



Anti-Corruption Network for Transition Economies
OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
phone: (+33-1) 45249106, fax: (+33-1) 44306307
e-mail: Anti-Corruption.Network@oecd.org
URL: <http://www.anticorruptionnet.org>

**План действий в рамках Региональной Антикоррупционной инициативы с участием
Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызской Республики, Российской Федерации,
Таджикистана и Украины**

Украина

Обобщенная оценка и рекомендации

Приняты 21 января 2004 г.

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ИНСТИТУЦИОННАЯ БАЗА**Общая оценка**

Создание правовой системы борьбы с коррупцией началось в 1995 году, было продолжено в 1997 году, а с 1998 года осуществляется в рамках семилетней стратегии Президента – «Концепция борьбы с коррупцией на период 1998-2005 гг.». Правовая система для борьбы с коррупцией основывается на большом количестве законов и нормативно-правовых актов; в ряде случаев оценка действенности этих правовых актов и взаимосвязи между ними представляет определенную трудность, что отчасти объясняется их множественностью.

Надзор за исполнением этой антикоррупционной стратегией осуществляет Координационный Комитет по борьбе с коррупцией, подотчетный Президенту. Кроме того, существует Комитет по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией в Верховной Раде (парламенте). Каждое отраслевое министерство, наделенное полномочиями по осуществлению мер по борьбе с коррупцией, имеет соответствующие специализированные подразделения: в Министерстве внутренних дел – Отдел по борьбе с коррупцией Главного управления по борьбе с организованной преступностью МВД Украины; в Службе безопасности Украины – Главный Департамент по борьбе с коррупцией и организованной преступностью «К»; в Государственной налоговой администрации – Управление по борьбе с коррупцией и мерам безопасности Налоговой полиции. Государственная служба также выполняет функции, связанные с предупреждением коррупции среди государственных служащих. Недавно, в Украине было создано специализированное управление в составе Прокуратуры, которое занимается исключительно вопросами коррупции и организованной преступности.

Несмотря на то, что Украина имеет множество юридических документов и стратегических документов общего характера, их эффективная координация, реализация и исполнение остаются недостаточными. Сегодня принятие и исполнение антикоррупционных положений требует уделять больше внимания мерам предупреждения коррупции.

Общие рекомендации

В ближайшем будущем Украине следует проанализировать и рассмотреть ход реализации государственных мер по борьбе с коррупцией, которые содержатся в многочисленных юридических и стратегических документах. Такой критический и прозрачный анализ будет способствовать определению четких приоритетов, сосредоточению внимания на их реализации и мобилизации широкой общественной поддержки для осуществления антикоррупционных мер.

В рамках этой задачи Украине рекомендуется проанализировать и внести улучшения в существующую институциональную систему с целью упорядочения и укрепления процессов формирования политики и для осуществления координации независимого органа по борьбе с коррупцией, который отвечает за стратегические, аналитические, превентивные и координационные аспекты борьбы с коррупцией. Украине необходимо усилить меры пресечения в борьбе с коррупцией посредством укрепления межведомственного сотрудничества между следственными органами и органами правоприменения.

Необходимо укрепить и развить образцовые профессиональные свободные от коррупции ведомства, провести тщательные расследования и судебные преследования в отдельных, склонных к коррупции учреждениях, чтобы продемонстрировать возможность позитивного примера и оказать широкое позитивное влияние на общество.

Трудно бороться с коррупцией во всех государственных ведомствах одновременно. Поэтому необходимо определить ограниченное число государственных учреждений или секторов, где коррупция

имеет наибольшее распространение и особенно опасна. Необходимо пересмотреть и реформировать регулятивную и институциональную базу и текущую практику таких ведомств или отраслей, чтобы минимизировать факторы, благоприятствующие коррупции (например, посредством ограничения возможностей для произвольного принятия решений, которым способствуют пробелы в нормативных документах, усиления внутреннего контроля, введения предупредительных действий, найма новых служащих на основе прозрачных процедур и т. д.).

Конкретные рекомендации

1. На основе анализа реализации «Концепции борьбы с коррупцией на период 1998-2005 гг.», обновить общенациональную антикоррупционную стратегию, с учетом масштабов коррупции в обществе, ее особенности в конкретных государственных институтах - полиции, суде, сфере государственных закупок, таможенной и налоговой службах, системе образования и здравоохранения. Эта стратегия должна сосредоточиваться на реализации приоритетных пилотных проектов, предусматривающих предупредительные и репрессивные меры, в отдельных государственных институтах с высоким риском коррупции; эти проекты также должны предусматривать создание планов антикоррупционных действий. Стратегия должна предусматривать создание эффективных механизмов мониторинга и отчетности о коррупции.
2. На концептуальном уровне следует уделять больше внимания предотвращению коррупции, выявлению и устранению системных регулятивных или организационных пробелов, которые создают благоприятные условия для коррупции. Превентивные меры следует сосредоточить не только на кодексах этического поведения и аналогичных превентивных инструментах, но и на реформировании систем регулирования с целью сокращения возможностей для произвольного принятия решений государственными чиновниками, реализации модели «открытого правительства», включая в частности, улучшение прозрачности процедур принятия решений, обеспечение доступа к информации и участие общественности в деятельности государственных органов.
3. Усилить Антикоррупционный координационный комитет посредством гарантии высоких морально-этических норм его членов, среди которых должны быть представители соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоприменительных и прокурорских), а также представители Парламента и гражданского общества (например, НПО, представители академических кругов, уважаемые представители различных профессий и т.д.). Укрепить независимый статус Комитета, обеспечить более частую периодичность встреч Комитета (сейчас Комитет собирается два раза в году), усилить его кадровый потенциал для выполнения аналитических задач и предоставить ему достаточные ресурсы. Усовершенствовать статистический мониторинг и отчетность о коррупции и связанных с ней правонарушениях во всех сферах государственной службы, полиции, органах прокуратуры и судах, что позволит проводить сравнительный анализ среди этих ведомств - посредством введения механизмов строгой отчетности перед Комитетом на основе согласованных методов. Поддерживать укрепление связей, сотрудничества и обмена информацией между этим Комитетом и соответствующим парламентским комитетом.
4. Сосредоточить возможности правоприменительных органов в сфере борьбы с коррупцией, которые сегодня раздроблены, и создать оперативные специализированные антикоррупционные органы судебного преследования; рассмотреть возможность создания Специализированной антикоррупционной группы, обладающей специальными возможностями и уполномоченной выявлять, расследовать нарушения, связанные с коррупцией, и осуществлять преследование лиц, виновных в их совершении. Такая группа могла бы быть интегрированной, но структурно независимой или функционировать в качестве отдельной структуры существующего правоприменительного ведомства и/или

Прокуратуры. Кроме работы над конкретными важными делами о коррупции, одной из основных задач такой группы было бы укрепление межведомственного сотрудничества между правоприменительными органами, органами безопасности и финансового контроля в области расследования преступлений коррупции (например, посредством принятия четких правил отчетности, обмена информацией, и работы «одной командой» при расследовании сложных дел и т.д.). Обеспечить надлежащую интеграцию правоохранительных органов регионального и местного уровней в систему антикоррупционных органов.

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Общая оценка и рекомендации

Украина криминализовала в своем Криминальном кодексе активную (Статья 369) и пассивную (Статья 368) коррупцию в государственном секторе. Кроме того, Закон о борьбе с коррупцией предусматривает широкую административную ответственность государственных служащих.

Несмотря на то, что для реального толкования и практической реализации этих правовых текстов необходимо больше информации, представляется, что существуют возможности для усовершенствований, которые бы привели вышеупомянутые криминальные преступления в соответствие с международными стандартами (таких как Конвенция о Коррупции ООН, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций), и которые бы, в частности, обеспечили взаимодополняемость и гармонизацию соответствующих определений преступлений между административной ответственностью согласно Закону о борьбе с коррупцией и Криминальным кодексом.

Конкретные рекомендации

5. *Гармонизировать и прояснить взаимосвязи между нарушениями, определенными в Уголовном Кодексе и Законе о борьбе с коррупцией.*
6. *Дополнить вменение в вину (инкриминирование) активного и пассивного взяточничества в Криминальном кодексе в соответствии с международными стандартами. В частности, следует уточнить элементы взяточничества через посредство третьего лица, разграничить правонарушения, связанное с предложением взятки/ходатайством и вымогательством взятки, криминализовать «торговлю влиянием». Рассмотреть возможность увеличения меры наказания за активное и пассивное взяточничество, а также исковой давности уголовного преследования за преступления коррупции.*
7. *Гармонизировать понятие «должностного лица» в Криминальном кодексе и Законе о борьбе с коррупцией таким образом, чтобы это определение распространялось на всех государственных служащих или лиц, которые выполняют служебные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая органы местного самоуправления, а также лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.*
8. *Обеспечить криминализацию подкупа должностных лиц правительств иностранных государств или международных организаций посредством расширения определения «должностного лица» или путем включения отдельных положений об уголовных преступлениях в Криминальный кодекс.*
9. *Внести предложение, с целью дополнить Криминальный кодекс гарантией обязательного применения меры конфискации доходов ко всем преступлениям коррупции и преступлениям, связанным с коррупцией. Гарантировать, что режим конфискации будет позволять*

конфискацию доходов от коррупции или имущества, стоимость которого будет соответствовать размеру указанных доходов от коррупции, или применению сравнимых финансовых санкций. Рассмотреть временные меры, чтобы повысить эффективность и оперативность процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.

10. Ввести предложение по криминализации недонесения о фактах возможной коррупции должностных лиц, если в результате расследования можно доказать, что коррупция фактически имела место и что лица, не сообщившие о ней, были о ней полностью осведомлены.
11. Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый Конституцией некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и преследования актов взяточничества. Конкретизировать правила отмены иммунитета от уголовного преследования и рассмотреть возможность отмены предусмотренного законом требования разрешения отмены иммунитета в случаях, когда лицо поймано на месте преступления.
12. Признавая, что ответственность юридических лиц за деяния коррупции является международным стандартом в соответствии со всеми международными юридическими инструментами по борьбе с коррупцией, Украине, при поддержке международных организаций, которые обладают опытом в области реализации концепции ответственности юридических лиц (как Совет Европы и ОЭСР), необходимо рассмотреть возможность введения в свою законодательную систему эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.
13. Содействовать обеспечению эффективной международной юридической взаимопомощи при расследовании и преследовании и коррупционных дел.

III. ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Общее замечание

Информация, предоставленная по этой теме, изначально была недостаточна для комплексной оценки. Поэтому можно дать лишь ряд конкретных рекомендаций по отдельным разделам. Украине рекомендуется в дальнейшем создать и разработать эти разделы для второй обзорной встречи, с целью публикации отчета, содержащего полную информацию.

Конкретные рекомендации:

14. Поддерживать дальнейшие действия Главного управления государственной службы по проведению общего обучения по вопросам борьбы с коррупцией для государственных служащих; разработать и провести специальное обучение по вопросам борьбы с коррупцией и этики, в частности для тех государственных служащих, которые работают в сферах высокого риска коррупции. Обучение по месту работы должно быть, в первую очередь, сосредоточено на оперативных и процедурных вопросах, а не на академических дипломах, то есть на повседневных служебных обязанностях, включая этические нормы.
15. Усовершенствовать систему обязательного раскрытия сведений об активах для высших государственных служащих всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной), а также законодательство о конфликте интересов, которые должны распространяться на членов парламента и быть доступны для общественности. Обеспечить, чтобы контроль за исполнением этих норм был поручен независимому

- ведомству, возможно, подчиненному Антиторрупционному комитету. Одновременно рассмотреть и конкретизировать положение Закона о борьбе с коррупцией о получении подарков.
16. Обновить и обнародовать Кодекс поведения или другие аналогичные правила поведения государственных служащих. Подготовить и повсеместно распространить комплексные практические руководства для государственных служащих о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции.
 17. Принять меры по защите работников государственных учреждений и прочих юридических организаций от дисциплинарных взысканий и притеснений в случае обоснованных сообщения ими о подозрительной практике в своих ведомствах правоприменительным органам или органам прокуратуры посредством принятия законодательства или нормативных документов о защите свидетелей или «лиц, сообщающих о фактах нарушений» и проведения общественной (или внутренней) кампании с целью информирования государственных служащих об этих мерах.
 18. Усовершенствовать систему внутренних расследований в случае возникновения подозрений в совершении преступлений коррупции или получения сообщения об этих преступлениях. Необходимо создать отдельное независимое ведомство, возможно, в общей системе государственной службы, отвечающее за расследования жалоб о коррупции. Дисциплинарное производство необходимо проводить в соответствии с международными стандартами и предоставить возможность обвиняемому защитить себя; санкции, определенные в результате процесса, который представляется справедливым, а не обусловленным политическими мотивами, будут более эффективным средством сдерживания коррупции.
 19. Проанализировать и внести улучшения в существующие нормативные документы, регулирующие государственные закупки, для целесообразного ограничения произвольности в принятии решений должностными лицами закупочных организаций по процедурам отбора. Гарантировать, что критерии соответствия для участия в государственных закупках и процессах приватизации будут включать отсутствие судимости за преступления коррупции. При условии обеспечения юридической защиты честной конкуренции, рассмотреть возможность создания и ведения базы данных компаний, которые были осуждены за коррупцию в системе государственных закупок в Украине или за рубежом, в рамках поддержки упомянутых ограничительных критериев.
 20. Пересмотреть нормативно-правовую систему налогообложения на предмет сокращения стимулов к уклонению от налогов и сократить возможности для принятия произвольных решений должностными лицами налоговых органов. Гарантировать, что полномочия, требуемые для поддержания эффективной налоговой и таможенной администрации, будут в должной мере уважать права граждан.
 21. Укрепить сотрудничество с гражданским обществом в сфере борьбы с явлениями коррупции, включая укрепление связей с университетскими программами, различными НПО и деловыми кругами в вопросах борьбы с коррупцией и этики для усиления мониторинга в гражданском обществе и расширения возможностей обучения и проведения исследований в этой области.
 22. В сфере доступа к информации и «открытого правительства» рассмотреть возможность создания независимой службы Уполномоченного по информационным вопросам для получения жалоб согласно Закону об информации, проведения расследований и подготовки отчетов и рекомендаций. Рассмотреть возможность принятия Закона об участии общественности, который даст гражданам возможность использовать информацию для оказания влияния на решения правительства. Рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство о клевете и диффамации, расширив сферу журналистских расследований.

23. В сфере отмывания средств, полученных незаконным путем, продолжить выполнение рекомендаций Рабочей группы по финансовым мерам (FATF) и MONEYVAL.
24. Обеспечить, чтобы компетентные органы, которые проводят расследования и осуществляют судебное преследование преступлений коррупции, имели в своем распоряжении необходимый опыт в области финансовых вопросов (либо за счет найма финансовых экспертов и аудиторов, либо за счет обеспечения полного сотрудничества соответствующих экспертов в других государственных ведомствах).