

ACN

**Мережа боротьби проти корупції для країн
Східної Європи та Центральної Азії**

Антикорупційний відділ
Директорат з питань фінансів та підприємництва
Організація економічного співробітництва та розвитку
(ОЕСР)
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 1 45249106; Факс: +33 1 44 306307
Ел. пошта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

Стамбульський план дій з боротьби проти корупції

для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизської Республіки,
Російської Федерації, Таджикистану та України

УКРАЇНА

УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

Схвалено 21 січня 2004 року

I. Національні антикорупційні інституції

Загальна оцінка

Розвиток законодавства щодо боротьби проти корупції розпочався в 1995 році, продовжився в 1997 році, а з 1998 року визначався семирічною Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, що була схвалена Президентом. Нормативне регулювання боротьби проти корупції ґрунтується на значній кількості законів та підзаконних актів; ефективність та узгодженість цих актів часто складно оцінити, зокрема через їхню надмірну кількість.

Виконання антикорупційної стратегії контролюється Координаційним комітетом з питань боротьби проти корупції при Президентові України. Існує також Комітет Верховної Ради з питань боротьби проти організованої злочинності та корупції. Кожен з органів, що має повноваження з боротьби проти корупції, має відповідні спеціалізовані підрозділи: у Міністерстві внутрішніх справ України – відділ боротьби з корупцією Головного управління боротьби з організованою злочинністю МВС; у Службі безпеки України – Головне управління боротьби з корупцією (управління «К»); у Державній податковій адміністрації - Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби. Управління державної служби також має повноваження із запобігання корупції серед державних службовців.

Хоча в Україні наявне широке коло юридичних інструментів та стратегічних документів, ефективна координація, реалізація та правоохоронна діяльність залишаються неефективними. Схвалення та реалізація антикорупційних положень повинні спрямовуватися більше на запобігання.

Загальні рекомендації

У ближчому майбутньому країна повинна проаналізувати та оцінити прогрес, досягнутий у реалізації національної антикорупційної політики, що зараз визначена в багатьох юридичних та політичних документах. Такий прозорий та критичний аналіз допоможе визначити чіткі пріоритети, зосередитися на їх реалізації та здобути широку суспільну підтримку антикорупційних заходів.

У ході цієї роботи, Україні рекомендується зробити аналіз та покращити існуючий інституційний механізм з тим, щоб посилити спроможність незалежного антикорупційного органу, що відповідає за стратегічні, аналітичні, превентивні та координаційні завдання боротьби проти корупції. Україні слід сконцентрувати репресивні заходи проти корупції та покращити міжвідомчу співпрацю між правоохоронними органами.

Відбудова та зміцнення показових професійних і некорупційних органів, а також проведення активних розслідувань і кримінального переслідування в окремих інституціях, що вражені корупцією, є необхідним для того, щоб довести можливість позитивних прикладів та досягнути ширшого впливу на суспільство.

Важко боротися проти корупції в усіх державних органах одночасно. Тому необхідно визначити окремі державні інституції або сектори, де корупція є найпоширенішою та особливо шкідливою. Слід переглянути й реформувати

нормативне регулювання, інституційну побудову та практику діяльності таких органів або секторів з тим, щоб мінімізувати чинники, які сприяють корупції (наприклад, обмеживши дискреційні повноваження, що обумовлені прогалинами в нормативному регулюванні, посиливши внутрішній контроль, запровадивши запобіжні заходи, найнявши нових службовців на підставі прозорих процедур тощо).

Конкретні рекомендації

1. На підставі аналізу реалізації Антикорупційної концепції на 1998-2005 роки оновити національну стратегію боротьби проти корупції, урахувавши обсяг корупції в суспільстві та корупційні схеми в окремих інституціях, таких як поліція, судова влада, державні закупівлі, податкова та митна служби, освіта, охорона здоров'я. Стратегія повинна зосереджуватися на впровадженні пріоритетних пілотних проектів з превентивними та репресивними елементами у вибраних державних інституціях з високим ризиком корупції, у тому числі на розробленні антикорупційних планів дій. Стратегія повинна передбачати ефективні механізми моніторингу та звітування.
2. На концептуальному рівні більше уваги слід приділяти запобіганню корупції та визначенню й усуненню системних нормативних або регулятивних прогалин, що зумовлюють обставини, які сприяють корупції. Запобіжні заходи повинні зосереджуватися не лише на кодексах етики та схожих превентивних механізмах, але й на реформуванні нормативних положень з тим, щоб зменшити дискреційні повноваження державних службовців, на заходах із створення «відкритого уряду», таких як прозорість процедур прийняття рішень, доступ до інформації та залучення громадськості.
3. Зміцнити Координаційний комітет з питань боротьби проти корупції, забезпечивши високі моральні та етичні якості його членів, серед яких повинні бути представники відповідних органів виконавчої влади (адміністративних, фінансових, правоохоронних органів), а також парламенту й громадянського суспільства (наприклад, громадських організацій, наукових установ, експертів тощо). Зміцнити незалежний статус комітету, забезпечити більшу частоту його засідань (наразі засідання проходять двічі на рік), посилити апарат комітету для виконання аналітичних функцій, а також забезпечити його належними ресурсами. Покращити статистичний моніторинг та звітування про корупцію і пов'язані з корупцією правопорушення в усіх сферах державної служби, поліції, прокуратурі та судах, що дозволить проведення порівняння між інституціями – шляхом запровадження суворих механізмів звітування Комітету на підставі гармонізованої методології. Заохотити міцніші зв'язки, співпрацю та обмін інформацією між Координаційним комітетом та парламентським Комітетом з питань боротьби проти корупції.
4. Сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби проти корупції, які наразі фрагментовані; створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби; розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що буде спеціалізуватися та матиме

повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом в рамках існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над важливими корупційними справами, одним з головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо). Забезпечити, щоб правоохоронні органи на субнаціональному рівні (обласні та місцеві) були належним чином інтегровані.

II. Законодавство та криміналізація корупції

Загальна оцінка та рекомендації

Україна криміналізувала в Кримінальному кодексі активне (стаття 369) та пасивне (стаття 369) хабарництво в публічному секторі.

Хоча потрібна більша інформація щодо реального тлумачення та застосування зазначених положень, видається, що існує місце для покращення з метою приведення положень кримінального законодавства у відповідність з міжнародними стандартами (такими як Кримінальна конвенція Ради Європи про корупцію, Конвенція ООН проти корупції та Конвенція ОЕСР про боротьбу проти підкупу іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях). При цьому слід, зокрема, забезпечити узгодження відповідних правопорушень, передбачених Законом про боротьбу з корупцією (адміністративна відповідальність) та Кримінальним кодексом.

Конкретні рекомендації

5. Гармонізувати та визначити зв'язок між порушеннями, передбаченими Кримінальним кодексом та Законом про боротьбу з корупцією.
6. Змінити визначення злочинів активного та пасивного хабарництва в Кримінальному кодексі для забезпечення відповідності міжнародним стандартам. Зокрема, криміналізувати хабарництво через посередника; розмежувати порушення пропозиції/прохання та вимагання хабара; криміналізувати зловживання (торгівлю) впливом. Розглянути питання посилення відповідальності за активне та пасивне хабарництво, а також збільшити строк давності для корупційних правопорушень.
7. Гармонізувати визначення терміна «службовець» в Кримінальному кодексі та Законі про боротьбу з корупцією, забезпечивши, щоб це визначення охоплювало всіх публічних службовців або осіб, які виконують службові функції в будь-яких органах виконавчої, законодавчої та судової влади держави, місцевого самоврядування, а також службовців, що представляють інтереси держави в комерційних акціонерних товариствах або в радах компаній.

8. Забезпечити криміналізацію підкупу службових осіб іноземних держав чи міжнародних організацій шляхом або розширення визначення терміна «службовець», або введення окремого складу злочину в Кримінальний кодекс.
9. Внести пропозицію про зміни до Кримінального кодексу для забезпечення обов'язкового застосування заходу конфіскації отриманого від злочину майна до всіх корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Забезпечити, щоб режим конфіскації дозволяв конфіскацію доходів від корупції або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів, або еквівалентні фінансові санкції. Переглянути запобіжні заходи таким чином, щоб забезпечити ефективність і дієвість процедури ідентифікації та арешту доходів від корупції під час кримінального розслідування та переслідування.
10. Внести пропозицію про криміналізацію неповідомлення про випадки можливої корупції публічних службовців, якщо в результат розслідування буде доведено, що порушення було вчинено, а той, хто не повідомив, знав про нього.
11. Забезпечити, щоб імунітети, надані Конституцією певним посадовим особам, не перешкоджали розслідуванню та переслідуванню корупційних діянь. Визначити процедури зняття недоторканності під час кримінального провадження та розглянути скасування вимоги надання дозволу на зняття недоторканності у випадку, якщо особа затримана на місці злочину.
12. Визнаючи, що відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення є міжнародним стандартом, включеним до всіх міжнародних інструментів з питань корупції, Україні, за допомогою організацій, що мають досвід впровадження концепції відповідальності юридичних осіб (такі як ОЕСР та Рада Європи), слід розглянути, яким чином запровадити у свою правову систему ефективну та переконливу відповідальність юридичних осіб за корупцію.
13. Вжити заходів для забезпечення ефективної міжнародної взаємної правової допомоги у розслідуванні та переслідуванні корупційних справ.

III. Прозорість державної служби

Загальний коментар

Інформація, надана Україною на цю тему, була недостатньою для проведення комплексної оцінки. Тому можна зробити лише декілька конкретних рекомендацій з відповідних розділів. Україні рекомендується підготувати додаткову інформацію за цими розділами для другої оцінювальної зустрічі з метою оприлюднення звіту з повнішою інформацією.

Конкретні рекомендації

14. Підтримати подальшу діяльність Головного управління державної служби з проведення навчання з антикорупційних питань для публічних службовців; зокрема, розробити та впровадити спеціальні тренінги з питань корупції та етики, особливо для тих службовців, що працюють у сферах з корупційними ризиками. Підвищення кваліфікації повинно зосереджуватися на оперативних та процедурних, а не наукових, теоретичних питаннях, наприклад, щоденних робочих обов'язках, у тому числі етичних стандартах.
15. Покращити механізм обов'язкового декларування майна вищими посадовими особами усіх гілок влади (виконавчої, законодавчої та судової), а також прийняти законодавство про конфлікт інтересів, що поширюватиметься на членів парламенту та буде відкритим для громадськості. Передбачити, що реалізація цих положень покладатиметься на незалежний орган, можливо підпорядкований Антикорупційному Комітету парламенту. Також переглянути та уточнити положення Закону про боротьбу з корупцією стосовно отримання подарунків.
16. Оновити та розповсюдити Кодекс поведінки або інші схожі правила для публічних службовців. Підготувати та широко розповсюдити комплексний практичний посібник для публічних службовців з питань корупції, конфлікту інтересів, етичних стандартів, санкцій та повідомлення про корупцію.
17. Схвалити заходи для захисту співробітників державних інституцій та інших юридичних осіб проти дисциплінарних санкцій і переслідування у випадку, коли такі особи доповідають обґрунтовані підозри про неправомірну діяльність за місцем їхньої роботи правоохоронним органам – прийнявши законодавство або підзаконні акти про захист інформаторів (осіб, які повідомляють про порушення) та розпочати публічну (або внутрішню) кампанію для покращення поінформованості про такі заходи серед державних службовців.
18. Покращити систему внутрішніх розслідувань у випадку підозр або повідомлень про корупцію. Слід створити окремий, незалежний орган, можливо в рамках державної служби, для проведення розслідувань та отримання скарг про корупцію. Дисциплінарне провадження має здійснюватися відповідно до міжнародних стандартів та надавати обвинуваченому можливість захисту. Санкції, застосовані в результаті справедливого та не мотивованого політично процесу, будуть ефективнішими у недопущенні корупції.
19. Проаналізувати та запровадити зміни до існуючого регулювання державних закупівель з тим, щоб обмежити дискрецію відповідних службовців у процесі відбору постачальників. Забезпечити, щоб критерії допуску до подання пропозицій під час державних закупівель або в процесі приватизації включали відсутність засудження за корупцію. За умови юридичного захисту конкуренції, розглянути питання створення та ведення бази даних компаній, які було притягнуто до відповідальності за

корупційні дії в Україні чи закордоном, з метою підтримки згаданого критерію допуску.

20. Переглянути нормативні положення щодо оподаткування з метою зменшення стимулів до ухилення від сплати податків, а також обмежити дискреційні повноваження податкових службовців. Забезпечити, щоб повноваження, необхідні для ефективного адміністрування податків та митних платежів, були збалансовані стосовно прав громадян, та забезпечити відсутність зловживань.
21. Покращити співпрацю з громадянським суспільством у боротьбі проти явища корупції, у тому числі активніше співпрацюючи з університетами та громадськими організаціями, діловою спільнотою з тим, щоб посилити суспільний контроль та заохотити навчання і дослідницьку діяльність у цій сфері.
22. У сфері доступу до інформації та відкритого урядування, розглянути створення незалежної служби Уповноваженого з питань інформації для розгляду скарг відповідно до Закону про інформацію, проведення розслідувань та підготовки звітів і рекомендацій. Розглянути питання прийняття Закону про залучення громадськості, що надасть громадянам можливість використовувати інформацію для впливу на рішення державних органів. Розглянути питання перегляду законодавства про наклеп для розширення можливостей журналістської діяльності.
23. У сфері відмивання грошей, забезпечити виконання рекомендацій FATF та MONEYVAL.
24. Забезпечити, щоб уповноважені органи, які проводять розслідування та переслідування корупційних правопорушень, мали у своєму розпорядженні необхідну фінансову підготовку (або шляхом найму експертів з питань фінансів та аудиту, або забезпечивши повну співпрацю відповідних експертів в інших державних органах).