. 60.

Официальная статистика свидетельствует о применении статьи 368² УК на практике, но существующая судебная практика почти не дает возможности выявить отличия между этим преступлением и пассивным подкупом. НГО привели следующий пример судебного решения на основе статьи 368² УК:

- Приговор согласно статье 368² (ч. 1) был вынесен оперативному сотруднику налоговой милиции Черниговской области, который в составе оперативно-следственной группы расследовал дело о предполагаемом подставном предприятии и уклонении от уплаты налогов. В этом деле суд сначала принял, а потом отменил постановление об аресте банковского счета подозреваемой компании. Решение о прекращении ареста было передано не непосредственно банку, а вручено налоговой милиции. Осужденный оперативный сотрудник получил соответствующее судебное постановление для его передачи банку, но вместо этого он связался с находящейся под следствием компанией и предложил передать ей это постановление в обмен на 30% суммы, арестованной на банковском счете (73,000 гривен). Он был задержан сотрудниками Службы безопасности в момент передачи денег. Он был признан виновным и осужден к штрафу в размере 8500 гривен, а также к запрету занимать должности в правоохранительных органах в течение одного года.

Следует отметить, что приведение формулировки незаконного обогащения как состава преступления в соответствие с нормами КПКОНН являлось частью обязательств / индикаторов, используемых международными донорами (ЕС, МВФ) для отслеживания работы Украины, выполняемой в сфере борьбе с коррупцией, как предварительного условия для предоставления дальнейшего финансирования.

Поэтому принятие Украиной в октябре 2014 г. закона (О Национальном антикоррупционном бюро), содержащего новую редакцию данного состава преступления и вступившего в силу 25 января 2015 года, можно только приветствовать. В то же время, в парламенте были поданы новые изменения, предусматривающие новую редакцию определения данного состава преступления. Новая редакция была принята 12 февраля 2015 г. См. текст редакций ст. 368² УК в приложении к данному отчету.

Оба новых определения являются значительным улучшением в сравнении с текстом 2011 года и, в целом, отражают концепцию, заложенную в КПКОНН. Формулировка, вступившая в силу в январе 2015 года, предусматривает привязку к официальному доходу служащего, который рассчитывается по данным декларации об активах и доходах, подаваемой в соответствии с новым законом о предупреждении коррупции. Проблема этого подхода заключается в том, что новый Закон о предупреждении коррупции вступает в силу в апреле 2015 года, и подача новых деклараций об имуществе и доходах начнется лишь с 2016 года, в результате чего норма о незаконном обогащении до этого срока фактически действовать не будет. Новая формулировка, утвержденная в феврале 2015 г., устраняет это препятствие, заменяя привязку к официальной зарплате (и к декларации о доходах) абсолютной суммой в 1000 необлагаемых налогом доходов, то есть, примерно 500 000 гривен или 16 000 евро как максимально допустимую разницу между активами, которыми владеет лицо, и его доходами, полученными из законных источников.

Украина полностью выполнила рекомендацию 2.1.-2.2.

См. Новую рекомендацию после раздела 2.1.-2.2.-bis

2.1.-2.2.-bis Ответственность юридических лиц и отмывание денег

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 2.1. – 2.2. bis

- **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 отмыванием денег продолжить усилия по выполнению рекомендаций ФАТФ и МАНИВЭЛ.**

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.

Как указывалось выше, первый в украинской правовой системе закон, предусматривавший ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (самостоятельный Закон об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения), был принят в 2009 году, но затем, в декабре 2010 года, он был отменен, так и не успев вступить в силу. Никаких законопроектов взамен не предлагалось. И только в мае 2013 года соответствующие изменения были внесены в Уголовный кодекс Украины законом № 314-VII. Предполагалось, что «меры уголовно-правового характера, применимые к юридическим лицам» вступят в действие 1 сентября 2014 года, но затем, в 2014 году, дата вступления закона в силу была изменена, и он вступил в действие в апреле 2014 года. А уже в мае 2014 года в эти новые положения Уголовного кодекса были внесены изменения.

Новые изменения предусматривали измененную модель уголовной ответственности, которую можно назвать ответственностью квазиуголовной: соответствующие нормы включены в Уголовный кодекс, но юридические лица не считаются субъектами уголовных преступлений на равных основаниях с лицами физическими; вместо этого применение к ним «мер уголовно-правового характера»³⁴ допускается в следующих случаях:

- 1) совершение уполномоченным лицом от имени и в интересах юридического лица какого-либо из преступлений, перечисленных в статьях 209, 306, 368³ (чч. 1-2), 368⁴ (чч. 1-2), 369 и 369² Уголовного кодекса;
- 2) невыполнение обязанностей, определенных для уполномоченного лица юридического лица положениями закона или уставных документов, относительно прения мер по предупреждению коррупции, что привело к совершению какого-либо из преступлений,

³⁴ Аналогичная модель «мер уголовного характера» была внедрена в Азербайджане в марте 2012 года и в некоторых других странах, например, в Латвии и Швеции. См. анализ разных моделей в Сводном отчете ОЭСР /СБК за 2009-2013 годы, цитируемом выше, стр. 62-64.

предусмотренных статьями 209, 306, 368³ (чч. 1-2), 368⁴ (чч. 1-2), 369 и 369² этого Кодекса;

- 3) совершение уполномоченным лицом юридического лица от его имени какого-либо из преступлений, предусмотренного статьями 258 - 258⁵ Кодекса [связанные с терроризмом преступления];
- 4) совершение уполномоченным лицом юридического лица от его имени и в его интересах какого-либо из преступлений, предусмотренных статьями 109, 110, 113, 146, 147, 160, 260, 262, 436, 437, 438, 442, 444, 447 Кодекса³⁵.

Термин «уполномоченное лицо» юридического лица означает служебное лицо юридического лица, равно как и другие лица, которые, согласно закону, уставным документам юридического лица или положениям контракта, имеют право осуществлять действия от имени такого юридического лица.

Упомянутые выше коррупционные преступления считаются совершенными в интересах юридического лица, если они привели к получению юридическим лицом неправомерной выгоды либо к созданию условий для получения такой выгоды, либо же имели своей целью уклонение от ответственности, предусмотренной законом.

В связи с коррупционными преступлениями (части первая и вторая статей 368³ и 368⁴, статья 369 и статья 369² УК), к юридическим лицам может быть применена только одна «мера уголовно-правового характера» - штраф; другие санкции – конфискация и ликвидация – применяться в связи с коррупционными преступлениями не могут.

Сумма штрафа первоначально была определена в абсолютных цифрах в зависимости от тяжести преступления, совершенного «уполномоченным лицом» в диапазоне от 5000 до 75000 минимальных необлагаемых налогом доходов граждан (то есть, от 85000 до 1275000 гривен или от 4400 до 67000 евро).

Позднее Кабинет Министров предложил (в своем законопроекте № 3312) увеличить (вдвое или больше) размер штрафа, применимого к юридическим лицам за разные правонарушения. А в другом законопроекте, внесенном народными депутатами (№ 3522), предлагалось вместо увеличения размеров штрафов – за упомянутые выше коррупционные преступления – установить, что размер штрафа не может быть меньше, чем размер неправомерной выгоды, «предоставленной» уполномоченным лицом юридического лица. Наконец, после внесения поправок в мае 2014 года, основным принципом применения санкций является наложение штрафа в двойном размере от размера «неправомерной выгоды, полученной незаконным путем»; в случае, когда размер выгоды не поддается подсчету, либо же когда выгода не была получена, применяется диапазон штрафов, привязанный к тяжести преступления (от 5000 до 75000 необлагаемых налогом минимальных

³⁵ Статья 109 УК - Действия, направленные на насильственное изменение либо свержение конституционного строя или на захват государственной власти; Статья 100 - Посягательство на территориальную целостность и неприкосновенность Украины; Статья 113 – Диверсия; Статья 146 - Незаконное лишение свободы или похищение человека; Статья 147 – Захват заложников; Статья 160 - Подкуп избирателя, участника референдума; Статья 260 - Создание не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований; Статья 262 - Хищение, присвоение, вымогательство огнестрельного оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ либо радиоактивных материалов или завладение ими путем мошенничества или злоупотребления служебным положением; Статья 436 – Пропаганда войны; Статья 437 - Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны; Статья 438 - Нарушения законов и обычаев войны; Статья 442 – Геноцид; Статья 444 - Преступления против лиц и учреждений, имеющих международную защиту; Статья 447 – Наемничество.

доходов граждан).

См. полный текст положений, касающихся мер уголовно-правового характера, в приложении к данному отчету.

Комментарии по вопросам совместимости норм украинского законодательства, касающихся ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, с международными стандартами:

1. Стандарт ответственности. В своем первоначальном виде нормы, принятые в мае 2013 года, не включали в себя обязательного элемента: ответственности руководства за халатность. Ответственность должна возникать *“тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны [лица, занимающего руководящую должность в структуре юридического лица], появляется возможность совершения уголовных преступлений, ... в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени”* (статья 18.2 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию). Аналогичное требование содержится в стандартах ОЭСР (*“Лицо с управленческими полномочиями высшего уровня не предотвращает действия лица низшего уровня по даче взятки иностранному государственному должностному лицу, в том числе и по причине отсутствия надзора за таким лицом или же отсутствия реализации адекватных механизмов внутреннего контроля, программ или мер по обеспечению соблюдения этических стандартов и законов”*).³⁶ Этот недостаток был устранен с принятием изменений в мае 2014 года.

2. Определение “уполномоченного лица”. Ответственность юридического лица возникает в результате совершения деяний «уполномоченным лицом», то есть, либо «служебным лицом» юридического лица, либо иным лицом, имеющим право действовать от имени юридического лица в силу норм закона, уставных документов или контракта. В это число не входят правонарушители, которые могут действовать в интересах юридического лица, но не подпадать по данному определению, например, сотрудники юридического лица, не являющиеся «служебными лицами», либо агенты, которые представляют юридическое лицо, но официальных полномочий для совершения действий «от имени» юридического лица не получали.

3. “От имени”. Для того, чтобы действия уполномоченного лица повлекли за собой ответственность юридического лица, они должны совершаться не только в интересах юридического лица, но и «от его имени». Этот элемент является излишним; отсутствие прямого указания на то, что деяние было совершено от имени юридического лица, может создать возможности для уклонения от ответственности. Такой дополнительный элемент не предусмотрен ни в одном из международных стандартов (например, Конвенция Совета Европы).

4. Автономная природа. Важным условием действенного применения корпоративной ответственности является ее независимость от расследования и привлечения к ответственности физического лица-правонарушителя. В Руководстве по передовому опыту реализации Конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством указано, что ответственность юридических лиц не должна сводиться к ответственности в случаях привлечения к ответственности или осуждения физических лиц, совершивших преступления. В отчетах Рабочей группы ОЭСР по взяточничеству указано, что «режим, требующий осуждения и наказания физического лица, не соответствует все более усложняющимся корпоративным структурам, в которых процессы принятия решений все чаще

³⁶ См. приложение I к Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных деловых операциях, ноябрь 2009 года, доступно по адресу: www.OECD.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44176910.pdf.

носят децентрализованный характер». Кроме того, осуждение физического лица как предварительное условие для наступления ответственности юридического лица препятствует применению эффективных, пропорциональных и сдерживающих санкций к юридическим лицам. Еще в 1988 году Комитет Министров Совета Европы в своей рекомендации для государств-членов указал, что предприятия должны привлекаться к ответственности независимо от того, удастся или нет установить лицо, виновное в действиях или бездействии, подпадающих под состав преступления. Аналогичным образом и ГРЕКО в своих оценках выражала обеспокоенность тем, что «требование об установлении, в первую очередь физического лица-правонарушителя, существующая в крупных корпорациях высокая вероятность того, что ряд лиц несет ответственность лишь за часть совершенного преступления, а также процессы коллективного принятия решений могут сделать невозможным точное установление конкретного физического лица в качестве подозреваемого и/или привлечение такого лица к ответственности».³⁷

Хотя в недавно принятых нормах украинского УК отсутствует прямое указание на связь корпоративной ответственности с ответственностью «уполномоченного лица», совершившего преступление, такая связь вытекает из их текста. Сама по себе используемая модель («меры уголовно-правового характера») предполагает, что такие меры являются вторичными относительно персональной ответственности; она требует наличия факта «совершения преступления» уполномоченным лицом от имени и в интересах юридического лица; согласно положениям статьи 96¹⁰ УК, в ходе применения таких мер к юридическому лицу суд обязан принимать во внимание, помимо прочего, тяжесть совершенного преступления, степень преступного замысла правонарушителя; согласно нормам части восьмой статьи 214 Уголовного процессуального кодекса (УПК), производство относительно юридического лица должно вестись одновременно с производством, касающимся физического лица; согласно ч. 3 статьи 284 УПК, производство в отношении юридического лица должно быть закрыто в случае, если закрывается производство в отношении физического лица, либо же если соответствующему физическому лицу был вынесен оправдательный приговор.

Отсутствие самостоятельности корпоративной ответственности является основным недостатком новых положений украинского законодательства.

5. Меры наказания. Финансовые санкции должны быть достаточно жесткими для того, чтобы оказывать влияние на крупные корпорации. По данным Рабочей группы ОЭСР, для обеспечения равных условий игры в международной торговле и предупреждения «регуляторного арбитража», финансовые санкции должны быть сопоставимыми на международном уровне. По мнению Рабочей группы ОЭСР, максимальные санкции в размере 1 миллиона евро (Германия, Италия), 1660000 евро (Словакия) и 70000 евро (Австрия) являются недостаточными. С другой стороны, Рабочая группа ОЭСР признала достаточными максимальные санкции в размере 16 миллионов евро (Эстония) и 10 миллионов евро (Бельгия) (при этом в обоих случаях имеется возможность конфискации взятки и полученных в результате ее дачи доходов).³⁸

Изменениями в УПК (статья 100) тоже предусматривается, что денежные средства и другое имущество, получаемые физическим или юридическим лицом в результате совершения уголовного преступления, и/или полученные от него доходы, равно как и имущество, в которое эти средства были полностью или частично обращены, подлежат конфискации. Правда, решение о такой конфискации принимается судом в процессе вынесения приговора по уголовному делу против физического лица. Это – еще одно свидетельство того, что корпоративная ответственность не является самостоятельной, а также того, что юридическому лицу удастся избежать ответственности

³⁷ ОЭСР/СБК Сводный отчет за 2009-2013 годы, цитируемый выше, стр. 64.

³⁸ Там же, стр. 65.

в случае, если физическое лицо-правонарушитель не будет установлено или по какой-либо причине не будет привлечено к ответственности.

Измененные положения о санкциях против юридических лиц предусматривают, что штраф должен налагаться в размере, в два раза превышающем размер незаконно полученной выгоды. Таким образом, данная норма не будет распространяться на преступления, в которых имеет место только предложение/обещание и принятие выгоды, но отсутствует ее «дача».

В случаях, когда неправомерная выгода отсутствует или не может быть рассчитана, применяется штраф, определяемый в абсолютных цифрах (см. выше). При этом если максимальный размер штрафа не носит достаточно сдерживающего характера для крупных компаний, его минимальный размер (от 4400 евро до 67000 евро) может оказаться чрезмерным для малого и среднего бизнеса, что приведет к непропорциональности. Эту проблему можно решить, установив размер штрафа в пропорции к финансовому положению (прибыли) компании, а также путем конфискации средств, полученных в результате коррупционного деяния.

6. Охватываемые преступления. “Меры уголовно-правового характера”, применимые к юридическим особам, не распространяются на преступление, связанное с подкупом сотрудника предприятия, учреждения или организации (статья 354 УК).

Украина, в основном, выполнила эту часть рекомендации.

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 2013 году правительство объявило о планах Министерства юстиции выпустить разъяснения относительно новых норм, касающихся ответственности юридических лиц за коррупционные деяния. НГО упомянули о проведении нескольких семинаров:

- 1) региональный тренинг по вопросам стандартов ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, проводившийся в Киеве 2 – 3 июля 2013 года Министерством юстиции и Проектом Совета Европы/ЕС по обеспечению надлежащего управления и борьбы с коррупцией в странах Восточного партнерства. Основой тренинга являлся опыт разных стран в реализации норм о корпоративной ответственности, а его участниками были эксперты Совета Европы и участники, представлявшие страны Восточного партнерства. В частности, на нем рассматривались примеры из реальной практики³⁹;
- 2) 5 марта 2013 года Министерство юстиции и Проект Совета Европы/ЕС по борьбе с коррупцией в странах Восточного партнерства организовали круглый стол, посвященный анализу проекта закона об ответственности юридических лиц, который в то время находился на рассмотрении в парламенте⁴⁰;
- 3) 17 апреля 2013 года Ассоциация адвокатов Украины провела на базе Киевского университета им. Т.Г. Шевченко круглый стол⁴¹.

Разумеется, вышеуказанные мероприятия можно только приветствовать, но они не могут считаться надлежащей программой обучения сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей,

³⁹ Источник: www.minjust.gov.ua/photoalbum/723.

⁴⁰ Источник: www.minjust.gov.ua/news/43066.

⁴¹ Источник: www.justinian.com.ua/files/20130417.pdf.

которые применяют нормы о корпоративной ответственности. Никаких руководящих документов издано не было. Эта часть рекомендации выполнена не была.

- В сфере борьбы с отмыванием денег продолжить усилия по выполнению рекомендаций ФАТФ и МАНИВЭЛ

- Обеспечить выполнение Конвенции Совета Европы 2005 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (CETS № 198) – из Рекомендации 2.1.-2.2.

Правительство сообщило о том, что 17 ноября 2010 года Украина ратифицировала Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (CETS № 198), которая вступила для Украины в силу 1 июня 2011 года (Конвенция СЕ о БОД). Нормы Конвенции были реализованы в Законе Украины о предупреждении и борьбе с легализацией (отмыванием) полученных преступным путем доходов или с финансированием терроризма (Закон БОД/БФТ).

Следуя требованиям статьи 12 Конвенции СЕ БОД, Украина создала орган финансовой разведки – Государственную службу финансового мониторинга, являющуюся центральным органом исполнительной власти, в задачи которого входят финансовый мониторинг, обеспечение координации деятельности государственных органов в сфере предупреждения и борьбы с легализацией (отмыванием) полученных преступным путем доходов или с финансированием терроризма. В соответствии со статьей 46 Конвенции, ч. 1 статьи 19 Закона БОД/БФТ предусматривает, что орган финансовой разведки (ОФР) Украины может быть участником соглашений о межведомственном международном сотрудничестве с соответствующими органами других стран, действуя установленным законом образом. В соответствии с нормами статей 14 и 47 Конвенции СЕ БОД, статья 17 украинского закона предусматривает возможность приостановки финансовых операций при наличии обоснованного подозрения об их связи с легализацией (отмыванием) полученных преступным путем доходов или с финансированием терроризма, а также если в их отношении были применены международные санкции. В соответствии с п.5 статьи 22 закона, по требованию компетентного органа иностранного государства о приостановлении финансовой операции, которая может быть связана с легализацией (отмыванием) полученных преступным путем доходов или с финансированием терроризма, украинский ОФР может поручить первичному органу финансового мониторинга приостановить операцию, либо отслеживать ее, либо обеспечивать мониторинг финансовых операций соответствующего лица в течение периода времени, указанного в таком требовании.

Кроме того, органы власти сообщили о внесении на протяжении 2010-2011 годов существенных изменений в национальное законодательство в сфере предупреждения и борьбы с легализацией (отмыванием) полученных преступным путем доходов или с финансированием терроризма. В мае 2010 года парламент принял в новой редакции основной Закон об отмывании денег и финансировании терроризма, который вступил в силу 21 августа 2010 года (украинский Закон БОД/БФТ). Был принят и ряд других изменений. В результате этого, в октябре 2011 года ФАТФ приняла решение о выводе Украины из списка стран, имеющих стратегические недостатки в системе противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

В декабре 2012 года организация Совета Европы MONEYVAL утвердила второй отчет о проделанной работе в рамках третьего раунда оценки Украины. Она отметила, что наиболее острые вопросы были решены, в частности: в статье 209 УК состав преступления «отмывание денег» полностью охватывает деяния по обращению или передаче имущества; имеются случаи успешного привлечения к ответственности отдельно за преступления, связанные с отмыванием денег; введена уголовная ответственность за инсайдерские манипуляции в торговле и на рынке, которые теперь

стали предикатными преступлениями; предикатными преступлениями, связанными с отмыванием денег, являются все влекущие за собой по УК уголовную ответственность деяния, наказание за которые предусматривает, как минимум, лишение свободы сроком на один год или штраф в размере, превышающем 3000 необлагаемых налогом доходов граждан. Основными нерешенными вопросами, актуальными для данного отчета, были ответственность юридических лиц (см. выше) и возможность конфискации в связи со всеми преступлениями, являющимися предикатными относительно отмывания денег (эти аспекты будут обсуждаться в связи с рекомендациями 2.4.-2.6.).

Что касается коррупционных преступлений как предикатных относительно отмывания денег, следует отметить, что до принятия изменений в мае 2013 года и в мае 2014 года ряд преступлений не подпадал под действие Уголовного кодекса, поскольку наказание за них не предусматривало лишения свободы или штрафа в определенном размере. Однако, после принятия последних изменений, санкция в виде лишения свободы предусмотрена для всех коррупционных преступлений, и, таким образом, они могут быть предикатными преступлениями относительно отмывания денег.

14 октября 2014 года парламент принял в новой редакции Закон БОД/БФТ, который вступил в силу 6 февраля 2015 года. В новом законе были устранены некоторые из оставшихся недостатков, в частности, определение отмывания денег было приведено в более полное соответствие с международными стандартами (удалено исключение, согласно которому уклонение от налогов не могло являться предикатным преступлением по отношению к отмыванию денег), а положения, касающиеся политических деятелей, стали распространяться как на украинских, так и на иностранных должностных лиц.

Кроме того, новым Законом БОД/БФТ были внесены важные изменения в Уголовный процессуальный кодекс (статья 216), которыми удалось устранить один из основных недостатков, присущих странам данного региона в практике привлечения к ответственности за отмывание денег. Указанное изменение к УПК предусматривает, что расследование связанного с отмыванием денег преступления может проводиться без предварительного или одновременного привлечения к ответственности лица, виновного в предикатных преступлениях, в случаях, когда, в частности:

- предикатное преступление было совершено за пределами Украины, а отмывание денег имело место на территории Украины;
- факт предикатного преступления был установлен соответствующими процессуальными решениями судов.

Такое изменение, которое может послужить примером лучших образцов практики для других стран, можно только приветствовать.

Рекомендация в этой части была полностью выполнена.

Украина в основном выполнила рекомендацию 2.1.-2.2.-bis.

Новая рекомендация 2.1.-2.2.

- *Увеличить срок давности привлечения к ответственности для всех коррупционных преступлений по крайней мере до пяти лет и предусмотреть приостановку отсчета срока давности в течение периода времени, когда должностное лицо защищено иммунитетом от уголовного преследования.*
- *Предоставить надлежащую подготовку и ресурсы для прокуроров и следователей, чтобы обеспечить эффективное применение новых положений уголовного законодательства, в частности, в отношении таких преступлений как незаконное обогащение, злоупотребление влиянием, предложение и обещание неправомерной выгоды, определение неправомерной выгоды, включающее в себя выгоды в нематериальной и неденежной форме, меры уголовно-правового характера относительно юридических лиц, новое определение отмыкания денег.*
- *Провести анализ применения новых норм об ответственности юридических лиц за коррупционные деяния и на основе его результатов внести поправки для устранения выявленных недостатков. Обеспечить автономный характер ответственности юридических лиц.*

2.3. Определение публичного служащего

Рекомендация второго раунда 2.3.

- *Обеспечить полное соответствие понятия «служебного лица» в украинском законодательстве международным стандартам, в том числе путем установления 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.*

Обеспечить полное соответствие понятия «служебного лица» в украинском законодательстве международным стандартам, в том числе путем установления уголовной ответственности за подкуп иностранных или международных должностных лиц

Национальные публичные служащие

В определение публичных служащих в связи с ответственностью за коррупционные правонарушения были внесены изменения законом №3207 (вступил в действие в июле 2011 года). Такие правонарушения касаются «служебных лиц», которые определены в примечании 1 к статье 364 УК:

«Служебными лицами в статьях 364, 368, 368², 369 настоящего Кодекса являются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти или местного самоуправления, а также занимающие постоянно или временно в органах государственной власти, органах местного самоуправления, на государственных или коммунальных предприятиях, в учреждениях или организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, или выполняют такие функции по специальному полномочию, которым лицо наделяется полномочным органом государственной власти, органом местного самоуправления, центральным органом государственного управления со специальным статусом, полномочным органом или уполномоченным лицом предприятия, учреждения, организации, судом или законом.

Для целей статей 364, 368, 368-2, 369 настоящего Кодекса к государственным и коммунальным предприятиям приравниваются юридические лица, в уставном фонде которых соответственно государственная или коммунальная доля превышает 50 процентов или составляет величину, обеспечивающую государству или территориальной общине право решающего влияния на хозяйственную деятельность такого предприятия».

Фактически такое же определение содержится и в статье 18 УК, которая касается всех статей Кодекса.

Некоторые составляющие этого определения далее разъяснены в постановлении №5, принятом Пленумом Верховного Суда Украины 26 апреля 2002 года «О судебной практике в делах о взяточничестве». Хотя это постановление касалось положений, которые действовали до реформы 2011 года, можно предположить, что оно также будет использоваться судами в отношении новых положений там, где это уместно, и до момента их изменения. К примеру, *«представители власти»* определены следующим образом: «сотрудники государственных органов и их аппаратов, которые были наделены правом в рамках их полномочий предъявлять требования и принимать решения, обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами...». Постановление также дает определения *«организационно-распорядительным или административно-хозяйственным обязанностям»*.

Таким образом, становится очевидным, что термин «служебные лица», используемый в положениях УК Украины о коррупционных преступлениях, сводился к сотрудникам, исполняющим распорядительные, административные, организационные или финансовые обязанности, и исключал работников, выполняющих вспомогательные функции (канцелярские служащие, секретари, машинистки, курьеры, водители, архивисты).

Этот недостаток был исправлен в поправках к ст. 354 УК в мае 2014 года. Данная статья касается активного или пассивного подкупа сотрудника предприятия, учреждения или организации, который не является служебным лицом, или лица, которое работает в пользу предприятия, учреждения или организации. Согласно определению в примечании к ст. 354, под лицом, работающим в пользу предприятия, учреждения или организации, подразумевается лицо, которое выполняет работы и состоит с таким предприятием, учреждением или организацией в трудовых отношениях. Такое определение «лица, которое работает в пользу» звучит противоречиво, поскольку оно относится к трудовым отношениям, которые уже подразумеваются под термином «сотрудник». В целях исправления этой ситуации новые поправки, утвержденные в феврале 2015 года, предусматривают, что лицо, которое работает в пользу предприятия, учреждения или организации, означает лицо, которое выполняет работы *или оказывает услуги в соответствии с договором с таким предприятием, учреждением или организацией*.

С учетом принятия новых изменений в феврале 2015 года определение субъектов уголовных коррупционных правонарушений отвечает международным стандартам.

Публичные служащие иностранных государств

Вследствие реформы 2011 года ответственность за коррупционные правонарушения была возложена также и на публичных служащих иностранных государств. Согласно статье 18 и примечанию 2 к статье 364 УК, служебными лицами также признаются: *«должностные лица иностранных государств (лица, занимающие должности в законодательном, исполнительном или судебном органе иностранного государства, в том числе присяжные заседатели, другие лица, осуществляющие функции государства для иностранного государства, в том числе для государственного органа или государственного предприятия), а также иностранные третейские судьи, лица, уполномоченные решать гражданские, коммерческие или трудовые споры в иностранных государствах в порядке, альтернативном судебному, должностные лица международных организаций (работники международной организации или любые другие лица, уполномоченные такой организацией действовать от ее имени), члены международных парламентских ассамблей, участником которых является Украина, а также судьи и должностные лица международных судов».*

Как представляется, новое определение охватывает все соответствующие категории должностных лиц в соответствии с международными стандартами. Единственной проблемой остается узкое толкование термина «государственный» в УК Украины («*другие лица, осуществляющие функции государства для иностранного государства*», «*государственный орган*»), значение которого не соответствует термину «публичный», используемому в международных стандартах. В Украине термин «государственный» не охватывает органы местного самоуправления (местные советы, мэры), тогда как эти понятия учтены в термине «публичный» в международных документах. Таким образом, определение государственного должностного лица должно быть расширено и включать любое лицо, выполняющее какие-либо публично значимые функции, а не только «функции государства».

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

Законом №3207-VI (вступил в силу в июле 2011 года) были внесены поправки в примечание к статье 364 УК и уточнено, к каким статьям Кодекса применяется определение служебных лиц. Таким же образом Закон №221-VII (вступил в силу в мае 2013 года) уточнил определение «служебного лица, занимающего ответственное положение» и «служебного лица, занимающего особо ответственное положение» – было четко указано, что эти определения касаются статей 368, 368², 369 и 382 («Неисполнение судебного решения»), в которых эти термины употребляются. Такой подход соответствует рекомендациям мониторинга СПД.

В то же время, Закон №5288-VI от 18 сентября 2012 года излагает примечание к статье 368 в новой редакции в целях приведения в соответствие определения соответствующих служебных лиц нормам нового Закона «О государственной службе». Новая редакция упоминает только статьи 368 и 382, к которым применяется определения «служебного лица, занимающего ответственное положение» и «служебного лица, занимающего особо ответственное положение», при этом упускает статью 369, которая остается без изменений, но при этом употребляет эти термины.

Данная норма Закона № 5288-VI вступит в силу одновременно с Законом «О государственной службе», т.е. 1 января 2016 года (если вступление в силу последнего опять не будет отложено).

Украина полностью выполнила рекомендацию 2.3.

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

Рекомендации по результатам второго раунда 2.4.-2.5.-2.6.

- *Внести в Уголовный кодекс изменения, обеспечив 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 действенности 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 определенной 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.*

Внести в Уголовный кодекс поправку, обеспечивающую обязательное применение «конфискации доходов» ко всем коррупционным преступлениям и преступлениям, связанным с коррупцией.

Уголовный кодекс Украины предусматривает конфискацию в качестве дополнительной меры наказания, которая применяется (в обязательном порядке или дополнительно) в том случае, если прямо предусмотрена статьей о конкретном правонарушении и только за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные в корыстных целях. В соответствии со ст. 59 УК, «конфискация имущества» может применяться ко всему или части имущества правонарушителя. До внесения изменений в 2013 году только несколько коррупционных преступлений обязательно предусматривали конфискацию в качестве меры наказания; при этом отсутствовали нормы о стоимостной конфискации или конфискации переданного/измененного имущества или доходов, полученных в результате преступления.

Законом №222-VII от 18 апреля 2013 года (вступил в силу в декабре 2013 года) было введено понятие «специальной конфискации» (ст. 96¹ и 96² УК - см. Приложение). После дополнительной корректировки в мае 2014 термин «специальная конфискация» означает «*принудительное*

безвозмездное изъятие по решению суда в собственность государства денег, ценностей и иного имущества при условии совершения преступления в случаях, предусмотренных УК, если преступление было совершено, как предусмотрено ст. 354, 364, 364¹, 365², 368-369² Раздела XVII Особенной части настоящего Кодекса...».

Согласно ст. 96² УК, специальная конфискация применяется в случаях, если деньги, ценности и иное имущество: 1) были получены в результате совершения преступления и/или являются доходами от такого имущества; 2) предназначались (были использованы) для финансирования и материального обеспечения преступлений или вознаграждения за их совершение; 3) были предметом преступления, кроме тех, которые возвращаются владельцу (законному владельцу), а в случае, когда он не установлен, – переходят в собственность государства; 4) были обеспечены, изготовлены, приспособлены или использованы как средства или орудия совершения преступления, кроме тех, которые возвращаются владельцу (законному владельцу), который не знал или не мог знать об их незаконном использовании.

Таким образом, специальная конфискация охватывает преобразованное имущество, имущество, переданное третьему лицу (которое знало или должно было знать о его незаконном происхождении) и предусматривает конфискацию эквивалентной стоимости, если изъятие конкретного имущества не представляется возможным.

В результате поправок, внесенных в мае 2014 г., ответственность за все коррупционные правонарушения прямо предусматривает обязательную специальную конфискацию в качестве дополнительной меры наказания.

В целом, введение понятия специальной конфискации является положительным сигналом. Тем не менее, было бы лучше, если бы она применялась ко всем преступлениям без исключения. Кроме того, общая мера, предполагающая конфискацию всего имущества, является непропорциональным наказанием. Впрочем, данный вопрос находится за рамками этого мониторинга, цель которого достигнута благодаря расширению применения специальной конфискации ко всем коррупционным преступлениям.

ГРЕКО пришла к аналогичному выводу. В ходе общих 1-го и 2-го раундов оценки Украины в 2007 году ГРЕКО рекомендовала принять новые правила конфискации и изъятия доходов, полученных преступным путем, которые позволят применять эти меры не только к прямым, но и к косвенным (конвертируемым) доходам, осуществлять эквивалентную конфискацию и конфискацию доходов третьего лица в соответствии с Уголовной конвенцией о борьбе с коррупцией. В марте 2014 года ГРЕКО приняла Четвертый дополнительный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, в рамках которого приветствовала принятие законодательства в апреле 2013 г., вводящего новый режим конфискации и изъятия доходов и средств преступной деятельности в соответствии с европейскими стандартами и требованиями данной рекомендации⁴².

При этом следует отметить, что специальная конфискация не применяется к преступлениям, связанным с отмыванием доходов, при этом предусматривается обязательная конфискация «денег или иного имущества, полученного криминальным путем». Это не равноценно специальной конфискации согласно ст. 96¹ УК.

⁴² ГРЕКО, Четвертый дополнительный отчет о выполнении Украиной рекомендаций по результатам общего 1-го и 2-го раундов оценивания, март 2014 г., стр. 6. Источник: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf).

Помимо конфискации, налагаемой в качестве меры наказания в соответствии с УК, украинское законодательство также предусматривает процессуальную конфискацию. В соответствии с частью девятой ст. 100 Уголовного процессуального кодекса Украины (вступил в силу в ноябре 2012 года, с учетом поправок, внесенных 15 декабря 2013 г.), при принятии судом решения по уголовному делу он должен «решить вопрос о специальной конфискации» и о приобщенных к делу вещественных доказательствах, а также, в частности, конфисковать «деньги, ценности и прочее имущество, полученное в результате совершения уголовного преступления, а также имущество, в которой они были конвертированы частично или полностью»⁴³. Из текста статьи неясно, применяется ли такая конфискация только в тех случаях, когда соответствующая статья УК предусматривает специальную конфискацию (в предыдущей норме также предусматривалась аналогичная конфискация, но не упоминалась специальная).

Самым простым способом выхода из этой ситуации является принятие нормы, которая бы применяла специальную конфискацию в качестве автоматической меры наказания за все криминальные правонарушения, и исключение аналогичных положений из УПК.

Что касается применения на практике, органы власти Украины отмечают, что согласно данным, предоставленным Генеральной прокуратурой Украины, дополнительное наказание в виде конфискации имущества применялось в течение января-июля 2014 года к 23 лицам за коррупционные преступления, что составляет 2,2% от общего числа лиц, осужденных за коррупционные правонарушения; в 2012 году конфискация имущества была применена к 19 лицам (3,9% от общего числа осужденных за коррупционные преступления), а в 2013 г. – к 30 (7,1%). Аналогичная информация о конфискации не регистрируется органами МВД Украины.

Статистические данные о применении специальной конфискации отсутствуют.

Эта часть рекомендации выполнена.

Принять меры по обеспечению эффективности и возможности использования процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования

Были пересмотрены меры по идентификации и изъятию имущества, использованного для коррупционного преступления или полученного в его результате в ходе подготовки нового УПК, который был принят в 2012 году (вступил в силу в ноябре 2012 г.) Временное изъятие имущества и его арест регулируются главами 16 и 17 УПК. Правительство Украины также отмечает, что после временного изъятия имущества уполномоченное должностное лицо обязано обеспечить сохранность такого имущества в соответствии с процедурами, предусмотренными постановлением Кабинета Министров Украины №1104 от 19 ноября 2012 г.

В отчете по результатам общих 1-го и 2-го раундов оценки Украины в 2007 году ГРЕКО рекомендовала «принять нормативно-правовые акты об управлении изъятим имуществом, которые могут гибко применяться с целью эффективного сохранения стоимости такого имущества» (рекомендация xii). В третьем дополнительном отчете о выполнении рекомендаций Украиной (март 2013 г.) ГРЕКО отметила в отношении ст. 167 УПК, что ее формулировка вызывает «некоторые вопросы в свете требований рекомендации. Она позволяет изымать «имущество в виде вещей, документов, денег и т.д.», то есть имеет достаточно абстрактную формулировку, которое создает

⁴³ Закон №314-VII (вступил в силу в апреле 2014 г.), который ввел меры уголовно-правового характера по отношению к юридическим лицам, предусматривает применение такой конфискации к юридическим лицам.

неопределенность относительно точной сферы действия этого положения. Предусмотрено прямое и косвенное изъятие доходов, полученных преступным путем, а также изъятие имущества, находящегося во владении третьих лиц, однако отсутствует элемент извлечения стоимости доходов».

ГРЕКО также учла принятие постановления Кабинета Министров № 1104. При этом ГРЕКО посчитала, что «это постановление не соответствует должным образом целям рекомендации, а скорее касается хранения вещественных доказательств. Она содержит пункт 27, посвященный вопросам временно изъятого имущества, однако этот пункт лишь уточняет, что сохранность такого имущества обеспечивается в соответствии с предыдущими пунктами постановления. В этих пунктах перечислены материальные ценности, и ГРЕКО отмечает, что в нем отсутствуют некоторые виды имущества, изъятие которых особенно важно в контексте борьбы с коррупцией: недвижимое имущество, некоторые виды транспортных средств (самолеты, лодки) и нематериальная собственность (долговые инструменты, акции и т.д.). Постановление не содержит никаких положений по управлению изъятым имуществом и связанных с этим процессом расходов».

После дополнительных разъяснений органов власти Украины и подготовки дополнительной законодательной нормы ГРЕКО признала в четвертом дополнительном отчете о выполнении рекомендаций Украиной в марте 2014 года, что данная рекомендация была выполнена частично.⁴⁴

Эта часть рекомендации была выполнена только частично.

Новая рекомендация 2.5.

- ***Обеспечить применение конфискации активов, полученных преступным путем, доходов от них или активов, эквивалентных им по стоимости, во всех случаях коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией, в соответствии с международными стандартами; собрать и проанализировать статистические данные о применении специальной конфискации (в соответствии с Уголовным кодексом и Уголовным процессуальным кодексом).***
- ***Внедрить эффективные процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных от коррупции; рассмотреть возможность создания специального подразделения, которое будет отслеживать и изымать имущество, которое может подлежать конфискации.***
- ***Ввести расширенную (гражданскую или уголовную) конфискацию активов лиц, совершивших коррупционные преступления, в соответствии с международными стандартами и лучшими практиками.***

⁴⁴ ГРЕКО, указанный выше четвертый дополнительный отчет о выполнении Украиной рекомендаций по результатам общих 1-го и 2-го раундов оценки, стр. 7.

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

С прошлого раунда мониторинга не было отмечено существенных изменений порядка снятия неприкосновенности с судей и народных депутатов. Новый УПК, который вступил в силу в ноябре 2012 года, сохранил соответствующие иммунитеты, предусмотренные Конституцией Украины. Согласно статье 208, судья или народный депутат, в отличие от других лиц, не может быть задержан при совершении или попытке совершить преступление, сразу после совершения или во время преследования лица, подозреваемого в совершении преступления. В соответствии со статьей 481 УПК, судья уведомляется письменно о подозрении только Генеральным прокурором Украины или его заместителем, а народный депутат - только Генеральным прокурором Украины.

Статья 482 предусматривает, что задержание судьи или избрание в отношении него меры пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста до принятия обвинительного приговора судом не может быть осуществлено без согласия Верховной Рады Украины. «Привлечение к уголовной ответственности» (стадия уголовного производства, в рамках которой лицу вручается уведомление о подозрении) народного депутата Украины, его задержание или избрание в отношении него меры пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста не может быть осуществлено без согласия Верховной Рады Украины. Эти иммунитеты основываются на соответствующих положениях Конституции Украины (ст. 80 для народных депутатов и ст. 126 для судей). Таким образом, сфера действия неприкосновенности народных депутатов шире, чем у судей.

УПК (ст. 482) и Закон Украины «О статусе народного депутата Украины» (ст. 27) предоставляют дополнительные иммунитеты, не предусмотренные Конституцией: обыск, задержание народного депутата Украины или осмотр его личных вещей и багажа, транспорта, жилого или служебного помещения, а также нарушение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции и применение других мер, в том числе негласных следственных действий, которые в соответствии с законом ограничивают права и свободы народного депутата Украины, допускаются только в случае, если Верховная Рада Украины дала согласие на привлечение его к уголовной ответственности и другими способами получить информацию невозможно.

Рекомендуется отменить эти положения УПК и Закона Украины «О статусе народного депутата Украины», поскольку они создают дополнительные серьезные преграды эффективному расследованию и не требуются Конституцией Украины.

Порядок предоставления согласия Верховной Рады Украины на отмену неприкосновенности судей и народных депутатов Украины регулируется Законом «О Регламенте Верховной Рады Украины» (Глава 35). Он предусматривает внесение соответствующего представления в отношении народного депутата Генеральным прокурором Украины, а в отношении судьи – Председателем Верховного Суда Украины. Закон четко указывает, что по каждому виду меры пресечения подается отдельное представление (которое, следовательно, требует отдельного рассмотрения). Соответствующее представление должно быть «мотивированным и достаточным, содержать конкретные факты и доказательства, подтверждающие факт совершения общественно опасного деяния»; в представлении о задержании или аресте должно быть «четкое обоснование» такой меры. Представление, не соответствующее требованиям, Председатель Верховной Рады Украины возвращает соответственно Генеральному прокурору Украины или Председателю Верховного Суда Украины, т.е. принимает это решение самостоятельно и только обязан сообщить о нем Верховной Раде впоследствии.

Если представление не было отклонено Председателем Верховной Рады, предпринимаются следующие действия:

- 1) Председатель Верховной Рады Украины предлагает соответствующему народному депутату представить в течение пяти дней письменные объяснения комитету, к предмету ведения которого относятся вопросы регламента, и поручает указанному комитету предоставить заключение о поданном представлении;
- 2) Комитет – в срочном порядке, но в срок не более 20 дней – «осуществляет подготовку этого вопроса», т.е. определяет «достаточность, законность и обоснованность» представления, законность получения доказательств и устанавливает наличие соответствующих жалоб. Четко не предусматривается, что комитет должен предоставить заключение в течение 20 дней и что последует, если он его не подготовит. Согласно части первой ст. 220, отсутствие соответствующего приглашенного народного депутата или судьи на заседании соответствующего комитета «без уважительных причин» не является препятствием для рассмотрения вопроса и принятия решения комитетом. Неясно, что произойдет, если есть «уважительные причины» отсутствия (например, если народный депутат или судья заявляют о болезни), обязан ли комитет в такой ситуации предоставить заключение в течение 20 дней. Часть пятая ст. 220 также предусматривает, что комитет «оставляет представление без рассмотрения до дня поступления в комитет материалов, которые ему требуются, или мотивированного ответа» - такая формулировка может означать, что комитет может отложить рассмотрение, разослав множество запросов разным учреждениям и лицам, включая тех, которые находятся за рубежом;
- 3) На основании заключения комитета в случае отсутствия «достаточных доказательств» для обоснования представления Председатель Верховной Рады Украины «имеет право» вернуть его соответственно Генеральному прокурору Украины или Председателю Верховного Суда Украины;
- 4) В течение 7 дней с момента подачи комитетом соответствующего заключения Верховная Рада должна рассмотреть представление на пленарном заседании. Отсутствуют положения о созыве пленарного заседания, если оно не было предварительно запланировано в течение этих 7 дней.
- 5) Решение по представлению Верховная Рада принимает открытым поименным голосованием большинством голосов народных депутатов от ее конституционного состава.

В целом, если предположить, что все сроки неукоснительно соблюдаются и не откладываются по разным причинам, длительность рассмотрения представления о снятии неприкосновенности судьи или народного депутата составляет, по меньшей мере, 32 дня. Это очень длительный срок и требует ускорения процедуры. Более того, соответствующим положениям не хватает четкости, и они позволяют на любом этапе заблокировать процедуру. Таким образом, порядок отмены неприкосновенности остается подвержен возможности ненадлежащего применения. Порог для принятия представления об отмене неприкосновенности неясен (например, представление должно быть «достаточным») и в то же время высок (представление должно содержать конкретные факты, «подтверждающие совершение преступления»).

Что касается аналогичного порядка, существовавшего в соответствии с предыдущим Регламентом Верховной Рады, ГРЕКО отметила в своем Оценочном отчете по результатам 1-го и 2-го раундов оценки Украины в 2007 году, что «лишение иммунитетов может на практике быть слишком длительным. ... это процедура ... может занять больше месяца и даже дольше, так как для каждой требуемой меры должно подаваться отдельное представление, например, для обыска, задержания, судебного преследования и т.д.» ГРЕКО рекомендовала Украине «пересмотреть систему

иммунитетов таким образом, чтобы обеспечить возможность принятия быстрых решений о снятии неприкосновенности».⁴⁵

Практика применения этих положений показывает, что лишить народного депутата неприкосновенности фактически невозможно (последний такой случай был в 2014 году, а предыдущий – еще в 1999 г.), и такая процедура крайне редко применяется к судьям: в 2010-2013 гг. не было ни одного случая, в 2009 – 2 (задержание 2 судей), в 2008 – 2 (задержание 2 судей) и в 2007 – 1 (задержание судьи).

В июне 2014 года Генеральный прокурор направил в Верховную Раду представления о лишении неприкосновенности двух народных депутатов с просьбой дать согласие на уведомление их о подозрении и задержание. По состоянию на январь 2015 года решение по представлениям принято не было.

Вместе с тем, согласно официальным статистическим данным ежегодно несколько судей обвиняются в совершении коррупционных преступлений (см. таблицу). Отсутствует информация о фактических обвинительных приговорах в этих делах.

Таблица 11. Количество уголовных дел против судей

	2011	2012	2013	2014 (январь - ноябрь)
Кол-во направленных в суд уголовных дел по факту коррупции судей	34	31	14	16

Источник: Ответы государственных органов Украины на вопросник третьего раунда мониторинга.

В отчете о выполнении Украиной Плана действий по либерализации ЕС визового режима Европейская Комиссия отмечает, что вопрос иммунитета народных депутатов от уголовного преследования и ареста по-прежнему стоит остро, что может препятствовать и политизировать судопроизводство. Без согласия Верховной Рады в отношении народного депутата не могут применяться никакие меры (предварительное расследование, обыск, прослушивание телефонных разговоров, негласные действия и т.д.). «Это может серьезно сказаться на эффективности и правильности судебного разбирательства и фактически привести к ситуации, когда парламент подменяет собой судебную систему. Также требуют решения вопросы, связанные с иммунитетом судей и прокуроров от ареста и задержания, в особенности процесс принятия решения о снятии неприкосновенности, который в настоящее время возлагается на парламент».⁴⁶

Эта часть рекомендации не выполнена.

⁴⁵ ГРЕКО, Отчет по результатам общих первого и второго раундов оценивания Украины, март 2007 г., стр. 23, доступен по адресу:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf).

Поскольку рекомендовалось «рассмотреть» и после получения информации от властей Украины и множестве законопроектов по этой теме ГРЕКО в своем Отчете о выполнении Украиной рекомендаций в мае 2009 г. пришла к выводу, что проблема была решена на удовлетворительном уровне.

⁴⁶ Третий отчет о выполнении Украиной плана действий по либерализации ЕС визового режима, 15 ноября 2013 г., стр. 15.

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

Объем иммунитетов судей и народных депутатов не изменился. Украина не внедрила механизмы функционального иммунитета и разрешения ареста в случаях, когда лицо задержано на месте преступления.

Было несколько попыток отменить предусмотренные Конституцией иммунитеты. Проект закона (№2522а от 4 июля 2013 г.) был подан Президентом Януковичем и предварительно одобрен Верховной Радой 10 октября 2013 г. Согласно ему, снятие неприкосновенности судей (в случае ареста или задержания судьи) должно было осуществляться Высшим советом юстиции по представлению Высшей квалификационной комиссии судей. Основания и порядок предоставления или отказа в согласии на арест или задержание судьи должны были определяться в законе. Между тем, законопроект был отклонен в июле 2014 года.

В январе 2015 года Президент Порошенко подал законопроект (№1076), в котором предлагается полностью отменить иммунитеты народных депутатов и изменить процедуру снятия неприкосновенности судей (Высший совет юстиции должен будет дать согласие на арест и задержание судьи за исключением случаев, когда его арестовали во время или непосредственно сразу после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья человека). 5 февраля 2015 года парламент направил проект закона в Конституционный Суд для заключения.

Следует отметить, что в украинских реалиях иммунитет народных депутатов считался важной гарантией от репрессий против оппозиционных членов парламента. Поскольку органам прокуратуры и судам не хватает реальной независимости, и зачастую они вынуждены работать, следуя указаниям политиков и «телефонному праву», считалось, что широкая неприкосновенность и сложная процедура ее снятия являются необходимой гарантией защиты.

Эта часть рекомендации не выполнена.

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

Правительство заявляет, что меры, которые могут применяться или не применяться к лицу, обладающему неприкосновенностью, предусмотрены УПК (глава 37, ст. 480-483). Как указано выше, существует специальная процедура уведомления народного депутата или судьи о подозрении. Арест и задержание не могут быть применены к судьям без согласия Верховной Рады Украины; к судьям могут применяться все остальные меры пресечения, а также все следственные действия.

Что касается народных депутатов, помимо конституционных ограничений («привлечение к уголовной ответственности», арест и задержание только после получения предварительного согласия Верховной Рады), УПК (и Закон «О статусе народного депутата Украины») предусматривает дополнительные ограничения мер, которые могут применяться к народному депутату: обыск народного депутата Украины или осмотр его личных вещей и багажа, транспорта, жилого или служебного помещения, а также нарушение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции и применение других мер, в том числе негласных следственных действий, которые в соответствии с законом ограничивают права и свободы

народного депутата Украины, допускаются только в случае, если Верховная Рада Украины дала согласие на привлечение его к уголовной ответственности и другими способами получить информацию невозможно. Данное положение включает «другие меры, в том числе негласные следственные действия, которые в соответствии с законом ограничивают права и свободы народного депутата Украины», что фактически охватывает все ограничительные и другие меры, которые реализуются против воли человека, в том числе все следственные действия, будь то негласные или иные.

Эта часть рекомендации выполнена.

Украина частично выполнила рекомендацию 2.4.-2.5.-2.6.

Новая рекомендация 2.6.

- ***Пересмотреть законодательство, обеспечив, чтобы процедуры снятия иммунитетов народных депутатов и судей были прозрачными, эффективными, основывались на объективных критериях и не были подвержены злоупотреблениям.***
- ***Ограничить в определенной степени неприкосновенность судей и народных депутатов, например, путем введения функционального иммунитета и разрешения ареста в случаях, когда лицо задержано на месте преступления.***
- ***Отменить дополнительные ограничения следственных действий в отношении народного депутата, не предусмотренные Конституцией Украины.***

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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.

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

Правительство сообщило, что согласно ст. 545 УПК, следующие украинские органы власти отвечают за международное сотрудничество по уголовным делам:

1. Генеральная прокуратура Украины обращается с запросами о международной правовой помощи в уголовном производстве в ходе досудебного расследования и рассматривает соответствующие запросы иностранных компетентных органов.

2. Министерство юстиции Украины обращается с запросами судов о международной правовой помощи в уголовном производстве в ходе судебного производства и рассматривает соответствующие запросы судов иностранных государств.
3. Если УПК или действующим международным договором Украины предусмотрен иной порядок отношений, на определенный этими законодательными актами орган распространяются полномочия, предусмотренные частями первой, второй настоящей статьи.

В 2011 году Генеральная прокуратура Украины получила 2 запроса о взаимной правовой помощи по уголовным делам. В 2012 году таких запросов не было, а за I-III кварталы 2013 года был получен один. ГПУ направила компетентным органам иностранных государств 9 запросов о взаимной правовой помощи в делах о коррупции в 2011, 3 в 2012, 23 в 2013 и 2 в 2014. В период с 2011 г. по 1 сентября 2013 г. ГПУ не получала запросов от компетентных органов иностранных государств с просьбой о передаче уголовного преследования в делах, связанных с коррупцией, и не направляла аналогичные запросы в компетентные органы иностранных государств. В 2014 году Министерство юстиции Украины подало один запрос в иностранные компетентные органы с просьбой о выполнении судебного запроса на экстрадицию лица, обвиняемого в совершении коррупционного преступления, и получила один запрос о взаимной правовой помощи на основании Конвенции ООН против коррупции.

В 2011-2013 гг. ГПУ отклонила один запрос о взаимной правовой помощи в деле о преступлении, связанном с коррупцией. Данное решение было принято украинской стороной на основании ст. 2 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и ее Протоколу 1978 г., так как запрос касался преступления, расследование которого осуществлялось в Украине.

Следует отметить, что новым Законом «О Национальном антикоррупционном бюро Украины», который был принят в октябре 2014 г. и вступил в силу в январе 2015 г., были внесены изменения в УПК, согласно которым Бюро имеет право действовать независимо в вопросах, связанных со взаимной правовой помощью, т.е. этот новый орган имеет право непосредственно направлять и получать запросы о взаимной правовой помощи без участия ГПУ (центральный орган по всем вопросам досудебной взаимной правовой помощи). Хотя это, в целом, и нетрадиционное решение, оно может стать полезным инструментом для нового антикоррупционного органа в борьбе против коррупции на высшем уровне и станет еще одной гарантией его автономии. При этом необходимо отслеживать применение этого положения, чтобы убедиться в его эффективности.

Поскольку коррупция стала более глобальной и транснациональной проблемой, взаимная правовая помощь имеет огромное значение для расследования и преследования по закону коррупционных преступлений. Не меньшую роль она играет и в вопросах конфискации и изъятия спрятанных в других странах доходов от коррупции. Репатриация незаконных доходов – важный шаг в борьбе против коррупции и который содержит сильный посыл. Украине необходимо вести более интенсивную работу в области международного сотрудничества и взаимной правовой помощи для борьбы с коррупцией.

В 2014 году перед Украиной встала задача расследовать и преследовать коррупционные и другие правонарушения, совершенные бывшими государственными должностными лицами при режиме Януковича. В ответ на заявления о многочисленных преступлениях ЕС и другие юрисдикции заморозили значительные средства на счетах предполагаемых правонарушителей в марте 2014 года. Однако, с тех пор в Украине не наметился какой-либо существенный прогресс в расследовании этих обвинений, а правительство не проинформировало о его результатах иностранные государства. Это поставило по вопросу принятые меры по заморозке счетов и создало возможность их отмены. Ответственность за такое бездействие, в основном, лежит на ГПУ. В ответ

на всеобщую критику ГПУ активизировала работу и вручила несколько уведомлений о подозрении в конце декабря 2014 года в делах, касающихся экономических и коррупционных преступлений. Впрочем, это только первый (и достаточно запоздалый) шаг, за которым должны последовать эффективное и быстрое расследование и привлечение к ответственности.

Украина выполнила эту часть рекомендации частично.

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.

1 июня 2011 года Верховная Рада Украины ратифицировала Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам, который для Украины вступил в силу 1 января 2012 года. Согласно Закону №3529-VI от 16 июня 2011 года «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с ратификацией Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам» в УПК были внесены изменения с целью реализации положений Второго дополнительного протокола. Более того, в новом УПК (вступил в действие в ноябре 2012 года) есть отдельный Раздел IX, посвященный вопросам международного сотрудничества в ходе уголовного производства (ст. 541-614) и включающий следующие положения: ст. 542 (объем международного сотрудничества в ходе уголовного производства), ст. 561 (процессуальные действия, которые могут быть проведены в порядке оказания международной правовой помощи), ст. 563 (присутствие представителей компетентных органов государства), ст. 565 (временная передача), ст. 545 (центральный орган Украины), ст. 572 (обжалование решений, действий или бездействия органов государственной власти, их должностных или служебных лиц, возмещения ущерба и расходы, связанные с предоставлением международной правовой помощи на территории Украины), ст. 558 (порядок выполнения запроса (поручения) о международной правовой помощи на территории Украины), ст. 567 (допрос по запросу компетентного органа иностранного государства путем проведения видео- или телефонной конференции), ст. 568 (розыск, арест и конфискация имущества), ст. 569 (контролируемая поставка), ст. 571 (создание и деятельность совместных следственных групп), ст. 556 (конфиденциальность).

Украина выполнила эту часть рекомендации.

Возврат активов. После событий на Майдане и бегства бывшего Президента Виктора Януковича и некоторых его соратников, ЕС и другие юрисдикции заморозили банковские счета и другие активы, принадлежащие высшим государственным чиновникам, которые обвиняются в совершении преступлений в 2010-2013 гг.⁴⁷ Государственная служба финансового мониторинга сообщила в апреле 2014 года, что по ее оценкам было «отмыто» более 77 млрд гривен, она направила запросы в 136 подразделений финансовой разведки по всему миру с целью отследить и заморозить украденные активы, и что США и Великобритания оказывали помощь по возврату украденных активов⁴⁸. В апреле 2014 года в Лондоне прошел международный форум с целью поддержать усилия правительства Украины, направленные на возврат украденных активов⁴⁹.

⁴⁷ См., например: www.euronews.com/2014/02/28/switzerland-austria-and-liechtenstein-freeze-assets-and-bank-accounts-of/, www.theguardian.com/world/2014/mar/06/ukraine-eu-freezes-assets-yanukovich,

⁴⁸ Источник: www.sdfm.gov.ua/print.php?what=news&id=2546&lang=uk&archived=0.

⁴⁹ Источник: www.gov.uk/government/news/ukraine-forum-on-asset-recovery.

В августе 2014 г. ГПУ подписала соглашение с Международным центром по возвращению активов Базельского института управления (ICAR) о предоставлении технической помощи финансовому расследованию и преследованию преступлений, связанных с коррупцией и отмыванием денег. Предполагается, что ICAR будет оказывать поддержку во взаимодействии с иностранными юрисдикциями через неофициальные контакты и официальные каналы взаимной правовой помощи. Также центр будет помогать следователям и прокурорам ГПУ определять местонахождение украденных активов, получать доказательства внутри страны и за ее пределами для обеспечения успешной конфискации активов и, в конечном итоге, их возврата в Украину⁵⁰.

Гражданское общество Украины очень активно поддерживало продвижение расследования соответствующих преступлений и возврат украденных активов, в особенности, общественная организация «Центр противодействия коррупции»⁵¹.

Министерство юстиции и ГПУ сформировали отдельные подразделения по возврату активов. Информация о численности и полномочиях сотрудников этих подразделений отсутствует.

Несмотря на эти и другие меры в данном направлении, ощутимый прогресс в репатриации в Украину незаконных доходов должностных лиц режима Януковича не наметился. Это связано, в первую очередь, с неэффективным расследованием этих дел в Украине, но также может объясняться неэффективными процедурами возврата активов, отсутствием опыта и ресурсов.

Проблема возврата активов, незаконно полученных государственными должностными лицами в результате преступной деятельности не нова для Украины. К примеру, правительство не смогло вернуть активы, украденные в 1990-х годах бывшим премьер-министром Лазаренко, который был осужден в США по обвинению в отмывании денег и совершении других преступлений. В ноябре 2013 года несколько общественных организаций сформировали коалицию в поддержку репатриации активов, полученных Лазаренко преступным путем, и создания специального фонда, который бы направлял возвращенные средства на социальные проекты, не возвращая их в государственную казну, откуда их опять могут украсть⁵².

В целом, возникает вопрос об эффективности процедур и способности ГПУ и других органов власти вернуть украденные активы, а также о механизме управления возвращенными в Украину средствами.

Украина в основном выполнила рекомендацию 2.7.

⁵⁰ Источник: www.baselgovernance.org/news/basel-institute-icar-mandated-assist-ukraine-recovering-yanukovych-assets.

⁵¹ См., например: <http://antac.org.ua/2014/07/scho-robyt-ukrajina-dlya-povernennya-z-za-kordonu-zlochynno-nabutyh-statkiv-eks-posadovtsiv>.

⁵² Источник: <http://antac.org.ua/2013/11/hroshi-lazarenka-mayut-povertaty-neuryadovi-orhanizatsiji>.

Новая рекомендация 2.7.

- *Активизировать работу в области взаимной правовой помощи по коррупционным делам, в особенности, с целью возврата активов, которые предположительно были украдены должностными лицами режима Януковича.*
- *Пересмотреть процедуры, регулирующие вопросы возврата активов, для обеспечения их эффективности и возможности быстрой репатриации украденных активов.*
- *Усилить возможности Генеральной прокуратуры и других органов власти (в особенности, недавно учрежденного Национального антикоррупционного бюро) в вопросах взаимной правовой помощи и возврата активов.*
- *Создать национальный механизм для независимого и прозрачного управления украденными активами, возвращенными из-за рубежа.*

2.8. Правоприменение, толкование и процедуры

Рекомендация по результатам второго раунда 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.*

Продолжить реформу взаимоотношений 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

До реформы 2011 года Закон «О борьбе с коррупцией» включал административные коррупционные правонарушения, которые пересекались с соответствующими уголовными преступлениями. Новый Закон «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», принятый в апреле 2011 года, наказаний за коррупцию больше не предусматривает. Вместо этого, Законом №3207, который вступил в силу 1 июля 2011 года, были внесены изменения в Кодекс административных правонарушений (КоАП): была добавлена новая глава 13-А «Административные коррупционные правонарушения» (статьи 172² - 172⁹).

Две статьи КоАП вызвали особенную озабоченность, поскольку включали правонарушения, аналогичные взяточничеству, предусмотренному Уголовным кодексом Украины. Ст. 172² «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» предусматривала штраф и конфискацию незаконно полученной неправомерной выгоды за нарушение установленных законом ограничений по использованию служебных полномочий в связи с принятием обещания / предложения неправомерной выгоды в размере, не превышающем 2 500 евро (5 000 евро в случае преступления, совершенного при отягчающих обстоятельствах). Ст. 172³ «Предложение или предоставление незаконной выгоды» отражала активную сторону коррупционного деяния. Это деяние рассматривалось как преступление взяточничества только в том случае, если размер превышал указанные выше суммы.

В этом отношении ГРЕКО подчеркнула в Оценочном отчете по Украине по результатам третьего раунда оценивания, что Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию неуклонно требует, чтобы взяточничество, включающее любую неправомерную выгоду, признавались уголовными преступлениями - термин «неправомерное» исключает только выгоду, получение которой разрешено законом, подарки очень низкой стоимости и т.д. «GET убеждена, что это требование не выполняется, поскольку любые коррупционные действия со стоимостью неправомерной выгоды до 4 300 евро считаются простыми административными правонарушениями, ведь эта сумма, вероятно, равна размеру нескольких месячных заработных плат подавляющего большинства государственных служащих в Украине». Таким образом, ГРЕКО рекомендовала принять законодательные меры, необходимые для того, чтобы положения Уголовного кодекса в части, касающейся активного и пассивного взяточничества в публичном секторе, четко включали в себя любую форму (неправомерной) выгоды (в значении Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию) и выгоды, которые имеют низкую цену⁵³.

Ст. 172² и 172³ Кодекса Украины об административных правонарушениях были отменены Законом №221-VII (вступил в силу 18 мая 2013 года).

Тем не менее, в КоАП есть еще одна статья, которая вызывает озабоченность в этом отношении: статья 172⁵ «Нарушение установленных законом ограничений по получению подарка (пожертвования)». Она предусматривает ответственность за нарушение «ограничений» и «запрета» относительно получения подарка (пожертвования) в соответствии с законом. Такие ограничения и запреты определены ст. 8 Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». В частности, согласно части первой ст. 8, должностным лицам запрещается получать подарки от юридических или физических лиц за *«решения, действия или бездействие в интересах дарителя, принимаемые/совершаемые как непосредственно таким лицом, так и при его содействии другими должностными лицами и органами»*. Получение такого подарка аналогично пассивному взяточничеству, поскольку лицо в обмен на выгоду предпринимает определенные действия, бездействует или принимает решение.

Отвечая на вопросы анкеты, правительство заявило, что такой подарок – это то, что даритель презентует по собственной воле, «чтобы доставить удовольствие получателю или сделать для него что-то хорошее и такой дар часто вручается по случаю: какое-то событие, обычай или праздник. Исходя из налагаемого Законом запрета на принятие подарков за принятие определенных решений, выполнение или невыполнение действий, независимо от их ценности, должностное лицо обязано убедиться, что это проявление гостеприимности, а не подкуп. Также следует учесть разъяснения из постановления Пленума Верховного Суда Украины от 26 апреля 2002 г. №5... Согласно пункту 8 постановления, взятка может даваться и получаться и в завуалированной форме – под видом

⁵³ ГРЕКО, Оценочный отчет по Украине по результатам третьего раунда оценивания, Тема I, октябрь 2011 г., §65.

заклучения законной сделки, безосновательного начисления и выплаты заработной платы или премий, неэквивалентной оплаты услуг различного характера. Этот перечень возможных завуалированных форм не исчерпывающий. Таким образом, получение незаконной выгоды может быть завуалировано как дар, что влечет за собой уголовную, а не административную ответственность согласно ст. 368 УК «Принятие предложения, обещания или получение незаконной выгоды должностным лицом». Исходя из вышеизложенного, проблем с применением ст. 172⁵ КоАП и указанной выше статьи УК нет».

Такое объяснение фактически подтверждает, что при обстоятельствах, указанных в ст. 172⁵ КоАП, подарок может быть взяткой и рассматриваться двояко. Между ними не существует четкого различия, что дает правоохранительным органам значительную свободу усмотрения при классификации соответствующего деяния. Согласно ст. 172⁵ вместе со ст. 8 Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», принятый подарок имеет все признаки взятки (неправомерной выгоды в соответствии с уголовным правом): это выгода (получатель оказывается в лучшем положении, чем он был до совершения правонарушения)⁵⁴, она неправомерная (получатель по закону не имеет право на ее получение) и предоставляется в обмен на деяние должностного лица.

Согласно итоговому отчету ОЭСР/СБК за 2009-2012 гг., «неправомерный» подразумевает исключение выгоды, допустимой законом или другими административными процедурами, а также подарки очень низкой стоимости и общественно принятые подарки. Это дает возможность странам разрешать принятие подарков малой стоимости, не превышающей определенную сумму, которые не дарятся в обмен за действие или бездействие со стороны должностного лица. Другими словами, если целью выгоды является оказание влияния на должностное лицо, ее следует классифицировать как «неправомерную», которая влечет соответствующую ответственность⁵⁵.

Более того, статья 8 Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» не уточняет, при каких обстоятельствах вручение подарка запрещено – до или после выполнения служебного действия (охватывая, таким образом, оба момента). Важно также и то, что та же самая статья, в первую очередь, предусматривает другой тип запрещенных подарков, которые не касаются выполнения служебного действия в ответ на подарок или за него (подарок подчиненного). Во-вторых, она четко указывает, какие подарки допустимы (подарки, которые отвечают общепризнанным представлениям о гостеприимстве, если стоимость таких подарков не превышает 50 процентов минимальной заработной платы за однократный подарок, а совокупная стоимость таких подарков, полученных из одного источника в течение года, – одной минимальной заработной платы, и если он не вручается за «решение, действие или бездействие»).

В марте 2013 г. ГРЕКО подняла вопрос о ст. 172⁵ КоАП в третьем дополнительном отчете о выполнении рекомендаций Украиной по результатам совместных первого и второго раундов оценки. Тогда украинские власти заявили, что эта статья не будет отменена (как статьи 172² и 172³), но что «ст. 8 Закона №3206 «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» предусматривает четкое различие между случаями, которые влекут уголовную ответственность, и случаями, когда правонарушитель будет преследоваться в административном порядке. В соответствии с данной статьей, все случаи, когда подарок принимается в обмен на действие или бездействие в интересах дарителя, влекут уголовную ответственность согласно положениям о взяточничестве УК Украины. **Административная ответственность по ст. 172⁵ КоАП предусмотрена в одном единственном случае, когда лицо нарушает установленный законом**

54 Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), §37; <http://conventions.coe.int>.

55 Итоговый отчет ОЭСР/АКС за 2009-2013 гг., вышеприведенный, стр. 55.

запрет на принятие подарков без определенной цели от одного из его подчиненных. ГРЕКО осталось довольна объяснениями относительно ст. 172⁵ КоАП и призвала правительство Украины распространить их среди должностных лиц с тем, чтобы четко дать понять, что принятие дара в обмен на действие или бездействие в интересах дарителя будет преследоваться как уголовное преступление⁵⁶.

Тем не менее, с такими объяснениями властей Украины сложно согласится. Исходя из формулировки ст. 8 Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», получение подарка от подчиненных действительно запрещено, но это второй тип запрещенных подарков, тогда как первый четко обозначен следующим образом: получение подарка за действие или бездействие в интересах дарителя. Следовательно, нет четкой грани между административной ответственностью за получение запрещенного подарка и уголовной ответственностью за пассивное взяточничество.

В приложении 2 приведены статистические данные о количестве административных взысканий, примененных к разного рода коррупционным преступлениям.

Таким образом, Украина выполнила эту часть рекомендации только частично.

Эта проблема будет решена после вступления в действие нового Закона «О предотвращении коррупции» в конце апреля 2015 г. В главу КоАП, посвященную вопросам административных коррупционных правонарушений, будут внесены изменения (см. полный текст в приложении), и из Кодекса будет удалено соответствующее правонарушение (получение запрещенного подарка), что будет полностью соответствовать рекомендации мониторинга СПД.

Кроме того, рассмотреть необходимость снижения количества органов, имеющих полномочия по применению административных санкций, и четко разделить их полномочия в данной области

До внесения изменений в 2013 году следующие органы были «специально уполномоченными субъектами в сфере противодействия коррупции» согласно статьи 5 Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (включая полномочие по привлечению к административной ответственности за коррупционные правонарушения): органы прокуратуры, специальные подразделения по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел Украины, подразделения налоговой милиции, подразделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Службы безопасности Украины, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, подразделения внутренней безопасности Таможенной службы.

Вследствие поправок, внесенных в мае 2013 г. (Закон № 224-VII, вступил в силу 9 июня 2013 г.), из перечня были исключены налоговая милиция, Военная служба правопорядка в Вооруженных Силах Украины, подразделения внутренней безопасности Таможенной службы.

К административной ответственности за коррупцию привлекают суды на основании так называемых административных протоколов, составляемых вышеупомянутыми «специально уполномоченными субъектами».

При этом положения о полномочиях этих субъектов по составлению административных протоколов и направлению их в суд для принятия решения о наложении административного взыскания за

⁵⁶ ГРЕКО, Третий дополнительный отчет о выполнении Украиной рекомендаций по результатам общих 1-го и 2-го раундов оценивания, 22 марта 2013 г., цитировано выше, стр. 6.

коррупцию остаются в Кодексе Украины об административных правонарушениях, который является основным законодательным актом по этим вопросам. Благодаря изменениям, внесенным в мае 2014 г., эта проблема была решена: полномочия налоговых органов и военной службы правопорядка, связанные с административными коррупционными правонарушениями, были упразднены.

Дальнейшие изменения в этой связи были приняты в феврале 2015 года (законопроект [№1660-д](#)). Они предусматривают, что СБУ и органы прокуратуры также будут лишены этих полномочий, закрепляя их за новым Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции. Эти изменения вступят в силу в апреле 2015 года. Это позитивное решение.

Эту часть рекомендации Украина выполнила в полной мере.

Украина полностью выполнила рекомендацию 2.8.

Новые вопросы

Доступ к финансовой информации. Наличие доступа у правоохранительных органов к банковским и другим финансовым данным – это важная часть эффективного уголовного расследования, в особенности финансовых преступлений. Украинское законодательство (УПК, Закон «О банках и банковской деятельности», Закон «О депозитарной системе») дает возможность получения такой информации по запросу следственных органов. Данные о юридических лицах и физических лицах-предпринимателях могут быть получены без распоряжения суда на основании письменного запроса, но только в отношении конкретных лиц и за конкретный период времени. Информацию о физических лицах можно получить на основании распоряжения суда (следственного судьи).

Проблема, которая была упомянута во время визита в страну, связана с определением местонахождения счетов подозреваемого/обвиняемого в конкретных банках или других финансовых учреждениях. Для получения такой информации, если о ней ничего не известно из материалов дела, правоохранительный орган должен направить запрос во все банки на основании распоряжения суда (только налоговые органы имеют право непосредственно запрашивать информацию о существовании счетов в банках). Установление факта владения лицом счета – это первый шаг на пути возможного замораживания и изъятия соответствующих активов. Таким образом, процедура должна быть упрощена, чтобы дать правоохранительным органам возможность определить перечень счетов лица (без получения доступа к более детальной информации).

В ряде стран ЕС существует успешная практика, которая может применяться и в Украине. По меньшей мере 7 стран-членов ЕС сформировали **централизованные реестры банковских счетов** (Хорватия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Румыния и Словения)⁵⁷. Такой подход также обеспечит соблюдение обновленной рекомендации 31 ФАТФ (полномочия правоохранительных и следственных органов): «... Страны также должны обеспечить наличие эффективных механизмов, позволяющих определить, владеет ли или контролирует счета юридическое или физическое лицо».

⁵⁷ См. Отчет Европола о создании централизованных банковских реестров в качестве эффективного инструмента финансовых расследований и возврата активов, декабрь 2012 г., доступен по адресу: [http://sna.just.ro/Portals/0/Report%20on%20the%20establishment%20of%20centralised%20bank%20account%20registers%20\(2\).pdf](http://sna.just.ro/Portals/0/Report%20on%20the%20establishment%20of%20centralised%20bank%20account%20registers%20(2).pdf). См. также направленное Европейскому парламенту и Совету коммюнике Европейской Комиссии о «Доходах от организованной преступности: обеспечение принципа «преступление себя не оправдывает», COM/2008/0766 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0766>.

Таким образом, Платформа возврата активов, возглавляемая совместно Генеральным директором внутренних дел Европейской комиссии и Европолом, рекомендовала в 2012 году:

- каждая страна должна рассмотреть возможность формирования национального единого реестра банковских счетов. Реестр должен вестись компетентным органом государственной власти (национальный орган надзора в финансовом секторе, центральный банк, налоговая служба или другой орган);
- в едином реестре банковских счетов должны содержаться все данные финансовых отношений банков с клиентами, в том числе все виды банковских счетов (текущие, накопительные, корреспондентские счета, все финансовые продукты, займы, ипотеки и банковские сейфы). Эти данные должны включать информацию о личности владельца счетов, номер счета, наименование банка, даты открытия и (где применимо) даты закрытия счетов. Также в нем должны быть данные об уполномоченных на подпись лицах и бенефициарных владельцах;
- в информации, предоставленной правоохранительным органам из единого реестра банковских счетов, не должно быть подробностей транзакций или остатков на счетах, за исключением случаев. Основная цель - быстро идентифицировать банковские счета в ходе финансового расследования и, если уместно, получить судебное распоряжение о заморозке банковского счета или доступ к соответствующим финансовым транзакциям по счету;
- правоохранительные органы должны также иметь доступ к реестру без необходимости получения предварительного разрешения судебных органов.

Таким образом, Украине рекомендовано сформировать такой единый реестр банковских счетов, доступ к которому будет открыт для следственных органов без предварительного разрешения суда.

Еще одним вопросом, поднятым для обсуждения в ходе работы на местах, стал доступ следственных органов к базам данных таможенных и налоговых органов. Прямого доступа к такой информации на данный момент нет, что существенно препятствует эффективному расследованию.

Следует отметить, что дополнительные поправки, принятые в феврале 2015 года, расширили полномочия Национального антикоррупционного бюро в отношении доступа к финансовым данным. В соответствии с поправками, будет внедрена новая следственная мера мониторинга банковских счетов, на основании чего банки будут обязаны информировать НАБ о транзакциях по определенным счетам до их проведения (или сразу же после, если иначе не представляется возможным). Применение этой меры требует распоряжения суда. Согласно Закону о НАБ, у этого органа также будет непосредственный доступ к базам данных и информационным банкам центральных органов власти и органов местного самоуправления.

Правоприменение

В Украине существует сильное восприятие отсутствия политической воли украинских властей должным образом обеспечить уголовное преследование коррупции. Так же полагают и те, которые считают, что единственной причиной, по которой прокурор будет преследовать коррупцию, это давление со стороны СМИ, когда возникает ощущение, что государственные чиновники действуют безнаказанно. Возникает впечатление, что принятие законов, криминализирующих коррупцию, превышает политическую волю по обеспечению их соблюдения. Более того, общественность убеждена, что политическая воля для преследования коррупционеров среди членов оппозиции или бывших государственных чиновников намного сильнее, чем политическая воля для преследования коррупции в правящей партии и действующем правительстве.

Принятые законодательные акты – это отражение политической воли, однако настоящим мерилom такой воли является способность властей следовать этим законам честно, справедливо и последовательно. Жажду общественности преследовать коррупционеров по закону можно насытить только благодаря последовательному и прозрачному исполнению антикоррупционных законов, а не только путем их принятия.

Такое восприятие распространено широко и подтверждается официальной статистикой и недостатком ощутимых результатов уголовного преследования высокопоставленных чиновников. К сожалению, ситуация не претерпела существенных изменений после событий на Майдане и свержения авторитарного правительства бывшего президента Януковича, который сам укрывается от правосудия в России.

Целью антикоррупционных расследований, в основном, являются чиновники низшего и среднего звена (см. статистику ниже) или служащие органов местного самоуправления. Также активно преследуются в судебном порядке лица, представляющие частный сектор экономики.

Таблица 12. Уголовное преследование за коррупцию публичных служащих в 2013-2014 гг.

Субъекты коррупционных преступлений	Кол-во дел, переданных в суд	
	2013	2014 (январь - ноябрь)
Государственные служащие:		
1-й и 2-й категории (самый высокий уровень)	2	2
3-й категории	23	3
4-й категории	31	23
5-й - 7-й категории	245	225
Депутаты областных советов	1	1
Депутаты сельских и городских советов	21	10
Должностные лица органов местного самоуправления:		
1-й и 2-й категории (самый высокий уровень)	0	1
3-й категории	8	4
4-й категории	80	89
5-й - 7-й категории	74	51
Лица, предоставляющие услуги публичного характера (нотариусы, аудиторы, адвокаты и т.д.)	96	78
Руководители частных компаний	290	252

Источник: статистика Генеральной прокуратуры Украины.

Еще одной проблемой реализации законов является мягкость мер наказания, налагаемых на обвиненных в коррупции должностных лиц. Зачастую суд освобождает таких лиц условно, назначает меры наказания ниже минимума, предусмотренного санкцией статьи УК, освобождает их после недолгого заключения или на начальном этапе налагает наказания, не связанные с лишением свободы. По мнению экспертов, высказанному в ходе визита в страну, только четверть дел по фактам коррупции передается в суд с обвинительным актом, и лишь малая часть из них заканчивается обвинением с «реальными» сроками заключения. См. соответствующую статистику в приложении к отчету.

В октябре 2014 года Верховная Рада внесла поправки в Уголовный кодекс (законом о Национальном антикоррупционном бюро), чтобы исправить такую политику мягких наказаний. В соответствии с изменениями, была добавлена категория коррупционных преступлений, которые в настоящий момент исключены из ряда положений о различного рода освобождениях от ответственности или наказания. Эти изменения достойны похвалы.

Как указано в разных частях настоящего отчета, коррупция в Украине – всепроникающее явление, присутствующее на всех уровнях. Она часто характеризуется пирамидальными схемами, которые ведут к должностным лицам самого высокого ранга. Благодаря активной позиции СМИ и гражданского общества регулярно становятся известной заслуживающая доверие информация о подозрениях в коррупции, однако в большинстве случаев правоохранные органы оставляют ее без внимания. Ниже приведены примеры самых громких дел, которые были достоянием общественности, но не рассмотрены правоохранными органами Украины. Перечень был составлен во время режима Януковича, однако с момента свержения его правления в феврале 2014 года был достигнут лишь незначительный прогресс в расследовании и уголовном преследовании приведенных ниже и других дел, а также наказании чиновников за соответствующие коррупционные преступления и преступления, связанные с коррупцией.

- *Дело о Межигорье*. Тогдашний президент Янукович проживал в резиденции «Межигорье» за пределами столицы. Резиденцию, которую ранее использовали для иностранных делегаций, Виктор Янукович арендовал во времена своего премьерства в 2002-2004 гг. и 2007 г. Она была приватизирована (не за денежные средства, а в обмен на несколько ветхих зданий в Киеве) с предполагаемыми нарушениями. Частная собственность была оформлена на основании «заказных» судебных решений. Владельцы резиденции менялись несколько раз, но было очевидно, что бенефициарным собственником оставался тогдашний президент Янукович. Чтобы как-то объяснить использование резиденции президентом, его администрация взяла в аренду для него несколько помещений на территории Межигорья, а арендная плата уходила оффшорным компаниям, который, по словам журналистов, контролировались лицами, связанными с семьей Виктора Януковича. В целом, резиденция занимает площадь 137 га и включает несколько зданий, реконструированных и роскошно обставленных на сумму около \$75-100 млн. Такой роскошный стиль жизни не мог финансироваться за счет официального дохода президента Януковича. Дело о Межигорье было детально описано журналистами, занимающимися расследованиями в различных СМИ (особенно онлайн-изданием «Украинская правда»).⁵⁸ Аналогичные подозрения в захвате собственности прозвучали в отношении земельных участков в районе села Сухолучье, которые предположительно были переданы под контроль компаниям, стоящим за сделками по Межигорью, и использовались президентом как собственные охотничьи угодья.⁵⁹ После Евромайдана Межигорье было сначала национализировано на основании постановления Верховной Рады (что с юридической точки зрения представляет собой сомнительный способ экспроприации чьей-либо собственности) и, в конце концов, изъято до завершения расследования против Януковича и его ближайшего окружения.

⁵⁸ См., в частности: «Янукович, роскошная резиденция и денежный след, ведущий в Лондон», Open Democracy, июнь 2012 г., www.opendemocracy.net/od-russia/serhij-leschenko/yanukovych-luxury-residence-and-money-trail-that-leads-to-london; «Секреты Межигорья», Украинская правда, июнь 2012 г., <http://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/4fce2d5d5aa10>; «Почему Янукович никогда бы не подписал соглашение с ЕС», Kyiv Post, декабрь 2013 г., www.kyivpost.com/opinion/op-ed/why-yanukovych-could-never-sign-an-eu-deal-333115.html; «Олигархи держат ключи от рычагов власти Януковича», Financial Times, декабрь 2013 г., <http://www.ft.com/cms/s/0/78d02720-60e8-11e3-916e-00144feabdc0.html>; <http://yanukovich.info/>; «Тревожный сигнал. Раунд 2: защита демократии в Украине», Freedom House, июль 2012 г., стр. 15, www.freedomhouse.org/report/special-reports/sounding-alarm-round-2-protecting-democracy-ukraine.

⁵⁹ См. журналистское расследование Forbes Ukraine: <http://forbes.ua/nation/1337281-rassledovanie-mezhigore-2-v-lesah-kievskoj-oblasti>.

- *Дело о "вышке Бойко"*. В 2011 году газета «Зеркало недели» сообщила⁶⁰ о возможной фиктивной закупке буровой вышки государственной компанией «Черноморнефтегаз»⁶¹. По имеющимся сведениям, двумя аффилированными компаниями, участвовавшими в тендере о закупке вышки, были две «прокладочные» компании, формальное руководство которыми осуществляли два гражданина Латвии. Одна из компаний (зарегистрированная в Лондоне Highway Investment Processing LLP) выиграла тендер, предложив \$400 млн, тогда как реальная стоимость производителя (Keppel Corporation из Сингапура) за эту же вышку составляла \$248,5 млн. Президент Янукович поручил СБУ заняться этой сделкой, но расследование ничего не показало⁶². В декабре 2014 года Генеральный прокурор Виталий Ярема заявил, что обвинительный акт по этому делу будет скоро направлен в суд⁶³.
- *Дело об аренде вертолета для президента*. В 2011 году ООО «Центравиа» сдала в аренду без проведения открытого тендера вертолет Augusta-139 и самолет Falcon-900 государственной авиационной компании «Украина» за 7,5 млн гривен (\$937,5 тыс.) и 8 млн гривен (\$1 млн) соответственно. Оба транспортных средства предназначались для перевозки президента Януковича. Среди учредителей и директоров ООО «Центравиа» были те же лица, которые контролировали ООО «Танталит». Последнее до недавнего времени владело резиденцией «Межигорье» и его собственником, как предполагали СМИ, был экс-президент Янукович.⁶⁴ Из расследований журналистов стало ясно, что вертолет формально прошел таможенную очистку и зарегистрирован Госавиаслужбой только два года назад (в июле 2013 г.), после начала эксплуатации президентом.⁶⁵
- *Чемпионат Европы по футболу «Евро-2012»*. В июле 2010 года Верховная Рада Украины исключила из Закона «О государственных закупках» положения о закупках в рамках подготовки и проведения Чемпионата Европы по футболу, который Украина принимала совместно с Польшей в 2012 году (Евро-2012). Закупки для этих целей регулировались

⁶⁰ «Вышка для Бойка», май 2011 г., http://gazeta.dt.ua/POLITICS/vishka_dlya_boyka.html; «СБУ в помощь», июнь 2011 г., http://gazeta.dt.ua/POLITICS/sbu_v_pomich.html; «Вышка всевластия», сентябрь 2011 г., http://gazeta.dt.ua/POLITICS/vishka_vsevladdya.html; «Две вышки «Нефтегаза», октябрь 2011 г., http://gazeta.dt.ua/POLITICS/dvi_vishki_naftogazu_yunona_i_avos.html; и др. См. также: «Сделка Украины о покупке буровой вышки: толстые коты становятся жирнее?», июнь 2011 г., Open Democracy, www.opendemocracy.net/od-russia/natalia-sedletska/ukraine-oil-rig-deal-fat-cats-getting-fatter; <http://forbes.ua/nation/1343220-rassledovanie-klan-kacub-poveliteli-tenderov>.

⁶¹ Другие обвинения в коррупции в «Черноморнефтегазе» см.:

<http://nashigroshi.org/2013/11/15/litopys-chornomornaftohazu>.

⁶² См. также другие сообщения по этому делу: «Выплыла на поверхность крупная система украинского правительства по отмыванию денег», июнь 2011 г., Business New Europe, www.bne.eu/story2713; «Латвийский след в афере «Черноморнефтегаза», репортаж телеканала TVi, www.youtube.com/watch?v=BKyAJLhiSdA; «Возникает больше вопросов по мере того, как становятся известными новые подробности сделки Нефтегаза по покупке буровой вышки», сентябрь 2013 г., Business New Europe, www.bne.eu/story5297.

⁶³ Источник: www.5.ua/ukrayina/yarema-poobicyav-skore-zakinchennya-rozslidyvannya-spravi-pro-vishki-boika-64185.html.

⁶⁴ «Тайна вертолета Януковича сокрыта в Межигорье», июль 2011 г., Украинская правда, www.pravda.com.ua/articles/2011/07/20/6405659; «Янукович летает уже на двух вертолетах Augusta и одним самолетом Falcon за 8 миллионов», май 2012 г., Nashi Groshi, <http://nashigroshi.org/2012/05/28/yanukovyh-litaje-vzhe-dvoma-vertolotamy-agusta-i-odnym-litakom-falcon-za-8-miljoniv>.

⁶⁵ Источник: <http://nashigroshi.org/2014/01/10/yanukovyh-dva-roky-litav-na-nezarejestrovanomu-ta-nerozmytnenomu-vertoloti-agusta>.

специальным законом по Евро-2012, который предусматривал, что все подобные закупки «могут» осуществляться у одного участника без конкурсной процедуры по решению специального органа, сформированного для подготовки и проведения Евро-2012. Результатом этого стала значительное увеличение расходов соответствующей закупки и заключение контрактов с компаниями, связанными с государственными чиновниками, включая тогдашнего вице-преьера, ответственного за подготовку Чемпионата. Такие подозрения высказывались многочисленными СМИ и НГО в своих анализах.⁶⁶ В октябре 2012 года Счетная палата Украины пришла к выводу, что «огромный сегмент экономики, связанный с подготовкой и проведением чемпионата Евро-2012 по футболу в Украине, законодательно удален из прозрачной, конкурентной среды. Процедуры определения стоимости выполнения работ, цен на товары и выбора участников закупок... были фактически бесконтрольными. Такое положение дел порождает злоупотребления государственными средствами, их незаконное и неэффективное использование. ... Фактически последний протокол заседания Комиссии по согласованию применения процедуры закупки у одного участника (на нужды Евро-2012) датирован 24.07.2012, то есть после окончания Чемпионата Европы. ... Проверкой установлено, что ни по одной согласованной Агентством процедуре (у одного участника) не было предоставлено мотивированного обоснования. ... Агентством без надлежащих обоснований предоставлено 304 согласования относительно возможности применения закупки у одного участника за счет государственных средств на общую сумму 18 855,0 млн грн. (около 1,8 млрд евро) и 590 000 евро».⁶⁷

- **Закупка медикаментов.** В марте 2012 года общественные организации, защищающие права пациентов, заявили о завышении в 1,5-3 раза стоимости медицинских препаратов, которые были закуплены Министерством здравоохранения и Государственной пенитенциарной службой по государственным программам финансирования. Утверждалось, что родственные компании (зачастую посредники) принимают участие в закупках и что они связаны с государственными чиновниками, которые принимают решения, в том числе с министром и другими высокопоставленными должностными лицами Министерства здравоохранения.⁶⁸ В

⁶⁶ Среди прочих см.: «Расходы Украины на ЧЕ стремительно растут из-за увеличения числа подкупов», Bloomberg News, www.bloomberg.com/news/2012-05-24/ukraine-soccer-costs-soar-as-graft-increases-chart-of-the-day.html, www.pravda.com.ua/news/2012/05/28/6965486; www.radiosvoboda.org/content/article/24615886.html; www.pravda.com.ua/articles/2011/01/17/5796400; www.pravda.com.ua/articles/2011/01/19/5805829, www.pravda.com.ua/articles/2011/01/18/5801389; www.epravda.com.ua/publications/2012/05/14/323440; www.theguardian.com/football/2012/jun/20/euro-2012-corruption-allegations-ukraine; www.independent.co.uk/news/world/europe/after-the-final-whistle--ukraines-dark-future-corruption-7899904.html; www.playthegame.org/news/detailed/ukraines-euro-2012-preparations-rife-with-corruption-and-overspending-5394.html; www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/05/ukraine-and-euro-2012.

⁶⁷ Источник: <http://nashigroshi.org/2013/05/13/17-pokraschen-tenderiv-chasiv-yanukovycha>, www.epravda.com.ua/publications/2013/05/19/374879. Отчет Счетной палаты: http://issuu.com/vitaliyshabunin/docs/zvit_rahunkovoyi_po_tenderah.

⁶⁸ См. отчет НГО: <http://nikorupciji.org/2013/06/20/analychna-zapyska-z-pryvodu-faktiv-koruptsiji-pry-zdijsnenni-derzhavnyh-zakupivel-likarskyh-zasobiv-v-2012-2013-rr>; <http://gazeta.dt.ua/internal/indar-epohi-simeynoyi-medicini-.html>; <http://newsinfo.inquirer.net/223199/ukraine-corruption-blamed-for-aids-non-treatment>; http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/korotka_politekonomiya_medichnih_derzhakupivel.html, http://gazeta.dt.ua/POLITICS/medichni_tenderi-2012_bude_deshevo_ale_seredito.html, http://gazeta.dt.ua/HEALTH/like_dlya_donbasu_zalishititsya_mae_tilki_odin.html; <http://gazeta.dt.ua/internal/smert-vid-vakcini-chi-bude-vikrito-zlochinnu-aferu-minzdorov-ya.html>. См. также отчет Счетной палаты www.ac-

2014 году также звучали обвинения в коррупции в Министерстве и срыве программ закупки медикаментов.⁶⁹ В результате в декабре 2014 года было принято решение для закупки определенных лекарств привлечь иностранные организации (ЮНИСЕФ, ВОЗ и др.).⁷⁰

- *Дело о компании «Актив Солар ГмбХ».* «Актив Солар ГмбХ» – зарегистрированная в Австрии компания, бенефициарным собственником которой, по заявлениям СМИ, был Андрий Ключев, бывший первый вице-премьер Украины и экс-глава секретариата СНБО. В 2010-2011 гг. Ключев занимал должность главы Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, которая принимала решения о направлении средств Государственного бюджета на инвестиционные проекты (за счет финансирования процентных выплат по кредитам, привлеченным компаниями, реализующими инвестиционные проекты). Около 372 млн грн. было передано предприятиям, контролируемым оффшорными компаниями, которые, как предполагалось, были связаны с самим г-ном Ключевым или членами правящей партии. Более 200 млн грн. было направлено ОАО «Завод полупроводников», который контролируется упомянутой выше «Актив Солар».⁷¹
- *Дело о «ЕДАПС».* Частная компания «Единая государственная автоматизированная паспортная система» (Єдина державна автоматизована паспортна система, ЄДАПС - укр.) в течение нескольких лет была единственным поставщиком органам власти документов, используемых для изготовления различных идентификационных документов. Согласно многочисленным заявлениям СМИ, цены на услуги компании были завышены, большинство контрактов получены не на конкурсной основе, учредители компании даже зарегистрировали авторское право на изображение государственных символов (и использование названия «Украина» на документах) и получали плату за их использование на официальных документах, а компания могла лоббировать через связанных народных депутатов (в основном, Василя Грицака) внесение изменений в законодательство для расширения использования в различных документах дорогих технологий, которыми она владела. Хотя в 2013 году многие из этих схем были пресечены, уголовное дело возбуждено не было (более того, в апреле 2013 г. господин Грицак был назначен заместителем главы Миграционной службы, которая занимается выдачей документов в Украине).⁷² В 2014 году министр внутренних дел признал, что его ведомство ежегодно теряло сотни миллионов гривен из-за коррупционных сделок с ЕДАПС.⁷³

rada.gov.ua/doccatalog/document/16741950/Tuberkulez_2013.pdf; отчет СМИ о закупке карет скорой помощи Министерством в 2013 году: <http://nashigroshi.org/2013/11/03/shvydka-bohatyrova>.

⁶⁹ См., например: http://dt.ua/UKRAINE/korupciya-v-moz-prizvodit-do-podorozhchannya-importnih-likiv-vdvichi-brodskiy-145588_.html, www.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/moz-provaliv-zakupivlyu-likiv-2014-roku,

⁷⁰ Источник: http://ukr.lb.ua/news/2014/12/09/288740_ukraina_peredast_oon_zakupivlyu.html.

⁷¹ См. сообщения СМИ: «370 миллионов государственной поддержки для двух донецких семей», Украинская правда, www.pravda.com.ua/articles/2010/11/12/5565415; «Оффшорная крыша Януковича и Ключева», Украинская правда, <http://eastbook.eu/en/2012/01/material-en/news-en/serhyi-leshchenko-tax-haven-of-yanukovych-and-kluyev> (оригинал статьи на украинском: www.pravda.com.ua/articles/2011/10/21/6693989).

⁷² Среди прочих см. сообщения СМИ: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/otmena_gologramm_v_rukah_yanukovicha.html, http://gazeta.dt.ua/internal/vidkit-yedapsa-_.html, <http://nashigroshi.org/2011/12/19/moskal-prochytav-sche-odnu-novynu-nh-znajshov-70-miljoniv>, www.epravda.com.ua/publications/2013/03/13/365479, www.epravda.com.ua/publications/2013/07/24/386615.

⁷³ Источник: www.pravda.com.ua/news/2014/12/1/7045983.

- *Коррупция в сфере обороны.* СМИ неоднократно сообщали о множестве коррупционных схем, используемых при закупках в секторе обороны, торговле оружием, использовании субъектов хозяйствования, контролируемых Министерством обороны, приватизации собственности Вооруженных Сил (в том числе земельных участков).⁷⁴
- *Возмещение НДС⁷⁵.* Многие годы компании в Украине могли возвращать НДС, на что они имели право по закону, только через подкуп или политические связи.⁷⁶ Эта практика продемонстрирована на примере нижеследующего случая. В декабре 2013 года Министерство юстиции США заявило, что Alfred C. Toepfer International Ukraine Ltd. (ACTI Ukraine), дочерняя компания Archer Daniels Midland Company (ADM), призналась в федеральном суде штата Иллинойс в сговоре и нарушении Закона США «О борьбе со взяточничеством со стороны физических и юридических лиц-резидентов США на территории иностранных государств» (FCPA) и согласилась уплатить штраф в размере \$17,8 млн. В соответствии с пунктами обвинения, в 2002-2008 годах ACTI Ukraine, украинский трейдер и продавец продуктов питания, совместно с Alfred C. Toepfer International G.m.b.H. (ACTI Hamburg, также дочерняя компания ADM) платили третьим лицам для передачи взяток украинским чиновникам с целью возмещения НДС. Обвинение утверждало, что в целом, ACTI Ukraine и ACTI Hamburg заплатили около \$22 млн двум поставщикам. Почти вся эта сумма предназначалась для передачи украинским чиновникам за право получить возмещение НДС на сумму более \$100 млн. Это позволило ACTI Ukraine и ACTI Hamburg получить почти \$41 млн.⁷⁷ В своем иске против ADM Комиссия по ценным бумагам и биржам США описала одну из схем: дочерние компании (ACTI Ukraine и ACTI Hamburg) «завышали стоимость контрактов с украинской транспортной компанией, чтобы выплачивать денежные средства украинским чиновникам». В другой схеме «дочерние компании создавали мошеннические договоры страхования со страховой компанией, предусматривающие вымышленные премии, которые передавались чиновникам». Взятки составляли, в целом, 18-20% от суммы НДС к возмещению. Предполагалось, что ситуация изменится к лучшему с 2011 года, когда был принят новый Налоговый кодекс, предусматривающий автоматический возврат НДС. Тем не менее, СМИ

⁷⁴ Среди прочих см. сообщения СМИ: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/boevye_svini_salamatina.html, <http://gazeta.zn.ua/internal/est-takaya-professiya-rodinu-zachischat-.html>, http://gazeta.zn.ua/POLITICS/eta_pochti_detektivnaya_istoriya_nachalas_esche_v_bytnost_ministrom_ob_orny_mezhelya_i_zavershilas_u.html, <http://zn.ua/PROJECTS/karman.html>.

⁷⁵ «Украина ввела НДС в 1992 году вместо существовавшего еще в Советском Союзе налога с оборота. Ставка налога составляет 20% и будет снижена до 17% в 2014 г. В 2012 году НДС составлял 31,2% доходов Госбюджета и, следовательно, был самым важным налогом. Как и во всех странах с НДС, экспорта в Украине облагается НДС по ставке 0% во избежание двойного налогообложения экспортеров. Но при этом пока отсутствует полное и своевременное возмещение НДС. Несмотря на введение автоматического возмещения НДС, что негативно сказывается на положении украинских экспортеров на мировых рынках. Во все время своего существования НДС традиционно критиковали за низкую эффективность и плохое администрирование». («НДС в Украине: будут ли другие косвенные налоги работать лучше?», Александра Бетлий, Рикардо Гуччи, Роберт Кирхнер, Немецкая консультативная группа, Институт экономических исследований и политических консультаций, март 2013 г., www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2013/PP_02_2013_en.pdf).

⁷⁶ См. описание на 2010 г.: «Проблема возмещения НДС: поиск устойчивого решения на будущее», Немецкая консультативная группа, Берлин/Киев, июль 2010 г., www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/2010/PB_02_2010_eng.pdf.

⁷⁷ Департамент юстиции США, пресс-релиз «Дочерняя компания ADM призналась в нарушении закона о борьбе с коррупцией за рубежом», 20 декабря 2013 г. Источник: www.justice.gov/opa/pr/2013/December/13-crm-1356.html.

сообщали, что по состоянию на июль 2013 года задолженность государства по возмещению НДС составляла 4,5 млрд гривен и еще 11 млрд грн., подлежащих возмещению, оспаривались в судах. Антикоррупционные гражданские организации утверждали, что НДС возмещался вручную и в 2014 году продолжала существовать практика дачи взяток в обмен на возврат НДС.⁷⁸

- «Отмывание» денежных средств. В СМИ прозвучали подозрения о том, что несколько бывших высокопоставленных чиновников и их родственников (включая сына бывшего премьер-министра Олекся Азарова, экс-президента Януковича и его семью, братьев Андрия и Сергея Ключевых – первый был вице-премьер-министром и секретарем СНБО, второй – народным депутатом) использовали иностранные юрисдикции для отмывания коррупционных доходов, в частности через Австрию, Лихтенштейн, Германию и Великобританию. Предположительно, существовало несколько подставных компаний для сокрытия бенефициарных владельцев множества активов.⁷⁹

После смены руководства страны в феврале 2014 года значительно возросло число опубликованных отчетов и исследований, посвященных вопросам системной коррупции. Представители различных секторов экономики подробно рассказывали о существовавших ранее коррупционных схемах. Некоторые из них описаны в главе 3.9 и продолжают действовать. В числе прочего:

- в феврале 2014 года заместитель председателя Федерации работодателей Украины заявил, что до 50% оборота компаний уходило на коррупцию; только в основных коррупционных секторах ежегодно выплаты с целью подкупа составляли более 160 млрд грн. Откаты в сфере государственных закупок составляли 15-50% от стоимости контракта, для возмещения НДС – 30-35% (ежегодный коррупционный «рынок» в области взимания налогов составлял более 40 млрд грн.) В таможене на практике только 50% таможенных сборов уходило в государственный бюджет, а оставшиеся средства направлялись теневым посредникам для обеспечения быстрой и гладкой таможенной очистки (ежегодный коррупционный «рынок» в таможене оценивается в размере более 40 млрд грн.) В торговле зерном (один из основных сырьевых товаров Украины) требовалось ежегодно выплачивать различным инспекциям более 5 млрд грн.⁸⁰
- В марте 2014 года ассоциация аграрного бизнеса сделала официальное заявление, в котором подробно описала существовавшие коррупционные схемы. Среди них: 1) государственные субсидии сельскохозяйственным компаниям распределяются только за взятки (где откат составляет 15-20% субсидии, а общая сумма таких субсидий составила

⁷⁸ «Автоматического возмещения НДС нет, иначе в этой сфере были бы большие задолженности», - заявил Виталий Шабунин, руководитель Центра противодействия коррупции. - «На практике для возврата НДС нужно давать откаты в размере 20-40% от суммы НДС к возмещению». См.: «Американские прокуроры выявили факты коррупции по возврату НДС в Украине», 26 декабря 2013 г. www.kyivpost.com/content/business/us-prosecutors-expose-ukraines-corruption-in-vat-refund-payments-2-334308.html. См. также другие показания о существующих практиках возврата НДС: <http://ua.korrespondent.net/journal/1611215-korrespondent-tri-zapovitni-bukvi-nepovernennya-pdv-stae-odnoyu-z-osnovnih-problem-ukrayinskoyi-ekono>. См. также http://business-tv.com.ua/news/ekonomist_u_vibori_pidpriemstv_yakim_povertayut_pdv_e_koruptsiini_riziki-114.html

⁷⁹ См. обобщенные обвинения на основании предыдущих сообщениях СМИ: <http://yanukovich.info/uk/rejnhard-proksh>. См. также отдельный отчет по братья Ключевым: <http://nashigroshi.org/2013/12/26/pavutyynya-klyujevyh-chastyna-1>. См. также: «Час расплаты для Семьи Януковича», Андрес Аслунд, Институт мировой экономики Петерсона, декабрь 2013 г., www.piie.com/blogs/realtime/?p=4162.

⁸⁰ Источник: <http://fru.org.ua/ua/events/biznes-ostannimy-rokamy-buv-zmushenyi-viddavaty-na-khabari-do-50protsent-vid-svoikh-ovorotiv-fru>.

1 млрд грн. в 2013 году); 2) обязательная сертификация экспортируемого зерна – для ускорения получения необходимых разрешений необходимо уплатить до 100 грн. за каждую тонну продукции (в 2013 году было экспортировано 30 млн тонн); 3) обязательный технический осмотр сельскохозяйственной техники, осуществляемый лицензионными центрами (ежегодная сумма взяток составляет порядка 150 млн грн.); 4) регистрация договора аренды земельного участка (до 1000 грн. необходимо уплатить по каждой сделке, ежегодно заключается около 1 млн договоров).⁸¹

- В марте 2014 г. на встрече с членами правительства Конфедерация строителей Украина заявила, что ежегодно коррупция обходится сектору до 20 млрд грн.: доля взяток в каждом квадратном метре застройки составляет до 10-15% его стоимости. Представители отрасли предоставили подробную информацию о коррупционных «тарифах».⁸²

Приведенный выше список коррупционных схем и коррупции на высшем уровне далеко не полный. В ходе визита в страну собеседники подтвердили, что при новом руководстве, которое пришло к власти в 2014 году, многие коррупционные схемы остались прежними или видоизменились.⁸³ Детальное и очень беспокоящее описание коррупции, которая вроде бы существует в органах власти после Майдана, представлена в журналистских материалах⁸⁴. Это признал даже Генеральный прокурор⁸⁵. Гражданские активисты объясняли это в большой мере именно бездеятельностью Генеральной прокуратуры и лично Генерального прокурора⁸⁶.

Новая рекомендация 2.8.

- ***Рассмотреть возможность создания централизованного реестра банковских счетов, в том числе с информацией о бенефициарных собственниках, который будет доступен следственным органам без распоряжения суда с целью быстрой идентификации банковских счетов в ходе финансовых расследований.***
- ***Обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных налоговых и таможенных органов при условии должной защиты персональных данных.***
- ***Усилить работу правоохранительных органов в области уголовного преследования коррупционных преступлений, ориентируясь, в первую очередь на должностных лиц высшего ранга и коррупционные схемы, которые влияют на целые секторы экономики.***

⁸¹ Источник: <http://biz.liga.net/all/prodovolstvie/stati/2701928-osnovnye-korrupsionnye-skhemy-v-ukrainskom-agrarnom-sektore.htm/section1/>.

⁸² Более подробно см. <http://biz.liga.net/all/nedvizhimost/stati/2702340-stroiteli-rasskazali-skolko-i-gde-im-prikhoditsya-davat-vzyatok.htm>.

⁸³ См. также заявления представителей бизнеса, например: <http://nv.ua/publications/eshche-tri-mesyaca-i-pro-prezidenta-s-premerom-mozhno-budet-govorit-ryba-gniet-s-golovy-prezident-eva--30442.html>.

⁸⁴ См., в частности, “Воры в законе. Чиновники украли миллиарды уже после революции, за которую украинцы заплатили сотнями жизней”, Новое Время, 3 февраля 2015 г. Источник: <http://nv.ua/publications/svolochi-vysshie-chinovniki-ukrali-milliardy-uzhe-posle-revolyucii-za-kotoruyu-ukraincy-zaplatili-sotnyami-zhizney-32380.html>. См. также описание продолжающейся коррупции на таможне: <http://biz.liga.net/ekonomika/all/stati/2937653-tamozhnya-beret-dobro-ckandal-iz-smartfona-khomutynnika.htm>.

⁸⁵ Источник: www.pravda.com.ua/news/2015/02/6/7057729/.

⁸⁶ См., например, <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/54d45dc96473e>.

- *Обеспечить беспрепятственный доступ через Интернет к регулярно обновляемым статистическим данным по уголовным и другим коррупционным правонарушениям, в частности, по количеству заявлений о таких правонарушениях, количеству зарегистрированных дел, результатам расследования, уголовного преследования и судебных разбирательств (с указанием данных о примененных наказаниях и категориях обвиняемых в зависимости от их должности и места работы). Статистические данные должны сопровождаться анализом тенденций коррупционных правонарушений.*

2.9. Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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.

Национальное антикоррупционное бюро

В октябре 2014 г. парламент принял Закон «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» (НАБ), который вступил в силу 25 января 2015 г. Закон основан на законопроекте, поданном Президентом и ранее утвержденном правительством. Законопроект был совместно разработан экспертами гражданского общества, Министерством юстиции, парламентским антикоррупционным комитетом и администрацией Президента.⁸⁷

Закон о НАБ (см. полный текст в приложении) предусматривает создание специализированного следственного органа по борьбе с коррупцией в высших эшелонах. Его узкая специализация направлена на коррупционные правонарушения, совершенные определенными высокопоставленными чиновниками, а также коррупционные правонарушения, связанные с большими суммами взяток, даже если высокопоставленные чиновники к ним не причастны. В эксклюзивную следственную юрисдикцию НАБ входят также правонарушения, связанные с подкупом иностранных лиц безотносительно размера подкупа или причастных чиновников. НАБ не занимается административными правонарушениями, связанными с коррупцией. В целом, такой подход – очертить пределы компетенции нового органа и сосредоточить его деятельность на наиболее важных правонарушениях – выглядит правильным.

⁸⁷ Концепция законопроекта была основана на подходе, разработанном в рамках проекта ОЭСР, который был реализован в 2007-2009 гг. при поддержке Госдепартамента США. Детальная информация о проекте:

www.oecd.org/corruption/acn/mainactivities/strengtheningcapacityforinvestigationandprosecutionofcorruptioninukraine.htm .

Официально НАБ является государственным правоохранительным органом и не подчиняется правительству. Для обеспечения его независимого функционирования в законе предусмотрен ряд гарантий. Одна из них – это процедура назначения и увольнения директора НАБ. Директора бюро выбирает специальная комиссия на основании результатов открытого конкурса. Конкурсная комиссия состоит из независимых экспертов и высокоморальных авторитетов, выбранных парламентом, Президентом и правительством (по три члена от каждого). К сожалению, парламент внес изменения в первоначальную версию законопроекта: в процедуру выбора директора НАБ был добавлен политический элемент. Конкурсная комиссия должна выбрать трех наиболее подходящих кандидатов и предложить их Президенту, который выбирает одного и подает его/ее кандидатуру в парламент на утверждение. Это может существенно нарушить политическую нейтральность бюро и его независимость от внешнего влияния. Настоятельно рекомендуется пересмотреть данную процедуру и устранить участие политических органов в этом процессе. Конкурсная комиссия должна иметь право выбрать лучшего кандидата, после чего Президент должен официально назначить его на этот пост. В феврале 2015 года процедура назначения была изменена – парламент был устранен из процесса, тогда как Президент сохранил свое полномочие выбирать одного кандидата из предложенных ему конкурсной комиссией (последняя должна предложить «двух или трех» кандидатов).

Процесс выбора первого директора НАБ уже начался. К сожалению, возникла задержка с назначением конкурсной комиссии правительством, парламентом и президентом (которые сделали это только в конце декабря, хотя закон был опубликован 25 октября). В результате возникнет задержка с назначением первого директора НАБ (по закону это должно было произойти до 25 января 2015 г.). Тем не менее, состав выбранной комиссии является достаточно позитивным. По данным общественных организаций, в нее входят независимые лица с безупречной репутацией. Комиссия принимала анкеты участников до 11 февраля 2015 г., а после этого приступила к процедуре отбора, предусматривающей собеседования с кандидатами. По закону все заседания конкурсной комиссии открыты для СМИ, транслируются по Интернету в режиме реального времени, что обеспечивает прозрачность процесса. Данные о кандидатах, подавших заявки, были опубликованы на вебсайте президента. Это очень важно для того, чтобы общественность могла доверять процессу отбора.

Еще одной важной гарантией независимости является гарантия сохранения должности. Директор НАБ назначается на 7-летний срок (без права на повторное назначение) и может быть уволен только на основании объективных причин без возможности вынесения вето недоверия по политическим мотивам. Важно сохранить данную гарантию. Однако существует риск, что если директор НАБ не сможет должным образом выполнять свои обязанности, то будет невозможно уволить его до истечения 7-летнего срока. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность досрочного прекращения полномочий директора НАБ за грубую халатность с помощью процедуры, сохраняющей независимость НАБ, например независимой комиссией после общественных слушаний.

В феврале 2015 года Закон о НАБ был изменен и в него было включено дополнительное основание для увольнения директора – Президент или Парламент будут иметь право уволить директора НАБ в случае негативного заключения об эффективности НАБ, которое сделано в результате ежегодного аудита деятельности НАБ. Ежегодный аудит эффективности НАБ, его операционной и институциональной независимости будет проводиться комиссией в составе трех членов, которые назначаются президентом, правительством и парламентом (каждый назначает по одному члену). Членам комиссии по внешнему аудиту должны быть лица с безупречной репутацией, которые имеют значительный опыт судебной или следственной работы за границей или в международных организациях. Хотя это шаг в правильном направлении, процедура назначения членов комиссии

(политическими органами) и окончательное принятие решения Президентом или Парламентом создают риски политического вмешательства в увольнение директора НАБ.

В НАБ будет до 700 сотрудников. Ожидается, что они будут работать полностью автономно от других правоохранительных органов, т.е. в НАБ будут свои оперуполномоченные, следователи, технические средства для негласных действий и подразделения для обеспечения личной безопасности. Однако многое будет зависеть от фактического объема выделенных ресурсов на новый орган. В государственном бюджете на 2015 год, принятом в последние дни декабря 2014 г., на работу НАБ в 2015 г. предусмотрено 250 млн грн. (около 10 млн евро). Этого должно быть достаточно для начала деятельности, учитывая, что фактически работа не будет начата ранее марта-апреля, а штат будет набираться постепенно. Тем не менее, необходимо гарантировать выделение необходимых ресурсов в последующие годы.

Важным вопросом для обеспечения независимости и надлежащего функционирования НАБ является оплата работы сотрудников. В первоначальном законопроекте, предложенном Президентом, устанавливался относительно высокий уровень зарплат для основных сотрудников бюро (от 15 минимальных зарплат или 18 тыс. грн. для следователей до 50 минимальных зарплат или приблизительно 60 тыс. грн. для директора НАБ в качестве должностных окладов). К сожалению, эти положения были исключены из закона до голосования, и зарплаты сотрудников НАБ должно было устанавливать правительство. Скорее всего, они были бы намного ниже изначально запланированного уровня. Сотрудники антикоррупционного органа, занимающегося сложными случаями коррупции и большими суммами взяток, не могут эффективно работать и оставаться некоррупцированными без достаточной компенсации, соразмерной сложности работы и рискам коррупции. Поэтому следует приветствовать то, что в феврале 2015 г. (см. упомянутый выше законопроект №1660-д) Закон был изменен и положения о зарплате были возвращены, прямо установив в тексте Закона размеры должностных окладов для персонала НАБ (даже более высокого уровня, чем планировалось первоначально – от 22 000 грн. в качестве базового оклада без надбавок для следователей НАБ до 60 000 грн. базового оклада для директора НАБ).

Группа мониторинга была также проинформирована о начале подготовительного процесса по формированию данного органа. В частности, для содействия процессу в администрации Президента была создана неформальная рабочая группа. Как оказалось позднее, один из членов этой группы (бывший заместитель Генерального прокурора Грузии) подался на конкурс на должность директора НАБ.

В целом, Закон о Национальном антикоррупционном бюро главным образом соответствует передовому опыту и международным стандартам, посвященным деятельности специализированных антикоррупционных институций⁸⁸. Оставшиеся недостатки (участие политических структур в процессе выбора руководителя бюро, отсутствие прямого указания в законе уровня оплаты труда сотрудников, отсутствие положений о взаимодействии НАБ с другими правоохранительными и государственными органами и т.п.) были почти все устранены законом, принятым 12 февраля 2015 года (проект №1660-д). Предстоит также увидеть, начнет ли бюро должным образом работать и

⁸⁸ См. в частности: ст. 36 Конвенции ООН против коррупции; ст. 20 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию; EPAC Anti-Corruption Authority Standards, ноябрь 2011 г., www.epac.at/downloads/recommendations/doc_view/1-anti-corruption-authority-standards; Джакартское заявление о принципах для учреждений по борьбе с коррупцией, ноябрь 2012 г., www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf. См. также издание ОЭСР/СБК о специализированных антикоррупционных институциях - обзор моделей, 2013, www.oecd.org/daf/anti-bribery/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm.

выполнять свои обязанности, получит ли оно необходимые ресурсы, как было рекомендовано Украине в отчете по результатам второго раунда мониторинга.

Государственные служащие и общественные представители, опрошенные во время визита в страну, подняли ряд вопросов касательно бюро. Один из них был связан с конституционностью данного органа, так как Конституция Украины не предусматривает учреждения правоохранительных органов при Президенте и не дает ему права назначать директора НАБ (равно как и не дает парламенту права утверждать такое назначение). Согласно нынешней Конституции Украины, такой новый орган может быть создан только при правительстве (даже если это значительно сократило бы его независимость). Таким образом, важно рассмотреть возможность внесения изменений в Конституцию с целью создания юридических оснований для функционирования независимой институции (институций) по борьбе с коррупцией.

Рекомендацию 2.9. Украина в основном выполнила. См. ниже новую рекомендацию.

Государственное бюро расследований

Согласно ст. 216 нового УПК (в силе с ноября 2012 г.), следователи Государственного бюро расследований проводят досудебное расследование уголовных (в том числе коррупционных) правонарушений, совершенных должностными лицами, занимающими особо ответственные должности (определены в части первой ст. 9 Закона Украины «О государственной службе»), лицами, должности которых отнесены к 1-3 категориям государственных служащих, судьями и сотрудниками правоохранительных органов.

До создания Государственного бюро расследований – но не позднее, чем через 5 лет после принятия УПК (т.е. ноябрь 2017 г.) – досудебное расследование уголовных правонарушений, совершенных указанными выше лицами, закреплено за следователями органов прокуратуры.

В УПК не содержит деталей касательно учреждения Государственного бюро расследований (ГБР); предполагается, что этот вопрос будет урегулирован специальным законом.

Из УПК очевидно, что ГБР будет специализироваться на всех преступлениях, совершенных определенными должностными лицами, независимо от характера преступления – от убийства, изнасилования и т.п. до финансовых и коррупционных правонарушений. Вряд ли это можно назвать эффективной специализацией. Также нет ограничений по уровню правонарушения, например, по размеру подкупа или нанесенному ущербу; будущему бюро придется заниматься и мелкими правонарушениями.

Часть следственной юрисдикции ГБР уже закреплена за НАБ (определенные высокопоставленные должностные лица - см. приложение). Тем не менее, не понятно, что конкретно останется в компетенции ГБР. Коалиционное соглашение, подписанное в парламенте в ноябре 2014 г., предусматривает, что ГБР будет заниматься правонарушениями, связанными с коррупцией и организованной преступностью (кроме преступлений, отнесенных к юрисдикции НАБ), а также особо опасными преступлениями и преступлениями, совершенными сотрудниками правоохранительных органов. Ожидается, что ГБР возьмет на себя функции следователей прокуратуры, частично следователей Службы безопасности и отделов по борьбе с организованной преступностью.

12 февраля 2015 г. в парламент был подан законопроект ([№2114](#)), которым предлагается создать новое агентство как автономную структуру при Правительстве с конкурсным отбором его руководителя. Следственная юрисдикция ГБР будет включать преступления, совершенные

организованными группами, терроризм, особо тяжкие насильственные преступления, пытки и жестокое обращение, совершенные сотрудниками правоохранительных органов, военные преступления, коррупционные преступления, совершенные сотрудниками НАБ или прокурорами Специализированной антикоррупционной прокуратуры.

Другие следственные органы

Согласно информации правительства, уголовные правонарушения, связанные с коррупцией, совершенные другими лицами (не отнесенными к юрисдикции прокуратуры) расследуются следователями милиции. Органы внутренних дел обеспечивают специализацию следователей, отвечающих за коррупционные правонарушения. Для выполнения решения Коллегии МВД от 19 ноября 2012 г. (О подготовке органов внутренних дел к работе по новому Уголовному процессуальному кодексу Украины), утвержденного приказом №963 Министерства от 26 октября 2012 г., Главное управление внутренних дел, Управление внутренних дел Автономной республики Крым, управления внутренних дел областей, городов Киев и Севастополь, управления внутренних дел железной дороги издали приказы о назначении следователей для проведения досудебных расследований, совершенных в сфере служебной деятельности (в том числе коррупционные правонарушения). На начало 2013 года для работы над указанными делами было назначено 1223 сотрудника следственных подразделений.

Специализированные антикоррупционные прокуроры

Касательно специализации прокуроров, до недавнего времени в составе Генеральной прокуратуры функционировало Главное управление по контролю над соблюдением законов специальными подразделениями и другими органами, задействованными в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. В рамках Главного управления было создан отдел по расследованию коррупционных правонарушений. Также для эффективного соблюдения УПК было сформирован отдел по процессуальному руководству и поддержке государственного обвинения в уголовных делах, связанных с коррупцией. В региональных прокуратурах также были сделаны соответствующие структурные подразделения.

В конце 2014 – начале января 2015 г. в ответ на критику состояния дел с расследованием коррупционных правонарушений Генеральной прокуратурой было создано управление по расследованию коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами, занимающими особо ответственные посты (для определения таких должностных лиц см. ст. 368 Уголовного кодекса в приложении).

Закон о Национальном антикоррупционном бюро предусматривал направление специализированных прокуроров Генеральной прокуратуры в командировку в НАБ для контроля над расследованиями, проводимыми следователями НАБ. В Закон «О прокуратуре» были внесены соответствующие изменения. Однако в новой редакции общего закона о прокуратуре от октября 2014 г. таких положений не было. Данный вопрос решается в законопроекте № 1660-д, который был принят в феврале 2015 года как закон.

Указанный закон от 12 февраля 2015 года пошел даже дальше и предусматривает создание специализированной антикоррупционной прокуратуры непосредственно при Генеральном прокуроре. В законе устанавливаются его полномочия и процедура подбора сотрудников (открытый конкурс, в том числе на должность руководителя специализированной прокуратуры, который в силу занимаемой должности является заместителем генерального прокурора). Это очень позитивный шаг, который позволит обеспечить эффективную специализацию данной прокуратуры в делах, связанных с коррупцией. Однако остаются вопросы относительно автономии такой

прокуратуры, на которую может влиять Генеральный прокурор, назначаемый политическими структурами (Верховной Радой и Президентом) и увольняемый Президентом Украины исключительно по своему усмотрению.

Последний вопрос особенно волнует не только в отношении специализированной антикоррупционной прокуратуры, но и относительно независимости прокуратуры в целом. В октябре 2010 года Закон о прокуратуре (статья 2) был изменен и исчерпывающий перечень оснований для увольнения Генерального прокурора был дополнен положением, согласно которому Генеральный прокурор может быть уволен также по любой другой причине. Это еще более подорвало независимость прокуратуры.

Специализированные антикоррупционные суды

Во время визита в страну участники встреч также упоминали об идее учреждения специализированных антикоррупционных судов, по крайней мере, для резонансных дел, расследуемых НАБ. Это интересная идея, и ее стоит изучить. Примеры таких судов существуют в европейских и других странах, например, в Хорватии (в 2008 году в 4 окружных судах были образованы специальные судебные департаменты, которые занимаются делами, расследуемыми специализированным агентством USKOK), Словакии (специализированный уголовный суд создан в 2009 г.), Индонезии (специализированный суд для коррупционных преступлений), Индии, Малайзии и т.п.⁸⁹

Создание специализированных судов позволит обособить НАБ и расследуемые им дела от традиционной судебной системы, которая считается коррупционной сама по себе. Хотя после событий на Майдане было сделано несколько попыток очистить систему от судей, предположительно замешанных в коррупции, очевидно, что они потерпели неудачу. По словам собеседников, судебная система во многом остается коррумпированной и подверженной политическому влиянию.

Новая рекомендация 2.9.

- **Обеспечить быстрое формирование и подлинную независимость Национального антикоррупционного бюро, в частности путем исключения политических органов из процесса выбора главы бюро, предоставления гарантий его неувольнения, обеспечения бюро необходимыми ресурсами, в том числе заработной платы сотрудников бюро, которая установлена в законе.**
- **Рассмотреть возможность внесения поправок в Конституцию Украины с целью формирования юридической основы для функционирования независимых антикоррупционных органов (правоохранительного и превентивного).**
- **Обеспечить операционную и институциональную автономию специализированной антикоррупционной прокуратуры для работы с делами, которые находятся в ведении Национального антикоррупционного бюро.**
- **Рассмотреть возможность введения специализированных антикоррупционных судов или должностей судей.**

⁸⁹ См. напр.: www.cmi.no/publications/publication/?4903=the-indonesian-court-for-corruption-crimes.

III. Предупреждение коррупции

3.2. Добропорядочность государственной службы

Рекомендация по результатам второго раунда 3.2.

- **Законодательство о добропорядочности на государственной 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 соответствии 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 прозрачно и объективно на основании четко установленных критериев.*
 - *Обеспечить достойный уровень заработной платы.*
 - *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 над 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*
 - *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 обличители (лица, информирующие о коррупции)**
 - *Ввести требование к государственным служащим сообщать о подозрениях коррупции, а также санкции за невыполнение этого требования.*
 - *Ввести систему защиты обличителей 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 и работу 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.*

Законодательство о добропорядочности на государственной 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 соответствии с передовым европейским и международным опытом.

17 ноября 2011 г. Верховная Рада Украины приняла новую редакцию Закона Украины «О государственной службе» (Закон № 4050-VI). Ожидалось, что он вступит в силу 1 января 2013 г. и заменит предыдущую редакцию Закона «О государственной службе» от 1993 г. (Закон № 3723-XII). 5 декабря 2012 г. вступление в силу нового закона было отложено до 1 января 2014 г.; 17 декабря 2013 года парламент снова отложил введение в действие закона – до 1 января 2015 г.; 25 декабря 2014 г. Верховная Рада Украины приняла закон, который еще раз отложил введение в действие Закона «О государственной службе» от 2011 г. – до 1 января 2016 года.

Согласно новой программе деятельности Кабинета Министров, ожидается, что новый закон «О государственной службе» (вместо Закона от 2011 г.) будет принят до конца первого квартала 2015 г.⁹⁰.

Правительство сообщило, что для имплементации Закона «О государственной службе» от 2011 г. Кабинетом министров Украины был принят ряд постановлений:

- «Об утверждении порядка предоставления государственным служащим дополнительного оплачиваемого отпуска» № 551 от 20 июня 2012 г.;
- «Об утверждении порядка возмещения непредвиденных затрат государственного служащего в связи с его отзывом из ежегодного основного или дополнительного оплачиваемого отпуска» № 605 от 4 июля 2012 г.;
- «О предоставлении государственным служащим жилья, а также компенсации расходов на проживание и других расходов в связи с временным переводом на другую должность государственной службы в другой населенный пункт» № 681 от 18 июля 2012 г.;
- «Об утверждении порядка проведения служебного расследования» № 666 от 25 июля 2012 г.;
- «Вопросы присвоения рангов государственным служащим и определения соотношения между рангами государственных служащих и рангами должностных лиц местного самоуправления, военными званиями, дипломатическими рангами и другими специальными званиями» № 680 от 25 июля 2012 г.;
- «Об отнесении должностей, занимаемых лицами из числа бывших государственных служащих, к соответствующим группам и подгруппам должностей государственной службы, предусмотренных Законом Украины «О государственной службе» № 740 от 8 августа 2012 г.

Кроме того, Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы (Нацгосслужба) как основной орган исполнительной власти со специальным статусом, обеспечивающий разработку и реализацию государственной политики в сфере государственной службы и осуществляющий функциональное управление государственной службой, издало, в частности, следующие приказы к Закону «О государственной службе» от 2011:

- «Об утверждении порядка стажировки государственных служащих» № 61 от 3 апреля 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 580/20893 18 апреля 2012 г.;
- «Об утверждении типовых правил внутреннего служебного распорядка» № 62 от 30 марта 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 632/20945 25 апреля 2012 г.;
- «Об утверждении порядка ведения, учета и хранения личных дел государственных служащих» № 44 от 5 марта 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 651/20964 27 апреля 2012 г.;
- «Об утверждении типового порядка проведения конкурса на занятие должностей государственной службы» № 43 от 5 марта 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 709/21022 28 апреля 2012 г.;
- «Об утверждении типового порядка оценки результатов служебной деятельности государственных служащих» № 46 от 5 марта 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 710/21023 28 апреля 2012 г.;
- «Об утверждении порядка повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих» № 65 от 6 апреля 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 713/21026 4 мая 2012 г.;

⁹⁰ Программа деятельности Кабинета министров Украины
http://www.kmu.gov.ua/document/247816159/Program_en.pdf.

- «Об утверждении типового профиля профессиональной компетенции должности руководителя аппарата и минимальных требований к уровню профессиональной компетентности лиц, которые претендуют на данную должность» № 91 от 16 мая 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 872/21184 31 мая 2012 г.;
- «Об утверждении порядка определения специальных требований к опыту работы, требований к направлению подготовки (полученной специальности) и других требований к уровню профессиональной компетентности лиц, которые претендуют на занятие должностей государственной службы групп II, III, IV и V» № 92 от 16 мая 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 873/21185 31 мая 2012 г.;
- «Об установлении критериев определения списка должностей работников государственных органов, органов власти Автономной республики Крым и их аппарата, которые выполняют функции обслуживания» № 226 от 29 ноября 2012 г., зарегистрирован в Министерстве юстиции под № 2121/22433 19 декабря 2012 г.

Учитывая тот факт, что новый Закон «О государственной службе» находится в стадии разработки, а Закон «О государственной службе» от 2011 года может не вступить в силу вообще, необходимо пересмотреть/изменить редакцию и принять на уровне правительства полный набор подзаконных актов для введения закона в силу.

Последний проект нового Закона «О государственной службе», версия от 11 декабря 2014 года (далее - «Законопроект о государственной службе») в отношении действующего Закона о государственной службе, принятого 16 декабря 1993 г. (далее «Закон № 3723-ХІІ»), и связанные законы формируют основу для оценки и выполнения следующих рекомендаций:

Четкое разграничение профессиональных и политических должностей

Правительство сообщило, что в настоящий момент в Законе №3723-ХІІ определяются ключевые критерии функционирования и статуса государственных служащих в государственных органах и их аппаратах. Согласно ст. 1 Закона № 3723-ХІІ, государственная служба в Украине означает профессиональную деятельность лиц, которые занимают должности в государственных органах и их аппаратах касательно практического выполнения задач и функций государства и получают заработную плату за счет государственных средств. Такие лица называются государственными служащими и имеют соответствующие служебные полномочия.

В ст. 9.1 Закона № 3723-ХІІ предусмотрено, что правовой статус Президента Украины, Председателя Верховной Рады и его заместителей, председателей постоянных комиссий Верховной Рады Украины и их заместителей, народных депутатов Украины, Премьер-министра Украины, членов Кабинета министров Украины, судей Конституционного Суда Украины, судей Верховного Суда Украины, судей Высшего специализированного суда Украины, Генерального прокурора Украины и его заместителей регулируется Конституцией и специальными законами.

Согласно ст. 6.3 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» (принятого в октябре 2010 г.; аналогичное положение есть также в новом Законе о КМУ от февраля 2014 г.) и ст. 9.5 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» (принятого в марте 2011 г.), должности членов Кабинета Министров Украины (премьер-министр Украины, первый вице-премьер-министр, три вице-премьер-министра и министры Украины), а также должности первого заместителя министра и заместителя министра (если созданы) относятся к политическим должностям, на которые не распространяется трудовое законодательство и законодательство о государственной службе.

В министерствах есть также должность «заместитель министра - руководитель аппарата», который является государственным служащим (и руководителем государственной службы в министерстве). Заместитель министра, возглавляющий аппарат, играет важную роль в обеспечении профессионализма в соответствующем министерстве и отделении государственной службы от политического влияния. Хотя формально это не политическая должность, процедура выбора и назначения (увольнения) заместителя министра-руководителя аппарата подвергает его в значительной степени политическому влиянию. Данные заместители министров назначаются и увольняются – по предложению премьер-министра – Кабинетом Министров без конкурсного отбора. У Кабинета Министров есть неограниченное право принимать решения об увольнении заместителя министра-руководителя аппарата. Это фактически делает данную должность политической. Так как заместитель министра-руководитель аппарата играет решающую роль в формировании и функционировании государственной службы в министерстве (в частности, путем осуществления полномочий по назначению и увольнению всех государственных служащих в министерстве, кроме тех, которые назначаются/увольняются самим министром, присвоению им рангов государственной службы, принятию решений об их премиях и дисциплинарной ответственности), то такая схема работы нарушает разграничение между политическими и профессиональными должностями.

Согласно ст. 11.6 Закона «О центральных органах исполнительной власти», увольнение министра не может быть основанием для освобождения от должности государственных служащих и работников аппарата министерства, кроме работников патронатной службы министра. Согласно ст. 30.3 Закона № 3723-ХІІ, смена руководителей или состава государственных органов не может быть основанием для прекращения государственным служащим государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных руководителей, кроме государственных служащих патронатной службы. Однако в свете вышеуказанных положений о заместителе министра-руководителе аппарата такая гарантия не может быть эффективной. В новом Законе «О государственной службе» не содержится подобной гарантии.

Схожие проблемы существуют и в отношении других центральных органов исполнительной власти, не являющихся министерствами (т.е. службы, агентства, инспекции) – их руководители и заместители руководителей являются государственными служащими, но они назначаются и увольняются Кабинетом Министров по предложению премьер-министра.

Еще один вопрос касательно отделения политического влияния от профессиональной государственной службы заключается в полномочиях министра. Согласно ст. 8 Закона «О центральных органах исполнительной власти», министр, в частности: утверждает структуру аппаратов министерства и его территориальных органов, утверждает положение о структурных подразделениях аппарата министерства, назначает и увольняет руководителей и заместителей руководителей всех таких структурных подразделений, (а также принимает решения об их поощрении, привлечении к дисциплинарной ответственности, присвоении рангов государственной службы), назначает (по согласованию с руководителями местных государственных администраций, которые в свою очередь назначаются и увольняются непосредственно Президентом Украины) и увольняет руководителей территориальных органов министерства, инициирует вознаграждение или наложение дисциплинарного взыскания на заместителя министра-руководителя аппарата и присвоение ему ранга государственной службы и т.п.

Согласно законопроекту «О государственной службе», государственная служба – публичная, профессиональная и политически нейтральная деятельность, связанная с практической реализацией функций государственного органа в рамках предоставленных полномочий (часть первая ст. 1); государственный служащий – гражданин Украины, который занимает должность государственной службы в исполнительном органе или другом правительственном органе, включая

их аппарат, аппарат уполномоченного лица, получает заработную плату за счет средств государственного бюджета и осуществляет полномочия, непосредственно связанные с реализацией задач и выполнением функций такого государственного органа (часть вторая ст. 1).

В ст. 3 Законопроекта о государственной службе дается определение материальной (п.1), горизонтальной и вертикальной сфер действия (п.2) государственной службы. Относительно конкретных рекомендаций, т.е. четкого разграничения политических и административных должностей, вертикальные границы должны определять верхнюю линию разграничения между назначенными политическими и государственными служащими.

Согласно части второй ст. 3, Закон применяется к следующим должностям государственной службы:

- 1) в Секретариате Кабинета министров Украины, администрации Президента, аппарате СНБО Украины, секретариате Высшего совета юстиции, Центральной избирательной комиссии, Счетной палате, секретариате Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, а также в аппаратах консультативных, совещательных и других вспомогательных органах и службах, созданных Президентом Украины, временных консультативных, совещательных и других вспомогательных органах и службах, созданных Кабинетом министров Украины;
- 2) Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека;
- 3) в министерствах и других центральных исполнительных органах, правительственных коллегиальных органах, а также в территориальных органах;
- 4) в местных государственных администрациях;
- 5) в судебных управлениях и других правительственных органах, не входящих в систему исполнительных органов.

Согласно части третьей Ст. 3, Закон не распространяется на:

- 1) Президента Украины, членов Кабинета министров Украины, первых заместителей министров и заместителей министров;
- 2) народных депутатов Украины;
- 3) депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 4) судей;
- 5) прокуроров;
- 6) работников правительственных органов, выполняющих функции обслуживания, кроме тех, кто непосредственно участвует в достижении основных задач правительственных органов, как указано в регламентах и должностных инструкциях указанных работников;
- 7) работников государственных предприятий, институтов и организаций, а также субъектов хозяйствования государственной формы собственности;
- 8) военнослужащих Вооруженных Сил Украины и других военных формирований, образованных в соответствии с законом, рядовых и офицеров органов внутренних дел и других органов, которым присваиваются специальные звания;
- 9) главу администрации Президента и его заместителей (кроме заместителя главы-руководителя аппарата);
- 10) советников, помощников, уполномоченных представителей и пресс-секретаря Президента Украины; сотрудников аппаратов председателя Верховной Рады Украины и его заместителей; работников исполнительной службы поддержки премьер-министра Украины, первого заместителя премьер-министра Украины, вице-премьер-министра Украины, других членов Кабинета министров Украины, помощников-консультантов народных депутатов Украины; и помощников судей;
- 11) официальных лиц органов местного самоуправления, кроме случаев, предусмотренных Законом Украины «О службе в органах местного самоуправления».

Согласно ст. 17, должности под названием «руководитель государственной службы»: 1) в аппарате

Кабинета министров Украины – Государственный секретарь Кабинета министров Украины; 2) В министерстве – Государственный секретарь министерства; 3) в другом центральном органе исполнительной власти – глава соответствующего органа; 4) в правительственных органах (кроме местной государственной администрации), должности руководителей, которые относятся к должностям государственной службы – глава соответствующего органа; 5) в других правительственных органах или в случае прямого подчинения лицу, занимающему политическую должность – руководитель аппарата; 6) для глав местных государственных администраций и их заместителей – заместитель главы администрации Президента-руководитель аппарата.

Упразднение должностей, указанных в п. 1-3 и п. 9-10 части третьей ст.3 из вертикальной сферы действия государственной службы и уточнение должностей высшей государственной службы в ст. 17, как предлагается в Законопроекте о государственной службе, позволяет сделать вывод, что **в законодательной базе может быть введено четкое разграничение между политическими и административными должностями.**

Принципы законности, беспристрастности и назначения на должность и повышения в должности на основании заслуг

В законе № 3723-ХІІ не определяются принципы законности, беспристрастности и назначения на должность и повышения в должности на основании заслуг.

В ст. 4 Законопроекта о государственной службе определяются следующие базовые принципы государственной службы: 1) патриотизм; 2) добропорядочность; 3) верховенство права; 4) **законность**; 5) эффективность; 6) ориентированность на граждан; 7) равный доступ к государственной службе; 8) профессионализм; 9) **политическая беспристрастность**; 10) прозрачность; 11) стабильность; 12) ответственность. В Ст. 8 («Обязанности государственного служащего») указано, что государственный служащий обязан следовать принципам государственной службы и правилам профессиональной этики. В Ст. 9 дается более детальное определение политической беспристрастности. Статья 21 закрепляет поступление на государственную службу по результатам конкурсного отбора, а в Ст. 22 указано, что конкурс проводится с целью отбора лиц, способных профессионально выполнять должностные обязанности и что конкурс проводится исключительно **на основании заслуг.**

Необходимо отметить, что в ст. 3 Законопроекта о государственной службе, в которой определяется сфера действия закона, исключены кроме прочего «другие органы, которым присвоены специальные ранги» (п.8, часть третья ст. 3). Среди них – налоговая и таможенная администрация. Должностные лица налоговой и таможенной службы выполняют и следят за выполнением государственных полномочий и в высокой степени подвержены коррупции, поэтому если на данный орган распространяется специальное законодательство, то очень важно, чтобы к ним применялись указанные выше принципы и правила государственной службы, в том числе назначение на должность на основании заслуг и дисциплинарная ответственность.

Закрепление положений, предлагаемых в Законопроекте о государственной службе, позволяет сделать вывод, что **принципы законности, беспристрастности и назначения на должность и повышения в должности на основании заслуг будут введены в законодательную базу.**

Вывод: Если положения, рассмотренные выше, будут приняты, Украина полностью выполнит указанную выше часть рекомендации 3.2. Однако на текущий момент Украина не выполнила эту часть рекомендации, которая продолжает действовать.

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.

Назначение на должность и повышение в должности

Согласно Закону № 3723-ХІІ, лица на должности 3-7 категорий принимаются на конкурсной основе, кроме случаев, когда законодательством установлено иное. Таким образом, назначение на более высокие должности государственной службы (категории 1-2) происходит без конкурса. Процедура конкурса на замещение должности регулируется постановлением Кабинета Министров (постановление № 169 от 15 февраля 2002). Информация о вакансиях на государственной службе публикуется в СМИ не позднее, чем за месяц до проведения конкурса.

В соответствии с нынешним законом, государственный служащий может быть переведен на более высокую должность на конкурентной основе кроме случаев, оговоренных в законодательстве или определенных Кабинетом министров. Государственный служащий имеет право участвовать в объявленном конкурсе на замещение вакансии. Преимущественное право на продвижение по службе имеют государственные служащие, «которые достигли наилучших результатов в работе, проявляют инициативность, постоянно повышают свой профессиональный уровень и зачислены в кадровый резерв». Кадровый резерв на государственной службе формируется для заполнения вакантных должностей государственных служащих и продвижения по службе в государственных органах.

В ст. 21 Законопроекта о государственной службе предусмотрено, что прием на государственную службу должен проводиться на конкурсной основе и что назначение на должности в государственной службе без конкурса запрещено кроме случаев, оговоренных данным законом. В ст. 22-29 указываются цель, критерии, процедура и документация конкурсного отбора государственных служащих, которые ограничивают дискрецию и произвольные решения руководителей с целью обеспечения профессионализма государственной службы. Предусматривается, что в течение месяца после утверждения данного закона Кабинет министров должен утвердить порядок проведения конкурса на замещение должностей государственной службы и положение о Комиссии по высшей государственной службе.

Тем не менее, остаются определенные опасения касательно назначения высших государственных служащих. В соответствии с переходными положениями Законопроекта о государственной службе (положение 9), идея заключается в том, чтобы начать конкурсное назначение на основании заслуг с должностей руководителей, первых заместителей и заместителей руководителей центральных исполнительных органов только с 2017 года. Несмотря на значительный объем работы центрального исполнительного органа по формированию и реализации новой политики и законодательной базы для государственной службы, что, возможно, стало причиной отсрочки процедуры конкурсного отбора высших государственных служащих, рекомендуется ввести в действие положения по отбору на основании заслуг без задержки для обеспечения профессионализма государственной службы и во избежание ее политизации.

Согласно законопроекту «О государственной службе» (ст. 39), повышение государственного служащего в должности допустимо только по результатам конкурса на основании заслуг.

В отношении назначения и повышения в должности общее беспокойство по-прежнему вызывает часть третья Ст. 5 Законопроекта о государственной службе. В нем указано, что положения

трудового законодательства применимы к государственным служащим в случаях, если они не регулируются данным законом. В законе должны содержаться четкие положения о назначении и повышении в должности, но и дисциплинарные процедуры, понижение в должности и увольнение также должны регулироваться только Законом «О государственной службе», а не Трудовым кодексом.

Можно сделать вывод, что установление **новых основных правил назначения на должность и повышения в должности улучшит законодательство в области государственной службы** по сравнению с нынешними положениями в данной области.

Дисциплинарная ответственность и увольнение

Согласно Ст. 14 Закона 3723-ХП, дисциплинарные взыскания применяются к государственному служащему за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, превышение своих полномочий, нарушение ограничений, связанных с прохождением государственной службы, а также за поступок, который порочит его как государственного служащего или дискредитирует государственный орган. К государственным служащим, кроме дисциплинарных взысканий, предусмотренных общим законодательством о труде, могут применяться две дополнительные меры: предупреждение о неполном служебном соответствии и задержка до одного года в присвоении очередного ранга или в назначении на высшую должность.

Более детальные положения о дисциплинарной ответственности государственных служащих указаны в Законопроекте о государственной службе. В ст. 61 указываются обязанности всех государственных служащих; в ст. 62 – обязанности руководителей, т.е. высших государственных служащих, связанные со служебной дисциплиной. Статья 64 перечисляет 16 типов дисциплинарных правонарушений. В ст. 65 указаны типы дисциплинарных взысканий (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с государственной службы) и условия их применения.

Законом № 3723-ХП устанавливаются основания для прекращения государственной службы (ст. 30), отставка (ст. 31) и право на оспаривание решения о прекращении государственной службы (ст. 32).

В Законопроекте о государственной службе (ст. 81) предусмотрен ряд оснований для прекращения государственной службы. В нем также установлено, что замена администраторов или членов государственных органов, администраторов государственной службы или непосредственных руководителей не является основанием для прекращения государственной службы на занимаемой должности по инициативе новоназначенных администраторов.

Предлагаемые положения о дисциплинарной ответственности и увольнении, несомненно, улучшают нынешнее законодательство, однако возможны дальнейшие улучшения положений, регулирующих основания для увольнения государственных служащих. Очень жестким выглядит определение, что любое «нарушение требований к политической беспристрастности государственного служащего» является абсолютным основанием для увольнения. Поэтому рекомендуется добавить слово «грубое» или «серьезное» к нарушению.

Правительство не предоставило полных данных по количеству открытых конкурсов, продвижений по службе и увольнений в государственной службе за последние годы. Следующие данные были предоставлены за 2010–2012 гг. и 2014 г. (1 января и 1 октября).

Таблица 13. Статистика относительно государственной службы

	2010	2011	2012	1.1.2014	1.10.2014
Общее количество государственных служащих	279 500	268 104	274 739	275 458	190 220
Количество государственных служащих, принятых на работу в течение года	20 962	17 963	20 046	н.д.	н.д.
Количество государственных служащих, уволенных в течение года	48 106	52 194	39 544	н.д.	н.д.
Количество вакантных должностей	н.д.	н.д.	н.д.	1834	1462

Источник: ответы государственных органов на мониторинговый вопросник.

Кроме Законопроекта о государственной службе с вопросом прекращения государственной службы связан Закон «Об очищении власти» (далее «Закон о люстрации»). Закон о люстрации был принят парламентом 16 сентября 2014 года. В нем предусматривается, что лица, причастные к коррупции, государственной измене или нарушению прав человека, особенно в связи с ограничением протестов на Майдане, будут немедленно уволены или лишены права претендовать на должности; кроме того, им запрещено выполнять любую работу в государственных институтах в течение 10 лет. Общественные организации в Украине отмечают, что данный закон затрагивает до 1 млн. человек. Эффективная реализация Закона о люстрации в утвержденном формате (процесс люстрации осуществляет Министерство юстиции, которое должно пройти проверку первым; оно определяет органы для проверки деклараций и устанавливает другие процедуры) позволит исключить из государственной жизни большинство политиков и государственных служащих старого поколения, что ускорит процесс смены поколений. Негативным побочным результатом является нарушение управленческих процессов в результате масштабных увольнений и отставок опытных сотрудников, которых невозможно быстро заменить.

Вывод: Если положения, рассмотренные выше, будут приняты, Украина, в основном, выполнит указанную выше часть рекомендации 3.2. Однако на текущий момент Украина не выполнила эту часть рекомендации, которая продолжает действовать.

Проанализировать и реформировать систему оплаты труда для обеспечения того, чтобы вариативная составляющая заработной платы не являлась преобладающей и выплачивалась прозрачно и объективно на основании четко установленных критериев.

Согласно ст. 33.2 Закона № 3723-ХІІ, заработная плата государственных служащих состоит из должностных окладов, премий, доплаты за ранги, надбавки за выслугу лет на государственной службе и других надбавок. Постановлением № 268 Кабинета министров от 9 марта 2006 г. была упорядочена структура и условия оплаты труда сотрудников исполнительной власти, прокуратуры, судов и других органов. Постановление дает право руководителям органов государственной власти премировать работников в соответствии с их личным вкладом в общие результаты работы, а также по случаю государственных и профессиональных праздников и юбилейных дат – в пределах средств, предусмотренных на премирование в размере не менее 10% должностных окладов и экономии фонда оплаты труда. В целом не установлено верхних пределов премий или более детальных инструкций по их выплате. Конкретные условия, порядок и размеры премирования работников определяются в соответствующих положениях соответствующего органа (утвержденных его руководителем).

В результате применения нынешней законодательной базы возникла ситуация, когда оклад составляет 20%-30% всей зарплаты, что резко отличается от принятых европейских норм. Возможность выплаты надбавок к окладу, напр. надбавка за дополнительную нагрузку, премии, бонусы по случаю личных или государственных юбилеев, «тринадцатая зарплата» на Новый Год и «четырнадцатая» на летний отпуск означает, что руководители могут их определять по своему

усмотрению, что приводит к внутренней несправедливости в отношении размеров зарплат. Соответственно, остается риск кумовства, лояльности руководителю, произвола и коррупции.

Законопроект о государственной службе (ст. 49-51) направлен на оптимизацию системы оплаты труда и устранение межотраслевых и региональных дисбалансов путем отмены чрезмерных различий между центральными/областными/районными уровнями и введения нормы, по которой общий размер всех премий, полагающихся государственному служащему в год не может превышать 30% общего размера его зарплаты в год. Премияльный фонд каждого государственного органа устанавливается в размере, не превышающем 10% всего зарплатного бюджета в год.

Всемирный банк и ОЭСР считают, что политика выплаты премии или оплаты за достигнутые результаты может привести к повышению результативности работы и ответственности отдельного сотрудника, а также позволит нанимать и удерживать способных людей на государственной службе.⁹¹ Существуют большие различия между премиями и вознаграждениями за результативность в странах ОЭСР, но в среднем размер премии обычно ограничен 20% оклада, а общий премияльный бюджет – 5% общего годового зарплатного бюджета. Нужно подчеркнуть, что в Украине, как в стране переходного периода, при внедрении политики в области премий и вознаграждений за достигнутые результаты необходимо принимать во внимание операционные затраты, в т.ч. денежные и временные затраты на планирование и реализацию данного шага, включая определение нужных показателей результативности и целевых значений, затраты на обучение руководителей и подчиненных, экспертные консультации, разработку и установку программного обеспечения и т.п. Данные операционные затраты являются реальными и оправданы только улучшением результативности, которое необходимо регулярно отслеживать и оценивать.

Вывод: Если положения, рассмотренные выше, будут приняты, Украина, в основном, выполнит указанную выше часть рекомендации 3.2. Однако на текущий момент Украина не выполнила эту часть рекомендации, которая продолжает действовать.

Обеспечить достойный уровень заработной платы

В настоящий момент зарплата на государственной службе не может конкурировать с зарплатой в частном секторе. Во-первых, уровень средней зарплаты государственного служащего несравним с уровнем на схожих должностях в частном секторе, особенно в столице и некоторых других крупных городах. Это одна из причин, по которым государственная служба не привлекает самых квалифицированных профессионалов. Во-вторых, в последний раз централизованно заработная плата для всех государственных служащих поднималась в феврале 2008 г. С 2009 года зарплата поднималась для работников, у которых она была ниже минимальной. В то же время минимальная зарплата за этот же период выросла с 515 грн. в феврале 2008 г. до 1218 грн. в 2014 г., т.е. в 2,37 раза. Размер чистой зарплаты с учетом юридических возможностей платить различные надбавки к окладу разнится на сопоставимых должностях и административных органах.⁹²

Задача нового правительства – сократить государственный сектор на 10% в 2015–2016 гг. с соответствующим увеличением зарплаты. Хотя предлагаемые изменения в системе вознаграждений

⁹¹ ОЭСР (2012), «Вознаграждение за труд в государственном секторе. Оплата труда по результатам работы в странах ОЭСР», Сеть ОЭСР по вопросам занятости и управления в государственном секторе. З. Хаснаин, Н. Маннинг и Дж. Х. Пирскалла (2012), «Оплата труда по результатам работы в государственном секторе: обзор теории и практики», Рабочий документ по исследованию политики 6043, Всемирный банк.

⁹² ОЭСР/СИГМА (2014), «Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине», стр. 92.

в соответствии с правительственной программой и Законопроектом о государственной службе (Ст. 49-51) значительны и необходимы, не было проведено анализа финансового влияния предлагаемого зарплатного плана (расчет затрат на предлагаемую систему в сравнении с расходами на нынешнюю) для изучения его целесообразности.

По информации правительства среднемесячная зарплата в январе-июне 2014 г. в Украине составляла 3222 грн. (около 180 евро). По данным Госкомстата Украины среднемесячная зарплата в категории экономической деятельности «Государственное управление» в 2010 г. составляла 2747 грн. (около 150 евро), в 2011 г. – 3053 грн. (около 170 евро), в 2012 г. – 3442 грн. (около 190 евро), в 2013 г. – 3702 грн. (около 205 евро), в январе-июне 2014 г. – 3609 грн. (около 200 евро). Минимальная заработная плата государственного служащего – главного специалиста в районной государственной администрации (местный исполнительный орган самого низкого уровня) составляла 1515 грн. (около 84 евро). В государственном бюджете Украины на 2015 грн. предусматривается предел оплаты труда государственных служащих (со всеми дополнительными выплатами) на уровне 8 минимальных зарплат, т.е. 9600 грн. или около 640 евро (и 10 минимальных зарплат, если орган оптимизировал свою структуру).

Основной причиной для отсрочки введения в действие Закона 2011 года о государственной службе было то, что он предусматривал постепенное увеличение зарплат и социальных выплат для государственных служащих. Это также похоже является главной причиной задержки с внесением в парламент нового законопроекта о государственной службе, который прямо в законе устанавливает должностные оклады для государственных служащих.

Вывод: На текущий момент Украина не выполнила эту часть рекомендации, которая остается в силе.

Установить четкий и сбалансированный свод прав и обязанностей государственных служащих.

Основные права и обязанности государственного служащего указаны в статьях 10 и 11 Закона №3723-ХІІ.

В августе 2010 г. Национальное агентство по вопросам государственной службы (затем Главное управление государственной службы) утвердило общие правила поведения государственных служащих (вместо соответствующих правил от 2000 г.; в общие правила вносились поправки в 2010, 2011 и 2012 годах). Общие правила обобщают стандарты этического поведения, добропорядочности и предотвращения конфликта интересов в деятельности государственных служащих, а также способы урегулирования конфликта интересов. Они касаются каждого государственного служащего, который при принятии на работу должен ознакомиться с общими правилами, о чем делается запись в его трудовой книжке.

Законопроектом о государственной службе (статья 7) предусмотрены права государственного служащего на: 1) уважение к своей личности, чести и достоинству, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, коллег и других граждан; 2) четкое определение своих должностных обязанностей; 3) безопасные и не вредящие здоровью условия труда; 4) оплату труда в зависимости от занимаемой должности государственной службы, результатов служебной деятельности, стажа государственной службы; 5) отпуск и социальные гарантии согласно закону; 6) обучение и повышение уровня профессиональной компетентности в сфере государственного управления в соответствии с требованиями государственного органа; 7) продвижение по службе в зависимости от уровня профессиональной компетентности; 8) участие в профсоюзах с целью защиты своих прав и интересов; 9) участие в ассоциациях гражданского общества, кроме

политических партий; 10) обжалование в установленном законом порядке решений по наложению дисциплинарного взыскания, увольнения с должности государственной службы, негативной оценки выполнения профессиональной деятельности; 11) защиту от незаконного преследования в случае сообщений о нарушении требований данного закона со стороны государственных органов и их официальных лиц, как указано в Ст. 11 данного закона.

Законопроектом о государственной службе (ст. 8) предусмотрены следующие обязанности государственного служащего: 1) соблюдать Конституцию и законы Украины, действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины, а также действующими международными договорами, ратифицированными Верховной Радой Украины; 2) соблюдать принципы государственной службы и правила профессионального поведения; 3) противодействовать нарушению прав и свобод человека и гражданина; 4) с уважением относиться к государственным символам Украины; 5) при выполнении служебных обязанностей использовать официальный и региональный язык(и) в случаях, предусмотренных Законом Украины «О принципах государственной языковой политики»; 6) в рамках своих властных полномочий обеспечивать эффективное достижение задач и выполнение функций государственных органов; 7) добросовестно и профессионально исполнять свои служебные обязанности; 8) проявлять инициативу и творческий подход в работе; 9) выполнять решения государственных органов, приказы, распоряжения и поручения руководителей, отданные на основании и пределах полномочий, предоставленных Конституцией и законами Украины; 10) соблюдать требования законодательства в сфере предупреждения и противодействия коррупции; 11) предотвращать возникновение любого конфликта интересов при выполнении государственной службы; 12) постоянно повышать уровень своей профессиональной компетентности и совершенствовать организацию служебной работы; 13) хранить государственную тайну и личные данные граждан, полученные в связи с выполнением должностных обязанностей, а также информацию, не подлежащую разглашению по закону; выполнять другие обязанности, предусмотренные данным Законом и другими законодательными актами.

Правила поведения также регулируются в специальном Законе о правилах этического поведения, который был принят в мае 2012 года. Этот закон будет отменен новым Законом о предотвращении коррупции (принят в октябре 2014 года, вводится в действие 26 апреля 2015 года; см. текст в приложении к отчету). Последний устанавливает общие требования к поведению всех публичных служащих, а Национальное агентство по предотвращению коррупции должно будет принять специальные правила об этическом поведении для гражданских служащих и служащих органов местного самоуправления.

Вывод: Разработка и внедрение положений о правах и обязанностях государственных служащих с целью обеспечения профессиональной морали государственного служащего с одной стороны, гарантий нейтральности, беспристрастности и добропорядочности государственных служащих, соответствующих обязанностей и привилегий со стороны государства как института-работодателя с другой стороны, позволяет сделать вывод, что Украина полностью выполнит указанную выше часть рекомендации 3.2, если соответствующие положения будут приняты. Однако на текущий момент Украина не выполнила эту часть рекомендации, которая остается в силе.

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.

Закон «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» («Закон об основах»), принят в апреле 2011 г., вступил в силу 1 июля 2011 г.) содержит основные положения о конфликте интересов, в том числе его определение. После этого в положения о конфликте интересов вносились поправки Законом №224-VII от 14 мая 2013 г. Дополнительные положения о конфликте интересов были включены в Закон о правилах этического поведения. Данный закон отсылает к Закону о правилах этического поведения.

Оба указанных закона, т.е. Закон об основах и Закон о правилах этического поведения будут отменены, когда 26 апреля 2015 г. в силу вступит новый Закон о предупреждении коррупции от 14 октября 2014 года.

Регулирование конфликта интересов в рамках предыдущей законодательной базы

В ст. 1 Закона об основах конфликт интересов определяется как «противоречие между личными имущественными, неимущественными интересами лица или близких ему лиц и его служебными полномочиями, наличие которого может повлиять на объективность или беспристрастность принятия решений, а также на совершение или несвершение действий при выполнении предоставленных ему служебных полномочий». В ст. 14 Закона об основах («Урегулирование конфликта интересов») предусмотрено, что лица, уполномоченные выполнять функции государства или местного самоуправления (широкий список служащих, не только государственных служащих), а также должностные лица юридических лиц публичного права и лиц, предоставляющих публичные услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, судебные эксперты, посредники, члены трудового арбитража и т.п.) обязаны: 1) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; 2) безотлагательно в письменной форме сообщать непосредственному руководителю о наличии конфликта интересов. Более детальные правила по разрешению конфликта интересов должны быть включены в специальные законы и нормативно-правовые акты, определяющие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, порядок предоставления отдельных видов публичных услуг и осуществления других видов деятельности, связанных с выполнением функций государства, местного самоуправления.

Дополнительные положения о конфликте интересов были добавлены в Закон об основах Законом № 224-VI и вступили в силу 1 января 2014 г. Они предусматривают, что лица, уполномоченные выполнять функции государства или местного самоуправления, и должностные лица других юридических лиц публичного права обязаны в течение десяти дней после назначения (избрания) на должность передать в управление другому лицу (кроме членов семьи) принадлежащие им предприятия и корпоративные права в порядке, установленном законом.

Указанные поправки также определяют ответственных за контроль над выполнением правил о конфликте интересов. Для судей такой контроль осуществляет Совет судей Украины (исполнительный орган судейского самоуправления); для народных депутатов – парламентский комитет, определенный Верховной Радой Украины. Для всех других лиц, уполномоченных

выполнять функции государства или местного самоуправления, и должностных лиц юридических лиц публичного права такой контроль осуществляют «уполномоченные подразделения», которые должны быть созданы в каждом государственном органе. «Методическое обеспечение» деятельности уполномоченных подразделений по предупреждению, выявлению и урегулированию конфликта интересов в деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления осуществляет центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере государственной службы (т.е. Национальное агентство по вопросам государственной службы).

Выявление конфликта интересов также является частью механизма по проверке имущественных деклараций. Законом № 224-VII предусмотрено (положения вступили в силу с 1 января 2014 г.), что уполномоченные подразделения проводят проверку декларации на наличие конфликта интересов субъекта декларирования в течение тридцати дней со дня подачи декларации, в частности, путем сравнения служебных обязанностей должностного лица с его финансовыми интересами и финансовыми интересами членов его семьи. Законом № 224-VII также вносится поправка в форму декларирования, которая должна включать декларируемую информацию, а также названия конкретных банков, прочих юридических лиц, в которых у должностного лица (и его членов семьи) есть банковские счета, акции, финансовые обязательства.

Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Закона об основах (№ 4711-VI, принятый в мае 2012 г., вступил в силу 13 июня 2012 г.) вводит идентичные положения о конфликте интересов в законы, регулирующие деятельность различных государственных органов власти (с учетом требований ст. 14 Закона об основах). Соответствующее положение гласит, что в случае возникновения конфликта интересов при исполнении служебных полномочий должностное лицо обязано немедленно доложить об этом своему непосредственному начальнику. Непосредственный начальник обязан принять все необходимые меры для предотвращения конфликта интересов путем поручения соответствующего служебного задания другому должностному лицу, личного выполнения служебного задания или иным способом, предусмотренным законодательством.

Наиболее подробно правила о конфликте интересов описаны в Общих правилах поведения государственных служащих (принятых Национальным агентством по вопросам государственной службы в 2010 году и с тех пор несколько раз измененных), но они касаются только государственных служащих. Они включают следующие указания:

- Государственный служащий должен принять меры для предотвращения конфликта интересов (определение конфликта интересов все еще не приведено в соответствие с поправками Закона об основах от мая 2013).
- Обстоятельства, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, должны быть устранены до того, как государственный служащий будет назначен на должность. В случае если такие обстоятельства сложились после назначения на должность, государственный служащий должен безотлагательно сообщить в письменной форме об этом своего непосредственного руководителя и срочно принять меры по устранению таких обстоятельств.
- Если государственному служащему стало известно о наличии конфликта интересов у других государственных служащих, ему необходимо сообщить об этом своему непосредственному руководителю.
- Государственный служащий, который поставил в известность о конфликте интересов своего непосредственного руководителя и считает, что принятые меры являются недостаточными, может сообщить об этом в письменной форме руководителю органа государственной власти.

- Непосредственный руководитель обязан принять все необходимые меры, направленные на предотвращение конфликта интересов, путем поручения выполнения соответствующего служебного задания другому должностному лицу, личного выполнения служебного задания или иным способом, предусмотренным законодательством.
- В случае возникновения конфликта интересов у государственного служащего, который входит в состав коллегиального органа (комитета, комиссии, коллегии, совета и т.п.), такой государственный служащий не должен участвовать в принятии решения, если его неучастие НЕ влияет на полномочия этого органа. В случае если его неучастие приведет к потере полномочий этим органом, участие такого государственного служащего в принятии решений должно осуществляться под контролем.
- Государственному служащему рекомендуется избавиться от частного интереса, по поводу которого может возникнуть конфликт интересов, путем отчуждения корпоративных прав, имущества или имущественных прав, передачи их в доверительное управление или любым другим способом.
- В случае невозможности устранения конфликта интересов путем замещения государственного служащего другим лицом и отсутствия возможностей для его перевода на другую должность соответствующей категории государственной службы руководитель органа, где работает государственный служащий, или его заместитель в кратчайший срок, но не более чем в течение одного рабочего дня, принимает решение об осуществлении контроля над решениями, которые принимаются этим государственным служащим. В решении указываются форма контроля, ответственное лицо и требования к государственному служащему касательно принятия решений относительно предмета конфликта интересов.
- Контроль осуществляется в такой форме: проверка лицом, определенным руководителем государственного органа, содержания решений или проектов решений, принимаемых или разрабатываемых государственным служащим или коллегиальным органом по вопросам, связанным с предметом конфликта интересов; рассмотрение дел и принятие решений государственным служащим в присутствии лица, определенного руководителем государственного органа.

Определение конфликта интересов в основном законодательном акте, регулирующем данный вопрос – Законе об основах – не соответствовало международным стандартам даже после поправок, внесенных в мае 2013 года Законом №224-VII. В ст. 8 Типового кодекса поведения государственного служащего, разработанного Советом Европы (Рекомендация Комитета министров № R (2000) 10), указано, что публичный служащий не должен допускать, чтобы его частные интересы входили в противоречие с его публичной должностью. На нем лежит ответственность за то, чтобы не допустить таких конфликтов интересов, какими бы они ни были – *реальными, потенциальным и/или кажущимися*. В ст. 13 указано, что конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или *может повлиять* на беспристрастное и объективное исполнение им своих служебных обязанностей. Личный интерес публичного служащего включает любую выгоду для него лично, для его семьи, близких родственников, друзей, лиц и организаций, с которыми он имеет или имел деловые или политические отношения. В такое понятие входит также любое связанное с этим финансовое или гражданское обязательство. Статьей 14 также предусмотрено, что публичный служащий в соответствии с законом обязан заявлять о характере и размерах личных или частных интересов во время своего назначения, затем через определенные промежутки времени и при любом изменении ситуации.

В Руководстве ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на публичной службе (утверждено Советом ОЭСР в 2003 г.) кроме фактического конфликта интересов (который охватывается нынешним определением в Законе Украины об основах) также дается определение «кажущегося

конфликта интересов», который существует «когда *возникает мнение* о том, что частные интересы публичного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит» и «потенциального конфликта интересов», который возникает, «когда публичное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие) официальные обязанности в будущем».

Кажущийся конфликт интересов упоминается в Законе о правилах этического поведения, однако в нем не предусмотрен отдельный механизм контроля над выполнением и не указана ответственность за неисполнение требования по недопущению или сообщению о таком конфликте интересов. По украинскому законодательству частные интересы должностного лица ограничены самим должностным лицом, его близкими родственниками или членами семьи. Законом не требуется декларирование интересов; измененный шаблон декларации дает возможность идентифицировать финансовые институты или компании, в которых у должностного лица есть интересы (владение депозитами, акциями и т.п.), однако в нем не перечислены все интересы, подлежащие декларированию.

Регулирование конфликта интересов в рамках новой законодательной базы

Закон о предупреждении коррупции дает определение (ст. 1) и регулирует (ст. 28-36) предупреждение и разрешение конфликта интересов.

Согласно ст. 1, реальный конфликт интересов – это противоречие между личными интересами лица и его официальной или представительской деятельностью, которое влияет на объективность или беспристрастность принятия решений, а также на совершение или несвершение действий для выполнения указанной деятельности. Потенциальный конфликт интересов определяется как наличие у лица частного интереса в сфере, в которой он/она выполняет свои служебные или представительские полномочия, который может повлиять на объективность или беспристрастность принятия им/ею решений, или на совершение или несвершение действий при выполнении указанных полномочий. В законе не используется понятие кажущегося конфликта интересов.

Согласно части первой ст. 28, лица, указанные в пунктах 1 и 2 части первой ст. 3 данного закона (см. текст закона в приложении к отчету), обязаны: 1) принимать меры по недопущению возникновения реального или потенциального конфликта интересов; 2) сообщать – не позднее следующего рабочего дня с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о наличии у него реального или потенциального конфликта интересов – непосредственному руководителю, а в случае пребывания лица на должности, которая не предусматривает наличия непосредственного руководителя или в коллегиальном органе – сообщать Национальному агентству или другому определенному законом органу или коллегиальному органу, при выполнении полномочий в котором возник конфликт интересов, соответственно; 3) не совершать действий и не принимать решений в условиях реального конфликта интересов; 4) принять меры по урегулированию реального или потенциального конфликта интересов.

Далее в статье 28 предусматривает, что лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, не могут прямо или косвенно побуждать любым способом подчиненных к принятию решений, совершению действий или бездействию вопреки закону в пользу своих частных интересов или частных интересов третьих лиц. Непосредственный руководитель лица или руководитель органа, к полномочиям которого относится увольнение / инициирование освобождения от должности в течение двух рабочих дней после получения уведомления о наличии у подчиненного ему лица реального или потенциального конфликта

интересов принимает решение по урегулированию конфликта интересов, о чем сообщает соответствующему лицу. Аналогичные действия должны совершаться, если руководитель узнал о конфликте интересов самостоятельно.

Закон о предупреждении коррупции предусматривает внешние и самостоятельные меры урегулирования конфликта интересов (ст. 29): Внешнее урегулирование конфликта интересов осуществляется путем: 1) устранения лица от выполнения задания, совершения действий, принятия решений или участия в их принятии в условиях реального или потенциального конфликта интересов; 2) применения внешнего контроля над исполнением лицом соответствующего задания, совершением им определенных действий или принятием решений; 3) ограничения доступа лица к определенной информации; 4) просмотра объема служебных полномочий лица; 5) перевода лица на другую должность; 6) увольнения лица.

Лица, указанные в настоящем Законе, у которых имеется реальный или потенциальный конфликт интересов, могут самостоятельно принять меры по его урегулированию путем устранения соответствующего частного интереса с предоставлением подтверждающих документов непосредственному руководителю или руководителю органа, к полномочиям которого относится увольнение/иницирование освобождения от должности. Устранение частного интереса должно исключать всякую возможность его сокрытия.

Законом о предупреждении коррупции также регулируется отстранение от выполнения задания, совершения действий, принятия решений или участия в принятии решения в условиях реального или потенциального конфликта интересов (ст. 30); ограничение доступа к информации лица, если конфликт интересов связан с таким доступом и носит постоянный характер (ст. 31); пересмотр объема служебных полномочий лица, если конфликт интересов в его деятельности имеет постоянный характер (ст. 32); осуществление служебных полномочий под внешним контролем в случае, если невозможно устранение лица от выполнения задания, совершения действий, принятия решения или участия в его принятии в условиях реального или потенциального конфликта интересов; ограничение доступа лица к информации или пересмотр его полномочий (ст. 33); перевод, освобождение лица в связи с наличием конфликта интересов (ст. 34); и особенности урегулирования конфликта интересов, возникающего у определенных категорий лиц, в том числе Президента Украины, народных депутатов, членов Кабинета министров, руководителей центральных органов исполнительной власти, судей, председателей, заместителей председателей областных и районных советов (ст. 35); предотвращение конфликта интересов в связи с наличием у лица предприятий или корпоративных прав (ст. 36).

Очевидно, что принятие новой законодательной базы по предупреждению коррупции усовершенствовало определение и механизм урегулирования конфликта интересов. В сравнении с международными стандартами и Руководством ОЭСР по разрешению конфликтов интересов в определении конфликта интересов не хватает только элемента «кажущегося конфликта интересов», который существует «когда кажется, что частные интересы публичного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит».

Вывод: Украина в основном выполнила указанную выше часть рекомендации 3.2.

Рассмотреть возможность разработки специальных правил, регулирующих конфликт интересов для различных категорий должностных лиц, занимающих должности различного уровня и в различных ветвях власти.

Как указывалось выше, в 2012 году во всех законах, регулирующих полномочия различных государственных органов, были сделаны поправки для внесения положений о конфликте интересов. Однако соответствующие положения являются единообразными и не детализированы. Только правила для государственных служащих включают более детальные инструкции о конфликте интересов, но они распространяются на всех государственных служащих независимо от органа или сектора, в котором они работают.

Законом о предупреждении коррупции, принятым в октябре 2014 года, предусмотрено, что все субъекты, указанные в данном законе (ст. 3) должны следовать общим положениям о конфликте интересов, как указано в разделе V данного закона. Согласно ст. 35, правила урегулирования конфликта интересов в деятельности Президента Украины, народных депутатов Украины, членов Кабинета Министров Украины, руководителей центральных органов исполнительной власти, которые не входят в состав Кабинета Министров Украины, судей Конституционного Суда Украины и судей судов общей юрисдикции, председателей, заместителей председателей областных и районных советов, городских, сельских, поселковых председателей, секретарей городских, сельских, поселковых советов, депутатов местных советов определяются законами, регуливающими статус соответствующих лиц и основы организации соответствующих органов. Законом о предупреждении коррупции также вносятся поправки в соответствующие законы с целью регулирования специальных процедур для предупреждения и урегулирования конфликта интересов для различных категорий должностных лиц.

Вывод: Украина полностью выполнила вышеуказанный подпункт рекомендации 3.2.

Обеспечить наличие эффективного институционального механизма управления и контроля над реализацией правил о конфликте интересов.

С 1 января 2014 года механизм контроля над соблюдением правил относительно конфликта интересов должны были выполнять внутренние антикоррупционные подразделения в каждом органе государственной власти.

Во втором отчете о прогрессе касательно реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима (февраль 2012 г.) Европейская Комиссия рекомендовала «ввести четкие положения об эффективных механизмах предупреждения, мониторинга и верификации конфликта интересов и несовместимости должности, в том числе гарантии независимости и эффективности органа/лица, ответственного за мониторинг и верификацию, достаточные ресурсы, а также эффективные системы сдерживающих санкций».⁹³ В ноябре 2013 г. (третий отчет о прогрессе) Европейская комиссия отметила, что хотя определенный внутренний контроль предусмотрен в сфере конфликта интересов, отсутствует внешняя независимая верификация⁹⁴.

Правительство сообщило, что внутренние антикоррупционные подразделения были сформированы, как предусмотрено предыдущим законодательством о предупреждении коррупции, однако это были структурные отделы, основные функции которых зачастую касались других направлений

⁹³ Второй отчет о реализации Украиной Плана действий по визовой либерализации, приведено выше, стр. 16.

⁹⁴ Третий отчет о реализации Украиной Плана действий по визовой либерализации, приведено выше, стр. 15.

(напр. внутренний аудит, управление персоналом), созданные в рамках административных органов без специального статуса или гарантий независимости.

Согласно новому Закону о предупреждении коррупции (ст. 11), Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции отвечает за осуществление мониторинга и контроль над выполнением актов законодательства по вопросам этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц. Полномочия Национального агентства указаны в ст. 12 закона (см. приложение).

В случаях выявления нарушений требований настоящего Закона в отношении этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц, или иного нарушения этого Закона Национальное агентство вносит руководителю соответствующего органа, предприятия, учреждения, предписание об устранении нарушений законодательства, проведении служебного расследования, привлечении виновного лица к установленной законом ответственности.

Предписание Национального агентства являются обязательными для исполнения. О результатах выполнения предписания Национального агентства должностное лицо, которому оно адресовано, информирует Национальное агентство в течение десяти рабочих дней со дня получения предписания.

Дополнительные поправки были одобрены парламентом 12 февраля 2015 года и расширили полномочия Национального агентства, которое будет иметь право привлекать к административной ответственности за нарушение правил о конфликте интересов (в частности, составлять протокол нарушения и направлять его в суд для наложения санкций). Такие поправки приветствуются.

Вывод: Благодаря созданию новой законодательной базы, предусматривающей институциональный механизм управления и контроля над реализацией регламента о конфликте интересов, Украина полностью выполнила указанную выше часть рекомендации 3.2

Рассмотреть введение ответственности руководителей с целью предотвращения конфликта интересов в их ведомствах и санкций за неисполнение указанных норм.

Согласно ст. 172⁹ Кодекса административных правонарушений (КоАП), непринятие предусмотренных законом мер должностным или служебным лицом органа государственной власти, должностным лицом местного самоуправления, юридического лица, их структурных подразделений в случае выявления коррупционного правонарушения влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста двадцати пяти необлагаемых минимумов доходов граждан (около 80-190 евро). По мнению правительства, данное положение распространяется на случаи, когда руководитель не предпринимает меры в случае конфликта интересов.

Ответственность за несообщение непосредственному руководителю о наличии конфликта интересов предусмотрена ст. 172⁷ КоАП (штраф от десяти до ста пятидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан, то есть около 15-230 евро).

См. в приложении статистику применения соответствующих статей и новые формулировки соответствующих положений КоАП.

В соответствии с законопроектом о государственной службе (ст. 8), каждый государственный служащий обязан предотвращать любой конфликт интересов при выполнении государственной службы. В ст. 17 указано также, что руководитель государственной службы, т.е. государственные секретари министерств и руководители центральных исполнительных органов и других правительственных органов, обязаны следить за соблюдением дисциплины и принимать решения в рамках своих полномочий о наложении дисциплинарных взысканий на подчиненных государственных служащих.

Вывод: Украина полностью выполнила указанную выше часть рекомендации 3.2.

После создания законодательных рамок разработать инструкции в части применения положений о конфликте интересов и обеспечить обучение должностных лиц.

Общие правила поведения государственных служащих включают относительно детальные инструкции о предупреждении и разрешении конфликта интересов. Однако они касаются только государственных служащих. Также, в октябре 2012 года Министерство юстиции (совместно с академическим учреждением) подготовило рекомендации⁹⁵ по имплементации антикоррупционного законодательства, в которых есть глава о конфликте интересов и указаны некоторые объяснения, но в основном они повторяют положения различных законодательных актов.

Правительство не предоставило никакой конкретной информации об обучении по теме конфликта интересов, но объяснило, что в соответствии с Законом «О предупреждении коррупции» (статья 11), принятым в октябре 2014, Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции будет отвечать за координацию и оказание методической помощи для выявления государственных органами, органами местного самоуправления коррупционных рисков в своей деятельности и реализации мер по их устранению, в том числе подготовка и выполнение антикоррупционных программ. Национальное агентство также отвечает за организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации по вопросам, связанным с предотвращением коррупции, работников государственных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Вывод: Учитывая то, что новая законодательная база по вопросам предупреждения коррупции, в том числе конфликта интересов, была принята только недавно, инструкции в сфере конфликта интересов еще не были разработаны, соответствующее обучение не проведено, хотя первичное законодательство уже имеется, Украина частично выполнила указанную выше часть рекомендации 3.2.

Декларирование имущества

Пересмотреть действующую систему декларирования имущества и сосредоточить основное внимание на высокопоставленных чиновниках/по секторам/отраслям/зонам риска

Положения, регулирующие вопрос декларирования имущества, в рамках предыдущего законодательства

Существующая система декларирования доходов была введена в 2011 году вместе с принятием Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции". Обязательство

⁹⁵ Доступно (на украинском языке) по адресу: www.minjust.gov.ua/file/29552.

государственных служащих декларировать свое имущество, доходы, расходы и обязательства финансового характера вступило в силу 1 января 2012 года. При этом подача первых деклараций предусматривалась до 1 апреля 2012 года, а декларирование расходов стало обязательным с 2013 года, после того, как Конституционный Суд признал неконституционным более раннее введение данного положения. Подачу деклараций в 2012 году омрачили проблемы, связанные с несоответствием в различных законах. Их устранили в июне 2012 года, после того как другие законы были приведены в соответствие с Законом "Об основах предотвращения и противодействия коррупции".

В мае 2013 года были снова внесены изменения в положения о декларировании имущества в Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" (Закон № 224 -VII). При этом некоторые изменения вступали в силу с 1 января 2014 года, а ряд изменений – с июня 2013 года. Лица, обязанные подавать декларации (субъекты декларирования), включают всех публичных служащих (лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местных органов самоуправления), а также должностных лиц других юридических лиц публичного права (сюда входят предприятия и учреждения, созданные государством или органами местного самоуправления, даже если такие учреждения сами по себе не являются органами государственной власти; также государственные и коммунальные предприятия, бюджетные учреждения, такие как больницы, университеты, музеи, средства массовой информации, и т.д.; термин "должностные лица" исключает сотрудников, которые не выполняют организационные, управленческие, финансовые или административные функции). Субъекты декларирования обязаны ежегодно до 1 апреля подавать по месту работы (службы) декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год по форме (шаблону), которая включена непосредственно в закон в качестве приложения. Декларации должны подавать только лица-кандидаты на должности, попадающие под обязательство декларировать имущество, до назначения или избрания на соответствующий пост, согласно процедурам, установленным специальными законами.

Субъекты декларирования, которые увольняются с должности или иным образом прекращают деятельность, связанную с выполнением функций государства или местного самоуправления, должны подавать декларации за период, который не охвачен ранее поданными декларациями. Субъекты декларирования, освободившиеся с должности или иным образом прекратившие деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления, должны подать декларацию в течение одного года по своему последнему месту работы (службы). Данные два положения были добавлены в мае 2013 года и необходимы для того, чтобы гарантировать, что никакой период пребывания на посту не останется "недекларированным". Кроме того, они представляют инструмент для обеспечения соблюдения ограничений после прекращения службы, предусмотренных в статье 10 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", и также охватывают период в один год.

Более того, если субъект декларирования или его член семьи открыл валютный счет в учреждении банка-нерезидента, он обязан в десятидневный срок уведомить об этом Государственную налоговую службу, указав номера счета и местонахождения банка-нерезидента.

Отсутствовала конкретизация относительно уровня должностей субъектов декларирования, секторов или зон риска, за исключением обязательства публиковать декларации, которое применялось к высокопоставленным должностным лицам (см. ниже) и в рамках предыдущей нормативно-правовой базы.

Положения, регулирующие вопрос декларирования имущества, в рамках новой законодательной базы

Согласно Закону "О предупреждении коррупции" (статья 45), принятому в октябре 2014 года, лица, которые попадают под закон (см. текст в приложении), обязаны ежегодно до 1 апреля подавать декларацию. Декларация подается за прошлый год по форме, установленной Национальным агентством по предупреждению коррупции, на официальном веб-портале Национального агентства (Единый государственный реестр деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления).

Правительство не могло предоставить точные данные по количеству должностных лиц, обязанных подавать декларацию согласно новому Закону, но по предварительным подсчетам их численность составляет около 400 тысяч человек.

Согласно той же самой статье, должностные лица, которые прекращают деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления, должны подать декларацию за период, который не охвачен ранее поданными декларациями. Лица, прекратившие деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления, должны в следующем году после прекращения деятельности подать декларацию за прошлый год согласно порядку, установленному законом. Лицо, претендующее занять должность, на которую распространяется действие данного закона, подает декларацию за прошлый год до своего назначения или избрания на соответствующую должность. В случае выявления субъектом декларирования ошибок в поданной им декларации Национальное агентство по его письменному обращению предоставляет возможность исправить их в течение десяти календарных дней. Привлечение субъекта декларирования к ответственности за непредставление, несвоевременное представление декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, или представления в ней заведомо недостоверных сведений не освобождает субъекта декларирования от обязанности подать соответствующую декларацию с достоверными сведениями.

Власти сообщили, что сейчас идет разработка реестра/веб портала для подачи деклараций, и что он будет готов к моменту, когда вступит в силу Закон "О предупреждении коррупции", то есть 26 апреля 2015 года.

Согласно статье 50 данного закона, обязательной полной проверке подлежат декларации должностных лиц, занимающих ответственное и особо ответственное положение, и лиц, которые занимают должности, связанные с высоким уровнем коррупционных рисков. Перечень таких высоких должностей с большим уровнем риска утверждается Национальным агентством. Обязательной полной проверке также подлежат декларации, предоставленные другими субъектами декларирования, в случае выявления у них несоответствий по результатам логического и арифметического контроля.

Полная проверка декларации осуществляется в течение девяноста дней со дня подачи декларации и заключается в выяснении достоверности задекларированных сведений, точности оценки задекларированных активов, проверке на наличие конфликта интересов и признаков незаконного обогащения. В случае установления по результатам полной проверки декларации наличия недостоверных сведений, Национальное агентство письменно уведомляет об этом руководителя соответствующего государственного органа, в котором работает соответствующий субъект декларирования, и другие специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции, в порядке, предусмотренном частью 2 и 3 статьи 15 Закона "О предупреждении коррупции".

Вывод: После пересмотра прежней системы декларирования имущества и введения новой нормативно-правовой базы, где основное внимание уделяется высокопоставленным лицам в сферах с высоким риском коррупции, Украина полностью выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Усовершенствовать список запрашиваемой информации

Правила согласно предыдущим законодательным нормам

Закон № 224-VII внес изменения, среди прочего, и в форму декларации, включив обязательство для определенных государственных банков и других финансовых институтов и компаний, где у субъекта декларирования или его членов семьи есть счета, акции или обязательства финансового характера (до этого необходимо было указывать только сумму/стоимость депозитов, акций и обязательства финансового характера). Это важное изменение, которое значительно повышает возможность выявления конфликта интересов.

Актуальной остается проблема декларирования расходов. Изначально Закон предусматривал декларирование единоразовых расходов (депозитов) в размере от 150 000 грн. (около 14 000 евро в то время или 6 000 евро в начале 2015 г. в связи с девальвацией гривны), что означало, что если должностное лицо приобретало ценности в сумме меньшей установленной границы, даже если это происходило каждый день, не было необходимости декларировать такие расходы. Данное положение раскритиковали НГО и эксперты Совета Европы, при этом последние порекомендовали уменьшить данную границу до не более чем 20 месячных минимальных зарплат или около 20 000 грн. (1 000 евро).⁹⁶ Как результат, были внесены изменения в Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" и данный порог был снижен, но всего лишь до 80 000 грн. (около 3 000 евро), что все еще в несколько раз выше, чем ежегодная средняя зарплата в системе государственного управления. До 2012 года Закон Украины "О судебной системе и статусе судей" (когда закон был приведен в соответствие с Законом "О принципах предотвращения и противодействия коррупции") предусматривал, что судья обязан декларировать свои расходы, если разовая транзакция превышала размер его месячного заработка. Такая модель кажется оптимальной и должна быть введена одинаково для всех деклараций.

Правила согласно новым законодательным нормам

Информация, которую необходимо отражать в декларации, обозначена в статье 46 Закона "О предупреждении коррупции". Нужно отметить значительное улучшение в вопросе объема подлежащей декларированию информации.

И все же есть несколько недочетов. Лимит суммы расходов, подлежащих декларированию, снизился до 50 минимальных зарплат (то есть около 60 000 грн.), что все еще очень большая сумма. Подарки, полученные должностными лицами от близких лиц, не подлежат декларированию, что является лазейкой, которая может быть использована для скрытия взяток.

⁹⁶ Технический документ *Финансовый надзор за государственными должностными лицами*, подготовленный долгосрочным советником проекта Тилманом Хоппе (Tilman Hoppe), при участии Валца Калнинша (Valts Kalniņš), эксперта Совета Европы. Проект механизма Восточного партнерства – Совета Европы. «Надлежащее государственное управление и борьба с коррупцией», декабрь 2012 года, ECCU-EaP-7/2012; стр. 8; см.: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/eap-coe%20facility/Technical%20Paper/2524-ECCU-EaP-7%202012-RA%20Ukraine%20AD_Final.pdf.

Эти упущения были исправлены в законе, принятом 12 февраля 2015 года (законопроект № 1660-д - см. выше), который понизил порог по декларированию расходов до 20 минимальных зарплат и установить лимит в 5 минимальных зарплат (то есть 6 000 грн.) для декларирования подарков из любого источника. Закон также ввел обязательное декларирование публичными служащими и их членами семей бенефициарного владения в юридическом лице (концепция бенефициарных владельцев юридических лиц была введена в украинское законодательства в октябре 2014), что является очень прогрессивным шагом.

Вывод: Усовершенствовал перечень информации, которую необходимо указывать в декларации об имуществе, Украина полностью выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Обеспечить определенную проверку правильности информации и публикацию данной информации

Регулирование согласно предыдущим законодательным нормам

Изначально в Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" 2011 года не предусматривалось какой-либо проверки поданных деклараций. В феврале 2012 года Европейская Комиссия в своем втором отчете по выполнению Украиной Плана действий по либерализации визового режима порекомендовала "дополнить существующую законодательную базу четкими положениями в отношении эффективных механизмов раскрытия, проверки и надзора за имуществом государственных служащих и в отношении потенциальных случаев незаконного обогащения, включая гарантии независимости и эффективности органа/лица, ответственного за мониторинг и надзор, достаточные возможности и системы сдерживающих и эффективных санкций".⁹⁷ В ответ на это правительство инициировало внесение изменения в Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", которые были приняты Законом №224-VII и вступили в силу 1 января 2014 года.

Согласно данным изменениям, уполномоченные подразделения по борьбе с коррупцией проводят: 1) проверку фактов своевременности предоставления деклараций; 2) проверку деклараций на наличие конфликта интересов (см. выше); 3) "логический и арифметический контроль деклараций". Контроль своевременности представления декларации осуществляется в течение пятнадцати рабочих дней со дня, в который такая декларация должна была быть подана. Проверка декларации на наличие конфликта интересов субъекта декларирования осуществляется в течение тридцати дней со дня предоставления декларации и заключается в сравнении служебных обязанностей должностного лица с его и членов его семьи финансовыми интересами.

Логический и арифметический контроль декларации осуществляется в течение тридцати дней со дня предоставления декларации в порядке, который должен определяться совместно центральным органом исполнительной власти, ответственным за формирование государственной налоговой политики (Министерство доходов и сборов), и Министерством юстиции Украины. В случае выявления во время проверки декларации арифметических или логических ошибок уполномоченное подразделение по борьбе с коррупцией безотлагательно сообщает об этом соответствующему должностному лицу, который имеет право в течение пяти дней со дня получения такого сообщения подать уполномоченному подразделению письменное объяснение и/или исправленную декларацию. В связи с проведением логического и арифметического контроля декларации, уполномоченное подразделение имеет право делать запросы в государственные органы, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, на

⁹⁷ Второй доклад о выполнении Украиной Плана действий по либерализации визового режима, процитировано выше, стр.16.

предприятия, в учреждения, организации независимо от формы собственности относительно указанных сведений. При этом такие организации обязаны предоставить запрашиваемую информацию/документы в течение 10 дней.

В случае установления по результатам вышеуказанных проверок признаков правонарушения, уполномоченное подразделение в письменном виде сообщает руководителю соответствующего государственного органа и в правоохранительные органы.

Еще до введения его в силу правительство предложило внести изменения в механизм проверки в сентябре 2013 года, отменив положения по "логическому и арифметическому" контролю деклараций со стороны уполномоченных подразделений и заменив их проверкой подлинности деклараций органами Министерства доходов и сборов (например, налоговыми органами). Порядок проведения такой проверки также должен определяться указанным министерством. Для обеспечения такой проверки государственный орган (или юридическое лицо публичного права), который получил поданную декларацию, должен в течение десяти дней передать ее в налоговые органы. Для проведения проверки налоговые органы имеют право получить по их запросу информацию/документы от любого государственного или частного органа. В случае выявления недостоверности информации, включенной в декларацию, налоговые органы должны уведомить об этом правоохранительные органы (в частности, субъекты, уполномоченные на борьбу с коррупцией согласно Закону "Об основах предотвращения и противодействия коррупции"). Соответствующие изменения были приняты в мае 2014 года и вступили в силу 1 января 2015 года.

В ноябре 2013 года Европейская Комиссия в своем третьем докладе о выполнении Украиной Плана действий по либерализации визового режима указала, что данные положения еще необходимо принять, и отметила, что "необходимо прилагать больше усилий для обеспечения эффективного и независимого механизма проверки и системы эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций. В рамках государственных учреждений были созданы механизмы внутреннего контроля, а Министерство доходов и сборов было назначено ответственным органом за проверку деклараций имущества. ...не совсем еще понятно, каким образом будет организована проверка работы Министерства доходов и сборов, какие методологии и инструменты будут использоваться, и как будет обеспечиваться возможности для осуществления такой новой дополнительной задачи. И у органа власти не будет и полномочий применять санкции самому. Он может лишь только передавать такие случаи другим органам власти или правоохранительным органам. Необходимо четко определить сотрудничество между государственным органом по доходам и сборам и другими административными и правоохранительными органами для целей проверки деклараций имущества."⁹⁸

Еще до мая 2013 года в Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" были внесены изменения в отношении проверки деклараций (их подлинности), но только в отношении кандидатов, претендующих на должности, для которых существует обязательство подавать ежегодные декларации. Такая проверка проводится в рамках процедуры "специальной проверки" кандидатов на работу в государственной службе (своего рода люстрация). Согласно процедуре такой "специальной проверки" утвержденной Президентом Украины (Указ № 33 от 25 января 2012 года с последующими изменениями и дополнениями), проверка декларации проводится Министерством доходов и сборов (налоговыми органами). В случае выявления "расхождений" в поданной декларации кандидату дается 5 дней на предоставление объяснений или на исправление "расхождений". Не понятно, что имеется в виду под "расхождением" – несогласованные данные в рамках декларации или расхождение между задекларированной информацией и информацией,

⁹⁸ Третий доклад о выполнении Украиной Плана действий по либерализации визового режима, процитировано выше, стр.15.

полученной органом инспекции из других источников.

В своей оценке (декабрь 2012) эксперты Совета Европы отметили, что Государственная налоговая служба пользуется всей информацией из текущих и предыдущих налоговых документов, которая хранится в центральной электронной базе данных. Налоговая информация имеется в отношении всех граждан Украины, а подача налоговых деклараций обязательна только для государственных должностных лиц, если они занимают более, чем один государственный пост, или если у них есть дополнительный доход. Кроме того, во время опроса Государственная налоговая служба указала, что у нее есть доступ к базам данных земельного кадастра и к данным регистрации транспортных средств Госавтоинспекцией. Что касается контроля над любым скрытым (то есть незадекларированным) доходом, Государственной налоговой службе понадобится доступ к банковской информации (например, или на основании исключения, установленного в будущем законом в отношении банковской тайны или с согласия соответствующего должностного лица). Эксперты, тем не менее, рекомендовали проверять не только декларации кандидатов на государственные должности, но также и выборку деклараций, поданных должностными лицами, уже пребывающими на должности. Например, небольшая часть из произвольно выбранных деклараций всех государственных служащих может быть проверена вместе с декларациями государственных чиновников, занимающих должности с высоким уровнем риска коррупции, в таких сферах, как закупки и т.д.⁹⁹

Необходимо отметить, что проверка деклараций внутренними подразделениями в государственных органах не была эффективной, так как таким подразделениям не хватает независимости и возможностей для проверки соответствующих деклараций. В связи с этим приветствуется введение внешней проверки. Налоговые органы хорошо оснащены для проведения такой проверки, так как у них есть необходимая экспертиза и доступ к соответствующим (хотя и не всем) базам данных. Тем не менее, требование проверять подлинность всех без исключения поданных деклараций (количество которых может намного превышать 300 тысяч), делает бесполезным любой механизм проверки. Также существует проблема независимости налоговых органов, которые являются частью системы органов исполнительной власти.

Что касается обнародования деклараций, Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", до изменений от апреля 2014 г., содержал список должностных лиц, чьи декларации подлежали публикации (в течение 30 дней с момента подачи) "на официальном веб-сайте или в официальных печатных источниках" соответствующих государственных органов. Соответствующая информация, размещенная на официальных веб-сайтах государственных органов и органов местного самоуправления, должна была оставаться доступной не менее одного года. Декларации следующих должностных лиц подлежали обнародованию: Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины, народных депутатов Украины, премьер-министра Украины, членов Кабинета министров Украины, председателя и судей Конституционного Суда Украины, председателя и судей Верховного Суда Украины, председателей и судей высших специализированных судов Украины, Генерального прокурора Украины и его заместителей, председателя Национального банка Украины, председателя Счетной палаты, председателя и членов Высшего совета юстиции, членов Центральной избирательной комиссии, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины, первых заместителей и заместителей министров, заместителей министров - руководителей аппаратов, руководителей других государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым и их заместителей, членов коллегиальных государственных органов (комиссий, советов), сельского, поселкового, городского головы, председателей местного совета и

⁹⁹Технический документ, *Финансовый надзор за государственными должностными лицами*, декабрь 2012, процитировано выше, стр.11.

их заместителей, секретарей местных советов, руководителей исполнительных органов местных советов и их заместителей. Кроме такой проактивной публикации, декларации всех должностных лиц должны быть доступны по запросу любого лица.

В Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" исключается обнародование определенных сведений из декларации, которые обозначены как информация с ограниченным доступом, в частности сведения относительно регистрационного номера учетной карточки налогоплательщика или серии и номера паспорта гражданина Украины, а также места жительства и регистрации места жительства субъекта декларирования, местонахождения объектов, которые приводятся в декларации. Предполагается, что вся другая информация, включенная в декларацию, открыта для публичного доступа. Это подтверждает и часть шестая статьи 6 Закона "О доступе к публичной информации", согласно которой информация из деклараций, за исключением сведений, определенных в Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", не относится к информации с ограниченным доступом.

Несмотря на конкретные положения об открытости информации в декларациях, на практике довольно часто отказывали в запросах получить доступ к декларациям согласно Закону "О доступе к публичной информации". Органы власти часто ссылались на требования о защите персональных данных и отказывались предоставлять копии деклараций или информацию из деклараций без согласия субъекта декларирования, даже если такая информация уже была (или должна была быть) опубликована.

В марте 2014 года парламент утвердил изменения (Закон № 1170) к различным законам, для приведения их в соответствие с Законом "О доступе к публичной информации". В частности, предусмотрено обязательное обнародование деклараций вышеуказанных должностных лиц на веб-сайтах соответствующих государственных органов; декларации публикуются в печатных средствах массовой информации лишь в случае отсутствия таких веб-сайтов. Закон №1770 также внес изменения в Закон "О защите персональных данных", предоставив доступ к определенной личной информации, представляющей интерес для общественности, включая информацию, которая содержится в декларациях государственных должностных лиц.

Другая проблема заключается в том, что Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" предусматривает, что обязательное обнародование касается "информации из декларации", при этом не указывается, что сюда входит вся информация, кроме информации с ограниченным доступом. Такое толкование кажется логическим, тем не менее, ему не всегда следуют на практике, так как иногда органы власти публикуют в печатных изданиях или предоставляют по просьбе лишь часть "информации из декларации", исключая, например, сведения по родственникам.

Правила согласно новым законодательным нормам

Согласно Закону "О предотвращении коррупции", принятому в октябре 2014 года, Национальное агентство по предупреждению коррупции имеет полномочия осуществлять контроль и проверку деклараций, хранение и обнародование таких деклараций, проведение мониторинга образа жизни лиц, попадающих под действие данного закона (статья 11).

Статья 47 предусматривает, что Национальное агентство обеспечивает открытый круглосуточный доступ к официальному реестру/веб-порталу (Единому государственному реестру деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления). Доступ к веб-порталу Национального агентства предоставляется путем возможности просмотра, копирования и распечатывания информации, а также в виде набора данных (электронного

документа), организованного в формате, который позволяет его автоматизированную обработку электронными средствами с целью повторного использования. Указанные в декларации сведения о регистрационном номере учетной карточки плательщика налогов или серии и номера паспорта гражданина Украины, место жительства, дата рождения физических лиц, в отношении которых указывается информация в декларации, местонахождения объектов, перечисленных в декларации, являются информацией с ограниченным доступом и не подлежат отражению в открытом доступе. Декларации всех публичных служащих без исключений будут доступны на центральном вебсайте.

Согласно статье 48, Национальное агентство будет проводить такие виды контроля деклараций, поданных субъектами декларирования (Национальное агентство должно утвердить детальную процедуру): 1) относительно своевременности представления; 2) относительно правильности и полноты заполнения; 3) логический и арифметический контроль.

Кроме проверки деклараций, согласно статье 51, Национальное агентство осуществляет выборочный мониторинг образа жизни субъектов декларирования с целью установления соответствия их уровня имеющемуся у них и членов их семьи имуществу и полученным ими доходам согласно декларации субъекта декларирования. Мониторинг образа жизни субъектов декларирования осуществляется Национальным агентством на основании информации, полученной от физических и юридических лиц, а также из средств массовой информации и других открытых источников информации, содержащей сведения о несоответствии уровня жизни субъектов декларирования задекларированным ими имуществу и доходам. Мониторинг образа жизни осуществляется с соблюдением законодательства о защите персональных данных и не должен предусматривать чрезмерного вмешательства в право на неприкосновенность личной и семейной жизни человека. Установление несоответствия уровня жизни субъекта декларирования задекларированному им имуществу и доходам является основанием для осуществления полной проверки его декларации. В случае установления несоответствия уровня Национальное агентство предоставляет субъекту декларирования возможность в течение десяти рабочих дней предоставить письменное объяснение по такому факту. В случае выявления по результатам мониторинга образа жизни признаков коррупционного правонарушения или правонарушения, связанного с коррупцией, Национальное агентство информирует об этом специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Детальный порядок мониторинга образа жизни субъектов декларирования определяется Национальным агентством.

Закон "О предотвращении коррупции" устанавливает дополнительные меры финансового контроля в статье 52:

- 1) При открытии субъектом декларирования или членом его семьи валютного счета в учреждении банка-нерезидента соответствующий субъект декларирования обязан в десятидневный срок письменно сообщить об этом Национальное агентство в установленном им порядке, с указанием номера счета и местонахождения банка-нерезидента;
- 2) В случае существенного изменения в имущественном состоянии субъекта декларирования, а именно получение им дохода, приобретения имущества на сумму, превышающую 50 минимальных заработных плат, установленных на 1 января соответствующего года, указанный субъект в десятидневный срок с момента получения дохода или приобретение имущества обязан письменно уведомить об этом Национальное агентство. Указанная информация вносится в Единый государственный реестр деклараций и публикуется на официальном веб-сайте Национального агентства.

Порядок информирования Национального агентства об открытии валютного счета в учреждении банка-нерезидента, а также о существенных изменениях в имущественном состоянии определяется Национальным агентством.

Вывод: После введения законом механизмов проверки и обнародования деклараций имущества, Украина полностью выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Обеспечить эффективные санкции за неподачу деклараций или за подачу заведомо неправдивой или неполной информации

Правила согласно предыдущим законодательным нормам

До недавнего времени была предусмотрена лишь административная ответственность (статья 172⁶ Кодекса об административных правонарушениях) за непредоставление (или несвоевременное предоставление) декларации или за неуведомление (или несвоевременное уведомление) об открытии счета в иностранной валюте в учреждении банка-нерезидента. Такие правонарушения влекут за собой штраф в размере до 25 евро. Суды применяют административные санкции на основании административных протоколов, составленных специально уполномоченным субъектом по борьбе с коррупцией, то есть Министерством внутренних дел, Службой безопасности и прокурорами (с учетом изменений согласно Закону №224-VII).

В мае 2014 года статья 172⁶ Кодекса об административных правонарушениях была дополнена еще одним правонарушением – предоставление "заведомо ложной" информации в декларации об имуществе, что устранило данный пробел. Предусмотрено наказание в виде штрафа в размере, который эквивалентен сумме в 230 евро.

См. текст Статьи 172⁶ Кодекса об административных правонарушениях и статистику относительно его применения в Приложении.

Правила согласно новым законодательным нормам

Согласно статье 65 Закона "О предотвращении коррупции" лица, указанные в настоящем Законе (статья 3), привлекаются к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности в установленном законом порядке. Соответственно, в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс были внесены следующие изменения:

В Кодексе об административных правонарушениях статья 172⁶ была изложена в новой редакции. Нарушение требования финансового контроля, которое карается штрафом за несвоевременное представление декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, неуведомление или несвоевременное уведомление об открытии валютного счета в учреждении банка-нерезидента или о существенных изменениях в имущественном состоянии.

Кроме того, Уголовный кодекс был дополнен новой статьей Статья 366¹ «Декларирование недостоверной информации». Представление субъектом декларирования заведомо недостоверных сведений в декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, предусмотренной Законом Украины "О предотвращении коррупции", или умышленное непредоставление субъектом декларирования указанной декларации наказывается лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Вывод: Усилив санкции за непредоставление или предоставление заведомо ложной или неполной информации в декларации, Украина полностью выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Внедрить систему обмена информацией с правоохранительными органами и рассмотреть возможность использования имущественных деклараций в качестве доказательства по делам о незаконном обогащении

Так как до настоящего момента не существовало системы проверки имущественных деклараций, не было необходимости в системе обмена информацией с правоохранительными органами. Только в случае выявления расхождений в декларациях кандидатов, претендующих на государственные должности, такая информация передавалась правоохранительным органам. С введением механизма проверки с 1 января 2014 года, такое требование будет также применяться к случаям выявления несоответствий во всех декларациях. Правительство подтвердило, что необходимо обеспечить надлежащую систему обмена информацией с правоохранительными органами и банками, в случае последних через судебный орган.

Что касается применения деклараций в разбирательствах по незаконному обогащению, необходимо отметить, что в Украине до настоящего момента не существовало ответственности за обладание материальными ценностями необъяснимого происхождения. Правонарушение "незаконное обогащение" было включено в Уголовный кодекс, но было очень похоже на пассивное взяточничество и не соответствовало понятию "незаконного обогащения", как определено в Конвенции ООН против коррупции. Но все же, с вступлением в силу Закона "О Национальном анти-коррупционном бюро" в январе 2015 года, соответствующее положение Уголовного кодекса было пересмотрено и приведено в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. Для получения более детальной информации смотрите разделы в Компоненте II, а текст нового положения доступен в приложении к данному отчету. Декларация об имуществе стала бы очевидным источником доказательств для прокуратуры в установлении отсутствия законных оснований для приобретения излишнего имущества. Остается лишь ждать, как новое положение по незаконному обогащению будет использоваться на практике.

Вывод: Так как Украина начала вводить надлежащую систему обмена информацией и пересматривает правонарушение за незаконное обогащение, то она частично выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Этический кодекс

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.

Правила и их выполнение согласно предыдущим законодательным нормам

Отдельный Закон "О правилах этического поведения", вступивший в силу в июне 2012 года, охватывает широкий круг должностных лиц и включает положения относительно соблюдения законности, приоритета интересов государства и местного самоуправления, политической беспристрастности, толерантности, объективности, компетентности и эффективности, формирования доверия к власти, конфиденциальности, воздержания от выполнения незаконных решений или поручений, недопущения конфликта интересов, предотвращения получения

неправомерной выгоды или подарков, декларирования имущества, доходов и расходов. Положения Закона "О правилах этического поведения" довольно общие и не включают все вопросы, которые например, включены в Примерный кодекс поведения для государственных служащих Совета Европы.¹⁰⁰

Для государственных служащих существуют Общие правила поведения государственных служащих, утвержденные предшественником Национального агентства по вопросам гражданской службы в 2010 году, и с тех пор претерпевшие несколько изменений. Общие правила обобщают стандарты этического поведения, добропорядочности и предотвращения конфликта интересов в деятельности государственных служащих, а также способы урегулирования этих конфликтов.

Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" 2011 года содержит отдельную статью (статья 13) о кодексе поведения. Он предусматривает, что общие требования к поведению лиц, уполномоченных выполнять функции государства или органов местного самоуправления, которыми они обязаны руководствоваться при исполнении своих служебных полномочий, и основания и порядок привлечения к ответственности за нарушение этих требований устанавливаются законом. Законами и иными нормативно-правовыми актами, определяющими организацию и порядок деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предоставление отдельных видов государственных услуг или порядок деятельности категорий лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, местного самоуправления, могут устанавливаться специальные требования относительно поведения таких лиц.

Закон № 4711 (вступил в силу в июне 2012) внес изменения в ряд законов, касающихся органов власти или категорий должностных лиц, чтобы привести их в соответствие с Законом "О принципах предотвращения и противодействия коррупции". Согласно данному документу, в Законе "О милиции" и "О прокуратуре" должно быть предусмотрено, что кодексы профессиональной этики и поведения работников милиции и прокуратуры утверждаются соответственно министром внутренних дел и Генеральным прокурором (после получения одобрения всеукраинской конференцией работников прокуратуры). Последний был утвержден приказом Генерального прокурора от 28 ноября 2012 года. Также существует Кодекс поведения работников, ответственных за подготовку и выдачу документов, удостоверяющих личность (принят общим приказом Министерства внутренних дел, Министерства внешней политики, Министерства инфраструктуры и Главного управления гражданской службы в июне 2011 года, как часть обязательств, включенных в План действий по либерализации визового режима). Новая редакция Кодекса судейской этики была принята 11 Съездом судей Украины 22 февраля 2013 года.

Во время отчета Группе государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по выполнению рекомендации ххii первого и второго раунда оценки, власти Украины сообщили, что "Государственная программа по предотвращению и противодействию коррупции 2011-2015" предусматривает централизованную организацию профессиональной начальной подготовки и программ повышения квалификации по предотвращению и противодействию коррупции, этическому поведению и разрешению конфликта интересов для государственных служащих и должностных лиц местных органов самоуправления, чьи официальные обязанности включают внедрение мер по борьбе с коррупцией на рабочем месте. Национальное агентство Украины по делам государственной службы предприняло ряд мер для внедрения этой части программы, таких как определение порядка организации обучения, разработка модели программы обучения, обучение 200 инструкторов и расширение сети образовательных учреждений от 1 до 32, которые предоставляют такое профессиональное обучение. В 2012 году 29917 работников, что составляет

¹⁰⁰ См.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>.

8% от общего количества государственных служащих и должностных лиц местных органов самоуправления, прошли обязательное профессиональное обучение. Сообщалось, что подобное обучение проводилось для работников Министерства юстиции. Национальное агентство по делам гражданской службы и Министерство юстиции продолжали проводить такое обучение по вопросам этики и борьбы с коррупцией в 2013 году. ГРЕКО сделала вывод, что соответствующая часть рекомендации была выполнена на удовлетворительном уровне.¹⁰¹

Правительство подтвердило, что для должностных чиновников с высоким уровнем риска коррупции кодексы поведения не были разработаны, за исключением вышеупомянутого кодекса для должностных лиц, занимающихся выдачей документов, удостоверяющих личность физических лиц. Правительство также подтвердило, что обучение инструкторов и государственных служащих продолжилось и после 2012 года.

Правила согласно новым законодательным нормам

С принятием Закона "О предотвращении коррупции" в октябре 2014 года, будут упразднены Закон "О принципах предотвращения и противодействия коррупции" и Закон "О правилах этического поведения".

Согласно статье 11 Закона "О предотвращении коррупции" Национальное агентство уполномочено утверждать правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления; организовывать подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников государственных органов, должностных лиц местного самоуправления; и предоставлять разъяснения, методическую и консультационную помощь по вопросам применения актов законодательства по вопросам этического поведения, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Статьи 37-44 Закона "О предотвращении коррупции" более детально регулируют правила этического поведения. Статья 37 предусматривает, что в дополнение к общим требованиям этического поведения, органы власти и органы местного самоуправления могут разрабатывать и обеспечивать выполнение специальных правил этического поведения с целью выполнения функций государства или органов местного самоуправления.

Вывод: Украина определила общие правила этического поведения, но все еще не разработала специальные кодексы для сфер публичной службы с высоким уровнем коррупционного риска. Таким образом, Украина, в основном выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.2.

Сообщения о коррупции и обличители

ввести требование к государственным служащим сообщать о подозрениях коррупции, а также санкции за невыполнение этого требования; ввести систему защиты обличителей от утеснений и преследования; обеспечить распространение информации об этих системах и соответствующее обучение.

Правила согласно предыдущим законодательным нормам

Статья 5.7 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" (с изменениями и дополнениями согласно Закону № 224-VII) предусматривала, что должностные и служебные лица

¹⁰¹ GRECO, Приложение №3 к первому и второму раунду доклада по соблюдению Украиной рекомендаций, 22 марта 2013 года, процитировано выше, стр. 16.

органов государственной власти, органов власти Автономной республики Крым, должностные лица местного самоуправления, юридических лиц публичного права, их структурных подразделений, в случае выявления коррупционного правонарушения или получения информации о совершении такого правонарушения работниками соответствующих органов (юридического лица), обязаны в пределах своих полномочий принять меры по прекращению такого правонарушения и немедленно письменно сообщить о его совершении в специально уполномоченный субъект в сфере противодействия коррупции.

Кроме того, предусмотрены отдельные обязательства по уведомлению в случае поступления предложения относительно неправомерной выгоды или дара (статья 16 Закона "О правилах этического поведения": письменно уведомляют о предложении непосредственного руководителя или соответствующий выборный или коллегиальный орган и/или одного из специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции) и о конфликте интересов (статья 14 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции": сообщать безотлагательно непосредственно руководителю о наличии конфликта интересов). Как результат, такие дополнительные обязательства перекликаются с общими обязательствами и обеспечивают различные процедуры уведомления.

Статья 172⁹ Кодекса об административных правонарушениях устанавливает административные санкции (штраф в размере от 85 до 190 евро) за непринятие предусмотренных законом мер, в случае выявления коррупционного правонарушения. Предполагается, что данное правонарушение включает обязательства сообщать информацию в случаях, перечисленных в Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции". Кроме того, в статье 172⁷ Кодекса об административных правонарушениях предусмотрено отдельное правонарушение за неуведомление лицом о наличии конфликта интересов (см. текст в приложении в отчету).

Статья 20 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" предусматривает, что лица, оказывающие помощь в предупреждении и противодействии коррупции, находятся под защитой государства. Государство должно обеспечить применение правоохранительными органами правовых, организационно-технических и другие мер для защиты от противоправных действий с угрозой жизни, жилью, здоровью и имуществу лиц, оказывающих помощь в предупреждении и противодействии коррупции, или их близких лиц. Государственная защита лиц, которые помогают в предупреждении и противодействии коррупции, осуществляется в соответствии с Законом Украины "Об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве". Последнее, тем не менее, касается лишь лиц, которые имеют официальный статус в уголовном производстве (жертва, свидетель и т.д.) и не представляет соответствующую защиту обличителей.

В мае Закон №244-VII добавил положение в статью 20 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", согласно которому, лицо, сообщившее о нарушении данного Закона другим лицом, не может быть подвергнуто освобождению с должности или принуждению к увольнению, привлечению к дисциплинарной ответственности или другим негативным мерам воздействия (перевод, аттестация, изменение условий труда и т.д.) со стороны своего руководителя или работодателя.

Правила согласно новым законодательным нормам

Порядок информирования и защиты обличителей регулируется Законом "О предотвращении коррупции", принятом в октябре 2014 года, и включает следующее:

Лицо, предоставляющее помощь в предупреждении и противодействии коррупции (обличитель) – это лицо, которое, при условии наличия обоснованного убеждения, что информация является достоверной, сообщает о нарушении требований настоящего Закона другим лицом.

Лица, оказывающие помощь в предупреждении и противодействии коррупции, находятся под защитой государства. При наличии угрозы жизни, жилью, здоровью и имуществу лиц, оказывающих помощь в предупреждении и противодействии коррупции, или их близких лиц, в связи с сообщением о нарушении требований настоящего Закона, правоохранительные органы могут применять правовые, организационно-технические и другие меры в целях защиты от противоправных посягательств, предусмотренные Законом Украины "Об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве".

Лицо или член его семьи не могут быть освобождены с должности или принуждены к увольнению, привлечены к дисциплинарной ответственности или подвергнуты со стороны руководителя или работодателя другим негативным мерам воздействия (перевод, аттестация, изменение условий труда, отказ в назначении на высшую должность, сокращение заработной платы и т.п.) или угрозе таких мер воздействия в связи с сообщением ими о нарушении требований настоящего Закона другим лицом. Информация об обличителе может быть разглашена только с его согласия, кроме случаев, установленных законом.

Национальное агентство, а также другие государственные органы, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления обеспечивают условия для сообщений их работниками о нарушениях требований настоящего Закона другим лицом, в частности через специальные телефонные линии, официальные сайты, средства электронной связи.

Сообщение о нарушении требований настоящего Закона может быть осуществлено работником соответствующего органа без указания источника (анонимно).

Анонимное сообщение о нарушении требований настоящего Закона подлежит рассмотрению, если приведенная в нем информация касается конкретного лица и содержит фактические данные, которые могут быть проверены. Анонимное сообщение о нарушении требований настоящего Закона подлежит проверке в срок не более пятнадцати дней со дня его получения. Если в указанный срок проверить информацию, содержащуюся в сообщении, невозможно, руководитель соответствующего органа или его заместитель продлевают срок рассмотрения сообщения до тридцати дней со дня его получения.

В случае подтверждения изложенной в сообщении информации о нарушении требований настоящего Закона руководитель соответствующего органа принимает меры по прекращению выявленного нарушения, устранению его последствий и привлечению виновных лиц к дисциплинарной ответственности, а в случаях выявления признаков уголовного или административного правонарушения, также информирует специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Национальное агентство осуществляет постоянный мониторинг выполнения закона в сфере защиты обличителей и проводит ежегодный анализ и пересмотр государственной политики в этой сфере.

Должностные лица государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, должностные лица органов местного самоуправления, юридических лиц публичного права, их структурных подразделений, в случае выявления коррупционного или связанного с коррупцией правонарушения или получения информации о совершении такого правонарушения работниками соответствующих государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым,

органов местного самоуправления, юридических лиц публичного права, их структурных подразделений, обязаны в пределах своих полномочий принять меры по прекращению такого правонарушения и немедленно письменно уведомить о его совершении специально уполномоченный субъект в сфере противодействия коррупции.

По информации правительства, государственные должностные лица все еще не склонны принимать меры по уведомлению о совершении правонарушений и относятся к ним предвзято, в основном в связи с тем, что невозможно обеспечить реальную защиту обличителей, несмотря на юридическую защиту. Пока что не было проведено никаких соответствующих обучающих программ.

Вывод: Введена надлежащая законодательная база для защиты обличителей, но еще не были проведены специальные тренинги и не были предоставлены практические рекомендации. Таким образом, Украина в основном выполнила вышеуказанный подпункт рекомендации 3.2.

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.

Внутренние подразделения по борьбе с коррупцией были созданы еще до принятия Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" в 2011 году, в преддверии принятия рамочного закона о противодействии коррупции в 2009 году. В декабре 2009 года правительство утвердило постановлением №1422 "Типовые положения о подразделении органа исполнительной власти по предотвращению и выявлению коррупции" и рекомендовало министерствам и другим центральным органам власти, государственным администрациям создавать такие подразделения в рамках общей численности имеющегося персонала. В данную резолюцию и Стандартные положения были внесены изменения в ноябре 2011 года (другим правительством).

Положения в отношении подразделений по борьбе с коррупцией были включены в Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" Законом №224-VII, принятым в мае 2013 года. Согласно данным положениям, "уполномоченные подразделения" означают уполномоченные подразделения или лица по вопросам предотвращения и выявления коррупции, которые образуются (назначаются) в государственных органах, органах власти Автономной Республики Крым, их аппаратах, органах местного самоуправления и юридических лицах публичного права по решению руководителя органа или юридического лица публичного права в порядке, определенном законодательством. Согласно Закону, такие подразделения отвечают за проверку деклараций и осуществляют контроль за соблюдением положений в отношении конфликта интересов. Статья 14 Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" также предусматривает, что "методическое" обеспечение деятельности уполномоченных подразделений по предупреждению, выявлению и урегулированию конфликта интересов в деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления осуществляет Национальное агентство по делам государственной службы.

Согласно типовым положениям о подразделении органа исполнительной власти по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, их основными задачами являются: подготовка, осуществление и контроль за проведением мероприятий по предотвращению коррупции; предоставление методической и консультационной помощи по вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства; участие в информационном и научно-исследовательском обеспечении осуществления мероприятий по предотвращению и выявлению коррупции, а также в международном сотрудничестве в указанной сфере; проведение организационной и разъяснительной работы по предотвращению, выявлению и противодействию коррупции.

Подразделение по борьбе с коррупцией, в частности: принимает меры по выявлению конфликта интересов и способствует его устранению; выявляет риски создания условий для коррупционных правонарушений, представляет предложения руководству по их устранению; обеспечивает помощь в подаче деклараций об имуществе, доходах, расходах и обязательства финансового характера; принимает участие во внутренних расследованиях; информирует руководителя исполнительного органа и правоохранительные органы о возможных коррупционных преступлениях.

Правительство сообщило, что были созданы подразделения по борьбе с коррупцией во всех, за исключением четырех, государственных органах власти. Однако во многих организациях такие подразделения являются структурными отделами, выполняющими еще и другие основные функции, например, внутренний аудит, управление персоналом, а значит, не все подразделения выполняли свои обязанности согласно их поля ответственности.

Смотрите также главу 1.6 данного отчета для получения более детального анализа деятельности подразделений по борьбе с коррупцией и их отношений с будущим Национальным агентством по предупреждению коррупции.

Вывод: Учитывая, что работу внутренних подразделений по борьбе с коррупцией не было обеспечено в полной мере, Украина частично выполняет вышеуказанную рекомендацию 3.2.

Так как на данный момент новый Закон «О государственной службе» еще не принят, оценка выполнения всей рекомендации 3.2. – частично выполнена, при этом первый подпункт рекомендации 3.2 ("Законодательство о добропорядочности в государственной службе") остается в силе.

Новая рекомендация 3.2.

- *Законодательство о добропорядочности на государственной 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 соответствии 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 прозрачно и объективно на основании четко установленных критериев.*
 - *Обеспечить достойный уровень заработной платы.*
 - *Установить четкий и сбалансированный свод прав и обязанностей государственных служащих.*
- *После принятия и введения в действие нового закона: реализовать положения относительно приема и отбора государственных служащих, включая высших должностных лиц, на основании заслуг, равных возможностей и открытого конкурса в целях обеспечения профессионализма и недопущения прямого и косвенного политического влияния на государственную службу, как предусматривается в Законе "О государственной службе".*
- *Внедрить и обеспечить эффективную реализацию положений о конфликте интересов, декларировании имущества, этическом кодексе и защите обличителей, как предусматривается в Законе "О предотвращении коррупции".*
- *Рассмотреть возможность принятия отдельного закона о защите обличителей, который бы охватывал как государственный, так и частный секторы.*

3.3. Обеспечение прозрачности и ограничение дискреции в публичной администрации

Рекомендация по результатам второго раунда 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.*

Незамедлительно разработать и принять Административно-процедурный кодекс, основывающийся на передовом международном опыте.

Подготовка Административно-процедурного кодекса имеют давнюю историю в Украине. Первый проект текста был подан в парламент правительством в 2001 году, а затем его повторно подавали почти при каждом последующем созыве парламента различные правительства (соответственно в 2004, 2008 и 2012 годах). В последний раз проект кодекса был направлен в парламент правительством 3 декабря 2012 года, но в течение недели был снова отозван.

В 2012 году программой ОЭСР/ЕС "СИГМА" была дана оценка одному из проектов Административно-процедурного кодекса (направлен специалистам программы "СИГМА" в ноябре 2011 года) и проекту Закона "Об административных услугах" (был принят как закон в сентябре 2012 года). "СИГМА", в частности, раскритиковала наличие отдельных законов в данной сфере, так как это с большой вероятностью создавало дополнительные проблемы в их толковании и выполнении и снижало их эффективность. "СИГМА" настаивала на том, что нет веской причины для существования двух отдельных законов. Все вопросы, касающиеся принципов, прав и обязанностей, санкций и жалоб, должны рассматриваться в рамках одного закона. "СИГМА" отметила, что очень важно обеспечить, чтобы новое законодательство способствовало созданию лучшей правовой административной среды для граждан и предприятий. Принятие качественного законодательства сделает его практически осуществимым и облегчит реализацию его положений. В связи с этим рекомендовалось, как минимум, обеспечить полную совместимость, установить соответствующие перекрестные ссылки и минимизировать риски противоречий между двумя законами, если в конечном итоге будет решено оставить два закона (как и случилось). Что касается самого проекта Административно-процедурного кодекса, его признали в качестве хорошей основы, но которая все еще нуждалась в усовершенствовании (был предложен ряд конкретных рекомендаций).

Принятие Административно-процедурного кодекса было также одной из рекомендаций ГРЕКО после проведения первого и второго раунда оценки по Украине¹⁰², а также обязательствам Украины перед ЕС и Советом Европы и частью различных правительственных планов действий (например, план первоочередных мер по преодолению коррупции, принятый в июле 2014 года)¹⁰³.

В июне 2013 года Премьер-министр приказал создать рабочую группу для разработки нового концептуального подхода к усовершенствованию административных процедур. Такая группа была создана Министерством юстиции в июле 2013 года. Кроме того, в июле 2013 года Административно-процедурный кодекс был направлен в Совет Европы для его оценки, которая была получена в феврале 2014 года, но из-за напряженной политической ситуации в Украине рабочая группа не смогла собраться раньше июля 2014. Рабочая группа доработала проект, чтобы привести его в соответствие с комментариями Совета Европы, и направила новый проект, теперь уже в качестве проекта Закона "Об административной процедуре", для получения оценки "СИГМА". "СИГМА" предоставила первый ряд комментариев в октябре, а финальную оценку проекта – в ноябре 2014 года, после проведения встреч с правительственной рабочей группой и Высшим административным судом Украины.

Согласно финальной оценке "СИГМА" проекта Закона "Об административной процедуре" (редакция от 14 ноября 2014 года),¹⁰⁴ проект в целом соответствует европейским стандартам, включая Европейскую конвенцию по правам человека, рекомендацию Совета Европы CM/Res 2007(7) в отношении эффективного управления и Хартию основных прав Европейского Союза, Статья 41: право на надлежащее управление. Данный проект является важным законодательным актом, который может значительно помочь в установлении, продвижении и воплощении принципа верховенства права и прозрачности в государственном управлении.

В то же самое время, он необходим:

- 1) для системы управления, потому что устанавливает правила издания актов и принятия решений, которые соответствуют установленным в законодательстве процедурам и не могут быть аннулированы судом; в нем закреплены обязанности и права соответствующих сторон; а процедурные требования помогают избежать произвола и обеспечивают надлежащее использование властных полномочий;
- 2) для граждан и предприятий, у которых есть отправная точка на случай, если они оспаривают законность административного акта; таким образом, можно защитить процедурные права, учитывая, что процедуры часто влияют на содержание;
- 3) для судов, которым придется излагать свою позицию относительно законности акта или решения, исходя и специальных требований законодательства; для судей и судов предоставляются инструменты для решения проблем, возникающих между государством и гражданами.

Еще одним важным моментом этого особенного для Украины законопроекта является тот факт, что Закон "Об административной процедуре" предусматривает также принципы внутреннего административного функционирования, направленные на их рационализацию и стандартизацию и обеспечение их соответствия правовым нормам и принципам.

¹⁰² Смотрите отчет по первому и второму раунду оценки GRECO, принятый в 2006 году и последующие отчеты по соблюдению рекомендаций Украиной, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp).

¹⁰³ См. текст: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/647-2014-%D1%80>.

¹⁰⁴ ОЭСР/СИГМА (28 ноября 2014), *Проект Закона Украины "Об административных процедурах."* Финальный отчет.

Очень важно, чтобы проект Закона "Об административной процедуре" попал дальше на рассмотрение парламента для последующего обсуждения и утверждения. И хотя подготовка данного проекта уже длится много лет, административные органы продолжают работать без специальных процедурных требований и принципов. Это создает статус кво, который будет тяжело изменить. Чем быстрее закон вступит в силу, тем лучше будет для всех заинтересованных сторон.

В декабре 2014 года Министерство юстиции опубликовало для публичного обсуждения проект Закона "Об административной процедуре" со сроком подачи комментариев и предложений до 11 января 2015 года. По состоянию на середину февраля 2015 года проект все еще находился на рассмотрении в правительстве.

Так как Украина разработала проект Закона "Об административной процедуре", который в целом включает европейские стандарты эффективного управления и администрирования, но еще не приняла его, Украина частично выполнила вышеуказанную часть рекомендации 3.3.

Как только новый закон будет принят, будет важно подготовить и осуществить план действий по выполнению Закона "Об административной процедуре" путем ознакомления практических работников и других заинтересованных сторон с новыми положениями и их обоснованием. План действий должен включать подготовку руководства/пояснений к Закону "Об административной процедуре", проведение практических тренингов (включая тематические исследования) для государственных служащих, судей, судебных консультантов и других критических целевых групп, обзор существующих законов для приведения их в соответствие с Законом "Об административной процедуре", проведение программы повышения информированности граждан и широкой общественности о Законе "Об административной процедуре", разработку механизмов внутреннего контроля и надзора в рамках административных органов с целью обеспечения соблюдения этого закона.

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.

Вопросы участия общественности в принятии решений освещены в Разделе 1 этого отчета.

Что касается **антикоррупционной экспертизы проектов законов** в парламенте, такая экспертиза (в дополнение к той, которую проводит Министерство юстиции в отношении проектов законов и других законодательных актов, рассматриваемых правительством) была введена изменениями в Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции", принятыми в мае 2013 года Законом №224-VII. Экспертиза касается проектов законодательных актов, подаваемых в парламент депутатами, и проводится секретариатом Комитета Верховной Рады по борьбе с коррупцией, который согласно регламенту должен в течение 21 дня сообщить о своем мнении комитету, ответственному за соответствующий проект закона.

Необходимо отметить, что речь идет об огромном количестве законопроектов, зарегистрированных в парламенте депутатами. Только за период с 10 июня (когда изменения вступили в силу) до начала января 2014 года было подано более 2000 проектов актов, и все они формально подлежали антикоррупционной экспертизе. Здесь возникает вопрос в отношении возможности аппарата комитета перерабатывать такое огромное количество документов и давать реальную оценку. Также, в регламенте парламента отсутствуют положения для случаев, если Комитет по борьбе с коррупцией обнаруживает коррупционные риски в проекте акта.

НГО подтвердили, что экспертиза, проводимая комитетом по борьбе с коррупцией, неэффективна, обычно очень поверхностна, не дает существенного анализа проектов законов и в основном не выявляет коррупционных рисков. Это связано с недостаточными возможностями аппарата проводить такую работу и огромным количеством документов, подлежащих экспертизе.

Кроме официальной антикоррупционной экспертизы, Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" 2011 года также предусматривает, что организации гражданского общества или физические лица могут проводить собственную оценку. Такая экспертиза была организована экспертным советом гражданского общества в Комитете Верховной Рады по борьбе с коррупцией при поддержке доноров (Международный фонд "Видрождения" и ПРООН). Для проведения неофициальной экспертизы была разработана специальная методология при поддержке ПРООН, которая отличалась от официальной, используемой Министерством юстиции. Группа экспертов проводит избирательную экспертизу проектов законов и предоставляет свое заключение в письменном виде комитету по борьбе с коррупцией, при этом также публикуя данную информацию в интернете. Несмотря на достаточно высокий уровень таких оценок, комитет обычно не принимает их во внимание, и они редко влияют на решения комитета, или, тем более, на решения парламента.

Другим связанным вопросом является принятие **Закона "О нормативно-правовых актах"**, который уже долго ожидает рассмотрения в парламенте, и все безрезультатно. В 2008 и 2009 годах такой закон был даже принят, но затем в обоих случаях Президент накладывал на закон вето, потому что некоторые из его положений были определены как неконституционные. В своем отчете по оценке Украины в 2006 году ГРЕКО рекомендовала принять четкий свод правил, регулирующий административный процесс и процесс принятия решений, так же как и четкое руководство в отношении иерархии различных правовых норм и стандартов, регулирующих государственное управление. В своем последнем отчете по соблюдению (март 2014) ГРЕКО отметила, что данная рекомендация была выполнена лишь частично (за счет принятия Закона "Об административных услугах").¹⁰⁵

Интенсифицировать усилия по повышению прозрачности и дискретности в подверженных рискам сферах, включая налоговую и таможенную.

См. раздел 3.9 относительно действий правительства по дерегулированию предпринимательской деятельности и добросовестности в частном секторе и раздел 3.6 в отношении доступа к информации.

Правительство сообщило о мерах, предпринятых в рамках Министерства доходов и сборов для предотвращения и выявления коррупционных преступлений в сфере ответственности министерства (включая налоговую и таможенную службы). Главное управление по внутренней безопасности является подразделением, осуществляющим надзор за соблюдением законодательства в сфере борьбы с коррупцией в министерстве. Как сообщается, среди основных задач управления является предотвращение и противодействие коррупции, выявление причин и условий, ведущих к коррупции. За период январь-август 2013 года управление провело 2200 официальных проверок и расследований, в результате которых 625 служащих были привлечены к дисциплинарной ответственности и 86 человек были уволены. Управление уделяет большое внимание жалобам физических и юридических лиц в отношении возможного неправомерного поведения работников

¹⁰⁵ ГРЕКО, Совместный первый и второй раунд оценки по Украине, четвертое дополнение к отчету по соблюдению, март 2014, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf).

Министерства доходов и сборов. В указанный период в 2013 году было обработано 833 жалобы, при этом 270 из них получили полное или частичное подтверждение. В целях предотвращения коррупции было проведено 8000 лекций, презентаций и личных собеседований с работниками Министерства по вопросу соблюдения требований законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Около 1700 статей было опубликовано в средствах массовой информации и 1600 материалов на тему борьбы с коррупцией была размещено на телевидении и радио. Министерство ввело интерактивный сервис под названием "Пульс", целью которого является незамедлительное реагирование на жалобы от налогоплательщиков и субъектов внешнеэкономической деятельности, которые могут через данную систему сообщать о возможных злоупотреблениях должностным положением работниками министерства. За период январь-август 2013 года через данный канал было получено 146 сигналов о возможных неправомерных действиях работников министерства. В результате проверки 19 сигналов получили полное или частичное подтверждение, 3 лица были привлечены к дисциплинарной ответственности, 1 человек был уволен, сделано 12 официальных предупреждений и возбуждено 1 уголовное дело. В течение первых восьми месяцев 2013 года на основании материалов управления было составлено и отправлено в суд 23 протокола по административным нарушениям. В результате было вынесено 19 решений суда о привлечении к административной ответственности и 12 человек было уволено.

Следует отметить, что в октябре 2013 года было объявлено, что Министерство доходов и сборов зарегистрировало в Министерстве юстиции свои внутренние положения по использованию детектора лжи для внутренних расследований, включая расследований случаев возможной коррупции, и во время приема людей на работу. Как сообщается, детекторы лжи (полиграфы) уже какое-то время использовались в Министерстве внутренних дел и Службе безопасности. Оказывается, результаты такой проверки могут быть использованы только внутри организации и не могут служить в качестве доказательства для привлечения к ответственности. Поэтому их цель – служить всего лишь в качестве превентивного механизма.¹⁰⁶

В июле 2014 года Государственная налоговая служба издала правила, согласно которым в службе создавался совет по кадровым вопросам, что предусматривало участие гражданского общества и представителей бизнеса в найме особ на управленческие должности в территориальных единицах налоговой службы.

Новый закон "О предотвращении коррупции", принятый в октябре 2014 года и вступающий в силу в апреле 2015 года, вводит обязательную разработку всеми государственными органами внутренних программ по борьбе с коррупцией, которые должны основываться на анализе коррупционных рисков в деятельности такого органа. Такие программы по борьбе с коррупцией должны получить одобрение Национального агентства по предупреждению коррупции, которое будет проводить качественную проверку программ. Национальное агентство по предупреждению коррупции также должно будет принять методiku оценки коррупционных рисков. В своем Плане действий по внедрению Инициативы «Партнерство «Открытое правительство» в 2014-2015, правительство также обязалось разработать к марту 2015 года руководство по выявлению коррупционных рисков в деятельности органов Министерство юстиции, которые потом могли бы транслироваться на другие учреждения с высоким коррупционным риском.

В том же Плане действий по внедрению Инициативы «Партнерство «Открытое правительство» в 2014-2015, правительство также поручило разработать типовые положения по мониторинговым комитетам для инфраструктурных проектов, которые бы включали наблюдательные советы для надзора за выполнением национальных или региональных инфраструктурных проектов.

¹⁰⁶ См. сообщения в СМИ (на русском языке): www.kommersant.ua/doc/2330840.

В целом, вышеуказанные новые разработки являются хорошим сигналом, так как указывают, что будет уделяться надлежащее внимание вопросам коррупции в подверженным коррупции секторах, и что антикоррупционные меры будут разработаны с учетом особенностей различных секторов и будут основываться на оценке рисков. Правительству следует начать разрабатывать соответствующие положения еще до создания и функционирования Национального агентства по предупреждению коррупции.

Мониторинг инфраструктурных проектов – это еще одна новая инициатива, которую нужно приветствовать и активно реализовывать. При условии надлежащей реализации данной инициативы она могла бы стать надежным механизмом публичного надзора за крупными расходами государственных средств и могла бы использовать модели соглашений о добросовестном поведении, продвигаемые организацией Transparency International и другими НГО по борьбе с коррупцией.¹⁰⁷ Тем не менее, пока рано решать, насколько эффективной будет данная инициатива, так как она еще на этапе разработки.

Украина частично выполнила рекомендацию 3.3, которая остается в силе.

¹⁰⁷ См., например: www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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 подверженные коррупции 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.*

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.

Финансовое управление и контроль

Согласно данным правительства, в течение последних трех лет была сформирована следующая законодательная база для разработки системы финансового управления и контроля:

- Статьи 20, 21, 22, 26, 28, 46, 48, 49, 56, 58, 60, 111, 113 Бюджетного кодекса Украины устанавливают основные принципы организации и реализации финансового управления и контроля, подотчетности и ответственности руководителей бюджетных организаций, внутреннего аудита. Для реализации данных положений правительство и Министерство финансов приняли более 70 постановлений;
- В рамках бюджетной реформы были разработаны Бюджетный кодекс Украины и ряд подзаконных актов в целях ужесточения требований к финансовому управлению и ответственности (подотчетности) руководителя органа, ответственного за реализацию функций основного распорядителя бюджетных средств;
- Ответственность (подотчетность) руководителя за управление и развитие также закреплена в положениях Закона "О регламенте Верховной Рады Украины", которые предусматривают

заслушивание на пленарном заседании Верховной Рады Украины основных распорядителей бюджетных средств в отношении целей, задач и ожидаемых результатов соответствующих бюджетных программ в законопроекте "О Государственном бюджете Украины" на следующий год, и рассмотрение ежегодного отчета по реализации Закона "О государственном бюджете Украины" – результаты реализации бюджетных программ за отчетный период.

- Чтобы помочь в организации и реализации внутреннего контроля в бюджетных организациях, Министерство финансов (приказом №995 от 14 сентября 2012 года) утвердило Методические рекомендации организации внутреннего контроля распорядителями бюджетных средств в своих учреждениях и в подведомственных бюджетных организациях на основании Руководства по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе, разработанном Комитетом по внутреннему контролю Международной организации высших контрольно-ревизионных учреждений (INTOSAI GOV 9100)

Реформы в сфере финансового управления и контроля были направлены на создание основы для эффективной подготовки бюджета, выполнения бюджета и системы отчетности по выполнению бюджета. Бюджетный кодекс, действительно, предусматривает, каким образом правительство должно организовывать свой ежегодный бюджет с указанием соответствующих сфер ответственности для руководителей бюджетных организаций. Как и во многих странах, Казначейство отвечает за регулярный финансовый контроль, чтобы расходы соответствовали бюджету, при этом перерасходование средств запрещено и преследуется по закону. Министерство финансов издало рекомендации об организации внутреннего контроля. Более того, есть еще 70 (!) других актов, которые содержат дополнительные пункты относительно финансового управления и контроля. В целом, законодательные рамки представляются обоснованными, хотя и носят немного фрагментарный характер. И хотя нет какой-либо недостающей информации в отношении применения законодательной базы, желательно согласовать все законодательные положения. Бюджетный кодекс является основным документом, но можно было бы согласовать с ним производные нормативно-правовые акты и провести их экспертизу на предмет возможных положений по реализации антикоррупционных мер. Недостаточно просто рекомендовать бюджетным распорядителям внедрять управление рисками (как указано на данный момент в методических указаниях Министерства финансов), необходимо сделать это обязательным процессом.

Внутренний аудит

Подразделения внутреннего аудита создаются в соответствии с порядком образования структурных подразделений внутреннего аудита и проводят такой аудит в министерствах, других центральных органах исполнительной власти, их территориальных органах и бюджетных учреждениях, принадлежащих к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти, утвержденных Кабинетом министров (Постановление №1001 от 28 сентября 2011 года), и Концепцией развития государственного внутреннего финансового контроля на период до 2017 года, утвержденной Кабинетом министров Украины 24 мая 2005 года.

Реформа внутреннего аудита включает следующее:

- Новая редакция Бюджетного кодекса Украины от 8 июля 2010 года (в силе с 1 января 2011). Статья 26 определяет концепцию внутреннего аудита, предусматривает обязательную организацию и проведение внутреннего аудита распорядителями бюджетных средств и устанавливает личную ответственность руководителя за организацию и функционирование внутреннего аудита.

- Порядок образования структурных подразделений внутреннего аудита и проведение такого аудита в органах исполнительной власти и бюджетных организациях был утвержден Кабинетом министров (упоминалось выше) и определял механизм образования подразделений внутреннего аудита и порядок проведения внутреннего аудита в органах исполнительной власти и бюджетных организациях. Данный документ также определяет статус подразделений внутреннего аудита, критерии для персонала, квалификационные требования к руководителю и специалистам таких подразделений, полномочия руководителя органа и специалистов подразделений внутреннего аудита и другие ключевые аспекты функций внутреннего аудита.
- Стандарты внутреннего аудита были утверждены Министерством финансов 4 октября 2011 года и определяют общий подход к организации и проведению внутреннего аудита, подготовке аудиторских отчетов, заключений и рекомендаций в министерствах и других центральных органах исполнительной власти, их территориальных органах и бюджетных организациях. Стандарты внутреннего аудита определили терминологию в данной сфере; обозначили аспекты и формы внутреннего аудита (аудит эффективности, финансовый аудит и аудит соответствия); определили подходы к выполнению аудиторских заданий, основные шаги по их организации, реализации, документированию и отчетов по результатам; унифицировали требования к основным внутренним директивным документам по вопросам внутреннего аудита; четко разграничили обязанности и ответственность как внутренних, так и внешних заинтересованных сторон; изложили основные принципы постоянного совершенствования внутреннего аудита;
- Кодекс этики работников органов внутреннего аудита был утвержден Министерством финансов 29 сентября 2011 года и определил систему моральных и профессиональных ценностей и правил поведения работников подразделений внутреннего аудита или должностных лиц, отвечающих за реализацию внутреннего аудита.

В соответствии с требованиями Кабинета министров (Постановление №1001 от 28 сентября 2011 года), по состоянию на 1 января 2012 года функция внутреннего аудита была введена во всех министерствах и других центральных органах исполнительной власти; а по состоянию на 1 января 2013 года – в Совете министров Автономной Республики Крым, городских государственных администрациях, Киевском и Севастопольском совете. Для проведения внутреннего аудита в центральных органах исполнительной власти было создано независимое подразделение – структурное подразделение внутреннего аудита. Точно так же, по решению руководителя центрального органа исполнительной власти подразделения внутреннего аудита были сформированы в территориальных органах и бюджетных организациях. Если нет возможности создать специальное подразделение внутреннего аудита, назначается должностное лицо, уполномоченное проводить внутренний аудит.

Внутренний аудит проводится в соответствии с планами по аудиту, которые разрабатываются подразделением и утверждаются руководителем органа власти в консультации с соответствующими органами Государственной финансовой инспекции. Внутренний аудит проводится в соответствии со стандартами, утвержденными Министерством финансов.

Были разработаны инструкции по внутреннему аудиту. Были созданы и укомплектованы персоналом подразделения по внутреннему аудиту. И хотя внутренний аудит все еще на раннем этапе развития в Украине, он уже проводится.

Подразделения внутреннего аудита являются независимыми и подотчетны министру, с которым руководители подразделений внутреннего аудита находятся в постоянном контакте (хотя возможность прямого контакта с министром варьируется в зависимости от министерства). Подразделения внутреннего аудита работают, используя основанный на риске подход.

Возможности подразделений внутреннего аудита сократились где-то на 50% в результате общего сокращения численности работников государственной службы.

В 2012 году внутренний аудит в основном включал аудит соответствия, но все больше и больше подразделений внутреннего аудита проводят аудит эффективности. Например, в 2012 году аудит эффективности составлял всего лишь 1%, а в 2013 году он уже достиг 10%, а в 2014 - 14% всех проводимых проверок.

Подразделения внутреннего аудита еще не сообщали об особых случаях подозрений в коррупции.

Финансовые проверки

Что касается Государственной финансовой инспекции, ее полномочия определяются отдельным законом – Законом "Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля» (название Закона изменено Законом № 5463-VI от 16 октября 2012 года) и Положениями о государственной финансовой инспекции Украины, утвержденными указом Президента Украины №499 от 23 апреля 2011 года.

16 октября 2012 года парламент принял поправки к Закону "Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля", которые вносились на основании Закона № 5463-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно деятельности Министерства финансов Украины, Министерства экономического развития и торговли Украины, других центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется через соответствующих министров".

В частности, среди функций органов государственного финансового контроля выделили функцию контроля над реализацией внутреннего контроля и внутреннего аудита распорядителей бюджетных средств. Кроме того, значительные изменения были внесены в полномочия органов Государственной финансовой инспекции Украины. 3 июля 2013 года Кабинет министров Украины постановлением №513 (в силе с августа 2013) внес ряд поправок в Порядок проведения инспектирования Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами (изначально был утвержден в апреле 2006 года). Данные поправки в основном касались изменений, связанных с территориальной реформой.

Государственная финансовая инспекция ввела основанный на риске подход и улучшила отношения с прокуратурой. Данное учреждение делает больше упор на инспекцию, чем на аудит. В 2012 году соотношение аудит/финансовые инспекции составлял 50/50, а в 2014 - 10/90. Результаты инспекций публикуются в квартальных отчетах, из которых 90% публикуются на вебсайте учреждения. В определенных случаях данный орган проводит пресс-конференции для оглашения результатов проверок.

Государственная финансовая инспекция не обладает полномочиями контролировать доходы (налоги, акцизный сбор и таможенные пошлины). За проверку доходов отвечает Налоговая служба. В рамках Государственной налоговой службы есть специальный отдел безопасности, отвечающий за проведение проверок в отношении коррупции в Налоговой службе. Отдел в Министерстве внутренних дел также задействован в расследование случаев коррупции в Налоговой службе.

Правительство также рассказало о следующих мерах по улучшению системы государственного финансового контроля в Украине:

- В целях обеспечения методической поддержки системы внутреннего контроля и аудита был организован курс обучения по методике внутреннего контроля и осуществления внутреннего аудита, проведению внутренних и внешних качественных оценок и осуществлению аудита эффективности.
- Для менеджеров и работников и внутренних аудиторов бюджетной сферы были проведены тренинги (семинары, классы и практические занятия). Также были реализованы пилотные проекты по внутреннему контролю и аудиту и разработаны обучающие программы для внутренних аудиторов бюджетной сферы. Было обучено более 165 внутренних аудиторов министерств, других центральных органов исполнительной власти в целях улучшения знаний и навыков в сфере внутреннего контроля и аудита.

1 августа 2013 года правительство приняло Стратегию развития системы управления государственными финансами. Согласно данной Стратегии, разработка государственного внутреннего финансового контроля должна далее проводиться в два этапа: этап 1 - среднесрочный (2013-2014) и этап 2 - долгосрочный (2015-2017).

Этап 1 предусматривает реализацию следующих мер:

- 1) поддержка и развитие операций внутреннего контроля, включая финансовый контроль и ответственность (подотчетность) и внутренний аудит. В рамках данного этапа планируется провести обучение для менеджеров и работников подразделений внутреннего аудита и бюджетных организаций по вопросам организации внутреннего аудита, включая финансовое управление и ответственность (подотчетность), разъяснительную и консультационную поддержку по вопросам внутреннего аудита и контроля.
- 2) в целях поддержки деятельности по внутреннему контролю и внутреннему аудиту планировалось разработать шаблон для отчетности по результатам деятельности подразделения внутреннего аудита; определить порядок оценки качества внутреннего аудита и внутреннего контроля; усовершенствовать методические рекомендации по организации внутреннего контроля распорядителями бюджетных средств в своих учреждениях и подведомственных бюджетных организациях.

Этап 2 предусматривает реализацию следующих мер:

- 1) дальнейшая поддержка и развитие процесса осуществления внутреннего контроля, включая финансовое управление и ответственность (подотчетность), а также внутренний аудит, за счет проведения семинаров, тренингов, консультаций, конференций, брифингов, круглых столов, пилотных проектов, относящихся к внутреннему контролю, включая финансовое управление и ответственность (подотчетность) и внутренний аудит;
- 2) разработка предложений по организационным и структурным изменениям в Государственной финансовой инспекции и Министерстве финансов путем анализа уровня развития и функциональной способности подразделений внутреннего аудита, подготовки предложений по дальнейшему осуществлению централизованного внутреннего аудита Государственной финансовой инспекцией (государственный финансовый аудит) с учетом возможностей проведения внутреннего аудита в бюджетных учреждениях и создания независимого органа внешнего аудита (Счетная палата), подготовки предложений по переориентации деятельности Государственной финансовой инспекции на проведение исключительно проверки, подготовки предложений относительно функционирования подразделения гармонизации в сфере внутреннего контроля и внутреннего аудита в рамках Министерства финансов.

Заключение: в целом, реформа контроля государственных финансов направлена на определение и совершенствование нормативно-законодательной базы в сфере финансового управления и контроля, внутреннего аудита и финансовой инспекции. Однако нормативно-законодательная база

финансового управления и контроля не полностью соответствует международным стандартам. Внутренний аудит в государственном секторе начали осуществлять лишь недавно. Наличие повестки дня реформ является многообещающим фактором, хотя она более направлена на реформирование модели функционирования, а не на реализацию существующей нормативно-законодательной базы.

В сферах финансового контроля и внутреннего аудита особое внимание предотвращению коррупции не уделяется. По данному вопросу отсутствует статистика. Это говорит о том, что в сфере контроля государственных финансов для борьбы с коррупцией главным инструментом все еще остается финансовая проверка, проводимая по факту нарушения.

Внешний аудит

Внешний аудит проводится Счетной палатой, статус и полномочия которой определяются Конституцией Украины и Законом Украины "О счетной палате".

В 2013 году парламент внес поправки в Статью 98 Конституции Украины, уполномочив Счетную палату контролировать поступления средств в государственный бюджет Украины (в дополнение к расходам). Решение украинского парламента заложило конституционные основы для более широкого парламентского контроля как за накоплением, так и использованием государственных средств. Это гарантирует прозрачность бюджетного процесса Украины в соответствии с международными стандартами, которые соблюдаются многими странами во всем мире. Согласно тем же поправкам, организация, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты определяются законом.

И все же необходимо отметить, что полномочия Счетной палаты все еще ограничены национальным бюджетом. В совместном первом и втором отчете оценки Украины, принятом в 2007 году, GRECO рекомендовала, чтобы независимый аудит распространялся на всю деятельность местных органов власти, и чтобы такой аудит строился на тех же принципах независимости, прозрачности и контроля, которые применяются к Счетной палате.¹⁰⁸ Поэтому очень жаль, что во время внесения конституционных изменений так и не были расширены полномочия Счетной палаты по проведению аудита местных бюджетов.

Ввиду настоятельной необходимости повысить независимость Счетной палаты как высшего органа финансового контроля Украины, Счетная палата разработала новый проект Закона Украины "О Счетной палате" с учетом международно-признанных стандартов внешнего аудита государственных финансов и лучших практик ЕС. Данный закон будет предусматривать функциональную, организационную и финансовую независимость палаты.

Так, независимость председателя и членов палаты будет обеспечиваться за счет специального порядка назначений и досрочного прерывания срока полномочий, запрещения любого вмешательства в осуществление их полномочий, гарантий обеспечения деятельности и неприкосновенности, необходимых для выполнения их обязанностей.

Еще одним элементом независимой работы Счетной палаты является независимость палаты в выборе систем и методов контроля и утверждении приоритетов и планов своей работы. Другими

¹⁰⁸ См. также Четвертое приложение к Отчету по соблюдению GRECO с оценкой данной рекомендации, март 2014, стр.8-9, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf).

словами, палата осуществляет полномочия независимо от других государственных органов, согласно Конституции Украины и законов Украины.

Третьим элементом защиты Счетной палаты от внешнего воздействия является потенциальная гарантия надлежащего бюджетного финансирования в сумме, которая бы не зависела от усмотрения исполнительных органов власти. Проект закона содержит положения относительно финансовых гарантий Счетной палаты, которая сама определяет сумму финансирования на обеспечение своей работы. Бюджетная заявка палаты должна быть включена Министром финансов в Государственный бюджет Украины.

Особое внимание уделяется положениям по контролю Счетной палаты над движением средств из Государственного бюджета Украины, управлению и использованию государственного имущества в соответствии со стандартами Международной организации высших ревизионных учреждений (INTOSAI), в частности принципа 3 Мексиканской декларации о независимости ВКРУ.

Проект закона был изучен международными экспертами Австрии, Германии и Великобритании. Эксперты проанализировали проект закона на соответствие признанным международным стандартам внешнего аудита государственных финансов и передовой практике ЕС. Проект закона был подан в парламент президентом Порошенко в феврале 2015 года¹⁰⁹.

Ожидается, что новая редакция проекта Закона Украины "О Счетной палате" будет передана на обсуждение Бюджетного комитета Верховной Рады, а затем и Верховной Раде Украины от имени народных депутатов Украины.

Продление полномочий на 2013 год и предложение повысить независимость Счетной палаты в рамках закона являются отличными мерами по созданию условий для проведения объективного и независимого аудита деятельности правительства.

Счетная палата также проводит расследования по запросу прокуратуры (15 запросов в 2013 году).

Палата разработала собственный план стратегического развития. К сожалению неизвестно, является ли антикоррупционная деятельность частью данного плана. В более широком смысле, неизвестно какое влияние имеет деятельность, проводимая Счетной палатой. Парламент утверждает ежегодный отчет Счетной палаты без каких-либо обсуждений. Не существует статистики касательно влияния ее рекомендаций на работу правительства, при этом Счетная палата не обнародует отчеты по аудиту на своем вебсайте (лишь публикует краткие заключения, которые по стилю напоминают пресс-релизы).

Условия для объективного и независимого аудита деятельности правительства, прежде всего для усилий по борьбе с коррупцией появятся, если Верховная Рада утвердит новую редакцию Закона "О Счетной палате". Счетная палата должна предоставлять больше информации о своей деятельности общественности, в частности публиковать полные результаты проведенных ею аудитов.

Заключение. На данный момент есть возможность уделять больше внимания вопросам борьбы с коррупцией в сферах внутреннего и внешнего аудита, но такие условия все еще отсутствуют в сфере финансового управления и контроля. Функция финансовой инспекции разрабатывалась в русле службы финансовых расследований, что могло бы стать очень полезным инструментом для борьбы с коррупцией. И хотя функция внешнего аудита регулярно расследует (постфактум)

¹⁰⁹ Законопроект № 2072 от 9 февраля 2015 г., доступен по адресу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53946.

подозрения в коррупции по запросу правоохранительных органов, ее основное внимание в будущем должно быть обращено на аудит рисков коррупции в государственном секторе (предотвращении).

Украина в основном выполнила данную часть рекомендации.

В более краткосрочной перспективе – повысить эффективность работы органов КРУ...

"Обеспечить, чтобы подразделения, осуществляющие проверки, сосредоточили свое внимание на расследовании крупных нарушений"

В целях повышения эффективности функции контроля и проверки и ограничения давления на субъекты хозяйствования Государственная финансовая инспекция Украины начала к планированию проверок применять основанный на рисках подход. При этом акцент проверок сместился с незначительных нарушений в учете к фактам существенной растраты средств и мошенничества.

Количество проверок уменьшилось (хотя все еще составляет около 7-8 тысяч случаев в год), а количество сообщений о нарушениях повысилось. Другими словами, эффективность проверок значительно выросла.

"создать разведывательное подразделение/функцию, которое определяет наиболее подверженные коррупции сферы и тем самым обеспечивает основу для планирования проверок"

Подразделение такого рода еще не было создано.

"Усовершенствовать систему взаимодействия между КРУ и правоохранительными органами.."

Отношения между Государственной финансовой инспекцией и прокуратурой улучшились. В прошлом Государственная финансовая инспекция отправляла материалы в отношении выявленных несоответствий в прокуратуру, которые обычно никто не расследовал, так как данные случаи в основном воспринимались как не имеющие существенного значения. С 2013 года Государственная финансовая инспекция направляла только те материалы, которые могли привести к возбуждению уголовного дела. В 2013 года данный орган отправил в прокуратуру 2000 случаев. Все они были приняты прокуратурой, а в 1400 случаях были предъявлены обвинения.

"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"

Государственная финансовая инспекция не внедрила данный подход. Необходимо отметить, что проходят обсуждения касательно позиций и задач Государственной финансовой инспекции. Данное учреждение работает под давлением и направляет усилия на свою основную задачу - проведение проверок по факту нарушения.

Заключение. Государственная финансовая инспекция изменила направленность работы в течение нескольких последних лет, и после введения основанного на рисках подхода сосредоточила внимание в основном на серьезных случаях нарушений. Взаимоотношения с прокуратурой стали более эффективными после проведения второго раунда мониторинга. Желательно продолжить данную работу, чтобы данный орган мог стать профессиональной службой расследования.

Украина в основном выполнила рекомендацию 3.4.

Новая рекомендация 3.4.

- *Продолжить реформу Государственной финансовой инспекции путем расширения применения основанного на рисках подхода, развития функции расследования, подготовки персонала в вопросах анализа расходов на предмет подозрений в мошенничестве и коррупции.*
- *Изложить в новой редакции Закон о Счетной палате и реализовать его для усиления независимости и эффективности Счетной палаты в соответствии с международными стандартами. Увеличить прозрачность деятельности Счетной палаты, обеспечив опубликование в интернете и свободный доступ общественности к информации о результатах аудитов, в том числе ко всем отчетам об аудитах и результатам расследований, проводимых в делах о коррупции, которые были выявлены Счетной палатой.*
- *Рассмотреть возможность пересмотра законодательства о финансовом управлении и контроле путем сведения существующих более 70 подзаконных актов в один закон о финансовом управлении и контроле и реализовать этот закон на практике поэтапно.*
- *Принять закон о внутреннем аудите с целью усиления независимой позиции подразделений внутреннего аудита и в последующем улучшить качество результатов внутреннего аудита.*

3.5. Государственные закупки

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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 об антикоррупционных декларациях и этических правилах в подающиеся тендерные документы.*
- *Разработать систему электронных закупок.*
- *Повысить возможности Антимонопольного комитета.*
- *Обеспечить непрерывное обучение по вопросам добросовестности при осуществлении государственных закупок, прежде всего 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 статьями 164-14 Кодекса административных нарушений за нарушение положений, касающихся государственных закупок, и обеспечить, чтобы государственные должностные лица попадали под действие данного положения.*

На государственные закупки приходится значительная часть экономической деятельности в Украине. В 2013 году совокупная стоимость государственных закупок составила 185,5 миллиардов гривен в расчете на 76478 контрактов, что составляет приблизительно 13% ВВП страны, в то время как в первые девять месяцев 2014 года стоимость государственных закупок составила 92,9 миллиардов на 54740 контрактов.

Государственные закупки являются сферой с самым высоким риском коррупции в Украине. Широкий масштаб коррупции в сфере закупок признали и эксперты гражданского сообщества, и государственные чиновники. Например, в сентябре 2014 года Министерство юстиции сослалось на данные Службы безопасности, согласно которым за последние четыре года около 75% средств, выделенных на закупки, были расхищено через различные каналы, то есть около 150 миллиардов гривен.¹¹⁰ Эти данные, кажется, продолжают тревожную тенденцию, которая наблюдалась во времена Януковича, когда официальная оценка коррупции в сфере государственных закупок была очень высокой - Служба безопасности сообщала о ежегодных потерях от коррупции в данной сфере

¹¹⁰ Источник: <http://economics.unian.net/finance/960764-yanukovich-i-ko-razvorovyivali-150-mlrd-griven-ejegovno-s-pomoschyu-goszakupok.html>.

на уровне около 35-52 миллиардов гривен (или около 10-15% расходов государственного бюджета).¹¹¹

Антикоррупционные НГО и журналисты («Наши гроши», «Центр противодействия коррупции» и другие) сообщали об многочисленных случаях, когда возникали предположения относительно сговора, продажи по завышенным ценам или заключения договоров закупок со связанными лицами. Однако, как представляется, в большинстве случаев данные заявления НГО остались незамеченными правоохранительными органами и контролирующими организациями.

Закон "О государственных закупках" 2010 г. изменялся более 30 раз в 2010-2013 годах, что привело к "деформации принципов конкуренции, подорвало эффективность использования государственных средств и прозрачность процедур государственных закупок. Закон спровоцировал увеличение коррупции и привел к многочисленным потерям бюджетных средств".¹¹² Количество случаев, на которые действие Закона "О государственных закупках" не распространяется, увеличилось с пяти в 2010 году до 37 в конце 2013 года. Список предметов закупки, по отношению к которым применяются особые правила, составлял 10 предметов в 2010 году, а в 2013 количество исключений уже достигло 28.¹¹³

Количество конкурентных закупочных процедур уменьшалось с 2010 года, и такая негативная тенденция продолжилась и в 2014 году (см. график ниже).

Принятие изменений к Закону "О государственных закупках" в 2012 году стали привело к значительному увеличению уровня коррупции в государственных закупках. Данные изменения исключали обязательное применение конкурентных закупочных процедур для государственных компаний, если контракт финансировался из собственных денег предприятия. В результате такие закупки перестали подпадать под требования по раскрытию информации.

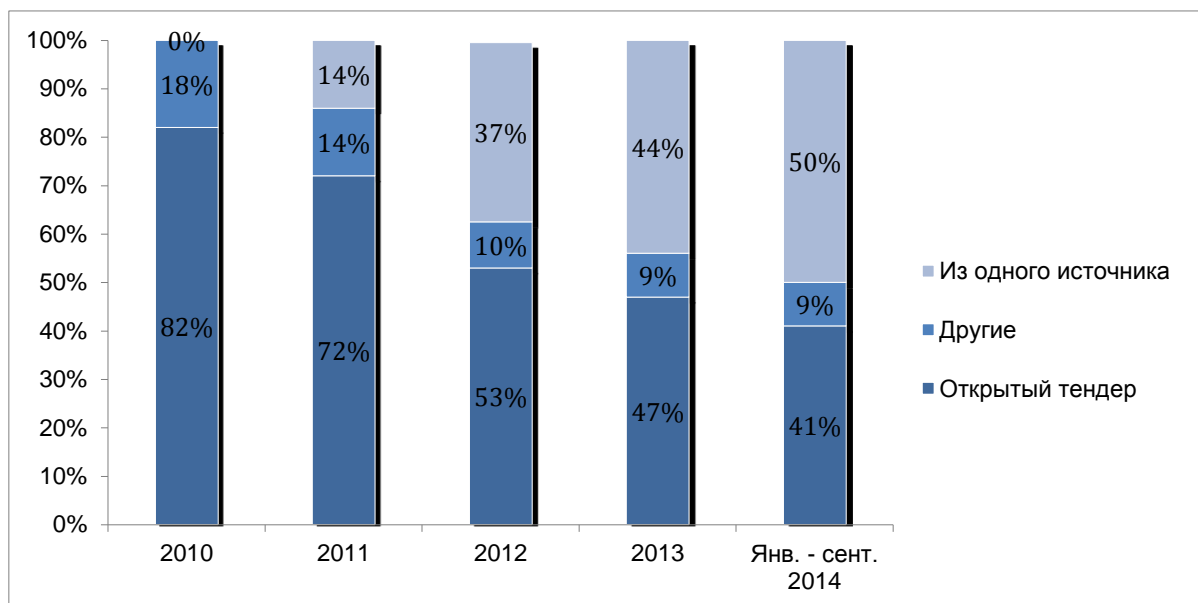
В связи с пандемической коррупцией реформа сферы закупок стала одной из первых основных антикоррупционных мер после событий на Майдане зимой 2013-2014 гг. Новый Закон "О государственных закупках" (№ 1197-VII), вступивший в силу 20 апреля 2014 года, был разработан правительством совместно с гражданским обществом и был направлен на оптимизацию государственных закупок в Украине и устранение коррупционных рисков в данной сфере. Новый закон был разработан в рамках Соглашения об ассоциации Украина-ЕС и в значительной степени строился по аналогии с Директивами ЕС о государственных закупках 2004 года. В Закон "Об особенностях осуществления государственных закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности" 2010 года также были внесены изменения, чтобы привести его в соответствие с европейской моделью и новым Законом "О государственных закупках".

¹¹¹ Источник: http://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponovala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html.

¹¹² Национальный институт стратегических исследований, www.niss.gov.ua/articles/1486.

¹¹³ Там же.

График 2. Объем различных методов закупок в 2010-2014 гг.



Источник: Расчеты на основании данных Государственного комитета статистики (www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/fin/zakup/zakup_u/zak314_u.htm)

В данном контексте необходимо отметить, что в 2014 году ЕС принял новые директивы о закупках в государственном секторе и секторе коммунальных услуг.

Значительный прорыв был достигнут за счет принятия ряда законов 14 октября 2014 года, которые внесли существенные изменения в антикоррупционное законодательство. Самым примечательным для сферы государственных закупок является Закон "О предупреждении коррупции".

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

Новый Закон "О государственных закупках" предусматривает более комплексную основу для контроля и анализа государственных закупок, так как основное внимание уделяется раскрытию информации, прозрачности и введению элементов электронных закупок.

Правительство сообщило, что с октября 2011 года Министерство экономического развития проводило мониторинг государственных закупок в соответствии с процедурой, утвержденной Министерством экономического развития (Приказ №155 от 19 октября 2011 года). Согласно вышеуказанной процедуре, Министерство экономического развития проверяет: наличие оснований для применения определенной заказчиком процедуры закупки; соответствие документов заказчика и порядка проведения процедур закупок требованиям законодательства в сфере государственных закупок; наличие основания для освобождения от применения норм законодательства в сфере государственных закупок; осуществление соответствующей закупки и выполнение договора о закупке, а также анализ эффективности осуществления закупок.

Результаты проведенного мониторинга публикуются на веб-сайте Министерства экономического развития (me.gov.ua).

Кроме того, Кабинет Министров Украины также утвердил порядок проведения проверок государственных закупок Государственной финансовой инспекцией и ее территориальными органами (постановление № 631 от 1 августа 2013 года).

Закон "О предотвращении коррупции" 2014 года (должен вступить в силу 26 апреля 2015 года) вводит обязательные антикоррупционные программы для участников государственных закупок. Он также предусматривает введение должности уполномоченного по контролю исполнения законодательства (контроль исполнения антикоррупционных предписаний) во всех организациях, принимающих участие в государственных закупках, что повышает внутренний контроль. В Закон "О государственных закупках" также были внесены изменения о запрете участия в закупках тех организаций, которые не выполняют данные требования. Такие шаги приветствуются.

Вышеуказанные изменения в законодательстве являются существенным прогрессом в минимизации коррупционных рисков в сфере государственных закупок за счет значительно усиленного контроля и надзора со всех сторон. Требуется синхронизация Закона "О государственных закупках" с Законом "О предотвращении коррупции" для получения положительных результатов от предложенных нововведений.

В то же самое время сообщается, что в парламенте есть несколько проектов предложений о внесении изменений в новые положения. Одно из них предлагает ограничить требования, касающиеся обязательных антикоррупционных программ, и предусмотреть должность уполномоченного по антикоррупционному контролю только для компаний, которые участвуют в закупках, превышающих определенную стоимость (1 миллион гривен для закупок товаров и услуг или 5 миллионов гривен для закупки работ). Такое уточнение кажется здравым, так как снизит нагрузку на малые и средние предприятия, участвующие в государственных закупках с невысокой стоимостью¹¹⁴.

Другое предложение, поданное правительством (законопроект №1551), предлагает совсем убрать данное требование из закона "О государственных закупках", что кажется неоправданным. И хотя такие ограничения не требуются согласно праву ЕС, с точки зрения борьбы с коррупцией они являются полезными, так как функционирующая система комплаенса является важным инструментом в предотвращении коррупции, в частности, когда дело касается такой высоко коррупционной сферы, как государственные закупки. Ограничения на участие в государственных закупках является эффективным стимулом для частного сектора ввести систему обеспечения соответствия законам (комплаенса). Озадачивает то, что положение, которое правительство предлагает убрать, изначально было включено в данный закон по предложению самого же правительства.

В целях дальнейшего усиления беспристрастного надзора в сфере государственных расходов и закупок государство должно расширить участие гражданского общества в данном процессе, как предусмотрено в Законе "О государственных закупках", и расширить объем раскрываемой информации на всех этапах закупочного цикла за счет развития электронных закупок и более широкого использования инициатив в сфере электронного управления.

Сообщалось, что в июле 2014 года в целях улучшения условий ведения бизнеса в Украине были внесены изменения в Закон "О государственном бюджете", которые вводили запрет на любые проверки хозяйственной деятельности (кроме проверок Государственной налоговой службы), если

¹¹⁴ Соответствующий закон был принят 12 февраля 2015 года.

только не принято решение правительства о проведении особой проверки.¹¹⁵ В результате, Государственной финансовой инспекции было запрещено проводить проверку государственных закупок, что сильно подорвало внутренний финансовый контроль государства в данной сфере и существенно повысило уровень коррупции. Необходимо вернуть контроль над государственными закупками, а сама форма проверок, возможно, должна быть адаптирована таким образом, чтобы минимально мешать ведению хозяйственной деятельности.

Также вызывает беспокойство значительное сокращение во второй половине 2014 года бюджетных расходов на органы надзора, включая Государственную финансовую инспекцию. Большая часть их сотрудников вынуждены были уйти в неоплачиваемые отпуска. Это, конечно же, повлияло на контроль над сферой государственных закупок со стороны правительственного учреждения.

Для получения более детальной информации об оценке системы финансового контроля в Украине см. раздел 3.4 данного отчета.

Данная часть рекомендации была выполнена частично.

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.

В отчете по второму раунду мониторинга по Украине критически оценивался Закон "О государственных закупках", который действовал на тот момент, так как он не устанавливал эффективного механизма для предотвращения и выявления конфликта интересов. В тендерную документацию не требовалось включать заявления о конфликте интересов, а потенциальные конфликты могли быть обнаружены только путем просмотра имен бенефициаров. Члены тендерного комитета тоже не были обязаны заявлять об имеющихся у них конфликтах интересов.¹¹⁶

Новый Закон "О государственных закупках" содержит намного более детальные положения, направленные на предотвращение конфликта интересов между покупающей стороной и участниками процедуры закупки. Согласно статье 17 Закона "О государственных закупках" покупающая сторона должна отказать в участии в процедуре закупки и отклонить предложение конкурсных торгов, поданное участником процедуры закупки, являющимся связанным лицом с другими участниками процедуры закупки или членом тендерного комитета. Определение связанной стороны достаточно широкое и охватывает большинство случаев возможного конфликта интересов.

Кроме того, члены административной коллегии (надзорный орган в сфере государственных закупок) Антимонопольного комитета, являющиеся связанными лицами с субъектом обжалования или покупающей организацией, не могут принимать участие в рассмотрении жалоб.

Государственные закупки также охвачены общими положениями о конфликте интересов в Законе "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" и в новом Законе "О предупреждении коррупции" 2014 года (см. раздел 3.2 выше).

¹¹⁵ См. статью 31 Закона "О государственном бюджете 2014" и соответствующее постановление Правительства № 408 от 13 августа 2014 (доступно по адресу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/408-2014-%D0%BF>).

¹¹⁶ Отчет по второму раунду мониторинга по Украине Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (СПД), стр. 60, www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/46832397.pdf.

Закон "О предупреждении коррупции" предусматривает более масштабные и комплексные меры по предотвращению коррупции, среди прочего, и в сфере государственных закупок. Закон выделяет два типа конфликта интересов - реальный и потенциальный, и определяет специальные меры, которые нужно предпринять для решения конфликта интересов. В частности, статья 35 Закона "О предупреждении коррупции", среди прочего, рассматривает конфликты интересов в отношении членов коллегиального органа (например, тендерных комитетов) и не допускает участия таких лиц в процессе принятия решений.

В то же самое время, ни один из упомянутых законов, как кажется, не определяет конфликт интересов, который может иметь место в сфере государственных закупок в связи с аффилированными (связанными) лицами, участвовавшими на более ранних стадиях закупочного цикла, таких как проведение экономического обоснования или стадия проектирования. Нет официального требования подавать заявление о конфликте интересов или об отношениях связанности в процессе подачи заявок.

Данная часть рекомендации была в основном выполнена.

Принять необходимые меры для того, чтобы система отстранения от участия в закупках была дееспособной

Новый Закон "О государственных закупках" предусматривает отказ в участии для тех участников процедуры закупки, которые в течение последних лет привлекались к ответственности Антимонопольным комитетом за сговор на торгах, к чьим представителям применялись санкции за коррупционные преступления, или если они были осуждены за экономические преступления (даже если такие преступления не связаны с закупками).

Закон "О предупреждении коррупции" 2014 года предусматривает дополнительное основание для отстранения от участия в государственных закупках, если к участнику процедуры закупки (юридическое лицо) применялись меры уголовного характера за совершение уголовно-наказуемых коррупционных преступлений (корпоративная ответственность, введенная в Украине в апреле 2014 года). Юридические лица, к которым применялись санкции за совершение коррупционных преступлений, будут внесены в соответствующий Государственный реестр (в настоящий момент его ведет Министерство юстиции, но после вступления в силу нового Закона "О предупреждении коррупции" данный реестр будет вести Национальное агентство по предупреждению коррупции).

И хотя результаты введения вышеуказанной системы по отстранению от участия в торгах все еще предстоит увидеть, это позитивные положения, которые следует полностью ввести в действие.

Данная часть рекомендации была выполнена частично.

Включить требования об антикоррупционных декларациях и этических правилах в подающиеся тендерные документы

Такие требования введены не были. Данная часть рекомендации не была выполнена.

Разработать систему электронных закупок

Закон "О государственных закупках" предусматривает вариант проведения процедур закупок в электронном формате, что открывает путь к введению системы электронных закупок в ближайшем будущем.

Какая-то часть информации, относящейся к закупкам, публикуется на веб-сайте Министерства экономического развития и на официальном веб-портале по государственным закупкам (портал по государственным закупкам - <https://tender.me.gov.ua>). Данный веб-портал является единственным официальным государственным источником информации в интернете, где размещаются объявления и результаты закупок с использованием государственных средств. Для получения доступа к тендерным объявлениям нужно пройти бесплатную регистрацию.

В конце 2014 года правительство начало экспериментальный проект в целях тестирования базовой платформы электронных закупок для контрактов с низкой стоимостью/риском, в котором участвовали ряд добровольно вызвавшихся общественных организаций. Ожидается, что результаты экспериментального проекта в будущем приведут к более масштабному внедрению электронных закупок во всем государственном секторе. В этом отношении важно отметить, что электронные закупки не должны ограничиваться электронными реверсивными аукционами, как это наблюдается в ряде других стран в регионе, а должны охватывать все процедуры, предусмотренные законом.

Сообщалось, что в декабре 2014 года правительство предложило проект закона (№1551), в котором предусматривается ряд поправок к Закону "О государственных закупках", в частности, в отношении электронных закупок. Согласно данному проекту закона, правительство будет определять закупающие организации, которые будут обязаны проводить открытые торги с использованием электронных средств при покупке определенных товаров и услуг (также должны определяться правительством). Предлагается, что такие электронные тендеры будут проводиться с использованием электронных реверсивных торгов (поэтому, сами по себе они не могут быть формально классифицированы как открытые тендеры). И хотя введение обязательной процедуры электронных закупок можно рассматривать как позитивный шаг, данные предложения встретили критику со стороны гражданского общества, так как слишком многие аспекты государственных закупок относятся к регулированию правительством, которое, как часто считают, подвержено коррупции и неэффективно.¹¹⁷

Данный законопроект также предлагает убрать бесплатный доступ к веб-порталу государственных закупок и ввести плату за публикацию информации на сайте для закупающих организаций. Такое предложение является серьезным шагом назад в реформе закупок, ограничивает публичный доступ к информации о закупках и подрывает прозрачность всей системы закупок, как и возможность для контроля со стороны общественности.

Данная часть рекомендации была выполнена частично.

Повысить возможности Антимонопольного комитета

Принятый в июне 2010 года Закон "О государственных закупках" возлагал функцию апелляционной инстанции в сфере государственных закупок на Антимонопольный комитет Украины. Такое положение дел сохранилось и в Законе "О государственных закупках" 2014 года. Как указано в законе, Антимонопольный комитет с целью беспристрастной и эффективной защиты прав и законных интересов лиц, связанных с участием в процедурах государственных закупок, создает постоянно действующую административную коллегия по рассмотрению жалоб о нарушении законодательства в сфере государственных закупок. Коллегия действует в составе трех государственных уполномоченных. Решение органа обнародуют на веб-портале государственных закупок и Антимонопольного комитета. Работа коллегии регулируется Законом "Об

¹¹⁷ См., например: www.epravda.com.ua/columns/2015/01/14/521477/.

Антимонопольном комитете Украины" и соответствующим регламентом Комитета. Работу коллегии обеспечивают 23 сотрудника.

За последние четыре года коллегия рассмотрела около 6000 жалоб, и только 200 из них были оспорены в суде. Справедливость и объективность решений коллегии подтверждает растущее количество жалоб и относительно небольшое количество судебных решений о признании недействительными решений коллегии (около 4% с момента ее создания).

Эффективность работы Комитета в последние годы повысилась, так как комитету удалось увеличить соотношение рассмотренных жалоб с полученными с 40% в 2010 году до 68% в 2013 (см. таблицу ниже).

Данная часть рекомендации была полностью выполнена.

Обеспечить непрерывное обучение по вопросам добропорядочности при осуществлении государственных закупок, в особенности для должностных лиц, работающих в закупочных организациях, частном секторе и правоохранительных органах.

Согласно данным правительства, в 2011-2013 годах Министерство экономического развития совместно с международными организациями (Всемирный банк, ЕБРР, ЕС и проект ЛИНК Агентства США по международному развитию (USAID)) провели семь семинаров, три круглых стола, три открытые встречи и три международных конференции по вопросам соблюдения законодательства в сфере государственных закупок, дальнейшего совершенствования всей системы государственных закупок в Украине и т.д. Данные мероприятия посетили представители центральных и местных органов власти, международные эксперты, представители Антимонопольного комитета, Счетной палаты, Государственного казначейства, Государственной финансовой инспекции, правоохранительных органов и НГО, всего около 500 человек.

В то же время, очевидно не было проведено какого-либо специального обучения в отношении соблюдения принципов добропорядочности в сфере государственных закупок.

Данная часть рекомендации не была выполнена.

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

Министерство экономического развития проводит регулярный анализ государственных закупок, о результатах которых сообщается Кабинету министров и Счетной палате. Результаты также публикуются на веб-сайте министерства.

Согласно отчетам, опубликованным в предыдущие годы, когда действовал предыдущий закон о государственных закупках, большая часть государственных контрактов присуждалась не на конкурсной основе (37% в 2012 году и 44% в 2013). Информация за 2014 год не была доступна на момент подготовки отчета.

Результаты применения нового Закона "О государственных закупках" все еще предстоит увидеть. Тем временем, общественные организации высказали обеспокоенность тем, что коммунальные предприятия/естественные монополии злоупотребляют законом, неоправданно используя прямое заключение контрактов и не раскрывая информацию о закупках, как это требуется.

Также сообщалось, что реальное выделение государственных средств по подписанным контрактам была на исторически низком уровне – 23%, что может говорить, среди прочего, о низкой финансовой дисциплине и/или указывать на риск вымогательства взяток в обмен на осуществление платежей за выполненную работу.

Что касается взимания оплаты за подачу жалоб, в конце 2014 года платеж, установленный постановлением Кабинета министров №773 от 28 июля 2010 года, остался на прежнем уровне, несмотря на 100% обесценивание национальной валюты в течение данного периода. Данный сбор составляет 5000 гривен (около 250 евро) за жалобу в отношении закупки товаров или услуг и 15000 гривен (около 750 евро) в отношении жалоб по договорам на выполнение работ. Введение таких сборов обусловлено наличием фиктивных жалоб, которые используются в целях злоупотребления процедурами закупки. Позитивная динамика количества жалоб, которые выросли с 330 в 2010 году до 840 в 2013 г., означает, что такой сбор не рассматривают как непомерный или обременительный для предприятий (см. таблицу ниже). Такой же вывод сделал и Всемирный банк в своем обзоре показателей в сфере государственного финансового управления Украины, проведенного в 2011 году.

Таблица 14. Статистика жалоб относительно закупок и их рассмотрения

	Июль-декабрь 2010 г.	2011	2012	2013	Янв. - август 2014 г.
Общее количество полученных жалоб	330	665	787	1182	524
Количество заседаний коллегии	80	273	296	308	171
Количество решений, принятых коллегией	324	1,086	1,440	2,074	879
Результаты рассмотрения жалоб:					
- Отклоненные жалобы	74	159	171	342	133
- Частично удовлетворенные	43	149	68	70	36
- Полностью удовлетворенные	14	85	270	397	165

Источник: Ответы государственных органов на вопросник третьего раунда мониторинга.

Данная часть рекомендации была выполнена частично, так как еще не было проанализировано применение Закона о государственных закупках 2014 года.

Правительство провело удовлетворительный анализ в отношении суммы сбора за подачу жалобы. Поэтому данная часть рекомендации считается полностью выполненной.

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

Правительство предоставило следующую статистику по санкциям, примененным согласно статье 164⁴ Кодекса об административных правонарушениях:

Таблица 15. Статистика по административным санкциям за правонарушения, связанные с закупками

	2011	2012	2013	июнь-август 2014
Лица, подвергшиеся санкциям по инициативе Государственной финансовой инспекции	383	196	155	81
Лица, подвергшиеся санкциям по инициативе Министерства внутренних дел	11	5	-	-

Как можно увидеть, информация о практике применения этих положений ограничена. Согласно предоставленным данным, наблюдается тенденция к сокращению количества лиц, к которым применены санкции по требованию Государственной финансовой инспекции: 383 человека в 2011 году и 155 – в 2013. Такая же тенденция наблюдается в отношении лиц, к которым санкции были применены по требованию Министерства внутренних дел: 11 человек в 2011 году и ни одного в 2013.

Отсутствует информация относительно количества государственных служащих, к которым были применены санкции.

В то же самое время, согласно статистике по уголовным нарушениям в сфере закупок, около 73% (около 2500 случаев в 2013 году) связано с частным сектором (участники торгов) и только 27% (приблизительно 900 случаев в 2013 году) – с государственными служащими. Тем временем, общественные организации в своих наблюдениях отмечают, что по какой-то случайности многие из нынешних депутатов совсем недавно являлись председателями комитетов по проведению тендеров.

Новые вопросы

Значительные изменения в законодательном регулировании государственных закупок и введение существенно нового антикоррупционного законодательства в Украине значительно изменили параметры для оценки ситуации по сравнению с предыдущими раундами обзора.

Во время визита в страну и на основании дополнительного исследования были определены следующие новые вопросы.

- Согласно статистике за 2012-2013 годы, после введения изменений новым Законом "О государственных закупках" доля государственных контрактов, присужденных не на конкурсной основе, все еще недопустимо высока и продолжает расти. Закон "О государственных закупках" содержит слишком широкий перечень случаев неприменения данного закона, хотя он и был сокращен по сравнению с предыдущей версией закона.
- Упрощение механизма закупок для коммунальных предприятий/естественных монополий без реформы системы установления тарифов или без предоставления каких-либо стимулов для использования конкурентной процедуры закупок в данном секторе привело к неучтенным закупкам в этом секторе, что неизбежно создает почву для коррупции и может привести к ухудшению государственной инфраструктуры, понижению качества государственных услуг и неоправданному увеличению тарифов для населения. Таким образом, учитывая огромный объем закупок со стороны компаний, освобожденных от действия данного закона, а также существующую политику по установлению тарифов, которая не создает никаких стимулов для многих естественных монополий сокращать свои программы капитальных расходов, необходимо внести изменения в законы и обязать такие компании применять открытые тендеры или другие конкурентные процедуры, которые бы привели к повышению уровня экономии,

эффективности и прозрачности закупок, убрали почву для коррупции и сократили коррупционные риски.

- Отсутствие, как представляется, надлежащего мониторинга, данных и статистического анализа закупок в 2014 году, особенно в сфере коммунальных предприятий/естественных монополий, представляет существенный риск для государственных финансов и реформы сферы закупок. Ситуация не способствует утверждению принципа более глубокого публичного раскрытия информации о закупках.
- Необходимо повысить уровень прозрачности в сфере государственных закупок, например путем обязательной публикации всей ключевой информации о закупках (в форматах открытых данных). Сюда необходимо включить публикацию закупочных контрактов и изменений к ним (возможно, с ограниченным количеством исключений согласно Закону "О доступе к публичной информации" в отношении конфиденциальной коммерческой информации).¹¹⁸

Закон "О государственных закупках" 2014 ввел обязательную публикацию информации о закупках для государственных компаний (компаний, в которых государственная или коммунальная собственность составляет 50% и выше) на правительственном веб-портале по закупкам. Данное изменение было внесено в Хозяйственный кодекс с целью обеспечения минимального уровня прозрачности в государственных компаниях в сфере закупок, и прежде всего это касается тех компаний, которые были исключены из сферы действия Закона "О государственных закупках" в 2012 году. Это было необходимой реформой, которая имела целью обеспечить общественный контроль над всеми закупками. Тем не менее, согласно информации НГО, данные положения не выполняются на практике, и на веб-портале практически не публикуется соответствующая информация. Необходимо срочно принять меры для исправления этой ситуации.

- Чтобы разрешить некоторые из вышеуказанных вопросов, одним из основных приоритетов должно стать создание всеохватывающей электронной системы закупок.
- Отсутствие финансовой дисциплины на местном уровне по-видимому вызвало отток частных компаний из сферы государственных закупок в регионах. Такая ситуация ведет к возникновению монополистических рынков, что неизбежно повышает финансовую нагрузку на государство, местный бюджет и население.
- Для устойчивого развития инфраструктуры необходимо ввести трехлетнее планирование в сфере закупок (или на подобный среднесрочный период). Ограничение в планировании в рамках одного года создает условия для фаворитизма, несправедливых коммерческих выгод или прямого заключения контрактов на крупные строительные объемы. Это также ведет к ненужному давлению на договаривающиеся стороны. Необходимо введение среднесрочного планирования с возможностью проводить тендеры по контрактам, реализация которых займет более одного года, и организовывать торги в любое время в течение года без лишнего давления в плане сроков завершения.
- Необходимо рассмотреть введение стандартных сбалансированных процедур заключения контрактов по образцу международно признанных условий контракта. Существующие

¹¹⁸ См. Отчет о публикации государственных контрактов: решение проблем и помощь в реализации. Центр глобального развития, 2014 г, доступен по адресу: www.cgdev.org/publication/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation.

практики заключения договоров, особенно в сфере строительства, не обеспечивают справедливого и сбалансированного распределения рисков и отношений между сторонами, что создает почву для коррупции во время реализации контрактов, включая такие аспекты, как платежи, прием работ и наряды на строительные работы.

- Необходимо пересмотреть использование субъективных критериев в оценке тендеров. Закон "О государственных закупках" предусматривает использование неопределенных качественных критериев и произвольно установленных весовых коэффициентов/системы баллов в оценке. Необходимо минимизировать использование таких критериев, которые очень часто способствуют коррупции, и, где это возможно, заменить их монетарными факторами.
- Необходимо пересмотреть использование ускоренных закупок на основе двухэтапных торгов, также как и процедуры, предусматривающие предварительную квалификацию. Контракты, которые могут заключаться на основе двухэтапных торгов, обычно сложны по своей природе. Закон предусматривает использование сжатых сроков для самого критического этапа тендерного процесса, что может привести к злоупотреблениям и недобросовестной конкуренции. То же касается и процедуры закупок, проводимой после предварительной квалификации. Подобные проблемы существуют и в отношении минимальных сроков для внесения изменений в тендерные документы во время открытых торгов (семь дней до открытия тендера). Такая практика обычно используется в целях снижения объективности процедуры закупок и обеспечения неравного доступа к информации для предпочтительных участников торгов, при этом ограничивая других участников в предоставлении всесторонних и полностью отвечающих требованиям тендерных заявок.
- Что касается введения в действия Закона "О предупреждении коррупции", необходимо изучить его применение, чтобы проверить, не препятствуют ли положения данного закона возможностям малого и среднего бизнеса участвовать в государственных закупках; возможно, необходимо будет внести соответствующие изменения.
- Государство должно избегать чрезмерного регулирования антикоррупционной деятельности при установлении стандартов. В этом отношении, для того чтобы способствовать введению антикоррупционных стратегий и практик и помочь Национальному агентству по предупреждению коррупции в его работе, можно рассмотреть применение сертифицирования компаний по антикоррупционным стандартам ISO 37001 или BS 10500

Украина частично выполнила предыдущую рекомендацию 3.5.

Новая рекомендация 3.5.

- *Продолжить реформу в сфере государственных закупок на основе регулярной оценки применения нового Закона "О государственных закупках", в частности с целью максимального расширения сферы действия Закона "О государственных закупках" и минимизации неконкурентных процедур. В то же время, обеспечить, чтобы любые изменения к Закону "О государственных закупках" проходили общественное обсуждение.*
- *Создать систему электронных закупок, которая бы охватывала все процедуры закупки, предусмотренные Законом "О государственных закупках".*
- *Обеспечить, чтобы лица, принимающие участие в государственных закупках, в обязательном порядке внедряли внутренние антикоррупционные программы. Ввести обязательные антикоррупционные декларации в ценовые предложения.*
- *Обеспечить, чтобы система отстранения от участия в закупках была полностью внедрена, в частности, чтобы юридическим лицам или их должностным лицам, которые привлекались к ответственности за коррупционные правонарушения или сговор на торгах, было запрещено участвовать в государственных закупках.*
- *Организовать регулярные тренинги по вопросам добросовестности закупок для участников частного сектора икупающих организаций при осуществлении государственных закупок на центральном и местном уровне, а также для правоохранительных органов и государственных контролирующих органов – по процедурам государственных закупок и предотвращению коррупции.*
- *Повысить прозрачность процедур государственных закупок за счет обеспечения публикации и свободного доступа к информации по конкретным закупкам в интернете, включая контракты на закупки и результаты закупок компаниями публичного сектора.*

3.6. Доступ к информации

Рекомендация 3.6. по результатам Второго раунда мониторинга

- *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.*

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

В январе 2011 года украинский парламент принял новый Закон “О доступе к публичной информации”, а также изложил в новой редакции Закон “Об информации” (оба они вступили в силу 9 мая 2011 г.). Положения о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (посредством информационных запросов и инициативного опубликования), были собраны в едином Законе “О доступе к публичной информации” (Закон о ДПИ). Действующий Закон включает в себя такие механизмы подачи жалоб: административные жалобы (руководителю ведомства, которое отказалось предоставить информацию, или в вышестоящую инстанцию, если таковая имеется); жалоба в прокуратуру; судебное рассмотрение.

Первоначальный проект Закона о ДПИ включал положения об определении омбудсмена (Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека) как независимого внесудебного органа надзора по вопросам доступа к информации. Однако соответствующие положения были изъяты из окончательного законопроекта по настоянию тогдашнего омбудсмена. Рабочая группа, которая была создана в парламенте, чтобы завершить разработку текста закона, действительно рассмотрела этот вопрос. Так как рекомендация второго раунда мониторинга по вопросу доступа к информации состояла в том, чтобы рассмотреть вопрос о создании такого органа, можно сказать, что она была выполнена в полном объеме.

Тем не менее, проблема отсутствия независимого механизма надзора за исполнением положений о праве на доступ к информации не снята. Незадолго до вступления закона в силу Президент издал

указ (№ 547 от 5 мая 2011 г.) об обеспечении доступа к публичной информации органами исполнительной власти и, в частности, поручил правительству подготовить и представить на рассмотрение парламента проект закона о "государственном контроле" за исполнением положений о доступе к публичной информации. Такой законопроект был подготовлен только в январе 2015 года (см. ниже).

По мнению экспертов наиболее подходящим вариантом было бы предусмотреть независимый орган для обеспечения доступа к информации (который также можно было бы объединить с органом по защите персональных данных, как это сделано в некоторых европейских странах) в Конституции Украины. Это позволит обеспечить надлежащий уровень независимости и значимости такого органа. Тем не менее, такой вариант требует внесения изменений в Конституцию, а это сложный процесс. Следует также отметить, что в целях реализации требований ЕС относительно надлежащей защиты персональных данных в Украине (часть Плана действий по либерализации визового режима с ЕС) украинский парламент в июле 2013 г. внес поправки в Закон "О защите персональных данных" и предусмотрел, что вместо специального органа исполнительной власти (Государственной службы по защите персональных данных при Министерстве юстиции) надзорные функции в этой сфере должны быть возложены на омбудсмена. Подобная модель может быть использована и в отношении доступа к информации в качестве промежуточного решения.

Поэтому следует приветствовать то, что в конце 2014 года секретариат нынешнего омбудсмена начал процесс разработки соответствующих поправок к Закону о ДПИ с привлечением экспертов гражданского общества. Эту работу поддерживает проект Совета Европы. Проектом предполагается наделение омбудсмена дополнительными полномочиями по надзору за соблюдением требований о доступе к информации. Эти полномочия будут включать в себя право издавать обязательные для исполнения предписания о раскрытии (или нераскрытии) запрашиваемой информации и соблюдении других положений Закона, в том числе право привлекать лиц к административной ответственности в случае несоблюдения положений закона.

Законопроект о государственном контроле в сфере доступа к информации был также разработан Государственным комитетом телевидения и радиовещания и опубликован для консультаций в январе 2015 года¹¹⁹. Проект предлагает наделить контрольными функциями сам Государственный комитет. Это не представляется обоснованным вариантом решения, поскольку комитет не имеет необходимой независимости, так как является органом исполнительной власти, подчиненным правительству.

Вопрос о создании независимого внесудебного механизма надзора за соблюдением права на доступ к информации в последнее время упоминался в различных официальных планах действий. Например, он был включен в новую Антикоррупционную стратегию Украины на период 2014-2017 гг., принятую в виде закона 14 октября 2014 г.¹²⁰, и в План действий правительства на период 2014-2015 гг. по выполнению обязательств Украины в рамках партнерства "Открытое правительство" (принят 26 ноября 2014 г.)¹²¹. Он также стал составляющей требований международных организаций - например, в 2014 г. ЕС включил его в качестве ориентира для Украины по выполнению требований, необходимых для выплаты Украине средств в рамках контракта на государственное строительство.

¹¹⁹ См. Текст законопроекта по адресу:

http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=117357&cat_id=80453.

¹²⁰ См. текст на украинском языке: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

¹²¹ См. текст на украинском языке: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>.

Первый шаг по присвоению соответствующих полномочий омбудсмену уже сделан. Новым Законом Украины “О прокуратуре” от 2014 г. были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях, в результате чего Секретариат Уполномоченного по правам человека получил право составлять административные протоколы о нарушении статьи 212³ (нарушение права на доступ к информации) и подавать их в суд для применения санкций. Эти полномочия ранее принадлежали прокуратуре. Данная поправка вступила в силу с 26 октября 2014 г.

Вопрос наделения соответствующими полномочиями можно решить путем внесения соответствующих законодательных изменений. Однако важным моментом в обеспечении подлинных гарантий права на доступ к информации является наделение надзорного органа необходимыми ресурсами. В Секретариате Уполномоченного в настоящее время нет даже минимума персонала, необходимого для осуществления таких полномочий - надзорная функция будет оставаться неэффективной до тех пор, пока она не будет поддержана необходимыми ресурсами, которые должны быть выделены из государственного бюджета.

Принять новый закон о доступе к публичной информации

Такой закон был принят 13 января 2011 года и вступил в силу 9 мая 2011 года. В соответствии с международным рейтингом законов о праве на информацию украинский закон первоначально занимал 9-е место среди 89 национальных законов (рейтинг дает оценку текста закона, а не его практического исполнения).¹²²

Рассмотреть возможность принятия Закона об общественном участии, который предоставит гражданам возможность использовать информацию с целью оказания влияния на государственные решения

Украинские власти сообщили, что План действий правительства по реализации инициативы "Открытое правительство" (утвержден 18 июля 2012 года) поручает Министерству юстиции последующее отслеживание и поддержку принятия парламентом законопроекта о внесении изменений в некоторые законы по вопросам участия общественности в разработке и реализации государственной политики, принятии решений по вопросам местного значения (№ 0866 в парламенте VII созыва). Этот законопроект был принят в первом чтении в октябре 2009 года, и с тех пор его рассмотрение не продолжилось; в ноябре 2014 года, после созыва нового парламента, законопроект был автоматически снят с рассмотрения.

Новый План действий правительства на период 2014-2015 гг. по выполнению обязательств Украины в рамках партнерства "Открытое правительство" (принят 26 ноября 2014 г.) поручает Министерству юстиции (и ряду других министерств) подготовить и представить на рассмотрение правительства новый законопроект об участии общественности в процессе разработки и реализации государственной политики, а также в рассмотрении вопросов местного значения.

В свете рекомендации предыдущего раунда ("Рассмотреть возможность принятия") эта часть рекомендации может рассматриваться как выполненная в полном объеме.

Рассмотреть возможность принятия положений, которые предусматривают инициативное раскрытие информации в предрасположенных к коррупции сферах

¹²² См. Глобальный рейтинг законов о праве на информацию, www.rti-rating.org/country_rating.php.

Закон “О доступе к публичной информации” 2011 г. включает в себя специальные требования к инициативному опубликованию информации органами государственной власти. Статья 15 Закона о ДПИ включает в себя перечень информации, которая подлежит обязательному опубликованию, в том числе на официальных веб-сайтах (если таковые имеются). Требование инициативного раскрытия охватывает все проекты законодательных актов и сами акты после их принятия, что включает в себя и индивидуальные решения, например, по присвоению земли, распределению государственных средств. Кроме того, в апреле 2014 года был принят новый Закон “О государственных закупках”, который предусматривает обязательное инициативное раскрытие основной информации о государственных закупках - одной из наиболее подверженных коррупции сфер в Украине (для получения дополнительной информации см. соответствующий раздел настоящего доклада). Также существуют планы принять закон об открытых данных, что могло бы обеспечить инициативное раскрытие различной информации в открытом формате данных (см. ниже).

Таким образом, эта часть рекомендации была выполнена полностью.

Пересмотреть правила и практику засекречивания информации на основаниях, не предусмотренных законом

Эта рекомендация касается практики, которая предшествовала принятию Закона “О доступе к публичной информации”. Новый закон действительно пересмотрел соответствующие правила и определил новые виды информации с ограниченным доступом. В то же время эта проблема сохраняется и в новых законодательных положениях. С принятием нового закона все государственные органы должны были пересмотреть свои документы, чтобы убедиться, что ограничение информации соответствует новому закону, в частности, что используемые категории ограничения (засекречивания) разрешены законом. Например, в ответ на информационный запрос гражданского активиста Министерство юстиции Украины заявило, что по состоянию на июнь 2013 года министерству было известно о 120 правовых актах (все изданы Президентом Украины) с грифом “не для публикации”, который не предусмотрен законом. Администрация Президента сообщила, что она создала комиссию для рассмотрения соответствующих актов и принятия решения о дальнейшем ограничении доступа.¹²³ Это касается только нормативно-правовых актов, но есть и другие документы, которые все еще могут носить незаконные грифы ограничения доступа.

В то же время нет никаких сообщений о присвоении не предусмотренных законом грифов ограничения доступа после вступления в силу нового закона, поэтому этот вопрос касается только документов, выпущенных до того, как вступил в силу Закон о ДПИ.

Еще одной проблемой в этой связи является то, что Закон “О государственной тайне” не приводился в соответствие с новым Законом о ДПИ в течение достаточно долгого времени, в частности, он не включал в себя требование о проведении проверок на предмет нанесения вреда и общественного интереса при засекречивании информации или принятии решения о ее раскрытии. В то время, как Закон о ДПИ формально распространяется на все виды информации, в том числе государственные тайны, на практике соответствующие органы следуют специальному Закону “О государственной тайне” и соответствующим подзаконным актам. Поэтому отрадно, что после трех лет рассмотрения соответствующие поправки (Закон № 1170-VII), которые приводят законодательство в соответствие с Законом о ДПИ, были наконец приняты в марте 2014 года.

¹²³ См. соответствующие ответы Министерства юстиции и Администрации Президента: <https://maidanua.org/2013/11/nedostup-do-informatsiji-how-it-works-v-administratsiji-yanukovycha>.

Информации о том, как с тех пор реализуются новые требования по засекречиванию информации, нет.

Закон № 1170-VII предусмотрел дополнительную гарантию в этом отношении - он ввел предельный срок, после которого все ограничительные грифы на документах будут считаться недействительными (и соответствующие документы и информация автоматически становятся открытыми), если они не будут подтверждены в соответствии с Законом о ДПИ. Это произойдет 19 апреля 2015 года (через год после вступления в силу Закона № 1170-VII).

Практика засекречивания информации остается проблематичной. В то время, как новый закон о ДПИ предполагает два типа ограничения доступа к информации государственными органами (как к "служебной информации", в соответствии со статьей 9 Закона о ДПИ, и "секретной" информации в соответствии со специальным Законом "О государственной тайне"), на практике соответствующие положения соблюдаются не в полной мере. Это касается, прежде всего, так называемой "служебной" информации. По сведениям НГО¹²⁴ в связи с этим возник ряд проблем:

- 1) государственные органы не применяют проверку (тест) на предмет вреда и общественного интереса, которая требуется частью второй статьи 6 Закона о ДПИ - как во время первоначального ограничения доступа, так и при рассмотрении просьбы о доступе к такой информации в последующем;
- 2) государственные органы выходят за рамки информации, которая может быть ограничена в доступе как служебная, и ограничивают на этом основании доступ и к другой информации;
- 3) почти все государственные органы приняли так называемые списки служебной информации (хотя Закон не требует, чтобы это было сделано обязательно), часто содержащие информацию, которая не может быть "служебной" в соответствии с Законом, и используют их для автоматического отказа в доступе к информации, прикрываясь такими списками;
- 4) распорядители публичной информации автоматически отказывают в доступе к документам, которые были ограничены в доступе другим органом государственной власти, несмотря на требование Закона о ДПИ принимать решение о раскрытии информации на основе соотношения вреда и общественных интересов каждом отдельном случае.

Еще одна проблема состоит в том, что подзаконные акты об ограничении доступа к информации как служебной стали незаконными после введения в действие Закона о ДПИ и новой редакции Закона "Об информации". Последняя лишила правительство права издавать такой подзаконный акт. Чтобы решить эту проблему, Закон № 1170-VII поручил правительству принять такой подзаконный акт, но только в отношении одного вида служебной информации. По состоянию на январь 2015 года такой подзаконный акт принят не был, что делает использование предыдущей инструкции правительства, регламентирующей соответствующую процедуру, незаконной и подлежащей оспариванию.

Предпринять практические шаги для назначения служащих по вопросам доступа к информации во всех государственных учреждениях

Назначение (или определение среди существующих) должностных лиц или специального подразделения, ответственного за вопросы доступа к информации, предписывается Законом о ДПИ всем "распорядителям" публичной информации, то есть государственным органам (и другим

¹²⁴ См., среди прочего, Пособие по служебной информации, Центр политических исследований и аналитики, 2014 г. Источник: <http://cpsa.org.ua/vydannya/posibnyk-sluzhbova-informatsiya-poryadok-vidnesennya-ta-dostupu>. См. также рекомендации секретариата Уполномоченного по правам человека: www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4049:2014-10-01-07-37-36&catid=239:2014&Itemid=256.

лицам), которые признаны Законом субъектами, на которые распространяется требование предоставлять информацию по запросу. Правительство сообщило, что большинство органов исполнительной власти назначили или выделили таких должностных лиц (подразделения). Согласно докладу, подготовленному Секретариатом Правительства, по состоянию на сентябрь 2014 г. из 96 органов исполнительной власти, которые подали отчеты (17 министерств, 56 центральных органов исполнительной власти, 23 местных органов исполнительной власти), 18,8% органов исполнительной власти создали специальные подразделения, занимающиеся только вопросами доступа к информации, 45,8% - подразделения в рамках других структурных единиц органа (секция, отдел, департамент), 35,4% назначили служащих, отвечающих за доступ к информации¹²⁵. Информация о других "распорядителях" публичной информации (в частности, органах местного самоуправления), недоступна.

Привести в соответствие с европейскими стандартами новопринятый Закон о защите персональных данных, пересмотрев положения, которые препятствуют доступу к информации о государственных должностных лицах.

Несмотря на рекомендацию второго раунда мониторинга, в ноябре 2012 года в Закон "О защите персональных данных" были внесены изменения (законом № 5491-VI), и положения статьи 5, которые предусматривали исключения из режима ограниченного доступа к любым персональным данным, были удалены из закона. Это было важное исключение, которое позволяло обращаться к другим законам, если они специально предусматривали, что определенная персональная информация (например, внесенная в имущественную декларацию государственных должностных лиц) не может быть ограничена в доступе. Таким образом, Закон "О защите персональных данных" присваивал статус информации с ограниченным доступом всем персональным данным (то есть данным об идентифицированном физическом лице или данным, по которым оно может быть идентифицировано), что вступает в противоречие с Конституцией Украины и Законом о ДПИ.

На практике это привело к частым случаям отказа в доступе к документам, которые включают в себя персональные данные, со ссылкой на Закон "О защите персональных данных", даже если другой закон специально запрещает ограничивать доступ к определенной информации. Например, секретариат парламента последовательно отказывает в доступе к информации из имущественных деклараций народных депутатов несмотря на прямые положения Закона о ДПИ (статья 6) и Закона "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" (статья 12) о том, что информация в имущественных декларациях (за исключением определенных данных, также прямо определенных в этих законах) не может быть ограничена в доступе, и несмотря на требование Закона "Об основах..." публиковать соответствующую информацию в печатных СМИ.

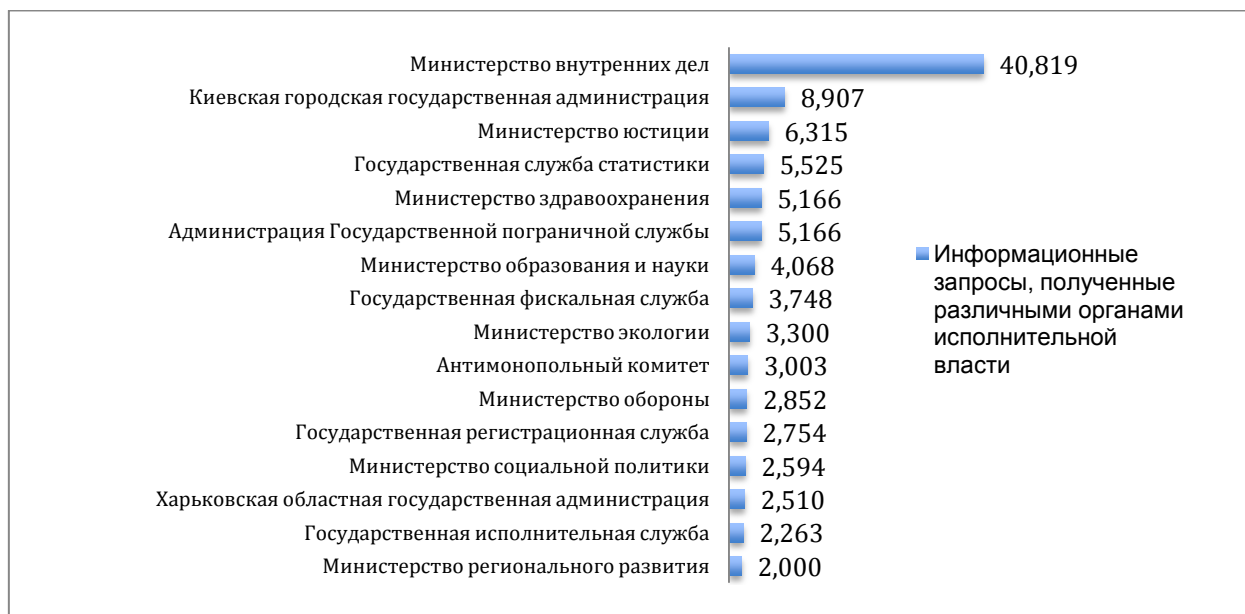
Этот вопрос был окончательно решен упомянутым выше Законом № 1170-VII (введен в действие 19 апреля 2014 г.). Последний изложил статью 5 Закона "О защите персональных данных" в новой редакции, определив, что: персональные данные могут быть классифицированы как конфиденциальные только физическим лицом или законом; некоторые персональные данные, например входящие в имущественные декларации, информация об использовании государственных средств или данные о выполнении государственными служащими своих обязанностей, не могут быть ограничены в доступе; другие законы могут запрещать ограничение доступа к другим персональным данным. Это была важная поправка, которая устранила несоответствие Закона "О защите персональных данных" закону о доступе к информации - в соответствии с рекомендацией СПД.

¹²⁵ Источник: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247764426&cat_id=245633708.

Практическое осуществление. В Украине не существует государственный орган, который бы отвечал за системный сбор и анализ данных о практическом исполнении закона о доступе к информации. Первоначально, после принятия Закона в 2011 году, Президент (указом № 547 от 5 мая 2011 г.) поручил правительству ввести мониторинг соблюдения органами исполнительной власти Закона о ДПИ и мониторинг соответствующих судебных решений. Правительство поручило выполнения этих задач Государственному комитету по телевидению и радиовещанию (ответственному, в частности, за вопросы информационной политики). Такой мониторинг проводился, но он охватывал ограниченный круг вопросов и не располагал достаточными данными об обработке информационных запросов.¹²⁶ Отличную работу в этом отношении проводит секретариат правительства,¹²⁷ который по собственной инициативе собирает статистику об обработке информационных запросов органами исполнительной власти (см. некоторые данные в таблице ниже).

Отдельные учреждения регулярно публикуют самые основные сведения о количестве обработанных запросов о предоставлении информации (см. примеры статистических сводок Министерства юстиции¹²⁸ и Министерства внутренних дел¹²⁹ в приведенной ниже таблице).

График 3. Статистика количества информационных запросов, полученных органами власти



Источник: сайт Кабинета Министров Украины.

¹²⁶ См. последний доступный мониторинг по состоянию на 29 апреля 2014 г.: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113369&cat_id=89240.

¹²⁷ Доклады секретариата правительства: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245633708.

¹²⁸ Отчеты Министерства юстиции: http://minjust.gov.ua/zvit_zapit_info.

¹²⁹ Отчеты Министерства внутренних дел: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/599768>.

Таблица 16. Статистика по обработке информационных запросов

	Органы исполнительной власти (мин-ва, другие центральные органы исполн. власти, местные исполнительные органы) (09.05.2011 – 31.08.2014)	Секретариат Кабинета Министров (09.05.2011 – 30.11.2014)	Министерство юстиции (01.01. – 31.12.2013)	Министерство внутренних дел (01.01. – 30.09.2014)
Общее количество полученных информационных запросов*	143 005, в т.ч.: - министерствами - 53,6% - другими центральными органами - 27,9% - местными органами - 18,5% Из них: 18,3% (26 224 писем) по сути были обращениями, хотя первоначально зарегистрированы в качестве информационных запросов*	7 686	1 566	7 854
<i>Из них:</i>				
Поступили по:				
- почте	60 883 (42,6%)	2 987	404	4 830
- телефону	1 458 (1%)	349	8	113
- факсу	4 596 (3,2%)	87	6	153
- электронной почте	64 877 (45,4%)	4 263	1 092	1 562
- переданы лично	11 191 (7,8%)	0	56	1 296
Поданы:				
- СМИ	10 087 (7,1%)	575	Недоступно	514
- физическими лицами	93 767 (65,6%)	5 487	1 157	5 319
- юридическими лицами,	31 652 (22,1%)	1 102	409	1 803
- объединениями граждан без статуса юридического лица	7 499 (5,2%)	522	0	218
- перенаправлены из других органов власти	Недоступно	Недоступно	87	Недоступно
Статус обработки:				
- удовлетворены	Недоступно	2 552	1 003 (из них 680 писем были по сути обращениями)	4 309 (из них 2 569 были по сути обращениями)
- отказано	4 435 (3,1% от количества полученных информационных запросов), в том числе 3 125 отказов из-за того, что другой государственный орган владеет запрашиваемой информацией, 1 310 отказов, потому что запрошенная информация была ограничена в доступе (14 запросов касались секретной информации, 842 - конфиденциальной, 451 - служебной)	0	9	241
- на стадии рассмотрения	Недоступно	85	0	-
- направлены соответствующему распорядителю информации	Недоступно	5 049	503	607

Источник: веб-сайты правительства, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел.

*"Информационные запросы" - это вся поступающая корреспонденция со ссылкой на Закон о ДПИ, даже если по сути некоторые письма были на самом деле обращениями (т.е. жалобами, заявлениями, запросами на получение юридической консультации и т.д.). Это несколько искажает статистику (так как только часть такой

корреспонденции является информационными запросами) и может быть связано с тем, как регистрируется входящая корреспонденция.

Прозрачность в добывающих отраслях. Украина постановлением правительства в 2009 году объявила о своем намерении присоединиться к Инициативе прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО). В октябре 2012 года Украина образовала многостороннюю группу по ИПДО, состоящую из представителей правительства, отрасли и гражданского общества. Эта группа подготовила заявку в ИПДО, которая была подана в Международный секретариат ИПДО в июле 2013 года. В октябре 2013 года Украина была признана страной-кандидатом. В настоящее время Украина должна внедрить стандарт ИПДО, который обеспечит большую прозрачность платежей государству со стороны компаний добывающей отрасли. Украина обязана опубликовать свой первый отчет по ИПДО в течение двух лет, то есть до 17 октября 2015 г. Если отчет по ИПДО не будет опубликован к этому сроку, членство Украины будет приостановлено. Проверка начнется в течение трех лет с момента приобретения статуса кандидата (до 17 октября 2016 г.), и в результате ее Украина может быть признана страной, отвечающей стандартам ИПДО. Следует отметить, что Украина решила не включать отрасли по добыче железной руды и угля в первый отчет по ИПДО. Правление ИПДО в этой связи заявило: "Правление считает такой подход неоптимальным, учитывая значимость этих отраслей, и подчеркивает, что соблюдение стандартов требует охвата всех существенных отраслей нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности. Достижение соответствия потребует включения этих отраслей, если правительство страны не сможет доказать, что они не являются существенными".¹³⁰

В своем Плана действий на 2014-2015 гг. по реализации обязательств Инициативы «Открытое правительство» правительство Украины обязалось обеспечить к концу 2015 г. соответствие стандартам ИПДО путем внесения изменений в соответствующие законодательные акты и подготовки соответствующего доклада.

Открытый бюджет. Рейтинг Украины в Индексе открытости бюджета (internationalbudget.org) упал с 55 (из 100) в 2008 году до 54 в 2012 году (хоть и вырос в 2010 году до 62). Средний мировой рейтинг в Индексе 2012 года составлял 43 (рейтинг других стран СПД: Таджикистан - 17, Кыргызстан - 20, Азербайджан - 42, Казахстан - 48, Монголия - 51, Грузия - 55). Рейтинг Украины указывает на то, что правительство предоставляет общественности только некоторую информацию о государственном бюджете и финансовой деятельности правительства в течение бюджетного года. Из-за этого гражданам сложнее добиться подотчетности правительства в сфере управления государственными средствами. В этой связи Международное бюджетное партнерство отметило, что правительство Украины имеет возможность значительно расширить прозрачность бюджета путем введения ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых можно осуществить практически без государственных затрат. Украинским властям был предложен ряд рекомендаций с целью повышения прозрачности бюджета, а также контроля и общественного участия в составлении бюджета.

Важно отметить, что парламент Украины принял в феврале 2015 года Закон о прозрачности публичных средств (законопроект № 0949 в парламенте VII созыва; одобрен в первом чтении в июне 2014 г.). Закон предусматривает обязательную публикацию подробной информации о бюджетных операциях на едином веб-сайте. Версия этого законопроекта, подготовленная для второго чтения, включает в себя дополнительные положительные положения - раскрытие казначейских операций в режиме реального времени он-лайн и публикацию информации о бюджетных расходах и доходах в формате открытых данных (целым массивом и в

¹³⁰ Источник: <http://eiti.org/news/ukraine-application-eiti-candidature-approved>.

машиночитаемом виде). Принятие закона с такими поправками следует приветствовать, это важное достижение для открытости бюджетных средств.

Градостроительная документация. Строительство и землеотводы являются одними из самых коррумпированных сфер в Украине. Очень часто коррупция здесь начинается с этапа планирования, когда органы местного самоуправления принимают решение о зонировании и присвоении статуса различным территориям / землям.¹³¹ Для предотвращения коррупции в этом процессе важно обеспечить максимальную прозрачность градостроительной документации (так называемого генерального плана города или другой территории и детального плана территории). Это регулируется Законом “О градостроительной деятельности”, который предусматривает открытость таких документов, но не исполняется надлежащим образом. Закон № 1170-VII, упомянутый выше, усилил гарантии свободного доступа к таким документам, запретив включать в них информацию с ограниченным доступом. Тем не менее, эти положения зачастую не реализуются на практике по различным оправданиям (чаще всего, потому что такие документы содержат секретную или служебную информацию и поэтому не могут быть раскрыты). Поэтому приветствуется то, что свободный доступ общественности к градостроительной документации был включен в правительственные обязательства в Плане действий по Инициативе «Открытое правительство» на 2014-2015 годы. Кроме того, беспрепятственный доступ к таким документам был объявлен приоритетом несколькими высокопоставленными правительственными чиновниками, отвечающими за вопросы градостроительства.¹³² Также важно обеспечить доступ к таким документам в машиночитаемых форматах.

Открытые данные. Несколько официальных планов действий предусматривают принятие поправок к законодательству, чтобы ввести в украинское законодательство концепцию открытых данных, в частности это новая Антикоррупционная стратегия на 2014-2017 гг., принятая Законом от 14 октября 2014 года, и План действий правительства по Инициативе «Открытое правительство» на 2014-2015 гг. (см. выше). Это отрядные события. Такой законопроект был подготовлен при поддержке ПРООН в ноябре 2014 года, и 19 февраля 2015 года был подан в парламент Президентом, а 5 марта 2015 года уже был принят в первом чтении¹³³. Законопроект предусматривает внесение изменений в Закон о ДПИ с целью ввести понятие открытых данных (структурированных наборов данных в формате, который позволяет их автоматическую обработку в целях повторного использования), создать инфраструктуру открытых данных (центральный депозитарий открытых данных, уполномоченный орган, занимающийся вопросами открытых данных, список наборов данных, которые должны быть опубликованы, и т.д.). Законопроект также вносит изменения в ряд других законов в целях обеспечения раскрытия определенной информации, представляющей общественный интерес, в виде наборов данных, в частности данных по государственным закупкам, реестра компаний, градостроительной документации.

Украина в основном выполнила предыдущую рекомендацию 3.6.

¹³¹ См., например, публикацию НГО “Восточноукраинский центр общественных инициатив”, 2011 г., http://cityplan.in.ua/application/uploads/book_files/secret_comprehensive_plans_report.pdf.

¹³² См. последнее заявление вице-премьер-министра о том, что местные органы власти должны обеспечить в 2015 году свободный доступ к градостроительной документации, www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247859515&cat_id=244274130.

В соответствии с этим заявлением, по состоянию на конец 2014 года были опубликованы он-лайн 169 генеральных планов городов (около 40% всех таких документов), а также 94 плана поселков городского типа и 1181 план сел.

¹³³ См. законопроект №2171 по адресу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54100.

Новая рекомендация 3.6.

- *Создать или определить независимый орган для надзора за обеспечением выполнения положений о доступе к публичной информации путем приема жалоб, проведения административных расследований и принятия обязательных к исполнению решений, мониторинга выполнения и подготовки соответствующих статистических данных и отчетов. Наделить такой орган необходимыми полномочиями и ресурсами для его эффективного функционирования.*
- *Обеспечить соответствие стандартам ИПДО и охватывать в отчетах ИПДО все значимые отрасли нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности. Принять законодательство о прозрачности добывающих отраслей.*
- *Реализовать закон об открытости публичных средств, в том числе положения о доступе к информации о казначейских операциях в режиме он-лайн.*
- *Обеспечить на практике беспрепятственный доступ общественности к градостроительной документации.*
- *Принять закон о публикации информации в машиночитаемых открытых форматах (открытых данных) и обеспечить публикацию в таком формате информации, представляющей общественный интерес (в частности, данных о государственных закупках, бюджетных расходах, имущественных деклараций публичных служащих, государственного реестра предприятий, нормативных правовых актов).*
- *Обеспечить эффективное выполнение и продолжение Плана действий в рамках Инициативы «Открытое правительство».*

3.7. Политическая коррупция

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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.*

Общая ситуация. Законодательство по вопросам финансирования политических партий и избирательных кампаний не было существенно усовершенствовано со времени проведения второго раунда мониторинга СПД. В октябре 2011 года ГРЕКО Совета Европы приняла доклад об оценке прозрачности финансирования политических партий в Украине, отметив, что система прозрачности в Украине не соответствует стандартам, установленным Рекомендацией Rec(2003)4 Комитета Министров Совета Европы о единых правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Действующие правила, которые рассеяны по многочисленным законам, не являются достаточно согласованными и четкими. В сфере обычного финансирования партий разрешенные источники финансирования четко не определены и не регламентированы. Не урегулированы такие важные сферы, как пожертвования в натуральной форме и финансирование субъектами, связанными с партией. Нет подробной и полной информации, которая была бы доступна контролирующему органу и общественности в целом. В то время, как правила прозрачности, применяемые к финансированию избирательных кампаний, являются более четкими, они все равно содержат некоторые важные пробелы, и в настоящее время их можно легко обойти. Кроме того, обязательства по раскрытию информации в этой сфере являются недостаточными, и действующий механизм мониторинга не имеет всех необходимых полномочий и ресурсов для проведения углубленного, инициативного надзора и эффективного обнаружения и раскрытия случаев неправомерного влияния в связи с финансированием избирательной кампании. В обеих этих сферах есть необходимость принятия серьезных мер по повышению прозрачности и обеспечению надзора со стороны независимого механизма мониторинга и общественности. При нынешнем режиме практически никакие нарушения не выявляются и не приводят к применению санкций, несмотря на распространенное мнение, что значительная часть финансирования политических сил поступает из скрытых или даже запрещенных источников. Например, это пожертвования на избирательные кампании, внесенные наличными средствами или сверх установленных законом лимитов, использование партийных ресурсов, не включенных в избирательные фонды, поддержка со стороны третьих лиц и т.д.¹³⁴

¹³⁴ Источник: ГРЕКО, Отчет по третьему раунду оценки Украины, тема II, октябрь 2011 г, п. 93, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf).

В результате ГРЕКО предложила Украине девять рекомендаций, которые соответствуют рекомендациям второго раунда мониторинга СПД. В декабре 2013 года ГРЕКО приняла доклад о выполнении Украиной данных рекомендаций, где отметила, что меры, принятые до сих пор, недостаточны для выполнения рекомендаций. Что касается общего финансирования партий, единственный значительный прогресс был достигнут в упрощении нормативно-правовой базы, которая в настоящее время представлена главным образом положениями Закона "О политических партиях", в то время как Закон 2012 года "Об общественных объединениях" более не применим к политическим партиям (в отличие от предыдущего закона под тем же названием). ГРЕКО пришла к выводу, что предстоит сделать еще многое для того, чтобы выполнить требования рекомендаций. Украине настоятельно рекомендовалось активизировать свои усилия для значительного повышения уровня прозрачности в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также продолжить уже начатые реформы. Из девяти рекомендаций только три были выполнены частично, в то время как шесть рекомендаций не были реализованы совсем.¹³⁵

Аналогичные выводы в отношении финансирования избирательного процесса содержатся в отчетах миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам парламентских выборов 2012 и 2014 гг. и президентских выборов 2014 г. (подробнее см. ниже).¹³⁶

Следует отметить, что несмотря на проведение некоторой законодательной работы со времени второго раунда мониторинга СПД не было достигнуто ощутимого прогресса в реформировании законодательства по вопросам финансирования партий. Вскоре после принятия доклада IAP в январе 2011 года Президент Украины одобрил План действий по выполнению обязанностей и обязательств Украины как страны-члена Совета Европы, в котором поручил Министерству юстиции разработать соответствующие изменения, но установил крайним сроком 1 августа 2013 г.¹³⁷ Это было расценено как необоснованно долгий срок. Но даже это не привело к принятию соответствующих изменений в законодательстве.

Новая Антикоррупционная стратегия на 2014-2017 гг., впервые принятая в виде закона (№ 1699-VII от 14 октября 2014 г.), включает в себя следующие меры по вопросам финансирования партий:

"Принять законодательство по выполнению рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в части установления ограничений и обеспечения прозрачности и подотчетности финансирования политических партий и избирательных кампаний, в частности касательно:

- унификации регулирования финансирования избирательных кампаний, предусмотренных Законами Украины "О выборах народных депутатов Украины", "О выборах Президента Украины" и "О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских глав";
- введения прямого государственного финансирования деятельности политических партий как бюджетного финансирования уставной деятельности партий на основе результатов выборов, в частности при поддержке политических партий, не имеющих парламентского

¹³⁵ Источник: Доклад о выполнении рекомендаций Украиной, Третий раунд оценки, "Прозрачность финансирования партий", декабрь 2013 года, п. 82,

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)14_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)14_Ukraine_EN.pdf).

¹³⁶ Отчеты Миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами: парламентские выборы 28 октября 2012 года, январь 2013 года, www.osce.org/odihr/98578; досрочные парламентские выборы 26 октября 2014, декабрь 2014 года, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556>; досрочные президентские выборы 25 мая 2014 года, июнь 2014 года, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549>.

¹³⁷ См. текст Плана действий на украинском языке: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.

- представительства, и возмещения расходов на избирательную кампанию политическим партиям, преодолевшим избирательный барьер, в установленном законом размере;
- определения требований к прозрачности текущего финансирования партий, в том числе путем регулярного представления отчетов, обнародования отчетов политических партий в доступной форме с подробной информацией о полученных доходах (в частности лиц, внесших вклад в финансирование партии), расходах и обязательствах финансового характера;
 - четкого регламентирования осуществления пожертвований, установления ограничений по размеру получения пожертвований политическими партиями;
 - определения содержания и формы годовых отчетов политических партий; обеспечения надлежащего учета доходов, расходов, долгов и активов, представления консолидированных отчетов;
 - введения независимого аудита текущей и предвыборной отчетности партий сертифицированными аудитором;
 - создания эффективного механизма мониторинга соблюдения законодательства о финансировании политических партий и избирательных кампаний, расследования нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности, создания (определения) с этой целью государственного органа, отвечающего международным стандартам о независимости и эффективности деятельности;
 - установления действенных и пропорциональных санкций за нарушение законодательства о финансировании политических сил".

Еще предстоит выяснить, какие сроки реализации этого приоритета будут установлены в готовящемся Плана действий правительства по реализации новой Антикоррупционной стратегии.

Параллельно работе правительства над законодательными поправками эксперты гражданского общества подготовили Концепцию реформирования соответствующего законодательства, которая представляет собой всеобъемлющее описание изменений, необходимых для приведения украинской системы в соответствие с международными стандартами. Концепция была разработана в 2014 году организациями IFES и Transparency International-Украина.¹³⁸

В январе 2015 года парламентский комитет по вопросам предотвращения и противодействия коррупции создал рабочую группу для подготовки комплексных изменений с целью выполнения рекомендаций ГРЕКО относительно прозрачности финансирования партий. Ожидается, что рабочая группа завершит работу над проектом закона весной 2015 года.

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.

Правительство сообщило, что Министерство юстиции провело анализ действующего законодательства Украины по вопросам финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также соответствующих европейских стандартов, международного опыта правового регулирования вопроса о финансировании политических партий и избирательных кампаний. В ноябре 2012 года Министерство провело круглый стол на тему политического финансирования с привлечением гражданского общества и международных экспертов.¹³⁹ В 2012-2013 годах

¹³⁸ Доступно здесь: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4997.html>.

¹³⁹ Стенографический отчет о дискуссии (на украинском языке) доступен по адресу: www.minjust.gov.ua/news/44516.

Министерство юстиции подготовило изменения в законодательство о финансировании партий, но прогресса в его рассмотрении не было.

НГО сообщили, что Государственная программа правительства по предотвращению и противодействию коррупции на 2011-2015 гг. предусматривала осуществление мероприятий в сфере реформы политического финансирования только на 2013-2015 гг. Кроме того, планируемые мероприятия в этой сфере не соответствуют большинству рекомендаций ГРЕКО от 2011 г. и рекомендаций ОЭСР / СБК от 2010 г. Государственная программа предлагала ограничить суммы пожертвований со стороны как физических, так и юридических лиц, пересмотреть систему санкций, применяемых к политическим партиям, чтобы они были пропорциональными и эффективными, публиковать ежегодные финансовые отчеты политических партий и их декларации собственности на сайте ЦИК, ввести ответственность управляющих избирательными фондами за непредставление финансовых отчетов о поступлении и использовании средств избирательных фондов вовремя или указание в этих отчетах неверных данных, а также обеспечить, чтобы средства массовой информации подлежали соответствующим санкциям за несоблюдение требования о размещении политической рекламы только после того, как будут получены средства за такое размещение. Эти меры не отражают основные международные рекомендации, касающиеся введения государственного финансирования политических партий, правил раскрытия информации, и другие рекомендации.

В июле 2013 года Министерство юстиции подготовило проект закона о внесении изменений в Закон “О парламентских выборах” 2011 года. Проект принял во внимание ряд рекомендаций GRECO по реформе политического финансирования. В частности, предлагалось установить ограничения на затраты, связанные с предвыборными кампаниями, обеспечить публикацию отчетов о поступлении и использовании средств избирательных фондов до и после дня выборов, требовать, чтобы Центральная избирательная комиссия публиковала полученные отчеты и результаты их анализа на своем сайте. Однако неясно, принят ли данный законопроект законодательным органом.

Во время визита в страну в ноябре 2014 года Министерство юстиции сообщило, что подготовило еще один проект закона о финансировании партий, в котором рассматриваются некоторые из рекомендаций ГРЕКО и СПД. В декабре 2014 года Министерство опубликовало законопроект для консультаций. Проект предусматривает ограничения на размер пожертвований политическим партиям, определяет требования к ежегодным финансовым отчетам политических партий, вводит обязательную проверку отчетов партий Счетной палатой, устанавливает административные санкции за определенные нарушения правил финансирования партий. Согласно мнению экспертов гражданского общества, законопроект не вводит государственное финансирование партий и не выполняет ряд других рекомендаций ГРЕКО (таких как регулирование неденежных пожертвований, пожертвований третьих лиц, гармонизация правил партийного финансирования с положениями о финансировании избирательных кампаний, предусмотренных избирательным законодательством, и т.д.).

Финансирование избирательных кампаний. Новый Закон “О парламентских выборах” был принят в 2011 году и с тех пор был несколько раз изменен. Существенные изменения были внесены в ноябре 2013 и апреле 2014 года.

Согласно отчету миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ / БДИПЧ по результатам парламентских выборов в октябре 2012 года¹⁴⁰ Закон требует, чтобы кандидаты открывали счета в том округе, в котором они выдвигаются, но не указывает, что делать, когда это невозможно по

¹⁴⁰ Отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам парламентских выборов 28 октября 2012 года, стр. 18, www.osce.org/odihr/98578?download=true.

техническим причинам. Несмотря на законодательное требование открыть специальный счет в банке, около 500 кандидатов по мажоритарным округам не открыли банковский счет; закон не предусматривает за это каких-либо санкций. Ограничения на использование собственных средств партии или кандидата нет. Закон не предусматривает проверку источника средств, которые партия или кандидат вносит в собственный избирательный фонд. Ограничения на суммы расходов на избирательную кампанию не установлены.

В ходе избирательной кампании 2012 г. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) координировала работу с Национальным банком Украины, чтобы обеспечить предоставление банками еженедельных отчетов по каждому банковскому счету для проверки ЦИК. ЦИК сообщила, что новая избирательная система вызвала некоторые трудности в этом отношении, учитывая большое количество кандидатов и небольшую численность персонала и имеющихся ресурсов. ЦИК могла проверять только отчеты о банковских счетах; жалобы на расходы, покрытые из других средств, в том числе за счет государственных ресурсов, передавались в правоохранительные органы. Закон не предусматривает публикацию какой-либо финансовой отчетности по кампаниям до дня выборов. Согласно инструкциям, разработанным ЦИК, ОИК получали еженедельные сводки банковских операций соответствующих кандидатов по мажоритарным округам. ОИК, очевидно, не имели возможности проверить эти сводки, кроме того закон не предусматривает какую-либо роль ОИК в этом процессе.

Партии и кандидаты обязаны подавать финансовые отчеты ЦИК не позднее, чем через 15 дней после дня выборов. Хотя все 21 партия, представившие списки кандидатов, подали такие отчеты, до крайнего срока отчет предоставили только треть мажоритарных кандидатов; закон не предусматривает никаких санкций за несоблюдение этого требования. Отчет по каждой партии, представившей список кандидатов, был размещен на веб-сайте ЦИК, но он содержал только общие суммы доходов и расходов партии на проведение кампании. Поэтому украинские заинтересованные стороны или независимые наблюдатели не могли проверить точность и полноту отчетов, что снижало уровень прозрачности.¹⁴¹

Как отмечается в итоговом отчете миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам досрочных парламентских выборов в октябре 2014 г., поправки, внесенные в избирательное законодательство в 2013 г. внедрили только небольшие дополнительные меры по повышению прозрачности финансирования кампаний. Закон предусматривает, что партии со списками кандидатов и кандидаты по одномандатным округам должны создать избирательные фонды, из которых непосредственно банковским переводом должны оплачиваться все расходы кампании. Размер избирательного фонда партии с пропорциональным избирательным списком кандидатов не может превышать 90 000 минимальных зарплат (около 112,5 млн. грн. или менее 7 млн. евро на тот момент¹⁴²), в то время как для кандидата по мажоритарному округу он не может превышать 4000 минимальных зарплат (около 5 млн. гривен или чуть более 300 000 евро¹⁴³). Источники финансирования ограничены собственными ресурсами партии или кандидата и частными пожертвованиями физических лиц. Пожертвования из анонимных источников или от иностранных граждан запрещены. Однако ограничений на частные пожертвования нет, и взносы в натуральной форме не регулируются.

В соответствии с Законом промежуточные и итоговые финансовые отчеты о поступлении и использовании средств должны быть поданы политическими партиями в ЦИК, а кандидатами по мажоритарным округам - соответствующим окружным избирательным комиссиям (ОИК).

¹⁴¹ Там же, стр. 18, www.osce.org/odihr/98578.

¹⁴² По состоянию на январь 2015 года эта сумма составляла около 109 млн. грн. или 5,5 млн. евро.

¹⁴³ Около 4,8 миллионов гривен или около 240 000 евро в январе 2015.

Избирательные комиссии обязаны публиковать эти отчеты, анализировать их и публиковать соответствующие анализы. Тем не менее, из-за короткой длительности избирательной кампании у большинства кандидатов не требовали предоставить их промежуточные финансовые отчеты во время этих выборов, так как установленные законом сроки предшествовали завершению процесса регистрации кандидата. Кроме того, в ситуации досрочных парламентских выборов физические лица, желающие зарегистрироваться в качестве кандидатов, не должны были подавать ЦИК финансовые декларации. Следовательно, избиратели имели мало информации о суммах или источниках избирательных фондов кандидатов до дня выборов. По состоянию на 27 ноября итоговые финансовые отчеты 28 из 29 политических партий и 996 кандидатов по мажоритарным округам были опубликованы на сайте ЦИК. Как сообщили наблюдатели ОБСЕ / БДИПЧ, несколько ОИК не знали о том, что они обязаны анализировать финансовые отчеты, представляемые кандидатами по мажоритарным округам.¹⁴⁴

Похожие проблемы остаются в связи с президентскими выборами. Законодательство о выборах не устанавливает надлежащие правила финансирования избирательной кампании. Как отмечалось в докладе ОБСЕ / БДИПЧ, кампания может финансироваться из частных средств кандидатов, частных пожертвований и средств выдвигающей кандидата партии. Не установлено ограничение на сумму, которую партия может внести в кампанию своего кандидата. Физические лица могут пожертвовать до 400 минимальных зарплат (около 490 000 грн., около 32 000 евро в то время¹⁴⁵) на кандидата. Пожертвования от иностранных граждан, из анонимных источников и от юридических лиц запрещены. Законодательство о выборах предусматривает, что кандидат в президенты должен открыть два специальных банковских счета кампании: для средств и расходов. Нет никаких ограничений на расходы в рамках кампании, нет требований, чтобы кандидаты отчитывались о финансовых ресурсах своих кампаний до дня выборов. Хорошо то, что шесть кандидатов поддержали инициативу гражданского движения "Чесно" и обязались раскрывать свои предвыборные фонды в период избирательной кампании. Законодательство о выборах требует, чтобы все расходы осуществлялись банковским переводом с расходного счета. В соответствии с законом, кандидаты подали финансовые отчеты в ЦИК в течение 15 дней после дня выборов, а ЦИК опубликовала эти отчеты в государственных газетах. Тем не менее, закон не прописывает подробные требования, касающиеся финансовых отчетов, публикуемых ЦИК.¹⁴⁶

В своем Докладе по выполнению рекомендаций от декабря 2013 г. (упоминался выше) ГРЕКО подчеркнула, что многое еще предстоит сделать для того, чтобы эффективно предотвращать уклонение от правил по обеспечению прозрачности избирательных фондов: через не прямые взносы в фонды, через "собственные средства" партий или кандидатов. ГРЕКО признала, что поправки от ноября 2013 г. включали в себя некоторые изменения контроля над избирательными фондами, но посчитала, что необходимо предпринять дополнительные меры, чтобы предотвратить уклонение от выполнения правил прозрачности за счет взносов, которые не проходят через избирательные фонды. Кроме того, эти изменения касались парламентских выборов, в то время как рекомендация была направлена на все виды выборов, в том числе президентские и местные.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам досрочных парламентских выборов 26 октября 2014 года, стр. 18, www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true.

¹⁴⁵ Около 487 000 миллионов гривен или около 24 000 евро на январь 2015 г.

¹⁴⁶ Отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам досрочных президентских выборов 25 мая 2014 года, стр. 18, www.osce.org/odihr/98578?download=true.

¹⁴⁷ ГРЕКО, Доклад о выполнении рекомендаций Украиной, § 51, цит. выше.

Таким образом, можно сделать вывод, что эта часть рекомендации была выполнена лишь частично, а именно в отношении финансирования парламентских выборов: были введены ограничения на сумму избирательного фонда, а также дополнительные требования к отчетности и проверке.

Обеспечить действенные ограничения по суммам пожертвований и усовершенствовать существующую систему санкций

Запрещенные источники пожертвований политическим партиям перечислены в статье 14 Закона О политических партиях в Украине. Партии не могут финансироваться органами государственной власти и органами местного самоуправления; государственными и коммунальными предприятиями, компаниями, чьи акции принадлежат органам государственной власти и местного самоуправления; иностранными государствами, иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами; благотворительными и религиозными организациями; анонимными лицами или лицами, использующими псевдоним; политическими партиями, которые не образуют избирательный блок политических партий.

Дополнительные ограничения в отношении источников финансирования партий были также введены Законом “Об объединениях граждан”, который подвергся критике ГРЕКО из-за отсутствия последовательного подхода к регулированию. В 2012 г. был принят новый Закон “Об общественных объединениях”, и он больше не распространяется на политические партии.

Основным недостатком является то, что Закон “О политических партиях” не устанавливает какие-либо ограничения на сумму пожертвований партиям либо на сумму членских взносов. Поэтому он не отвечает стандартам, установленным Рекомендацией Совета Европы Rec(2003)4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

Закон “О парламентских выборах” 2011 г., Закон “О президентских выборах” 1999 г. и Закон “О местных выборах” 2010 г. предусматривают ограничения на суммы пожертвований в избирательные кампании. См. выше информацию об ограничениях в отношении президентских и парламентских выборов. Закон “О местных выборах” устанавливает лимит пожертвований на уровне 10 минимальных месячных зарплат, т.е. 12 180 гривен или около 600 евро (по состоянию на январь 2015 года). Все законы о выборах предусматривают, что собственные пожертвования участников выборов в их избирательные фонды не могут быть ограничены по сумме или количеству операций. Это простой способ обойти ограничения на пожертвования (см. также отчеты ОБСЕ / БДИПЧ, которые упоминались выше). Это делает нынешнюю систему ограничений пожертвований неэффективной.

Эффективная система ограничений пожертвований также требует, чтобы пожертвование (взнос) четко определялось. В своем отчете за 2011 г. ГРЕКО отметила, что четкое определение разрешенных источников финансирования было бы необходимо для того, чтобы безо всякого сомнения определять, какие источники дохода охватываются правилами прозрачности, и обеспечивать, чтобы пожертвования в натуральной форме и займы также попадали под них и учитывались согласно их коммерческой стоимости. Должны регулироваться членские взносы, чтобы предотвратить ситуацию, когда бы политические партии могли сами определять, какие взносы следует рассматривать в качестве пожертвований или членских взносов, и чтобы правила прозрачности пожертвований нельзя было обойти, заплатив более высокие членские взносы. GRECO рекомендует четко определять и регулировать пожертвования (в том числе не прямые взносы, такие как пожертвования в натуральной форме, которые должны оцениваться согласно рыночной стоимости), кредиты и другие разрешенные источники финансирования политических

партий и гарантировать, что членские взносы не будут использоваться для обхода правил относительно пожертвований.¹⁴⁸

С 2010 года не было принято никаких мер, чтобы усовершенствовать систему санкций за нарушение положений о политическом финансировании. В своем Докладе о выполнении рекомендаций от декабря 2013 г. ГРЕКО отметила, что не было достигнуто прогресса в осуществлении ее рекомендаций для обеспечения того, чтобы: все нарушения существующих и еще не установленных правил о финансировании политических партий и избирательных кампаний были четко определены и подлежали соответствующему диапазону эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций; любые представители партий и сами кандидаты на выборах несли ответственность за нарушения правил партийного и предвыборного финансирования.¹⁴⁹

Эта часть рекомендации не была выполнена.

Создать эффективный механизм контроля, включающий орган власти, наделённый соответствующими полномочиями и ресурсами

В соответствии со статьей 18 Закона “О политических партиях” Министерство юстиции, Центральная избирательная комиссия и соответствующие территориальные / окружные избирательные комиссии являются основными учреждениями, имеющими право осуществлять надзор за деятельностью политических партий, в том числе за финансированием партий. ЦИК и другие избирательные комиссии проводят мониторинг деятельности политических партий в ходе избирательных кампаний, в то время как Министерству юстиции поручено контролировать, соответствует ли деятельность политических партий Конституции, законам и партийным уставам. Закон “О политических партиях в Украине” не определяет полномочия Министерства юстиции по контролю деятельности партий. Он требует только того, чтобы партии предоставляли министерству и другим контролирующим органам "необходимые документы и разъяснения".

Закон “О парламентских выборах” 2011 г. устанавливает, что ЦИК уполномочена осуществлять выборочный контроль приема, регистрации и использования избирательных фондов в соответствии с порядком, утверждаемым совместно ЦИК, Национальным банком и Министерством инфраструктуры перед выборами. В случае парламентских выборов 2012 года такая процедура была утверждена 12 июля 2012 года. Она предусматривала, что контроль над поступлением и использованием средств избирательных фондов осуществляется ЦИК непосредственно (в отношении получения и использования избирательных фондов партий) или через окружные избирательные комиссии (в отношении получения и использования избирательных фондов, учрежденных кандидатами в одномандатных округах). Банки, в которых открываются счета избирательных фондов, также имеют определенные полномочия по контролю поступления и использования средств избирательных фондов. Банки должны предоставлять ЦИК информацию о всех операциях, совершенных на счетах избирательных фондов. В то время как порядок обеспечивает эффективный контроль над использованием средств избирательных фондов (такой контроль ограничивается только арифметическими проверками), он не предусматривает каких-либо механизмов, позволяющих ЦИК контролировать финансирование из других источников кроме избирательных фондов.

Положения, регулирующие контроль над финансированием президентских и местных выборов, во многом совпадают с положениями по парламентским выборам (см. выше) и имеют те же

¹⁴⁸ GRECO, Отчет по третьему раунду оценки по Украине, § 82, цит. выше.

¹⁴⁹ GRECO, Доклад о выполнении рекомендаций Украиной, §§ 76-78, цит. выше.

недостатки. Что касается местных выборов, НГО считают сомнительным, что территориальные избирательные комиссии (которые создаются незадолго до выборов из выдвиженцев местных партийных организаций) могут эффективно, профессионально и независимо выполнять свои полномочия по контролю, даже с точки зрения арифметической проверки.

В 2011 г. ГРЕКО пришла к выводу, что существующий режим плох из-за отсутствия эффективного внешнего контроля правового регулирования политического финансирования. Текущий мониторинг общего финансирования партий является очень фрагментарным и, кроме того, осуществляется налоговыми органами и Министерством юстиции, что не соответствует требованиям независимости в соответствии со статьей 14 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы.

В том, что касается финансирования кампаний партий и кандидатов, контроль со стороны ЦИК и других избирательных комиссий носит весьма формальный характер и не выходит за рамки той информации, которую предоставляют банки и участники выборов. Финансовый анализ, который проводят избирательные комиссии, может соответствовать стандартам бухгалтерского учета, но не обеспечивает достаточную верификацию того, могла ли избирательная кампания финансироваться за счет незадекларированных средств - в частности, пожертвований наличными, пожертвований, превышающих установленные законом пороги, и пожертвований в натуральной форме. Тот факт, что до сих пор в ходе такого контроля не было обнаружено никаких нарушений правил, и что никакие санкции не накладывались на лиц или кандидатов на выборах, очень красноречив в этой связи, особенно в свете большого количества обвинений в том, что политическое финансирование в значительной степени осуществляется из тайных или незаконных источников.¹⁵⁰

В своем Докладе о выполнении рекомендаций от декабря 2013 г. ГРЕКО признала, что положения Закона "О парламентских выборах" 2011 г. дали ЦИК мандат на анализ финансовых отчетов о поступлении и использовании средств избирательных фондов и право сообщать правоохранительным органам о любых признаках нарушений Закона. ГРЕКО подчеркнула, что предстоит сделать еще многое для того, чтобы избавиться от проблем, которые лежат в основе этой рекомендации. ГРЕКО выразила сожаление, что не было принято никаких мер для обеспечения эффективного и инициативного надзора за финансированием избирательных кампаний: например, выделения достаточных финансовых и кадровых ресурсов для работы механизма мониторинга. Кроме того, у ГРЕКО были серьезные опасения по поводу того, что в части общего финансирования партий ситуация осталась неизменной. До сих пор не существует органа мониторинга с четким мандатом и необходимыми ресурсами (в том числе персоналом, специализирующимся в сфере финансирования партий), который бы всесторонне проверял партийные счета и выполнение партиями положений о прозрачности.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

Обеспечить прозрачность финансирования политических партий за счет предоставления отчетности и раскрытия информации

Что касается **финансирования выборов**, был достигнут некоторый прогресс в отношении отчетности о расходах, связанных с парламентскими выборами. Поправки к Закону от ноября 2013 г. ввели новые требования, а именно, что за двадцать дней до дня голосования управляющий избирательного фонда политической партии должен предоставить ЦИК промежуточный финансовый отчет об использовании средств избирательного фонда. Такой отчет должен быть немедленно опубликован на официальном веб-сайте ЦИК. Не позднее, чем на пятнадцатый день

¹⁵⁰ ГРЕКО, Отчет по третьему раунду оценки по Украине, §§ 86 и 88, цит. выше.

после дня голосования управляющий фондом должен представить ЦИК финансовый отчет о поступлении и использовании средств избирательного фонда (который также должен быть немедленно опубликован на сайте ЦИК). Аналогичные правила предусмотрены для избирательных фондов мажоритарных кандидатов в одномандатных округах (отчеты должны быть представлены в ОИК, а затем они направляются в ЦИК для публикации). ЦИК должна утвердить форму (шаблон) таких финансовых отчетов.¹⁵¹

В связи с этими поправками ГРЕКО отметила, что очень сожалеет, что обязательство о раскрытии информации не будет применяться к полным счетам кампаний. Представляется, что финансовые отчеты, которые должны быть обнародованы, будут содержать только сводные цифры и не будут предоставлять подробную и индивидуальную информацию о пожертвованиях, других источниках доходов и расходов. Кроме того, ГРЕКО отметила, что другие значительные проблемы, лежащие в основе рекомендации, не были учтены, а именно тот факт, что в ходе президентских выборов публикуется только очень общая информация и в таком виде, что это не гарантирует легкого доступа со стороны общественности, к тому же информация о финансировании избирательных кампаний не обнародуется до президентских и местных выборов.¹⁵²

Что касается обычного финансирования партий, то есть не связанного с участием в избирательной кампании, после предыдущего раунда мониторинга не было внесено никаких изменений.

Как отметила ГРЕКО в Докладе о выполнении рекомендаций 2011 г., прозрачность партийных финансов, несомненно, выиграет от введения стандартизированного формата партийных счетов (предпочтительно в сочетании с соответствующими инструкциями), что бы способствовало обеспечению достаточно высокого уровня детализации во всех отчетах и облегчило сравнение по годам и между партиями. Партийные счета не представляются контролирующему органу и не обнародуются. Государственным органам представляют лишь итоговые налоговые отчеты, т.е. налоговые инспекции просто проверяют соблюдение налогового законодательства. Закон “О политических партиях” требует от политических партий публиковать ежегодную отчетность о своих доходах и расходах, и о собственности в национальной прессе. Тем не менее, закон не содержит каких-либо конкретных требований в отношении формы и содержания этой отчетности и не устанавливает каких-либо обязательств о том, чтобы передавать их контролирующему органу для проверки, как и не описывает временные рамки, метод и условия публикации. Отчеты, как правило, показывают общую сумму финансовых поступлений, общую сумму и направление расходов и информацию о собственности партии. Такие отчеты крайне лаконичны и, очевидно, не содержат никаких ценных данных. Некоторые партии публикуют свои отчеты только в собственных журналах, а другие вообще не выполняют это обязательство по раскрытию информации. ГРЕКО подчеркнула: чтобы гарантировать полную прозрачность и улучшить контроль политического финансирования, важно иметь подробные годовые отчеты, в том числе постатейную разбивку цифр, которые должны подаваться в контролирующий орган и обнародоваться в установленные сроки в легко доступной форме, в идеале на сайтах партий, а также на веб-сайте контролирующего органа.¹⁵³ ГРЕКО в своем Отчете о выполнении рекомендаций от декабря 2013 г. не отметила никакого прогресса в этом отношении.¹⁵⁴

¹⁵¹ См. соответствующие формы, утвержденные ЦИК в апреле 2014 года (которые заменили прежние формы, утвержденные ЦИК в 2012 году): <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0448359-14/print1390914944563705>.

¹⁵² ГРЕКО, Доклад о выполнении рекомендаций Украиной, § 55, цит. выше.

¹⁵³ ГРЕКО, Отчет по третьему раунду оценки по Украине, §§ 83-84, цит. выше.

¹⁵⁴ ГРЕКО, Доклад о выполнении рекомендаций Украиной, §§ 65-67, цит. выше.

Таким образом, эта часть рекомендации выполнена частично (только в отношении отчетности на парламентских выборах).

Рассмотреть возможность возврата к механизму прямого государственного финансирования партий

Правительство в своих ответах на вопросник в 2013 году отметило, что Украина уже имела негативный опыт введения государственного финансирования политических партий. Прямое государственное финансирование было предусмотрено Законом от 27 ноября 2003 г. № 1349 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с введением государственного финансирования политических партий в Украине". Закон Украины "О Государственном бюджете Украины на 2007 год" приостановил на 2007 год действие соответствующих статей Закона Украины "О политических партиях в Украине", касающихся государственного финансирования уставной деятельности политических партий. Закон "О государственном бюджете Украины" на 2008 год отменил положения, которые вводили государственное финансирование.

Правительство также отметило, что Украина характеризуется многопартийной системой. Количество зарегистрированных политических партий в Украине составляло около 200. Даже если бы половина из них выдвинули свои кандидатуры на выборах, нагрузка на государственный бюджет Украины была бы весьма значительной. Таким образом, формирование системы государственного финансирования политических партий, прежде всего, связано с финансовыми возможностями бюджета Украины, которые сейчас ограничены. Кроме того, система государственного финансирования политических партий может создать ситуацию, при которой налогоплательщики, которые на самом деле обеспечивают финансирование государственного бюджета, вынуждены будут косвенно участвовать в финансировании политических партий, с целью и принципами которых они не согласны. Политические партии, которые будут получать средства из государственного бюджета, могут снизить уровень собственной политической деятельности, особенно для получения финансирования на более низком уровне, то есть за счет членских взносов. Это будет снижать эффективность деятельности партий. Однако, поскольку государственный бюджет на всех уровнях находится, по сути, под контролем органов политических партий, влияние этих органов может быть значительно большим по сравнению с влиянием рядовых членов партии и их организаций.

Во время визита в страну в ноябре 2014 года Министерство юстиции представило более положительный взгляд на перспективы повторного введения государственного финансирования политических партий, хотя оно по-прежнему ссылалось на сложную финансовую ситуацию как на возможное препятствие для принятия такого решения.

Следует отметить, что прямая государственная финансовая поддержка политических партий является необходимым условием для снижения уровня политической коррупции и зависимости политических партий от частных лиц (в частности, так называемых олигархов, которые, по сообщениям СМИ и экспертов, контролируют политику в Украине через теневое финансирование политических партий). Государственное финансирование необходимо, чтобы сбалансировать влияние частного капитала на политику. Это общепринятый стандарт в европейских странах.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Единственными странами, где нет прямого государственного финансирования политических партий, являются Андорра, Беларусь, Мальта, Молдова и Швейцария. См. также соответствующие международные стандарты, в частности: Рекомендации ОБСЕ 2011 г. по регулированию деятельности политических партий, <http://www.osce.org/odihr/77812>; Рекомендацию № 1516 (2001) Парламентской ассамблеи Совета Европы, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-

В своем Докладе об оценке Украины за 2011 г. ГРЕКО отметила, что сообщается о различных формах теневого финансирования (например, взносы на избирательные кампании производятся наличными или с превышением установленных законом лимитов, используются партийные ресурсы, не включенные в избирательные фонды, поступает поддержка со стороны третьих лиц и т.д.), на которые до сих пор не удалось пролить достаточно света. Было также отмечено, что политический класс находится под сильным влиянием мощных бизнес-интересов, которые сформировали своего рода олигархию. ГРЕКО была серьезно обеспокоена, услышав от ряда собеседников, что среди украинцев формируется определенная пассивность и общее ощущение, что политические партии создаются и используются для получения личной выгоды, что политики не служат им, и что демократия не смогла соответствовать ожиданиям. Таким образом, очевидно, что отсутствие государственного финансирования может заставить партии и кандидатов на выборах искать финансирование из скрытых или даже запрещенных источников.¹⁵⁶

Предметом серьезного беспокойства ГРЕКО было то, что партии и кандидаты на выборах полностью полагаются на частное финансирование, то есть собственные средства, взносы и пожертвования, так как в настоящее время они не имеют права на какую-либо прямую государственную поддержку. В нынешней ситуации присутствует явный риск того, что партии и кандидаты на выборах будут сильно зависеть от мощных бизнесов или теневого финансирования. Во имя прозрачности государство призвали вернуть вопрос введения государственного финансирования как важный пункт политической повестки дня.¹⁵⁷

Аналогичные проблемы были озвучены ОБСЕ в ее отчетах по наблюдению за выборами. В отчете за 2012 г. ОБСЕ / БДИПЧ отметили, что недоступность финансирования кампаний со стороны государства и отсутствие ограничений на затраты привело к тому, что многие кандидаты полагались на поддержку состоятельных людей или групп деловых интересов.¹⁵⁸ В 2014 году отсутствие государственного финансирования политических партий или избирательных кампаний, недостаточные меры по повышению прозрачности, а также отсутствие механизмов правоприменения упоминались некоторыми собеседниками как причины того, почему интересы богатых доноров и бизнеса продолжают оказывать непропорциональное влияние на ход избирательной кампании.¹⁵⁹ Прямое государственное финансирование снизит зависимость политических партий от частных спонсоров, а также будет способствовать тому, чтобы партии имели равные возможности конкурировать на выборах. В то же время, любая такая система должна быть основана на четких руководящих принципах для обеспечения того, чтобы средства выделялись объективно и непредвзято.¹⁶⁰

en.asp?fileid=16907&lang=en; Руководство Венецианской комиссии по регулированию политических партий, www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29024-e; Рекомендацию Комитета министров Совет Европы 2003 (4); Отчеты GRECO.

¹⁵⁶ ГРЕКО, Отчет по третьему раунду оценки по Украине, § 73, цит. выше.

¹⁵⁷ Там же, § 93.

¹⁵⁸ Отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам парламентских выборов 28 октября 2012 года, стр. 18, цит. выше.

¹⁵⁹ Отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами по результатам досрочных парламентских выборов 26 октября 2014 года, стр. 18, цит. выше.

¹⁶⁰ Мнение ОБСЕ / БДИПЧ по проекту поправок к некоторым законодательным актам Украины по вопросу прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний, сентябрь 2014 г., www.osce.org/odihr/123753?download=true.

Подробные предложения по внедрению государственного финансирования политических партий были изложены экспертами гражданского общества в Концепции реформирования законодательства в сфере финансирования партий и избирательных кампаний. Она предусматривает два типа прямого финансирования: 1) ежегодное финансирование на основе результатов парламентских выборов и количества полученных голосов (партии, которые получили определенный уровень народной поддержки, например на 1-2% меньше, чем минимальный барьер для прохождения в парламент, будут иметь право на финансирование в размере, пропорциональном полученному количеству голосов избирателей; общая сумма бюджетного финансирования всех правомочных партий будет ограничена до 1% от размера минимальной заработной платы, умноженного на количество зарегистрированных избирателей¹⁶¹); 2) одноразовое возмещение фактических расходов избирательной кампании в рамках определенного лимита на партию (например, 100 000 минимальных размеров заработной платы, около 120 млн. грн. или 6 млн. евро по состоянию на 2015 год). Также предлагается ограничить расходы партий на трансляцию рекламы кампании в СМИ, что является основной статьей расходов избирательных кампаний, требующей значительного финансирования.¹⁶² Это предложение НГО кажется адекватным и соответствующим международным стандартам.

Рекомендация Отчета по результатам второго раунда мониторинга СПД правительству Украины состояла в том, чтобы рассмотреть повторное введение механизма государственного финансирования. В соответствии с методологией мониторинга должны быть предоставлены доказательства такого рассмотрения (проект закона, общественное обсуждение, слушания в парламенте и т.д.). Никакой информации о таком рассмотрении не было представлено, а аргументы против такой меры в ответах правительства на вопросы анкеты, предоставленные в 2013 г., не являются таковым доказательством. Таким образом, эта часть рекомендации не была выполнена.

Добропорядочность политиков. Коррупция в политике не ограничивается вопросами партийного и избирательного финансирования. Также требуется надежный механизм обеспечения добропорядочности и предотвращения коррупции среди государственных деятелей-политиков. Как было отмечено в Итоговом отчете СПД за 2008-2013 годы, должностные лица, занимающие политические должности (депутаты, министры и т.д.), должны подчиняться либо общим правилам предотвращения конфликта интересов, раскрытия активов и т.д., применимым ко всем государственным должностным лицам, или специальным положениям, прописанным, *например*, в регламенте парламента и / или законах о статусе этих должностных лиц. Также хорошей практикой является утверждение специальных кодексов поведения для парламентариев.¹⁶³ Основным вызов, с которым сталкиваются страны в этой связи, заключается в формировании системы правоприменения, которая была бы достаточно надежной, но в то же время не посягала бы на независимость этих должностных лиц. Поэтому во многих странах обеспечение исполнения правил добропорядочности, касающихся парламентариев, возложено на специальную парламентскую структуру (комитеты по вопросам этики и регламента и т.д.).¹⁶⁴

¹⁶¹ В 2015 году это составило бы 445 млн. грн. или 22 млн. евро - это общий фонд, который бы распределялся среди всех правомочных партий.

¹⁶² Концепция была разработана в 2014 году организациями IFES и Transparency International-Украина, <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4997.html>.

¹⁶³ Статья 8 Конвенции ООН против коррупции призывает государства применять кодексы или стандарты поведения для обеспечения правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций. Согласно TI, только немногие европейские страны ввели кодексы поведения для парламентариев: Франция, Германия, Греция, Ирландия, Латвия, Литва, Польша, Великобритания (источник: TI, июнь 2012 г., www.transparency.org).

¹⁶⁴ Сводный отчет СПД, цит. выше.

В Украине соответствующие правила включены в рамочный Закон “Об основах предотвращения и противодействия коррупции”, который в апреле 2015 года будет заменен новым Законом “О предупреждении коррупции” (принят 14 октября 2014 г.). Последний также отменяет действие Закона “О правилах этического поведения”, охватывающий всех публичных должностных лиц. Этот рамочный закон включает в себя правила, применимые ко всем должностным лицам, касающиеся конфликта интересов, ограничений на подарки, служебного несовместительства и раскрытия информации об активах. Некоторые дополнительные правила содержатся в специальных законах “О статусе народных депутатов Украины”, “О Регламенте Верховной Рады” и “О Кабинете Министров Украины”.

Закон “О статусе народных депутатов Украины” содержит нормы о несовместимости статуса депутата парламента с другими должностями или видами деятельности (на основе конституционных ограничений), основные требования, касающиеся этического поведения (в том числе не использовать свое мандат в личных целях, в частности для целей получения выгоды), обязанностях депутатов, в том числе обязанность раскрывать информацию о своем имуществе и доходах в соответствии с законодательством о борьбе с коррупцией. Дополнительные правила этики и дисциплины во время пленарных заседаний парламента определены в Регламенте Верховной Рады (Закон № 1861-VI), но эти правила не связаны с мерами по борьбе с коррупцией. До недавнего времени парламентский регламентный комитет среди всего прочего занимался вопросами депутатской этики; однако в парламенте VIII созыва, избранном в 2014 году, эта функция была изъята из компетенции комитета. Парламентский комитет по борьбе с коррупцией не играет никакой роли в обеспечении соблюдения каких-либо мер по борьбе с коррупцией в контексте деятельности парламента (кроме проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов, поданных депутатами).

Ни нынешнее рамочное законодательство в сфере борьбы с коррупцией, ни новый Закон «О предупреждении коррупции» (должен вступить в силу 26 апреля 2015 г.) не предусматривают конкретных мер по обеспечению добропорядочности членов парламента. Депутаты ВР подпадают под общие положения о конфликте интересов, раскрытии активов и ограничений на подарки. В то время, как последние два момента, возможно, и не требуют специального регулирования для депутатов, общие положения о конфликте интересов трудно применить к работе парламента. Законы 2011 и 2014 гг. предполагают, что специальные законы, регулирующие деятельность различных государственных органов, установят особые правила по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов соответствующих должностных лиц. Для многих органов государственной власти такие особые правила были включены в соответствующие законы (хотя большинство из них в основном дублируют положения рамочного закона). Однако такие правила не были приняты для депутатов ВР (и для членов правительства). Также нет механизма обеспечения контроля над соблюдением соответствующих правил со стороны депутатов (например, правил в отношении конфликта интересов или этического поведения).

Так как депутаты и члены правительства занимают особые государственные должности, было бы неэффективно применять к ним те же правила, что и к другим государственным должностным лицам; это особенно верно в случае членов парламента, для которых так же важен вопрос парламентской независимости. Поэтому рекомендуется внести изменения в Закон “О статусе народных депутатов Украины”, Регламент парламента и другие акты, предусмотрев специальную процедуру предотвращения и урегулирования конфликта интересов депутатов, а также реагирования на нарушения этических требований, установленных законом. Функцию обеспечения исполнения можно поручить одному из комитетов парламента - либо регламентному, либо комитету по борьбе с коррупцией. Дополнительные правила по вопросам конфликта интересов членов правительства можно включить в Закон “О Кабинете Министров Украины” (в то время, как контроль над их соблюдением может осуществлять Национальное агентство по предупреждению

коррупции, которое, как предполагается, будет создано в соответствии с новым Законом “О предупреждении коррупции”).

Украина частично выполнила предыдущую рекомендацию 3.7.

Новая рекомендация 3.7

- *Провести без дальнейшего промедления всеобъемлющую реформу финансирования политических партий и избирательных кампаний в соответствии со стандартами Совета Европы, в частности, установить ограничения на пожертвования и членские взносы, обеспечить прозрачность партийных финансов и расходов на избирательные кампании посредством регулярной отчетности и раскрытия подробной информации о партийных и избирательных счетах, ввести эффективные санкции и механизм надзора, обеспечив его достаточными полномочиями и ресурсами.*
- *Для того, чтобы обеспечить баланс между частным и государственным финансированием, вновь ввести прямое государственное финансирование политических партий в соответствии с результатами парламентских выборов согласно передовой европейской практике.*
- *Усилить правила относительно добропорядочности и предотвращения коррупции для должностных лиц, занимающих политические должности, в частности путем разработки специальных правил и правоприменительного механизма для случаев конфликтов интересов членов парламента и правительства.*

3.8. Добропорядочность в системе правосудия

Рекомендации 3.8. по итогам второго раунда мониторинга

- *Инициировать конституционную реформу с целью приведения положений о судебной системе в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Венецианской Комиссии, в частности, относительно назначения и снятия с должности судей, бессрочного пребывания в должности и состава Высшего совета юстиции.*
- *Обеспечить в достаточном объеме прозрачное финансирование судебных органов и исключить возможность их финансирования за счет частных пожертвований и местных органов самоуправления.*
- *Обеспечить выполнение положений о раскрытии информации о финансовом состоянии судей.*
- *Пересмотреть правовые нормы о дисциплинарном производстве, снятии с должности и отводе судей с целью обеспечения гарантий их беспристрастности и защиты судебной независимости.*

Инициировать конституционную реформу с целью приведения положений о судебной системе в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Венецианской Комиссии, в частности, относительно назначения и снятия с должности судей, бессрочного пребывания в должности и состава Высшего совета юстиции.

Внесение изменений в Конституцию Украины было инициировано Президентом Януковичем в 2013 году. Проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины об усилении гарантий независимости судей (№ 2522а) был внесен в парламент в июле 2013 года, затем направлен парламентом в Конституционный Суд и после рассмотрения судом предварительно одобрен 10 октября 2013 года; однако, в июле 2014 года проект закона был отклонен.

Проект закона № 2522а, среди прочего, предусматривал следующее¹⁶⁵:

- Норма о первом назначении на должность судьи на пятилетний срок была изъята и заменена нормой, согласно которой назначение на должность судьи осуществляется Президентом по представлению Высшего совета юстиции бессрочно. Замысел заключался в том, что роль Президента в назначении и снятии с должности судей будет сугубо протокольной.
- Согласие на задержание или арест судьи должно предоставляться Высшим советом юстиции по ходатайству Высшей квалификационной комиссии судей Украины.
- Подверглись изменениям полномочия и состав Высшего совета юстиции. В частности, согласно проекту закона, Высшему совету юстиции должны были быть предоставлены полномочия назначать судей на административные должности в судах общей юрисдикции, кроме Верховного Суда Украины, по представлению соответствующих советов судей.
- Что касается состава Высшего совета юстиции, было предложено, чтобы Президент и парламент впредь не принимали участия в его формировании. Двенадцать из двадцати членов ВСЮ должны назначаться из числа судей съездом судей Украины; по два члена должны быть назначены съездом адвокатов Украины и съездом представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений; также в состав ВСЮ по

¹⁶⁵ См. английский перевод проекта закона по адресу:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)058-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)058-e). (В правой колонке таблицы приведен проект закона, предложенный Президентом и предварительно одобренный парламентом)

должности должны войти Глава Конституционного Суда, Глава Верховного Суда, Председатель Совета судей Украины и Генеральный прокурор Украины. При этом Генеральный прокурор не участвует в принятии решений ВСЮ относительно судей.

В июне 2013 года Венецианская Комиссия утвердила свою оценку (Заключение 722/2013)¹⁶⁶ предыдущей редакции проекта закона, которая преимущественно повторяла вариант, внесенный в парламент. Венецианская Комиссия приветствовала предложенные изменения, поскольку они соответствовали ее предыдущим рекомендациям для Украины. Следующие рекомендации Венецианской Комиссии, содержащиеся в Заключении 722/2013, не были учтены в редакции проекта закона, внесенного Президентом и предварительно одобренного парламентом в октябре 2013 года:

- 1) Неприкосновенность судей: неприкосновенность должна быть действенной, критерии для снятия неприкосновенности должны быть определены.
- 2) Состав ВСЮ: с целью гарантировать независимость ВСЮ органы, отвечающие за избрание или назначение его членов, должны, в свою очередь, формироваться надлежащим образом. Что касается судей, необходимо обеспечить, чтобы судьи всех уровней имели одинаковый вес на выборах; судьи высших судов не должны иметь преимущества. Что касается адвокатуры, необходимо внести изменения в Закон «Об адвокатуре», которые должны обеспечить демократические выборы представителей адвокатуры в состав ВСЮ. Аналогичное требование касается съезда представителей юридических учебных заведений и научных учреждений.
- 3) Высшая квалификационная комиссия судей и ВСЮ: Венецианская Комиссия считает нецелесообразным параллельное существование двух отдельных органов.

В июле 2014 года новоизбранный Президент Порошенко внес свой собственный вариант изменений в Конституцию, касающихся отношений между разными ветвями власти, но не затрагивающих проведение судебной реформы. В своем заключении, принятом в октябре 2014 года, Венецианская Комиссия с сожалением отметила, что новые поправки не коснулись судебной системы и что давно ожидаемая и чрезвычайно актуальная реформа до сих пор не была проведена, несмотря на неоднократные призывы к украинским властям внести изменения в нормы Конституции о судебной власти. Комиссия также поддержала проект изменений 2013 года, незадолго до этого отклоненный Верховной Радой. Комиссия в очередной раз обратилась к украинским властям с призывом немедленно приступить к реформированию судебной системы с соблюдением соответствующих стандартов независимости.¹⁶⁷

В январе 2015 года Президент Порошенко внес в парламент еще один проект закона об изменениях в Конституцию (проект закона № 1776). На этот раз, в нем шла речь о судебной системе, но только в вопросе неприкосновенности судей. Проект закона был одобрен парламентом и направлен в Конституционный Суд 5 февраля 2015 года.

¹⁶⁶ Заключение по поводу проекта Закона «О внесении изменений в Конституцию об усилении независимости судей» и изменений в Конституцию, предложенных Конституционной ассамблеей Украины, принятое Венецианской Комиссией на своем 95-м пленарном заседании (Венеция, 14-15 июня 2013 г.), Заключение № 722/2013, CDL-AD(2013)014, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e).

¹⁶⁷ Заключение по поводу проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины, представленном Президентом Украины 2 июля 2014 года, принятое Венецианской Комиссией на 100-м пленарном заседании (Рим, 10-11 октября 2014 г.), Заключение № 766/2014, CDL-AD(2014)037, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)037-e).

Согласно последнему проекту закона, предлагается передать полномочия парламента на снятие неприкосновенности судей Высшему совету судей и предусмотреть возможность задержания судей *in flagrante delicto* (то есть в процессе или сразу после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни или здоровья человека). Действие неприкосновенности, как и прежде, ограничивается случаями ареста или досудебного задержания; аналогично действующему закону, вынесение обвинительного приговора судье не требует получения предварительного разрешения (см. также разделы 2.4.-2.5.-2.6. данного отчета).

Также согласно проекту закона судьи не могут быть привлечены к ответственности за действия, предпринятые в порядке осуществления правосудия, за исключением случаев вынесения заведомо неправосудных судебных решений, нарушения судейской присяги или дисциплинарного нарушения. Эта норма вызывает сомнения: ее можно трактовать таким образом, что получение взятки судьей при выполнении своих обязанностей не подпадает под действие исключения, и что судья не несет за него ответственности (например, если судебное решение в обмен на взятку не было принято и потому не может считаться заведомо неправосудным).

В целом, проект изменений, предложенный в январе 2015 года, к сожалению, не обеспечивает комплексного реформирования судебной системы в соответствии с рекомендациями Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией по результатам второго раунда мониторинга и органов Совета Европы (Венецианской Комиссии, Парламентской Ассамблеи Совета Европы).

Помимо этого, общественные эксперты обращают внимание, что принятие поправок, касающихся неприкосновенности судей, станет препятствием для внесения каких-либо иных норм о неприкосновенности судей в течение года после их принятия. Это может помешать внесению комплексных изменений, направленных на усиление независимости судей, которое требует пересмотра в целом главы Конституции Украины о судебной власти.

Поскольку рекомендация заключалась в том, чтобы инициировать изменения в Конституции, и такие изменения действительно были инициированы, хоть и впоследствии свернуты (и дальнейшие предложения в настоящее время отсутствуют), можно считать, что эта часть рекомендаций была выполнена частично.

Обеспечить в достаточном объеме прозрачное финансирование судебных органов и исключить возможность их финансирования за счет частных пожертвований и местных органов самоуправления.

Согласно статье 142 Закона «О судоустройстве и статусе судей», принятого в июле 2010 года, бюджетные средства, направляемые на содержание судов, относятся к защищенным статьям бюджетных расходов и не подлежат сокращению в течение бюджетного периода. В июле 2011 года был принят Закон «О судебном сборе», согласно которому оплаченные судебные сборы направляются в специальный фонд Государственного бюджета и могут быть использованы исключительно для финансирования судебных органов. В Законе «О судоустройстве» также указано, что суды финансируются из Государственного бюджета, при этом другие источники финансирования не предусматриваются.

Правительство предоставило следующие данные по уровню государственного финансирования судов.

Таблица 17. Уровень финансирования судебной системы

	Бюджетные потребности (млн. грн.)	Выделенные бюджетные средства (млн. грн.)	Уровень бюджетного финансирования по отношению к потребностям
2011	9 667,7	2 930,3	30,3 %
2012	10 993,4	4 222,7	38,4 %
2013	9 585,0	4 419,2	46,1%

Источник: ответы правительства на вопросы анкеты в рамках мониторинга.

На 2014 год финансирование выделено примерно в том же объеме, что и на 2013 год. Это означает, что судебная система недофинансируется (финансируется не более чем на 50% от потребностей). Кроме того, по утверждению Государственной судебной администрации, в 2012-2014 гг. бюджетное финансирование было выполнено (то есть действительно предоставлено судам) только частично – на 90% в 2012 году, 96.9% в 2013 году и 93.5% за 11 месяцев 2014 года.

Наличие проблем с финансированием судебных органов подтвердили и судьи в ходе нашего визита в Украину. Собеседники указывали на нехватку основных материалов (например, канцелярских принадлежностей), недостаточное количество залов судебных заседаний и совещательных комнат, разрушение зданий судов и т.д. Не соблюдается порядок содержания судебных помещений. Не получает достаточного финансирования Национальная школа судей, что влияет на подготовку судей, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией (отсутствие средств на покрытие транспортных расходов судей из регионов для посещения постоянных курсов при Национальной школе и т.д.).

Закон «О судоустройстве» в редакции от июля 2010 года предусматривал поэтапное повышение зарплат судей: базовый оклад судьи местного суда был установлен в размере 6 минимальных зарплат на 1.01.2011, 8 минимальных зарплат на 1.01.2012, 10 минимальных зарплат на 1.01.2013, 12 минимальных зарплат на 1.01.2014 и, наконец, 15 минимальных зарплат, начиная с 1.01.2015. Однако в декабре 2013 года в Закон были внесены изменения, и запланированное на 2014 год повышение зарплат было отменено с аргументацией, что такое повышение (которое обошлось бы Государственному бюджету в 600 миллионов гривен) было экономически невозможным. Аналогичное повышение, запланированное на 2015 год, было отменено в соответствии с законом, принятым 28 декабря 2014 года, и в настоящее время базовый оклад судьи составляет 10 минимальных зарплат.

Ниже приведена информация о средней месячной зарплате судей, предоставленная украинскими властями.¹⁶⁸

По сообщениям СМИ, базовый должностной оклад судей других судов по состоянию на декабрь 2013 года составлял 14 616 грн. для судей высшего специализированного суда и 15 834 грн. для судей Верховного Суда и Конституционного Суда (имеется в виду базовый оклад без учета надбавок). Также сообщалось, что в 2012 году месячная зарплата Председателя Конституционного Суда Украины (с учетом всех надбавок) составляла 46 571 гривен.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Для справки: согласно данным официальной статистики, средняя месячная зарплата в Украине в 2010 г. составляла 2 239 грн., в 2011 г. – 2 633 грн., в 2012 г. – 3 026 грн., в 2013 г. – 3 702 грн.

¹⁶⁹ Источник: <http://vesti.ua/strana/31312-v-ukraine-sobralis-podnjat-zarplatu-jelitnym-sudjam>.

Таблица 18. Зарплаты судей в Украине

Суды	Зарплата судьи (грн.)				
	2010	2011	2012	2013	2014 (январь-октябрь)
Местные суды	6 085	6 016	12 928	17 059	18 339
Апелляционные суды	8 641	8 115	15 845	20 705	21 512
Местные хозяйственные суды	7 352	7 232	12 601	16 533	17 968
Хозяйственные апелляционные суды	9 895	9 713	15 303	19 474	20 986
Окружные административные суды	6 287	5 937	11 549	15 220	16 686
Административные апелляционные суды	9 077	8 099	14 787	19 455	20 781

Источник: Государственная судебная администрация Украины.

Впрочем, в середине 2014 года в связи со значительным сокращением бюджетных расходов зарплата судей была снижена примерно до 1/3 от обычного уровня. В конце 2014 года в соответствии с законом от 28 декабря 2014 года было проведено еще одно сокращение. В 2015 году месячная зарплата судьи будет ограничиваться 7 минимальными месячными зарплатами (то есть примерно 8 400 гривен, или 350 евро).

Приведенные выше статистические данные и недавние изменения в законодательстве свидетельствуют о том, что судебные органы не финансируются в достаточном объеме, а зарплаты судей несоразмерны выполняемым ими обязанностям. Это создает серьезные коррупционные риски в судебной системе и усложняет задачу восстановления доверия к ней.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

Обеспечить выполнение положений о раскрытии информации о финансовом состоянии судей

Согласно новому закону о судоустройстве, принятому в 2010 году, судьи обязаны ежегодно не позднее 1 мая подавать декларацию о финансовом состоянии в налоговую администрацию и Государственную судебную администрацию с последующим ее опубликованием на официальном веб-сайте судебной власти. Согласно статье 54 закона, судьи были обязаны декларировать свои расходы, «если разовые расходы превышают размер месячного заработка».

В мае 2012 года эти нормы были изменены и приведены в соответствие с Законом «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» в редакции 2011 года: судей обязали ежегодно до 1 апреля подавать по месту работы декларации по форме, которая прилагается к Закону «О принципах предотвращения и противодействия коррупции». Обязательное опубликование было предусмотрено только для судей Верховного Суда и высших специализированных судов. Вместе с тем, закон допускал опубликование в сети Интернет или в печатных изданиях, что усложняло проверку факта опубликования. В 2014 году в Закон «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» были внесены изменения, согласно которым публикация деклараций в сети Интернет является обязательной (как и раньше, только для судей высшего уровня) при условии наличия у соответствующего суда своего веб-сайта (свои веб-сайты имеют все суды высшего уровня). Согласно новому Закону «О предотвращении коррупции», который должен вступить в силу в апреле 2015 года, все должностные лица, включая судей, обязаны подавать декларации в электронном виде через центральный веб-портал, на котором эта информация публикуется автоматически. Впрочем, этот новый порядок войдет в действие не раньше 2016 года.

Мы не располагаем информацией о количестве поданных судьями деклараций об имуществе и доходах в суды, в особенности судьями, чьи декларации подлежат обязательному опубликованию.

По сообщениям СМИ и общественных организаций, после принятия изменений 2014 года декларации об имуществе и доходах судей высших судов начали публиковать в сети Интернет. Согласно этим декларациям, ряд судей являются владельцами роскошных автомобилей и недвижимого имущества, многие задекларировали получение «подарков» в большом размере из неуказанных источников.¹⁷⁰ Это вызывает сомнения относительно законности происхождения такого благосостояния и указывает на острую необходимость неотложного расследования фактов незаконного обогащения в Украине (см. также раздел 2 о криминализации коррупции и раздел 3.2. о декларировании имущества).

В то же время, расследование фактов незаконного обогащения должно проводиться в соответствии с законом и с полным соблюдением судебной независимости. В сентябре 2014 года правительство приняло распоряжение о мерах по содействию утверждения добропорядочности в судебной системе.¹⁷¹ В числе предлагаемых мер было поручение Государственной фискальной службе провести до 1 декабря 2014 года (совместно с Министерством внутренних дел, Службой безопасности, Национальной комиссией по ценным бумагам, Генеральной прокуратурой, Национальным банком и Советом судей) проверку сведений, указанных в декларациях об имуществе и доходах, поданных судьями за 2013 год. Поручение содержало конкретное предписание обратить особое внимание на несоответствие официальным доходам имущества, находящегося в собственности судей или членов их семей. Правительство также поручило Министерству внутренних дел при участии Генеральной прокуратуры и ряда других органов провести проверку соблюдения судьями ограничений, установленных законодательством в сфере предотвращения и противодействия коррупции, в частности относительно совмещения с другими видами деятельности.

Мы не располагаем информацией о результатах указанных проверок. В принципе, довольно нетипична ситуация, когда правительство дает распоряжения провести проверку судей. Это способно отрицательно повлиять на судебную независимость. Контроль над соблюдением законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции должен осуществляться правоохранительными и другими специальными органами (такими, как, например, будущее Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции), а не на основании распоряжений органов политической власти, в частности, правительства. Таким образом, становится понятным, почему Совет судей Украины (орган судейского самоуправления) негативно отреагировал на решение правительства и назвал его неконституционным.¹⁷²

Эта часть рекомендаций была в основном выполнена.

¹⁷⁰ См., в частности: www.epravda.com.ua/columns/2014/11/24/507567, <http://news.liga.net/video/politics/4061894-sudi-millionery-ne-mogut-obyasnit-proiskhozhdenie-deneg-video.htm>.

¹⁷¹ Распоряжение № 828-р от 3 сентября 2014 года, доступно по адресу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/828-2014-p>.

¹⁷² См. текст решения Совета судей: <http://rsu.court.gov.ua/wp-content/uploads/2014/10/Pishennya-PCU-N-44-vid-14.10.2014.pdf>.

Пересмотреть правовые нормы о дисциплинарном производстве, снятии с должности и отводе судей с целью обеспечения гарантий их беспристрастности и защиты судебной независимости.

Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей» в редакции 2010 года, среди прочего, был определен порядок снятия с должности судей и наложения на них дисциплинарных взысканий. В Закон «О Высшем совете юстиции» также были внесены изменения. Высший совет юстиции отвечает за привлечение к дисциплинарной ответственности председателя, заместителей председателя и судей Верховного Суда Украины и председателя, заместителей председателя и судей высших специализированных судов; к перечисленным лицам может быть применено дисциплинарное взыскание в виде выговора. ВСЮ уполномочен также принимать решения о несоответствии судьи занимаемой должности и обратиться к избравшему или назначившему его органу (Президенту или парламенту) с предложением снять судью с должности.

Порядок дисциплинарного производства в отношении судей Верховного Суда Украины и высших специализированных судов также претерпел изменения. В частности, согласно изменениям в статье 42 Закона о ВСЮ, при вынесении решения о наложении дисциплинарных взысканий ВСЮ обязан заслушать объяснения судьи. В случае невозможности присутствовать на заседании ВСЮ по уважительной причине судья может предоставить письменные объяснения по рассматриваемым вопросам, которые должны быть приобщены к его делу. Письменные объяснения судьи должны быть зачитаны на заседании ВСЮ. Повторная неявка судьи дает основания для слушания дела в его отсутствие. Судья, в отношении которого возбуждено дисциплинарное производство, и/или его представитель имеют права давать объяснения, задавать вопросы участникам заседания, заявлять протест, подавать ходатайства и заявлять отвод. Аналогичные изменения коснулись и порядка рассмотрения Высшим советом юстиции апелляций на решения Высшей квалификационной комиссии судей Украины по поводу дисциплинарной ответственности судей местных и апелляционных судов.

В результате принятия Закона «О судоустройстве и статусе судей» был расширен перечень лиц, имеющих право подавать жалобы на действия судьи, что может повлечь за собой наложение на судью дисциплинарного взыскания – такие жалобы теперь может подавать любое физическое или юридическое лицо. В Законе также приведен перечень оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности и снятия их с должности за нарушение судебской присяги. Высшей квалификационной комиссией судей была создана служба дисциплинарных инспекторов. Рассмотрение судебных апелляций на решения о дисциплинарной ответственности судей было ограничено единственной инстанцией – специальной комиссией Высшего административного суда.

Оценку новым положениям о дисциплинарной ответственности судей дали Венецианская Комиссия в своих заключениях по поводу нескольких законов и проектов законов Украины¹⁷³ и Европейский суд по правам человека в своем решении по делу «Олександр Волков против Украины»¹⁷⁴.

Приведенный ниже перечень недостатков в действующей системе дисциплинарной ответственности и процедуре снятия судей с должности согласно заключениям Венецианской

¹⁷³ Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all.

¹⁷⁴ Дело «Олександр Волков против Украины» (заявление № 21722/11), решение от 9 января 2013 года, доступно по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115871>.

Комиссии и решению ЕСПЧ составлен на основе материалов, подготовленных украинской негосударственной организацией «Центр политико-правовых реформ»¹⁷⁵:

- 1) Состав ВСЮ не отвечает европейским стандартам; членство в ВСЮ должно быть постоянным, за исключением членов ВСЮ по должности.
- 2) Результатом пересмотра ВСЮ судебных решений по конкретным делам не может быть привлечение к ответственности за ошибочное применение норм закона при принятии судебных решений.
- 3) Член ВСЮ, внесший предложение снять судью с должности или инициировавший дисциплинарное производство против судьи, не должен участвовать в принятии решения по соответствующему вопросу.
- 4) Вопросы дисциплинарной ответственности судей должны регулироваться одним четко сформулированным, предсказуемым законом, предпочтительно Законом «О судоустройстве».
- 5) Профессиональную этику судей не следует путать с дисциплиной и дисциплинарным производством.
- 6) Основания для наложения дисциплинарных взысканий должны быть четко прописаны в законе и прогнозируемы. Новое определение нарушения присяги (что является основанием для снятия судьи с должности) слишком размыто (в частности, включает такие элементы, как «нарушение морально-этических принципов поведения судьи», «совершение действий, порочащих звание судьи» и т.д.).
- 7) Дублирование оснований для наложения дисциплинарных взысканий и снятия с должности, отсутствие четкого различия между ними, что дает возможность для их произвольного применения.
- 8) Новый порядок обжалования дисциплинарных решений в отношении судей является дискриминационным по отношению к судьям Верховного Суда и судьям высших специализированных судов (Высшего административного суда, Высшего хозяйственного суда и Высшего суда по рассмотрению гражданских и уголовных дел): судьи местных и апелляционных судов имеют право сначала подать апелляцию на решение Высшей квалификационной комиссии судей в ВСЮ и затем в Высший административный суд (ВАС), тогда как судьям Верховного Суда и высших специализированных судов доступен только один способ обжалования – в ВАС без возможности дальнейшего обжалования.
- 9) Законодательно не определен срок исковой давности за нарушение присяги, что является нарушением принципа правовой определенности.
- 10) Обвинительный характер процедуры наложения дисциплинарного взыскания или снятия с должности. Один и тот же член дисциплинарного органа (ВСЮ или Высшей квалификационной комиссии судей) выступает в роли как обвинителя, так и судьи – в первом случае при подготовке материалов и ведении дела против судьи, во втором – при принятии решения. На практике, гарантии состязательности производства отсутствуют.
- 11) Четко не определены меры взыскания за различные дисциплинарные нарушения, что обеспечило бы их пропорциональность. Практически, за аналогичное нарушение судья может избежать наказания, получить выговор (дисциплинарное взыскание) или быть снят с должности.
- 12) Отсутствие надлежащих правовых гарантий для судей, подвергнутых взысканиям. Судебное производство в ВАС не дает таких гарантий в соответствии с требованиями ЕСПЧ.

Влияние прокуроров. Еще одна проблема, связанная с дисциплинарной ответственностью и снятием с должности судей, которая проявилась в 2011-2013 годах, заключалась во влиянии прокуроров, которые часто инициировали дисциплинарное производство. Ряд высокопоставленных

¹⁷⁵ Роман Куйбида, Максим Серета, «Дисциплинарная ответственность судей в Украине: проблемы законодательства и практики», Центр политико-правовых реформ, Киев-2013, доступно по адресу (на украинском языке): www.pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf.

прокуроров побывали в прошлом членами ВСЮ, в частности, Генеральный прокурор, первый заместитель Генерального прокурора и еще один заместитель Генерального прокурора. Парламентская Ассамблея Совета Европы выразила свою «озабоченность в связи с сообщениями из многочисленных достоверных источников о том, что Высший совет юстиции инициировал дисциплинарное производство и процедуру снятия с должностей судей на основании жалоб прокуратуры по причине того, что данные судьи принимали решения в тех или иных судебных делах не в пользу обвинения». Ассамблея отметила, что подобная практика «несовместима с принципом верховенства права и ей должен быть немедленно положен конец».¹⁷⁶ Комиссар Совета Европы по правам человека в докладе за 2012 год отметил случаи, когда члены ВСЮ, представлявшие прокуратуру, возбуждали в отношении судей дисциплинарное производство за якобы нарушение присяги, ссылаясь на судебные решения по существу тех дел, в которых судьи, как сообщается, не поддержали позицию обвинения.¹⁷⁷

Эту проблему признал и Президент Украины, который в апреле 2012 года внес законопроект, согласно которому прокурорам запрещалось возбуждать производство в подобных случаях (соответствующий закон был принят в июне 2012 года). В объяснительной записке к законопроекту было отмечено: «Учитывая роль, статус и функции прокурора согласно действующему законодательству Украины, обращение прокурора в Высший совет юстиции или Высшую квалификационную комиссию судей Украины по поводу проверки действий судьи при рассмотрении судебного дела создает значительный риск влияния на формирование позиции судьи при принятии решения в подобном деле».¹⁷⁸ Иногда прокуроры, будучи не удовлетворены решением суда первой инстанции, не только подавали апелляцию, но также, не дожидаясь решения апелляционного суда, одновременно вносили в Высший совет юстиции ходатайство о снятии судьи с должности за нарушение присяги или же в Высшую квалификационную комиссию судей – о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности.¹⁷⁹

После того, как в июне 2012 года были приняты предложенные изменения, эта практика прекратилась, однако роль обвинения взяли на себя председатели апелляционных судов, с которыми прокуроры наладили сотрудничество. Имели место сообщения о том, что председатель суда по требованию прокурора возбудил дисциплинарное производство против судьи, вынесшего оправдательный приговор обвиняемому в уголовном деле.¹⁸⁰ Судьи, с которыми мониторинговая группа беседовала во время визита в Украину в ноябре 2014 года, также говорили о практике возбуждения уголовных дел против судей, выносивших оправдательные приговоры.

Статистика снятия с должности судьи. По поводу практики снятия судей с должности в Украине правительство предоставило такие статистические данные.

¹⁷⁶ Резолюция ПАСЕ (см. ссылку выше), § 6.6.

¹⁷⁷ Доклад Томаса Хаммарберга, Комиссара Совета Европы по правам человека, февраль 2012 года, § 42. Доступно по адресу:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2075485&SecMode=1&DocId=1883332&Usage=2>.

¹⁷⁸ Доступно по адресу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43307.

¹⁷⁹ Интервью с Андреем Портновым (на тот момент – советником Президента) в газете «Закон и бизнес», 6 июня 2012 г., электронная версия доступна по адресу: http://zib.com.ua/ua/9951-prokurori_vtrachayut_vpliv_na_suddiv_-_portnov.html.

¹⁸⁰ «Дисциплинарная ответственность судей в Украине: проблемы законодательства и практики», Центр политико-правовых реформ, Киев-2013, (см. ссылку выше), стр. 51-52.

Таблица 19. Количество случаев увольнения с должности судьи

	2010 (сент.-дек.)	2011	2012	2013	2014	Всего
Выход на пенсию	273	58	65	144	нет данных	540
Достижение 65-летнего возраста	0	4	4	5	3	16
По состоянию здоровья	18	9	4	1	2	34
За нарушение присяги	14	9	9	7	1	40
В связи с совершением преступления	4	5	6	4	1	20
Истечение предельного срока пребывания в должности	2	7	11	3	1	24
Увольнение по собственному желанию	13	24	10	7	нет данных	54
Всего	324	116	109	166		715

Источник: ответы правительства на вопросы анкеты в рамках мониторинга.

Нарушение норм судейской этики. Согласно анализу, проведенному НГО «Центр политико-правовых реформ» (см. выше), обеспокоенность вызывает практика наложения дисциплинарных взысканий за нарушение правил профессиональной этики. Правила судейской этики изложены в рамочном Законе «О правилах этического поведения», действие которого охватывает всех должностных лиц, и Кодексе судейской этики, новая редакция которого была утверждена Съездом судей 22 февраля 2013 года, заменив собой предыдущую редакцию 2002 года. Согласно статье 83 Закона «О судостроительстве», судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за «систематическое или грубое разовое нарушение правил судейской этики, подрывающее авторитет правосудия». Анализ решений Высшей квалификационной комиссии судей показал, что комиссия, как правило, не ссылается на конкретные этические правила, нарушение которых послужило основанием для возбуждения дисциплинарного производства; кроме того, отсутствуют четкие определения таких критериев, как «систематическое», «грубое», «подрывающее авторитет правосудия». Это противоречит требованию о правовой определенности и может привести к обоснованному наказанию судей.

Что касается снятия судей с должности, сообщалось, что после вступления в силу нового Закона «О судостроительстве» ВСЮ начал преследование ряда судей, осуществлял давление на них и прибегал к использованию «телефонного права», пытаясь повлиять на решения судей по конкретным делам. Такие сообщения в прессе рассматривались в упомянутом выше анализе, проведенном НГО.¹⁸¹ После ряда показательных случаев внесения ВСЮ ходатайств о снятии судей с должности в 2010 году количество таких решений снизилось в последующие годы.

Нарушение процессуальных сроков. Одной из принятых в 2010 году мер по реформированию было существенное сокращение процессуальных сроков рассмотрения судьями некоторых видов дел. Целью этих изменений были заявлены ускорение рассмотрения дел, повышение эффективности судебного производства и предоставление сторонам процесса более действенных средств правовой защиты. В то же время, несоблюдение судьями неоправданно коротких сроков было определено как одно из оснований для наложения дисциплинарных взысканий. В сочетании с чрезвычайно большой рабочей нагрузкой на судей это вызвало ситуацию, при которой практически любой судья мог быть привлечен к дисциплинарной ответственности за несоблюдение процессуальных сроков. В докладе НГО «Центр политико-правовых реформ», на который мы ссылались выше, в этой связи отмечается, что в 2/3 дисциплинарных дел судьи получили выговор за нарушение сроков рассмотрения дела, в то время как среднемесячная рабочая нагрузка на судью

¹⁸¹ Там же, стр. 35-36.

составляла 139,6 дела в 2011 году и 69,3 дела в 2012 году, то есть 3-6 назначенных дел ежедневно. С тех пор рабочая нагрузка не снизилась: по данным Государственной судебной администрации, среднемесячная нагрузка на судью местного суда составляла 67,2 дела в 2013 году и 63,3 дела в первой половине 2014 года (для судей административных апелляционных судов, рассматривающих апелляции на акты государственных органов, среднемесячная нагрузка составляла 264 дела в 2012 году, 176 дел в 2013 году, но затем снизилась до уровня 33,7 дела в первой половине 2014 года).

Работа дисциплинарных органов. В период с 2011 по 2012 год в Высшую квалификационную комиссию судей (ВККС) поступило 28 839 жалоб на действия судей, на протяжении первых 6 месяцев 2013 года – еще 7 783. Это большая нагрузка для 11 членов комиссии, которые, помимо рассмотрения дисциплинарных дел, также отвечают за набор судей и их перевод в другие суды. Такая нагрузка в сочетании с отсутствием опубликованных критериев, по которым комиссия отклоняет жалобы, могут стать причиной избирательного и необоснованного дисциплинарного преследования.¹⁸²

Следует также отметить, что с апреля по декабрь 2014 года ВККС бездействовала в связи с тем, что ее члены были освобождены от занимаемых должностей, и возникла задержка с назначением новых. Эта недопустимая ситуация негативно отразилась на работе судебной системы. Она также вызывала беспокойство, поскольку после событий на Майдане снятие коррумпированных судей было одним из главных требований общественности, в связи с чем были приняты два закона с целью ввести в действие чрезвычайные механизмы для проверки действий судей и «очищения» судебной системы (см. детали ниже). Несмотря на это, орган, согласно закону ответственный за привлечение судей к дисциплинарной ответственности, в течение столь продолжительного времени оставался недееспособным.

Аналогичная ситуация до сих пор наблюдается и в отношении Высшего совета юстиции, который с апреля 2014 года является недееспособным и в настоящее время насчитывает всего семь членов из необходимых двадцати. Таким образом, работа заблокирована, и ВСЮ не в состоянии выполнять свои конституционные обязанности – в частности, рассматривать дисциплинарные дела в отношении судей высших судов и апелляции на решения ВККС.

Опубликование дисциплинарных решений. Согласно закону, Высшая квалификационная комиссия судей обязана публиковать собственные решения о привлечении судей к дисциплинарной ответственности на своем веб-сайте. По данным проводимого НГО мониторинга, из 149 таких решений, принятых в 2011 году, были опубликованы только 115, тогда как в 2012 году по неизвестным причинам было принято 109 решений, а опубликовано 138. Решения комиссии с предложением о снятии судей с должности по результатам дисциплинарного разбирательства не публикуются в принципе.¹⁸³

Дальнейшие меры по реформированию. В рамках выполнения решения ЕСПЧ по делу «Олександр Волков против Украины» Украина обязана устранить установленные судом системные проблемы в своем законодательстве и практике. По утверждениям правительства, инициированные в 2013 году Президентом изменения Конституции должны были решить эти проблемы; тем не менее, в 2014 году законопроект был в конечном итоге отклонен, и никаких альтернатив предложено не было.

В сентябре 2013 года Комитет Министров Совета Европы обсуждал ситуацию с выполнением этого решения и, в частности, принятые меры общего характера. Он отметил, что планируемые

¹⁸² Там же, стр. 54.

¹⁸³ Там же.

изменения в Конституцию должны способствовать устранению некоторых из структурных проблем, отмеченных судом. Среди прочего, парламент отныне должен был быть отстранен от процесса назначения и снятия с должности судей, а состав Высшего совета юстиции должен был претерпеть значительные изменения путем избрания большинства его членов из числа судей самими судьями. В этом контексте примечательно, что Венецианская Комиссия в своем заключении рекомендовала осуществить дальнейшие меры, которые бы гарантировали независимость ВСЮ, а именно обеспечить, чтобы состав органов, избирающих или назначающих членов ВСЮ, также формировался надлежащим образом. В то же время, оставался еще ряд вопросов, требовавших определенных действий и/или предоставления информации о принятых и/или запланированных мерах. Речь шла, в первую очередь, об эффективном судебском контроле со стороны Высшего административного суда над решениями, принятыми ВСЮ; определении «нарушения присяги»; различных процессуальных гарантиях, в том числе сроках исковой давности и адекватных мерах взыскания, а также соблюдении принципа пропорциональности. Комитет министров отметил, что с учетом серьезности структурных проблем, отмеченных ЕСПЧ, крайне важно, чтобы украинские власти продолжили реализацию намеченных реформ в качестве первоочередной задачи и оперативно сообщали о достигнутых результатах.¹⁸⁴

На рассмотрение парламента Украины в конце 2014 – начале 2015 г. были поданы два законопроекта о комплексной реформе судебной системы, включающие нормы о дисциплинарной ответственности и снятии с должности судей. Проект Закона № 1497, внесенный народными депутатами, был подготовлен общественными экспертами совместно с Министерством юстиции и находился на изучении Венецианской Комиссии. Альтернативный проект Закона, подготовленный Советом по вопросам судебной реформы при Президенте Украины, – № 1656 – был внесен Президентом. Несмотря на то, что это два альтернативных законопроекта, оба были приняты в первом чтении 13 января 2015 года; при профильном парламентском комитете была создана рабочая группа, которой поручено подготовить компромиссный вариант. Президентский законопроект был принят как закон 12 февраля 2015 года.

По данным НГО «Центр политико-правовых реформ», в законопроекте, внесенном народными депутатами, учтены 44 рекомендации, данных органами Совета Европы Украине по вопросу судебной реформы, тогда как в президентском законопроекте – только 30.¹⁸⁵ Принятый закон сохранил некоторые недостатки, которые могут подорвать судебную независимость, в частности такие положения: участие парламентского комитета в назначении судей; полномочия Президента упразднить суды, переводить судей, присутствовать при принятии присяги судьями; квалификационная оценка судей; отсутствие разделения функций «преследования» и «принятия решения» во время дисциплинарного производства против судей.

Эта часть рекомендаций украинской стороной не была выполнена.

Другие вопросы

Административные должности в судах. В результате проведенной в 2010 году реформы Высший совет юстиции получил полномочия назначать и снимать судей с административных должностей в судах (председателей и заместителей председателей судов). Такие полномочия ВСЮ не

¹⁸⁴ Доступно по адресу: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp.

¹⁸⁵ См.: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>. См. также сравнительную таблицу соответствия двух законопроектов европейским стандартам: http://pravo.org.ua/files/Gap_analysys.doc.

предусмотрены Конституцией Украины.¹⁸⁶ Учитывая то, что предыдущий состав ВСЮ не соответствовал международным стандартам, так как в нем доминирующее положение занимали представители исполнительной власти и прокуратуры, такое положение нарушало независимость судебной власти. Таким образом, следует приветствовать тот факт, что в апреле 2014 года в эти нормы были внесены изменения, согласно которым судьи назначаются на административные должности в судах на годичный срок и снимаются с должности по решению судей соответствующего суда. Это решение представляется оптимальным, поскольку обеспечивает независимость председателей судов от органов государственной власти. Эта процедура была также сохранена в новом Законе о судоустройстве, принятом 12 февраля 2015 года.

Ликвидация судов и перевод судей в другие суды. Согласно Закону «О судоустройстве» в редакции 2010 года, Президенту Украины были даны полномочия ликвидировать суды. Конституция Украины не предусматривает таких полномочий Президента: напротив, она содержит исчерпывающий перечень полномочий Президента и не допускает предоставления ему дополнительных полномочий другими законами. По поводу аналогичной нормы в проекте закона Венецианская Комиссия заметила: «... Можно сказать, что полномочия создавать и ликвидировать суды Президенту предоставляются в соответствии с актом парламента, т.е. готовящимся законом, и с этой точки зрения они имеют под собой твердую правовую основу. Закон также устанавливает различные виды судов и общую структуру судебной системы, что ограничивает возможность вмешательства Президента в ее работу. Таким образом, можно утверждать, что эта норма в конечном итоге отвечает требованию, что формирование судов должно происходить согласно закону ... Но и в этом случае вызывает некоторую обеспокоенность тот факт, что базовый принцип формирования судов (и – что, как минимум, представляет не меньшую проблему, – их ликвидации) фактически противоречит основополагающему принципу, давно принятому наблюдательными органами ЕКПЧ. Статья 19 в том виде, как она сформулирована, имеет негативное содержание. Если Президент ожидает, что суд может вынести нежелательное решение, он имеет возможность даже ликвидировать такой суд для того, чтобы дело рассматривали другие суды.»¹⁸⁷ Аналогичная проблема имеет место и с полномочиями Президента переводить судей в другие суды соответствующих уровня и юрисдикции: такие полномочия были предоставлены ему в рамках судебной реформы 2010 года и не имеют под собой конституционной основы.

К сожалению, эти неконституционные нормы сохранились и в проекте Закона № 1656, внесенном в парламент Президентом Порошенко в январе 2015 года и принятом как закон в феврале 2015 г. (см. выше).

¹⁸⁶ В этой связи Венецианская Комиссия отметила: «26. Озабоченность также вызывает широкий круг полномочий ВСЮ, выходящий за рамки полномочий, предусмотренных для этого органа Конституцией в отношении назначения судей на административные должности. ... В статье 131 Конституции Украины содержится исчерпывающий перечень полномочий Высшего совета юстиции, который не предусматривает право назначения судей на административные должности.» Источник: совместное заключение Венецианской Комиссии и Директората по вопросам сотрудничества при Генеральном директорате по правам человека и правовым вопросам Совета Европы по поводу Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о недопущении нарушения права на обжалование», CDL-AD(2010)029, октябрь 2010 г., доступно по адресу: [www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)029-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)029-e).

¹⁸⁷ Совместное заключение Венецианской Комиссии и Директората по вопросам сотрудничества при Генеральном директорате по правам человека и правовым вопросам Совета Европы по поводу Закона «О судоустройстве и статусе судей Украины», принятое Венецианской Комиссией на 82-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2010 г.), CDL-AD(2010)003, §18, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)003-e).

Публикация судебных решений. В октябре 2011 года парламент принял изменения в Закон Украины «О доступе к судебным решениям». Полномочия определять перечень судебных решений, подлежащих обязательному опубликованию в сети Интернет, были делегированы Совету судей, который в феврале 2012 года утвердил соответствующие нормативные акты и ограничил перечень решений, подлежащих опубликованию, по сравнению с прежде действовавшим порядком (согласно которому публикации подлежали все решения, включая промежуточные). К сожалению, этот шаг ограничил доступ к судебным решениям и его следует отменить. Как представляется, это положение было отменено в новом Законе о судоустройстве, принятом в феврале 2015 года.

Автоматическое распределение судебных дел. Автоматическое распределение судебных дел между судьями предусмотрено Законом «О судоустройстве» в редакции 2010 года. Урегулирование процедуры распределения было поручено Совету судей.¹⁸⁸ Принятые нормативные акты предусматривают ряд исключений, которые практически дают возможность председателям судов манипулировать этой системой и поручать дела определенным судьям.¹⁸⁹ Важно устранить такие лазейки и в деталях урегулировать непосредственно законом систему распределения судебных дел. Новый Закон о судоустройстве, принятый в феврале 2015 года, не решил эту проблему.

«Люстрация» в системе правосудия. После революции Майдана в обществе наблюдается большой запрос на привлечение к ответственности коррумпированных чиновников и должностных лиц, в том числе судей, виновных в нарушении прав человека. В ответ на это были приняты два закона – «О восстановлении доверия к судебной власти» (принят 8 апреля 2014 года)¹⁹⁰ и «Об очищении власти» (принят 16 сентября 2014 года; часто фигурирует под названием «закон о люстрации»).

Первый закон («О восстановлении доверия к судебной власти») предусматривал создание временной специальной комиссии по проверке судей («временной специальной комиссии»). Проверке должны были быть подвергнуты судьи, принимавшие решения, нарушающие права человека, в период массовых протестов на Евромайдане с ноября 2013 года по февраль 2014 года; решения, лишавшие народных депутатов их мандатов; решения по поводу результатов парламентских выборов 2012 года; а также судьи, рассматривавшие дела или выносившие решения с нарушением Европейской конвенции по правам человека, о чем есть соответствующее решение Европейского суда по правам человека. Третью часть состава временной специальной комиссии избирает Пленум Верховного Суда Украины из числа судей в отставке; остальные члены – это представители гражданского общества, имеющие юридическое образование, которых назначают Правительственный уполномоченный по борьбе с коррупцией и парламент. По результатам

¹⁸⁸ Решение от 26 ноября 2010 года с последующими изменениями, доступно по адресу: <http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds>.

¹⁸⁹ «К примеру, если дело, представляющее особый интерес для председателя суда, поручено судье, отказывающемуся принимать желаемое решение, председатель суда может предложить судье уйти на больничный, чтобы получить основания для передачи дела другому судье. Аналогичным образом, специализация судей определяется голосованием согласно рекомендации председателя суда, как правило, без какого-либо предварительного обсуждения.» Источник: Правовое заключение по поводу Закона «О восстановлении доверия к судебной системе в Украине», стр. 10, май 2014 г., www.en.pravo.org.ua/files/Opinion_Law_On_Restoration_of_Trust_RK_OS_ENG.pdf.

¹⁹⁰ См. Правовое заключение экспертов Совета Европы по поводу Закона «О восстановлении доверия к судебной системе в Украине», май 2014 г., www.en.pravo.org.ua/files/Opinion_Law_On_Restoration_of_Trust_RK_OS_ENG.pdf. См. также выводы других экспертов Совета Европы по тому же законопроекту: www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/Appendix_draft_law_of_Ukraine_FINAL010414.pdf.

проведенного расследования временная специальная комиссия должна предоставить свои заключения рекомендательного характера Высшему совету юстиции, который уполномочен вносить предложения о снятии судей с должности за нарушение ими судейской присяги.

Помимо специальной процедуры проверки действий и решений судей, Закон «О восстановлении доверия» содержит и другие важные нормы прямого действия. Согласно Закону, все действующие председатели судов, а также заместители председателей судов и секретари судебных палат освобождаются от занимаемых должностей и подлежат переизбранию в соответствии с новой процедурой (судьями самих судов, а не Высшим советом юстиции, и сроком на один год вместо пяти лет – см. выше). Также согласно Закону прекращаются полномочия действующих членов Высшего совета юстиции и Высшей квалификационной комиссии судей Украины, а бывшим членам этих органов запрещается членство в них с момента вступления Закона в силу.

Хотя Закон преследовал благие цели, он оказался по большому счету неэффективным. Несмотря на новую процедуру избрания председателей судов, те же самые бывшие председатели судов, освобожденные от должностей согласно Закону, были переизбраны, но в этот раз уже судьями этих судов, что объяснялось крепкими коррупционными и другими личными связями, сложившимися внутри судов, а также боязнью судей выступить против своих бывших руководителей. Высший совет юстиции и Высшая квалификационная комиссия судей Украины оказались недееспособными; ВСЮ остается таковым по сей день (февраль 2015 года), а работа ВККС была возобновлена только в декабре 2014 года.

Временная специальная комиссия была сформирована и начала работу, однако эта работа оказалась нерезультативной по причине недееспособности Высшего совета юстиции. При этом срок полномочий специальной комиссии – всего лишь один год. До настоящего времени комиссия приняла восемь заключений по результатам проверки действий судей.¹⁹¹ В общей сложности с момента начала своей работы и по 10 декабря 2014 года специальная комиссия получила 1 587 обращений о проверке судей, из которых 841 было отклонено по причине несоответствия требованиям закона; возбуждено было 172 проверок.¹⁹²

Ситуация дополнительно осложнилась с принятием «закона о люстрации» в сентябре 2014 года. Как и Закон «О восстановлении доверия», этот закон также предписывал процедуру проверки судебных решений, создавая, таким образом, юридическую коллизию. Обзор закона и его предварительную оценку можно найти в заключении Венецианской Комиссии, принятом в декабре 2014 года.¹⁹³

Анализируя эту коллизию, Венецианская Комиссия сослалась на объяснения украинских властей, согласно которым упоминание судей в новом законе было оправдано по двум причинам: во-первых, предыдущий закон показал себя неэффективным (количество дел, рассматриваемых специальной комиссией, ничтожно мало); во-вторых, предыдущий закон не запрещал люстрированным судьям занимать должности на государственной службе. Венецианская Комиссия выразила мнение, что если предыдущий закон оказался неэффективным, то он должен быть отменен, а вместо него должны быть приняты новые, более эффективные нормы, которые, несмотря ни на что, должны отвечать требованиям Конституции о независимости судей. Данная коллизия создает правовую неопределенность и несогласованность: судья, прошедший процедуру, предусмотренную Законом «О восстановлении доверия к судебной власти», должен иметь иммунитет от применения к нему

¹⁹¹ Доступно по адресу: www.vru.gov.ua/add_text/35.

¹⁹² Источник: www.vru.gov.ua/add_text/61.

¹⁹³ Заключение № 788/2014, CDL-AD(2014)044, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-e).

«закона о люстрации» в соответствии с принципом *ne bis in idem*. Если же судья не проходил ни одну из процедур, то не ясно, какая из них имеет приоритет. Люстрация судей должна регулироваться исключительно одним законом.¹⁹⁴

Венецианская Комиссия также рекомендовала, чтобы люстрация судей проводилась с полным соблюдением конституционных норм, гарантирующих их независимость, и чтобы снятие судей с должности происходило исключительно по решению Высшего совета юстиции.¹⁹⁵

Таким образом, следует приветствовать тот факт, что в парламент был внесен законопроект (№ 1881 от 29 января 2015 года¹⁹⁶), призванный устранить эту коллизию, а также другие недостатки в Законе «О восстановлении доверия к судебной системе».

Украина частично выполнила рекомендацию 3.8.

Новая рекомендация 3.8.

- ***Безотлагательно провести конституционную реформу с целью приведения положений о судебной системе в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Венецианской Комиссии, в частности, относительно назначения и снятия с должности судей, бессрочного пребывания в должности и состава Высшего совета юстиции.***
- ***Внести комплексные изменения в законодательство о судоустройстве и статусе судей, процессуальное законодательство, в частности, пересмотреть нормы о системе судейского самоуправления, дисциплинарном производстве, снятии с должности и отводе судей, что гарантировало бы их беспристрастность и защиту судейской независимости.***
- ***Обеспечить в достаточном объеме прозрачное финансирование судебных органов и оплату труда судей, соразмерную выполняемым ими обязанностям, что должно снизить риск коррупции.***
- ***Обеспечить опубликование в сети Интернет всех судебных решений, включая промежуточные.***
- ***Усовершенствовать систему автоматического распределения дел между судьями с целью устранения лазеек, позволяющих манипулировать системой, и обеспечить, чтобы результаты автоматического распределения обнародовались и приобщались к делу. Внедрить информационно-коммуникационные технологии в судебном производстве и работе судов (например, реализовать возможность подачи исков и других юридических документов в электронном виде).***

¹⁹⁴ Там же, §76.

¹⁹⁵ Там же, §104.с.

¹⁹⁶ Доступно по адресу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53747.

3.9. Частный сектор

Рекомендация по результатам второго раунда мониторинга 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 обличителей).*
- *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 сообщения о коррупции при проведении внутреннего и внешнего аудита.*

Коррупционные риски для бизнеса

Коррупция остается одним из основных рисков для ведения бизнеса в Украине, о чем свидетельствуют различные международные рейтинги, связанные с вопросами бизнес-климата. Президент Янукович заявил о намерении его правительства повысить оценки Украины в рейтингах. Соответственно, он подписал ряд указов о конкретных мерах по достижению этой цели; это помогло стране подняться на целых 28 позиций в отчете "Ведение бизнеса" Всемирного банка за 2014 г., и в том году Украина стала страной, которая продемонстрировала самый быстрый темп роста в рейтинге. Однако, несмотря на это улучшение, глобальный рейтинг Украины до сих пор остается лишь на 112 месте из 189 стран, участвующих в индексе.¹⁹⁷

Исследование, проведенное Американской торговой палатой в Украине в начале 2014 года, показало, что 99% компаний заявляют о том, что коррупция широко распространена, 81% компаний подтверждают, что они регулярно сталкиваются с коррупцией, а 73% считают, что уровень коррупции в 2013 году увеличился. Опрошенные компании также отметили, что в то время как борьба с коррупцией в Украине соответствовала международным требованиям, на практике эти меры должным образом не применялись. Они также предложили различные пути, как правительство может снизить уровень коррупции, очистив собственную администрацию.¹⁹⁸

В то же время, опрос, проведенный при поддержке проекта UNITER в 2011 году, показал, что частные компании не готовы занять активную позицию в борьбе с коррупцией. В то время, как более половины опрошенных компаний полагают, что соблюдение правил по борьбе с коррупцией улучшает репутацию компании среди инвесторов и акционеров и помогает привлечь инвестиции на более выгодных условиях, 49% из них не имели четкой позиции по корпоративной антикоррупционной политике, и только 19% компании были готовы посвятить 3-5% своего дохода мерам по борьбе с коррупцией. Опрос также показал, что компании пытались приспособиться к

¹⁹⁷ Всемирный банк, Ведение бизнеса, 2014 г., www.doingbusiness.org/rankings.

¹⁹⁸ Источник: www.chamber.ua.

существующим условиям ведения бизнеса, а не противодействовать им. По данным того же опроса, менее 10% компаний имели подразделение по вопросам соответствия правилам, и в основном это были иностранные компании.¹⁹⁹

Согласно Глобальному индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума, украинские компании отстают от большинства других стран в вопросе этического поведения фирм (130 место из 148 стран). Низкие результаты страны по этому показателю также подтверждаются тем фактом, что ни одна украинская компания еще не входила в список "Самые этичные компании мира" (ежегодный список самых этичных компаний в мире, составляемый Ethisphere Institute). Причины таких низких показателей Украины в сфере корпоративной этики включают в себя высокий уровень коррупции, низкий уровень конкуренции на местном уровне и плохие отношения с потребителями.²⁰⁰ Ряд компаний являются членами Глобального договора ООН, но только половина из них подают отчеты о мерах по противодействию коррупции. В основном это крупные компании.

Оценка этического поведения фирм показывает, что, с одной стороны, руководители компаний понимают и отстаивают важность корпоративной этики, а некоторые из них даже стремятся строить бизнес на основе этических норм. С другой стороны, в действительности этическое поведение во всех аспектах их работы - это скорее исключение, чем правило. Вероятной причиной такого поведения может быть возможность обойти правила и остаться безнаказанным (например, с помощью коррупционных практик и отношений B2G ("бизнес-государство"), а также неспособность решать проблемы без нерегулярных платежей (взятничество). Именно по этой причине этическое поведение фирм высоко оценивается в отношениях B2B ("бизнес-бизнес"), где действуют рыночные механизмы.²⁰¹

Диалог между правительством и бизнесом

В 2013 году предыдущее правительство сообщало о регулярных встречах с представителями бизнеса с целью обсуждать коррупционные риски, бизнес-климат и другие соответствующие вопросы. Тем не менее, НГО отмечали, что предыдущее правительство не проводило системную и постоянную работу с бизнес-сектором в целях содействия саморегулированию и антикоррупционным мерам. Кроме того, обсуждение вопросов борьбы с коррупцией или законодательства по вопросам ведения бизнеса не имело смысла. Крупные компании продолжали лоббировать свои интересы путем разработки законопроектов через бизнес-ассоциации и другие лоббистские структуры; в некоторых случаях их предложения подавались депутатами ВР. Малый и средний бизнес, по сути, просто не имел возможности влиять на законодательство. Примером отсутствия надлежащих консультаций с хозяйствующими субъектами была разработка Налогового кодекса в 2010 году, первый проект которого привел к публичным протестам компаний и бизнес-ассоциаций.

¹⁹⁹ Коррупция в Украине. Сравнительный анализ национальных обследований: 2007-2009, 2011 гг. Киев, 2011. Подготовлено Ассоциацией европейских исследований в сотрудничестве с Киевским международным институтом социологии в рамках финансируемого USAID проекта "Объединяемся во имя реформ (UNITER)", осуществляемого Pact Inc.-Украина. Доступно (на английском языке): http://uniter.org.ua/data/block/corruption_in_ukraine_2007-2009_2011_engl.pdf.

²⁰⁰ Украинский национальный отчет о конкурентоспособности, 2013 г., Фонд эффективного управления, стр. 41-43, доступен по адресу: www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2013_body_eng_web.pdf.

²⁰¹ Украинский национальный отчет о конкурентоспособности, 2013 г., Фонд эффективного управления, стр. 41-43, доступен по адресу: www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2013_body_eng_web.pdf.

Представитель налоговой администрации, опрошенный в ходе выездного визита, отметил, что администрация прекрасно осознает, что налоговая сфера - это область с высокими рисками коррупции. В 2012 г. налоговая администрация провела опрос предпринимателей и граждан о рисках, связанных с коррупцией. Также она провела свои собственные расследования по подозрениям в коррупции среди налоговых инспекций с привлечением внутренней службы безопасности и изучила судебную практику по налоговым спорам. В 2013 году налоговая администрация провела дополнительное исследование, опросив 54 представителей бизнеса с целью выявления основных рисков коррупции. Одним из результатов стало определение электронной системы НДС как одной из главных проблем для бизнеса. В 2014 году при налоговой администрации был создан новый общественный совет, объединяющий 154 членов. Тем не менее, бизнес-ассоциации, опрошенные в ходе выездного визита, отметили, что в целом общественные советы - это "эхо из прошлого", они не очень эффективны, так как в составе этих советов не достаточно представлен частный сектор, а государственные органы не обязаны принимать точку зрения общественных советов во внимание в процессе принятия решений.

Согласно отчету правительства за 2013 год Кабинет министров создал "горячую линию" по телефону и по электронной почте для получения жалоб от бизнеса (ps@kmu.gov.ua); подобная служба "горячих линий" есть и в Министерстве внутренних дел (skarga@mvsinfo.gov.ua) и в Государственной налоговой службе (gromada@sta.gov.ua), а также на региональном уровне. По данным правительства работает "интерактивный сервис" под названием "Пульс налоговой администрации", который, как предполагается, должен принимать жалобы и предложения бизнеса по налоговым и таможенным вопросам, в том числе сообщения о незаконных действиях сотрудников Министерства доходов и сборов. Тем не менее, НГО отметили, что эти коммуникационные каналы неэффективны: сообщения не могут быть анонимными, а люди, подающие жалобы, боятся репрессий и не верят в проведение эффективного расследования; также нет процедуры независимого рассмотрения такого сообщения.

Во время выездного визита несколько бизнес-ассоциаций подтвердили, что работа по борьбе с коррупцией, которую проводят бизнес-ассоциации, находится на подъеме, и подтвердили, что начался диалог с правительством. Американская торговая палата создала рабочую группу по борьбе с коррупцией и комплаенс-клуб, а также подписала Меморандум о бизнес-омбудсмене. Отраслевая ассоциация Федерация работодателей транспорта обсуждает проблемы в области регулирования воздушного транспорта, портов и железных дорог и возглавляет рабочую группу при Министерстве инфраструктуры.

В 2013 году, реагируя на растущее число жалоб от компаний о вымогательстве взяток со стороны правительства, ЕБРР инициировал подписание Меморандума о взаимопонимании с представителями бизнес-сектора. Меморандум был, в конце концов, подписан 12 мая 2014 Кабинетом Министров Украины, ЕБРР, ОЭСР, Американской торговой палатой в Украине, Европейской бизнес-ассоциацией, Федерацией работодателей Украины, Торгово-промышленной палатой Украины, Украинским союзом промышленников и предпринимателей. Меморандум включает в себя положения о введении института бизнес-омбудсмена, который будет посредником между органами государственной власти и бизнесом при решении споров и сообщениях об административных нарушениях, в том числе коррупции. Хотя в средствах массовой информации ведется активная дискуссия о потенциальных кандидатах на должность бизнес-омбудсмена, официальный процесс его подбора и назначения еще не состоялся. Тем временем в целях обеспечения прозрачности этого процесса Кабинет Министров принял постановление от 26 ноября 2014 о создании Совета бизнес-омбудсмена. Совет должен быть постоянным совещательным органом при Кабинете Министров. Он должен состоять из бизнес-омбудсмена и его / ее секретариата. Основными задачами Совета являются подготовка законопроекта о создании

института бизнес-омбудсмена, рассмотрение жалоб от бизнеса, предоставление консультаций и рекомендаций государственным органам по вопросам добропорядочности ведения бизнеса.

Бизнес-ассоциации, опрошенные в ходе визита в страну, отметили, что они поддержали идею создания института бизнес-омбудсмена в целом, но подчеркнули, что этот институт должен быть обеспечен достаточными полномочиями, чтобы преуспеть в борьбе с коррупцией. Такие полномочия могут включать в себя, например, право вето на определенные регуляторные нормы или решения, принимаемые государственной администрацией и подверженные коррупции, право обжаловать такие решения, право на получение конкретной информации от различных государственных органов.

Представитель Государственной службы Украины по вопросам регуляторной политики и развития предпринимательства во время визита в страну сообщил, что этот орган уже выполняет роль бизнес-омбудсмена в сфере лицензирования и разрешительной документации, а это уникальная роль "голоса компаний" в правительстве в этой области. Представители частного сектора, опрошенные мониторинговой группой, подтвердили, что нынешняя Госслужба действительно эффективно выполняет эту роль, и они не поддерживают запланированное подчинение службы Министерству экономики, поскольку им нужен отдельный и независимый орган, которому они могли бы адресовать свои опасения.

На момент подготовки данного доклада было слишком рано оценивать новый институт бизнес-омбудсмена, поскольку он еще не начал свою работу.

Дерегулирование

Должностные лица, опрошенные в ходе выездного визита, отметили, что на основе своего практического опыта видят самый высокий риск коррупции по причине зарегулированности в таких отраслях, как сельское хозяйство, охрана окружающей среды и строительство.

Для того, чтобы снизить потенциальные возможности коррупции в регулятивных процедурах, Украина приняла Закон № 1193 о сокращении разрешительных процедур и Закон № 143 об упорядочении процедур выдачи разрешительной и сертификационной документации. Еще один Закон о лицензировании находится в стадии подготовки, он будет нацелен на сокращение количества лицензируемых видов деятельности с 56 до 39. В декабре 2014 года был принят еще один закон в отношении органов, уполномоченных выдавать различные разрешения, который снял ограничение на выдачу таких разрешений только в Киеве и позволил местным центрам обслуживания выдавать разрешения, начиная с 2017 г. Были подготовлены поправки к Закону "О выдаче разрешений", направленные на рационализацию сроков, сборов и положений о едином окне; поправки будут представлены для рассмотрения новому правительству и представлены в парламент. Закон об ограничении государственного контроля также был разработан с целью снизить коррупционные риски. Должностные лица, опрошенные в ходе выездного визита, также отметили, что существует план дальнейшего сокращения количества документов, необходимых для получения разрешений, путем введения декларативного принципа.

Упрощение правил ведения бизнеса и содействие формированию свободного рынка включены в новую антикоррупционную стратегию Украины, принятую в октябре 2014 года. Тем не менее, пока отсутствует План действий по реализации этой стратегии, необходимо как можно быстрее разработать эффективные меры в этой области в сотрудничестве с представителями частного сектора.

Саморегулирование в частном секторе

В соответствии со статьей 13.3 Закона «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» (действует с июля 2011 года; будет заменен новым Законом о предотвращении коррупции с апреля 2015 года) государство содействует установлению правил профессиональной этики для отдельных видов деятельности путем разработки кодексов поведения предпринимателей, представителей соответствующих профессий. Один из практических примеров такой деятельности: Министерство юстиции поддержало разработку норм профессиональной этики нотариусов, в результате правила профессиональной этики нотариусов были утверждены приказом Министерства в марте 2013 года.

Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по выполнению Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины относительно ответственности юридических лиц», принятый 23 мая 2013, внес изменения, предусматривающие уголовные меры (штрафы, конфискацию имущества и ликвидацию юридического лица), которые должны применяться к юридическим лицам за преступления, совершенные в их интересах их представителями. Уголовные меры могут быть наложены судом на все предприятия, учреждения или организации за исключением органов государственной власти. Основанием для введения уголовных мер против юридических лиц будет совершение уполномоченным лицом юридического лица от имени и в интересах юридического лица коррупционных правонарушений, определенных в Уголовном кодексе.

Эти преступления считаются совершенными в интересах юридического лица, если они направлены на получение неоправданной выгоды или создание условий для получения такой выгоды, а также на уклонение от ответственности, предусмотренной законом. Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в сфере государственной антикоррупционной политики в связи с выполнением Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины» от мая 2014 г. дополнительно установил, что неверное выполнение уполномоченным лицом юридического лица функций по предупреждению коррупции может рассматриваться как основание для введения уголовных санкций против юридического лица.

В соответствии с новым Законом «О предотвращении коррупции», принятым в октябре 2014 г., юридические лица с государственной или коммунальной долей собственности или участвующие в государственных закупках должны разработать программы по борьбе с коррупцией и назначить сотрудников, ответственных за их выполнение. Согласно этому закону юридические лица, к которым были применены уголовные меры в связи с совершением коррупционных преступлений, будут перечислены в едином государственном реестре лиц, совершивших коррупционные преступления, и им будет запрещено участие в государственных закупках.

Новый Закон «О предотвращении коррупции» и положения по уголовным мерам, применяемым к юридическим лицам за совершение коррупционных правонарушений, могут иметь важную связь. Одним из оснований корпоративной ответственности является отсутствие контроля руководства компании и, в частности, неэффективное применение мер по предупреждению коррупции (статья 96³ Уголовного кодекса). Такие меры прописаны в Законе «О предотвращении коррупции» (см. выше). Хотя Уголовный кодекс явно не предусматривает защиту профилактических мер, предпринимаемых компанией, чтобы избежать и препятствовать коррупционным действиям, совершенным своими сотрудниками, он позволяет суду принимать во внимание при наложении санкции те меры, которые были приняты юридическим лицом для предотвращения нарушения (статья 96¹⁰ УК).

Упомянутое выше законодательство, если оно будет должным образом выполняться, даст мощный стимул частным и государственным предприятиям развивать антикоррупционную саморегуляцию,

а именно этические кодексы и программы по обеспечению их соблюдения. Правительству необходимо будет работать в тесном сотрудничестве с компаниями и бизнес-ассоциациями, чтобы повысить их осведомленность о новых законодательных положениях и оказывать им помощь в реализации законодательных требований.

Представители частного сектора, опрошенные во время выездного визита, также отмечали, что саморегулирование следует поощрять и выходя за рамки вопросов борьбы с коррупцией. В этом отношении они отметили, что существует необходимость в принятии закона о самоуправляющихся / саморегулирующихся организациях, который должен обеспечить таким организациям не только права, но и обязанности, что будет способствовать саморегуляции бизнеса.

Единая судебная и административная практика

Государственные служащие различных судов, опрошенные в ходе выездного визита, подтвердили, что единая судебная и административная практика является их целью, и уже был принят ряд мер для достижения этой цели. Примечательно, что Верховный Суд публикует все свои решения и на их основе разрабатывает руководящие принципы для других судов по решению конкретных вопросов. Высший административный суд также направляет письма, организует учебные мероприятия и дает разъяснения по различным вопросам, которые, однако, не являются обязательными к исполнению другими судами. Совет судей способствует развитию специализации судей, например, в сфере налоговых споров и споров с другими финансовыми органами, регистрации и приватизации. Существует также план внедрить институт опроса судей о новой практике для того, чтобы определить передовые подходы. Различные суды также организуют встречи судей, на которых обсуждаются конкретные вопросы, например были проведены встречи по вопросам налоговых и таможенных решений. Бизнес-ассоциации, опрошенные в ходе выездного визита, отметили, что Антимонопольный комитет Украины имеет крайне противоречивую практику применения штрафов и решений; они предположили, что Комитету следует разработать методику единообразного применения штрафов.

Что касается статистики судебных решений, в около 1/3 всех дел, рассматриваемых административными судами, представлен частный сектор. Около 70-80% дел, включающих обращения частных сторон против государственных органов, решаются судами положительно, но обычная практика состоит в том, что государственные органы обжалуют решения, принятые не в их пользу. Бизнес-ассоциации подчеркнули, что частной компании очень трудно выиграть в суде спор против государственного органа, если этот спор связан со штрафами или другими финансовыми вопросами.

Сообщения аудиторов о коррупции

Согласно украинскому законодательству, аудиторы обязаны информировать своих руководителей о потенциальном конфликте интересов, который может возникнуть в случае проведения аудита, но для них не предусмотрены какие-либо обязательства сообщать о своих подозрениях о коррупции, которые могут возникнуть во время проверки. Существует возможность, которая позволяет аудиторам информировать руководителей компаний, проходящих проверку, о таких подозрениях. По словам представителей частного сектора, опрошенных в ходе выездного визита, аудиторы сообщают руководителям компаний о коррупционных рисках, но руководители не реагируют на эту информацию. Раскрытие информации о возможных нарушениях за пределами компании будет рассматриваться как нарушение конфиденциальности со стороны аудитора. Чиновники, опрошенные в ходе выездного визита, подтвердили, что аудиторы в Украине не сообщают о нарушениях за пределами компании, поскольку они ценят своих клиентов.

Тем не менее, обязательства по предоставлению такой информации, как ожидается, будут введены в Украине в первой половине 2015 г. в рамках реализации Соглашения об ассоциации с ЕС. Введение этого отчетного обязательства потребует внесения поправок в Устав аудита. Также планируется разработать закон, который будет регулировать аудиторскую деятельность. В результате этого аудиторы будут обязаны сообщать о своих подозрениях в коррупции главе государственного надзорного органа. Министерство финансов выступает государственным надзорным органом по отношению к общественно значимым предприятиям (в Украине около 15000 таких предприятий), таким как публичные компании, банки, страховые и крупные государственные предприятия. Во время выездного визита Счетная палата выразила озабоченность по поводу роли Министерства финансов как государственного надзорного органа и предположила, что вместо этого необходимо создать новый и независимый государственный надзорный орган.

Государственные должностные лица, опрошенные в ходе выездного визита, отмечали, что Федерация бухгалтеров и аудиторов Украины является тем органом, который осуществляет контроль над деятельностью частных аудиторов, и что такие меры контроля должны быть в будущем усилены. Они также отметили, что сотрудничество с Федерацией было очень плодотворным: они приняли участие в разработке стандартов аудита и подготовке официального перевода Международных стандартов бухгалтерского учета и аудита, которые применяются к общественно значимым предприятиям.

Национальные стандарты аудита, которые были разработаны для предприятий, не являющихся общественно значимыми, и для государственного сектора, таких, как государственные учреждения, социальные фонды и малые предприятия, были разработаны специализированным Советом при Министерстве финансов. Государственные должностные лица, опрошенные в ходе выездного визита, не знали, применяются ли эти стандарты в ходе проверок таможенной и налоговой администрацией, и какой орган (внутренний аудит или Счетная палата) за это отвечает.

Представитель Министерства финансов, опрошенный в ходе выездного визита, отметил, что некоторые руководители ГП доверяют проведение аудита внешним аудиторам. По мнению чиновника министерства это "пустая трата денег", поскольку такие руководители часто не имеют знаний в области аудита или опыта работы с внешними аудиторами. В то же время, в соответствии с Соглашением об ассоциации с ЕС, государственные программы должны проходить проверки сертифицированными аудиторами, и это будет непросто, так как Министерство финансов не имеет таких аттестованных аудиторов среди своих сотрудников и будет не в состоянии позволить себе нанимать большие и хорошо известные компании "большой четверки".

Добропорядочность ведения бизнеса в антикоррупционной стратегии

Антикоррупционная стратегия на 2014-2017 гг. содержит раздел 6 по предупреждению коррупции в частном секторе. Этот раздел был разработан в ходе консультаций с частным сектором. Он определяет такие основные проблемы, как "слияние бизнеса и власти", незаконное лоббирование бизнес-интересов, сложные процедуры регулирования предпринимательской деятельности, коррупция в органах управления и в судебной системе. Этот раздел также содержит ряд мер по снижению коррупционных рисков для частного сектора, в том числе следующие:

- Упрощения правил ведения бизнеса и стимулирование конкуренции на свободном рынке,
- Предотвращение коррупции в сфере государственного управления и в судебной системе, правоохранительных и государственных контролирующих органах.

- Отстранение компаний, вовлеченных в коррупционные правонарушения, от доступа к государственным ресурсам, таким как государственные закупки, государственные займы, субсидии и налоговые льготы;
- Определение обязательств для внешних и внутренних аудиторов сообщать о коррупционных правонарушениях;
- Повышение осведомленности компаний о законодательных положениях об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений и обеспечение соблюдения этого закона на практике;
- Раскрытие бенефициарных владельцев компаний через Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей;
- Введение должности бизнес-омбудсмана, который будет представлять интересы бизнес-сообщества в отношениях с правительством;
- Разработка с участием представителей бизнеса стратегию поддержки выполнения антикоррупционных стандартов в частном секторе (рекомендации ОЭСР по лучшей практики в сфере внутреннего контроля, этики и обеспечения соблюдения законодательства, Бизнес-принципы Transparency International по борьбе с коррупцией) и способствовать развитию саморегулирования в частном секторе.
- Обеспечение доступа предпринимателей к необходимой информации, в частности об административных процедурах, правах и обязанностях предпринимателей.
- Проведение пилотных проектов по "пактам добропорядочности" в инфраструктурных проектах или других проектах, предусматривающих значительные бюджетные расходы, путем формирования трехстороннего (правительство - бизнес - общественность) механизма контроля над планированием и реализацией таких проектов.

Группа мониторинга оценила усилия Украины по разработке этого раздела о добропорядочности бизнеса, который представляет собой важное и амбициозное политическое обязательство. Его реализация потребует много усилий и ресурсов. Было бы важно с самого начала привлечь представителей частного сектора к усилиям по реализации, а также к мониторингу реализации.

Представители частного сектора, опрошенные во время выездного визита, подняли вопрос о коррупционных схемах, которые существуют в действующих или новых законах и нормативных документах. Они привели несколько примеров таких схем, представленных во вставке ниже, и предположили, что Антикоррупционная стратегия или План действий к ней должны включать целенаправленные усилия, направленные на устранение таких схем.

Выводы

Хотя некоторые меры и были приняты предыдущим правительством до 2014 года с целью начать диалог с бизнесом и улучшить бизнес-климат, большинство из этих мер были декоративными, и коррупция остается одним из основных рисков для компаний в Украине. Новая Антикоррупционная стратегия содержит раздел о добропорядочности в частном секторе, который был разработан совместно с представителями бизнеса. Его реализация будет настоящим вызовом, поэтому было бы важно привлекать частный сектор к его осуществлению и мониторингу. Создание института бизнес-омбудсмана также может обеспечить важный механизм диалога между государством и бизнесом; тем не менее, группа мониторинга была озабочена неясным процессом его создания. Введение ответственности юридических лиц за коррупцию, если она будет должным образом реализована, может стать мощным стимулом для саморегулирования в частном секторе.

Прогресс по-прежнему ограничен в сфере единой судебной и административной практики и обязательств по отчетности аудиторов, но ожидается, что дальнейшие реформы, связанные с Соглашением об ассоциации с ЕС и судебной реформой, будут способствовать реализации этих компонентов рекомендации.

Украина частично выполнила рекомендацию 3.9.

Вставка 1. Примеры коррупционных схем в Украине, влияющих на бизнес-сектор

1. В соответствии с Законом Украины "О защите экономической конкуренции" Антимонопольный комитет Украины имеет право накладывать на компании штрафы, рассчитываемые как доля от оборота компании. В качестве основы для исчисления штрафов АМКУ может использовать доходы всей группы компаний (т.е. общий доход) за предыдущий год. Например, антиконкурентные действия и злоупотребление доминирующим положением могут наказываться штрафом в размере до 10% от общего оборота, недобросовестная конкуренция, в том числе недобросовестная реклама, - до 5% от общего оборота, а отказ предоставить АМКУ информацию или предоставление неполной или ложной информации - до 1% от общего оборота. В Украине нет официальной методологии исчисления штрафов. В очень похожих случаях АМКУ накладывает совершенно разные санкции, и суммы штрафов могут быть очень высокими, до миллионов украинских гривен. На практике АМКУ использует свое право налагать огромные штрафы в качестве инструмента для ведения "переговоров" с компаниями. Таким образом, по словам представителей бизнеса, в большинстве случаев, когда АМКУ налагал штрафы на сумму в несколько миллионов, в результате переговоров штрафы АМКУ пересматривались, и их суммы значительно уменьшались якобы в обмен на незаконные выплаты сотрудникам АМКУ. Кроме того, должностные лица АМКУ использовали свои "карманные юридические фирмы", требуя оплаты огромных юридических издержек, как инструмент уменьшения штрафов.

2. Соглашение об ассоциации с ЕС включает такие экологические положения, как Директива по обращению с отходами, которые необходимо будет реализовать в течение ближайших 3-6 лет. По словам представителей гражданского общества и деловых кругов нынешняя система управления отходами в Украине не только не соответствует требованиям ЕС, но и содержит коррупционные схемы. Государственное предприятие "Украинские природные ресурсы" (УПР) является, по их словам, одной из таких схем. В то время как в соответствии с действующим законодательством Украины отечественные и зарубежные производители упаковки могут либо обеспечить сбор и переработку своей использованной упаковки самостоятельно или заключать соглашения с третьими сторонами, постановление Кабинета министров ограничило выбор таких третьих лиц только УПР. В частности, иностранные производители упаковки могут импортировать свою продукцию в Украину только, если они предоставят копию своего соглашения с УПР. Уже на протяжении многих лет упаковочные компании вынуждены заключать договора с УПР и платить за ее услуги, хотя на самом деле УПР не предоставляет никаких услуг и не собирает и не перерабатывает использованную упаковку. Такая монопольная ситуация без должного государственного контроля за деятельностью УПР позволяет УПР извлекать незаслуженные поступления от компаний для собственной выгоды. В 2009 г. компании по производству упаковки обратились в суд с жалобой на решение Кабинета министров, которое создало эту коррупционную схему. После длительных судебных разбирательств Государственная служба Украины по вопросам регуляторной политики и развития предпринимательства приостановила действие вышеупомянутого постановления Кабинета министров Украины в апреле 2014 года; но Киевский областной административный суд вернул его в действие в мае 2014 года, таким образом, поддержав эту коррупционную схему.

3. Транспортная отрасль представляет собой хороший пример того, как коррупция пронизывает все сферы, где государство осуществляет регулирование и контроль. Представители отрасли отметили следующие схемы, которые существовали на момент выездного визита: 1) в сфере общественного транспорта местные органы власти распределяют через конкурсы права на обслуживание различных маршрутов, и такие конкурсы можно выиграть только за счет коррупционного влияния, или их отдают компаниям, аффилированным с местными властями; 2) в сфере авиационных перевозок центральные органы власти ограничивают конкуренцию, запрещая вход иностранным компаниям и давая разрешения на обслуживание международных направлений только избранным украинским компаниям; 3) в морских портах Министерство экологии установило своими регуляторными документами чрезмерные требования к водному балласту судов, которые не могут быть выполнены, что способствует коррупции; 4) монополия Украинских железных дорог и ее непрозрачная практика закупок.

Новая рекомендация 3.9.

- *Решиительно внедрять положения раздела 6 Анतिकоррупционной стратегии 2014 г. по предупреждению коррупции в частном секторе.*
- *Обеспечить участие бизнеса в разработке Плана действий по реализации Анतिकоррупционной стратегии и в его реализации и мониторинге.*
- *Проводить дальнейшее упрощение правил ведения бизнеса с целью уменьшить возможности для коррупции и устранить коррупционные схемы, влияющие на бизнес.*
- *Рассмотреть возможность принятия правил лоббирования, в частности четких правил участия бизнеса в разработке и принятии законов и нормативных актов.*
- *Обеспечить то, чтобы бизнес имел возможность сообщать о случаях коррупции, не опасаясь преследования или других неблагоприятных последствий.*

Сводная таблица

	Новые рекомендации	Предыдущие рекомендации	Рейтинг по предыдущей рекомендации			
			Полностью	В основном	Частично	Не выполнено
Раздел I. Антикоррупционная политика						
Политическая воля и антикоррупционная политика	+	1.1.-1.2. Политическая воля, документы политики			+	
Исследования коррупции	+	1.3. Исследования коррупции				+
Участие общественности	+	1.4.-1.5. Участие общественности, повышение информированности и обучение		+		
Повышение информированности и обучение	+					
Координирующие органы	+	1.6. Координирующий орган			+	
Раздел II. Криминализация коррупции						
Составы преступлений и их элементы	+	2.1.-2.2. Составы преступлений и их элементы	+			
	+	2.1.-2.2.-bis Ответственность юридических лиц и отмывание денег		+		
Определение должностного лица		2.3. Определение должностного лица	+			
Санкции, конфискация	+	2.4.-2.5.-2.6. Санкции, конфискация и сроки давности, иммунитеты			+	
Иммуитеты, срок давности	+					
Международное сотрудничество, ВПП	+	2.7. Взаимная правовая помощь		+		
Применение, процедура	+	2.8. Правоприменение, толкование и процедуры	+			
Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы	+	2.9. Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы		+		
Раздел III. Предупреждение коррупции						
Добропорядочность на государственной службе	+ (Предыдущая рек. частично в силе)	3.2. Добропорядочность на государственной службе			+	
Прозрачность и ограничение дискреции	Предыдущая рек. в силе	3.3. Прозрачность и ограничение дискреции			+	
Государственный финансовый контроль и аудит	+	3.4. Государственный финансовый контроль и аудит			+	
Государственные закупки	+	3.5. Государственные закупки			+	
Доступ к информации	+	3.6. Доступ к информации		+		
Политическая коррупция	+	3.7. Финансирование партий			+	
Добропорядочность судебной власти	+	3.8. Добропорядочность судебной власти			+	
Частный сектор	+	3.9. Частный сектор			+	

Приложения

1. Отдельные законодательные акты Украины

Доступны только в английской версии отчета

2. Санкции за основные коррупционные преступления

Состав преступления (согласно УК)	До июля 2011	После поправок, внесенных Законом № 3207-VI (в силе с 1 июля 2011)	После поправок, внесенных Законом № 221-VII (в силе с 18 мая 2013)	После поправок, внесенных Законом № 1261-VII (в силе с 4 июня 2014)
Пассивное взяточничество государственного служебного лица – <i>Принятие предложения/обещания</i> (ст. 368)	<i>Не включено</i>	<i>Не включено</i>	- штраф (750-1,000 необлагаемых минимумов*), либо - исправительные работы (1-2 года).	- штраф (1,000-1,500 необлагаемых минимумов), либо - арест (3-6 месяцев), либо - лишение свободы (2-4 года), а также - лишение права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности (<3 года) а также - специальная конфискация.
Пассивное взяточничество государственного служебного лица – <i>Получение выгоды</i> (ст. 368)	- штраф (750-1,500 необлагаемых минимумов), либо - лишение свободы (2-5 года), а также - лишение права занимать определенные должности ИЛИ заниматься определенными видами деятельности (<3 года)	- штраф (500-750 необлагаемых минимумов), либо - исправительные работы (<1 год), либо - арест (<6 месяцев), а также - лишение права занимать определенные должности ИЛИ заниматься определенными видами деятельности (<3 года)	- штраф (1,000-1,500 необлагаемых минимумов), либо - арест (3-6 месяцев), либо - лишение свободы (2-4 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<3 года) а также - специальная конфискация.	- штраф (1,000-1,500 необлагаемых минимумов), либо - арест (3-6 месяцев), либо - лишение свободы (2-4 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<3 года) а также - специальная конфискация.
Активное взяточничество со стороны государственного служебного лица – <i>предложение или обещание</i> (ст. 369)	<i>Не включено</i>	<i>Включено только предложение:</i> - штраф (100-250 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (<2 года)	- штраф (250-500 необлагаемых минимумов), ИЛИ - Общественные работы (160-240 часов), либо - ограничение свободы (<2 года)	- штраф (500-750 необлагаемых минимумов), ИЛИ - ограничение свободы (2-4 года), либо - лишение свободы (2-4 года) а также - специальная конфискация.
Активное взяточничество со стороны государственного служебного лица – <i>Дача выгоды</i> (ст. 369)	- штраф (200-500 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (2-5 года)	- штраф (250-750 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (2-5 года)	<i>Включено только предложение:</i> - штраф (500-750 необлагаемых минимумов), либо	- штраф (500-750 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (2-4 года), либо

Состав преступления (согласно УК)	До июля 2011	После поправок, внесенных Законом № 3207-VI (в силе с 1 июля 2011)	После поправок, внесенных Законом № 221-VII (в силе с 18 мая 2013)	После поправок, внесенных Законом № 1261-VII (в силе с 4 июня 2014)
			- ограничение свободы (2-4 года), ИЛИ - лишение свободы (2-4 года), а также - специальная конфискация	- лишение свободы (2-4 года) а также - специальная конфискация.
Активное взяточничество в юридических лицах частного права – <i>Предложение, обещание или дача</i> (ст. 368 ³)	<i>Не включено</i>	<i>Включены только предложение и дача выгоды:</i> - штраф (100-250 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (<2 года)	<i>Включено только предложение:</i> - штраф (500-1,000 необлагаемых минимумов).	- штраф (150-400 необлагаемых минимумов), либо - Общественные работы (100-200 часов), либо - ограничение свободы (<2 года), либо - лишение свободы (<2 года) а также - специальная конфискация.
Пассивное взяточничество в юридических лицах частного права – <i>Принятие предложения или обещания, получение выгоды</i> (ст. 368 ³)	<i>Не включено</i>	<i>Включено только получение выгоды:</i> - штраф (500-1,000 необлагаемых минимумов), либо - ограничение свободы (<5 года), либо - лишение свободы (<3 года), а также - лишение права занимать определенные должности ИЛИ заниматься определенными видами деятельности (<2 года)	<i>Включено только получение выгоды:</i> - штраф (5,000-8,000 необлагаемых минимумов), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<2 года).	- штраф (500-750 необлагаемых минимумов), либо - исправительные работы (<2 года), либо - арест (<6 месяцев), либо - ограничение свободы (<3 года), либо - лишение свободы (<3 года), а также - лишение права занимать определенные должности либо заниматься определенными видами деятельности (<2 года) А ТАКЖЕ - специальная конфискация.

* “Необлагаемый минимум” – необлагаемый налогом минимальный доход граждан, равен 17 гривнам (примерно 0.85 евро/ 1.1 доллара на январь 2015 года)

3. Статистика коррупционных правонарушений

Уголовные дела, расследованные правоохранными органами с передачей обвинений в суд (2011-2014 гг.)

Преступление (Уголовный кодекс)	2011*	2012	2013	2014 (январь-ноябрь)
Получение взятки государственным должностным лицом (ст. 368)	502	1274	1072	1000
Предложение взятки государственным должностным лицом (ст. 369)	Нет данных	Нет данных	142	124
Получение и предложение взятки работником государственного предприятия или учреждения (ст. 354)	Нет данных	Нет данных	8	11
Злоупотребление властью со стороны государственного должностного лица (ст. 364)	326	479	247	160
Злоупотребление служебным положением юридического лица частного права (ст. 364-1)	5	41	17	14
Злоупотребление служебным положением лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 365-2)		6	1	1
Незаконное обогащение (ст. 368-2)	1	12	2	1
Получение и предложение взятки юридическими лицами частного права (ст. 368-3)	12	79	75	63
Получение и предложение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4)	8	16	12	11
Злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 369-2)	7	44	80	115
Хищение с использованием служебного положения (ст. 191, чч. 2-5)	126	270	410	493
Отмывание денег (ст. 209)	272	283	109	50 (январь-август)

* Данные по преступлениям, добавленным Законом № 3207-VI, предоставляются, начиная с июля 2011 года, когда поправки вступили в силу.

Источник: Статистика Генеральной прокуратуры.

Судебная статистика по рассмотрению дел о коррупции в суде (первая инстанция) в 2012-2013 гг.

Преступление (статья Уголовного кодекса)	Количество дел, ожидающих рассмотрения на начало отчетного периода		Дела, полученные в ходе отчетного периода		Количество обвиненных		Вынесенные приговоры		Осужденные	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Преступления в сфере служебной и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением государственных услуг, статьи 364-370 (всего), из них:	2857	2589	5484	648	10393	4515	2715	1319	3112	1617
- Злоупотребление служебным положением (ст. 364)	980	790	1410	165	3031	1285	752	356	817	379
- Получение взятки (ст. 368)	806	765	1260	185	2579	1288	967	505	1043	583
- Дача взятки (ст. 369)	36	41	152	12	220	68	101	27	105	27
- Провокация взятки (ст. 370)	4	0	4	0	14	0	3	0	4	0

Источник: Судебная статистика, Государственная судебная администрация, http://court.gov.ua/sudova_statystyka.

Санкции, примененные судами первой инстанции за коррупционные правонарушения в январе-июне 2014 г.

Преступление (статья Уголовного кодекса)	Количество осужденных	Вид санкции													Освобождены от наказания		
		Тюремное заключение сроком 1 год	Тюремное заключение сроком 1-2 года	Тюремное заключение сроком 2-3 года	Тюремное заключение сроком 3-5 лет	Тюремное заключение сроком 5-10 лет	Тюремное заключение сроком 10-15 лет	Тюремное заключение сроком 15-25 лет	Ограничение свободы	Арест	Исправительные работы	Общественные работы	Штраф (в качестве основного наказания)	Лишение права занимать должность	Конфискация	Условно-досрочно освобождение	Освобождение по амнистии
Получение взятки работниками государственного предприятия, учреждения, организации (ст. 354)	4											3				1	
Злоупотребление служебным положением (ст. 364)	93		1	1	11	3			2		2		6	13	56	6	5
Злоупотребление служебным положением служебным лицом юрлица частного права (ст. 364-1)	8											6			2		
Злоупотребление служебным положением лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 365-2)																	
Получение взятки (ст. 368, ч. 1)	14											12			1		1
Получение взятки (ст. 368, ч. 2)	120		3	1	7							57		12	51		1
Получение взятки (ст. 368, ч. 3)	41			1	2	2						2		6	34		
Получение взятки (ст. 368, ч. 4)	54				4	2						1		5	47		
Незаконное обогащение (ст. 368-2)	6											4			2		
Предложение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 1-2)	3											3					
Получение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 3-4)	16											12		3		4	
Предложение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, ч. 1)																	
Получение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, чч. 3-4)	6		1		1							2		1	2		
Предложение взятки (ст. 369, ч. 1)	8										2	5				1	

Предложение взятки (ст. 369, ч. 2)	25												15			9	1	
Предложение взятки (ст. 369, ч. 3)																		
Предложение взятки (ст. 369, ч. 4)	14	1	1	1	2										1	9		
Активное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, ч. 1)	3												3					
Пассивное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, чч. 2-3)	28												21			5	2	

Источник: Судебная статистика, Государственная судебная администрация, http://court.gov.ua/sudova_statystyka/fdhfgh/

Санкции, примененные судами первой инстанции за коррупционные правонарушения в 2013 г.

Преступление (статья Уголовного кодекса)	Количество осужденных	Вид санкции												Освобождены от наказания			
		Тюремное заключение сроком 1 год	Тюремное заключение сроком 1-2 года	Тюремное заключение сроком 2-3 года	Тюремное заключение сроком 3-5 лет	Тюремное заключение сроком 5-10 лет	Тюремное заключение сроком 10-15 лет	Тюремное заключение сроком 15-25 лет	Ограничение свободы	Арест	Исправительные работы	Общественные работы	Штраф (в качестве основного наказания)	Лишение права занимать должность	Конфискация	Условно-досрочное освобождение	Освобождение по амнистии
Получение взятки работниками государственного предприятия, учреждения, организации (ст. 354)	4									1		2			1		
Злоупотребление служебным положением (ст. 364)	317		2	7	20	9			5	2	5	14		20	240	2	11
Злоупотребление служебным положением служебным лицом юрлица частного права (ст. 364-1)	44		2	1	1							29			9		2
Злоупотребление служебным положением лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 365-2)	1				1												
Получение взятки (ст. 368, ч. 1)	48				1				2	1	2	40		13		1	1
Получение взятки (ст. 368, ч. 2)	267	1	5	4	8	4						126		78	117	1	
Получение взятки (ст. 368, ч. 3)	295	2		14	37	12			7			19		16	204		
Получение взятки (ст. 368, ч. 4)	121				6	7	2		1			8			97		
Незаконное обогащение (ст. 368-2)	16											11			4		
Предложение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 1-2)	2											2					
Получение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 3-4)	42				3				1			36		7			1
Предложение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, ч. 1)	3											3					
Получение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, чч. 3-4)	3														2		1

Предложение взятки (ст. 369, ч. 1)	14										3	9			1	1	
Предложение взятки (ст. 369, ч. 2)	42				1				2			27			12		
Предложение взятки (ст. 369, ч. 3)	3														3		
Предложение взятки (ст. 369, ч. 4)	21				3							1		1	17		
Активное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, ч. 1)	1											1					
Пассивное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, чч. 2-3)	26		1									16			9		

Источник: Судебная статистика, Государственная судебная администрация, http://court.gov.ua/sudova_statystyka/5533iopoioo/

Санкции, примененные судами первой инстанции за коррупционные правонарушения в 2012 г.

Преступление (статья Уголовного кодекса)	Количество осужденных	Вид санкции											Освобождены от наказания				
		Тюремное заключение сроком 1 год	Тюремное заключение сроком 1-2 года	Тюремное заключение сроком 2-3 года	Тюремное заключение сроком 3-5 лет	Тюремное заключение сроком 5-10 лет	Тюремное заключение сроком 10-15 лет	Тюремное заключение сроком 15-25 лет	Ограничение свободы	Арест	Исправительные работы	Общественные работы	Штраф (в качестве основного наказания)	Лишение права занимать должность	Конфискация	Условно-досрочно освобождение	Освобождение по амнистии
Получение взятки работниками государственного предприятия, учреждения, организации (ст. 354)	4											2			2		
Злоупотребление служебным положением (ст. 364)	543		6	14	48	11			17	5	11	53		39	347	15	16
Злоупотребление служебным положением служебным лицом юрлица частного права (ст. 364-1)	40		1	1		1						23			14		
Злоупотребление служебным положением лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 365-2)	2														2		
Получение взятки (ст. 368, ч. 1)	100			2	1				2	3	2	75		1	6	7	1
Получение взятки (ст. 368, ч. 2)	356	2	10	5	36	14			2			95		45	189	3	
Получение взятки (ст. 368, ч. 3)	246	3	2	6	42	14			8			13		37	157		
Получение взятки (ст. 368, ч. 4)																	
Незаконное обогащение (ст. 368-2)	14		1									9			4		
Предложение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 1-2)	1											1					
Получение взятки в частном секторе (ст. 368-3, чч. 3-4)	21								1			18		2	2		
Предложение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, ч. 1)																	
Получение взятки лицами, предоставляющими публичные услуги (ст. 368-4, чч. 3-4)	4											3			1		

Предложение взятки (ст. 369, ч. 1)	14								2				6			5		1
Предложение взятки (ст. 369, ч. 2)	45			1	1				1				23		2	18		1
Предложение взятки (ст. 369, ч. 3)	10				1										2	9		
Предложение взятки (ст. 369, ч. 4)	15			1	3										2	11		
Активное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, ч. 1)																		
Пассивное злоупотребление влиянием (ст. 369-2, чч. 2-3)																		

Источник: Судебная статистика, Государственная судебная администрация, http://court.gov.ua/sudova_statystyka/52013/

Административные санкции за коррупционные правонарушения (2012-2013 гг.; количество лиц, на которые суд наложил санкции)

Нарушение (ст. Кодекса об административных правонарушениях)	2012	2013	2014 (январь-ноябрь)
Нарушение ограничений на использование служебного положения (ст. 172-2)	1150	491	3
Предложение или предоставление незаконной выгоды (ст. 172-3)	109	19	-
Нарушение ограничений по совмещению и совмещению с другими видами деятельности (ст. 172-4)	207	197	127
Нарушение ограничений на прием подарков (ст. 172-5)	24	22	66
Нарушение требований финансового контроля (ст. 172-6)	330	749	921
Нарушение требований о сообщении о конфликте интересов (ст. 172-7)	83	182	635
Незаконное использование информации, которая стала известна в связи с исполнением служебных функций (ст. 172-8)	14	15	13
Непринятие мер по борьбе с коррупцией (ст. 172-9)	13	21	53