



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой  
Директорат ОЭСР по финансам и предпринимательству  
2, rue André Pascal  
F-75775 Paris Cedex 16 (France)  
Тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307  
Эл. почта: [Anti-Corruption.Network@oecd.org](mailto:Anti-Corruption.Network@oecd.org)  
<http://www.anticorruptionnet.org>

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для  
Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана,  
Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

**УКРАИНА**

**ДОКЛАД О РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ  
ОКТАБРЯ 2005 Г.**

Данный доклад включает две основные части: доклад, подготовленный правительством Армении, о национальных мерах по выполнению рекомендаций, реализованных после последнего отчета в декабре 2004 г., и резюме экспертной оценки, представленной г-ном Денисом Хокинзом, Американская ассоциация юристов, и г-ном Эльнуром Мусаевым, Азербайджан, и дискуссии, которая прошла на встрече Стамбульского плана действий в 20-21 октября 2005 г., в Париже, Франция.

За дополнительной информацией обращайтесь к г-же Ольге Савран, Секретариат Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, тел.: + 33 145241381, факс: + 33 1 44306307, e-mail: [Olga.Savran@oecd.org](mailto:Olga.Savran@oecd.org).



## I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

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.

### Национальные действия по реализации:

Министерством юстиции разработана Концепция борьбы (пополнения) с коррупцией «На пути к добросовестности». Концепция согласована со всеми заинтересованными органами государственной власти Украины, отработана в Секретариате Кабинета Министров Украины и после перевизирования с новыми членами Правительства будет повторно внесена на рассмотрение Кабинета Министров Украины.

Концепция разработана на основе исследования положения дел в сфере борьбы с коррупцией в Украине, проведенной совместно Министерством юстиции Украины с Институтом прикладных гуманитарных исследований (руководитель – профессор, доктор юридических наук - М.В.Буроменский).

Целью документа есть определение коррупционных рисков во всех государственных институциях и основных первоочередных действий государства в партнерстве с неправительственным сектором, направленных на существенное снижение уровня коррупции на протяжении полутора-двух лет. Утверждение Концепции предполагает разработку Плана действий с определением конкретных мер, сроков их реализации, органов-исполнителей.

После реализации Концепции и Плана действий, на основе Концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 г.г. планируется разработка дальнейшей Стратегии борьбы с коррупцией на более длительный период.

Мониторинг исполнения Концепции и Плана действий планируется возложить на Совет национальной безопасности и обороны Украины.

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.

### Национальные действия по реализации:

Основопологающими идеями новой Концепции и нового проекта базового Закона Украины «О предупреждении и противодействии коррупции в Украине» есть переход от идеологии борьбы с коррупцией к идеям предупреждения коррупции – усилении антикоррупционных предупредительных механизмов.

Концепция уделяет особое внимание вопросам реформирования государственной службы, разрешения конфликта интересов, подотчетности государственных служащих, прозрачности административных решений, ликвидации коррупционных рисков при принятии управленческих решений, проблемам административных процедур.

Отдельный раздел проекта Концепции посвящен повышению роли гражданского общества и средств массовой информации в сфере предупреждения с коррупции.

Также Министерством юстиции разработан и готовится к внесению на рассмотрение Кабинета Министров проект Кодекса поведения лиц, уполномоченного на выполнение функций государства. Кодекс будет устанавливать этические стандарты для государственных служащих и иных лиц, на которых возложены публичные функции, предлагает варианты решения вопросов конфликта интересов. Проект Кодекса обговорен в широком кругу общественности, в т.ч. на региональном уровне и вскоре планируется подать на рассмотрение Правительства.

Реализация модели «открытого правительства». Премьер-министр Украины Ю. Ехануров на первой пресс-конференции в этом качестве, сообщил, что намерен наладить систему информирования общественности о деятельности Кабинета Министров Украины, наполнить принцип прозрачности работы правительства конкретным содержанием. Премьер-министр намерен обеспечить присутствие представителей общественности на заседаниях правительственных комитетов, обязательное комментирование решений принятых на их заседаниях. Однако, заседания Кабинета Министров, будут проводиться в закрытом режиме, во избежание политических спекуляций. Должен быть разработан график ежедневной подачи новостей информационным агентствам для всех средств массовой информации, и обнародование в СМИ недельного плана заседаний правительства и комитетов.

Попыткой создания инструмента, способствующему устранению регулятивных или организационных пробелов, способствующих распространению коррупции, является разработка проекта Закона Украины «О криминологической экспертизе проектов нормативно-правовых актов». Этот проект разработан Министерством юстиции совместно с Академией правовых наук Украины. Основная цель – создание правовых и организационных основ внедрения в Украине криминологической экспертизы нормативно-правовых актов для выявления и предупреждения нормативного закрепления положений, которые могут усиливать действие причин и условий, способствующих совершению правонарушений, в том числе, коррупционных действий. С 4 июля 2005 года проект (№7755) находится на рассмотрении в Верховной Раде Украины.

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.

Национальные действия по реализации:

Указом Президента Украины от 08.02.2005 № 208 функции Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью переданы Совету национальной безопасности и обороны Украины. Это свидетельство того, что масштабы коррупции в Украине представляют угрозу национальной безопасности страны, являются тормозом общественного и экономического развития. В Совет национальной безопасности, возглавляемый Президентом Украины, входят руководители законодательной и судебной ветвей власти, Генеральный прокурор, руководители правоохранительных органов. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета осуществляет Аппарат Совета национальной безопасности и обороны. При Совете действуют научно-исследовательские институты и совещательные органы - Межведомственные комиссии по различным направлениям. С целью принятия необходимых решений и улучшения координации действий правоохранительных органов Президент Украины 23 сентября 2005 года поручил создать рабочую группу для выработки концепции создания и деятельности Межведомственной комиссии по вопросам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. В настоящее время утверждается персональный состав такой группы. Предполагается, что эта Межведомственная комиссия будет органом принятия решений в периоды между заседаниями Совета безопасности.

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.

Национальные действия по реализации:

В Украине продолжается реформирование правоохранительных органов. В этой связи при Совете национальной безопасности и обороны Украины создана Межведомственная рабочая группа, которой подготовлена Концепция реформирования правоохранительных органов, утвержденная на заседании Совета 6 сентября 2005 года. Согласно решению на основе этого документа должна быть разработана соответствующая Концепция, разработаны документы, необходимые для создания Национальной службы расследований Украины. Национальная служба расследований создается как центральный орган исполнительной власти со специальным статусом. На нее будут возложены функции досудебного следствия по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, расследования по делам о коррупции государственных служащих 1-2 категорий, судей и работников правоохранительных органов, проведение информационно-аналитической работы по предупреждению коррупции. Учитывая то, что эта служба будет создаваться на основе аппарата органов досудебного следствия прокуратуры, она будет иметь и разветвленную региональную структуру. Вопросы создания Национальной службы расследований были отработаны в рамках рабочей группы, созданной распоряжением Президента Украины от 15 марта 2005 года. Этой группой был разработан базовый проект Закона. С учетом решений Совета национальной безопасности и обороны от 06.09.2005, Президентом Украины 23 сентября 2005 года заинтересованным ведомствам поручено разработать конкретные предложения. Одновременно, Аппаратом Совета национальной безопасности и обороны совместно с Антикоррупционной сетью ОЕСР и Американской ассоциацией юристов в рамках совместного проекта изучается опыт ряда стран по созданию и деятельности антикоррупционных групп, для использования в работе по созданию Национальной службы расследований.

## II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

5. Гармонизировать и прояснить взаимосвязи между нарушениями, определенными в Уголовном Кодексе и Законе о борьбе с коррупцией.

### Национальные действия по реализации:

На рассмотрении в Секретариате Президента Украины находятся проекты законов «О предупреждении и противодействии коррупции в Украине», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения», «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» разработанные Министерством юстиции Украины.

Изменения в Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях обусловлены новыми положениями проекта базового закона о борьбе с коррупцией. Т.е. вопросы ответственности согласуются в новых проектах базового закона и законопроекта об ответственности.

Также, на основании нового проекта закона о борьбе с коррупцией разработан и проект закона ответственности юридических лиц в сфере борьбы с коррупцией.

Названные проекты готовятся к внесению Президентом Украины на рассмотрение Верховного Совета Украины в первоочередном порядке.

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, криминализировать «торговлю влиянием». Рассмотреть возможность увеличения меры наказания за активное и пассивное взяточничество, а также исковой давности уголовного преследования за преступления коррупции.

### Национальные действия по реализации:

Проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» некоторые вопросы ответственности за активное и пассивное взяточничество решены в соответствии с международными стандартами. В частности уточняются вопросы ответственности за коррупцию в частном секторе и в международных организациях, устанавливается ответственность за незаконное обогащение, расширяется круг субъектов и приводится в соответствие с базовым проектом Закона о предотвращении и противодействии коррупции в Украине.

Относительно взяточничества через третье лицо, эти вопросы решаются через применения института соучастия Общей части Уголовного кодекса Украины.

Что касается разграничения правонарушений, связанных с предложением взятки и вымогательством взятки, эти преступления и на данный момент криминализированы разными статьями Уголовного Кодекса, т.е. разграничены.

Относительно усиления ответственности за взяточничество – Уголовный кодекс предусматривает ответственность до восьми лет лишения свободы за дачу взятки и до двенадцати лет лишения свободы за получение взятки. Поэтому нет необходимости для усиления ответственности.

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.

Национальные действия по реализации:

Эти вопросы решены в проектах законов «О предупреждении и противодействии коррупции в Украине», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения».

Субъекты в этих проектах согласованы, их круг расширен на представителей всех ветвей власти, местного самоуправления, частный сектор.

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.

Национальные действия по реализации:

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.

Национальные действия по реализации:

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.

Национальные действия по реализации:

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.

Национальные действия по реализации:

Специальный порядок рассмотрения вопросов, связанных с уголовным преследованием в случаях, связанных с иммунитетами предусмотрен в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса Украины. Но этот порядок регламентирован строго в рамках Конституции Украины, определяющей рамки иммунитетов, в частности судей, народных депутатов, Президента Украины.

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.

Национальные действия по реализации:

Разработан проект Закона Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения», который находится на рассмотрении в Секретариате Президента Украины.

13. Содействовать обеспечению эффективной международной юридической взаимопомощи при расследовании и преследовании и коррупционных дел.

Национальные действия по реализации:

Разработаны проекты Законов о ратификации Уголовной конвенции Совета Европы против коррупции, Конвенции ООН против коррупции принятие которых позволит расширить возможности международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией.

Кроме того, 16 марта 2005 года ратифицирована Гражданская конвенция Совета Европы против коррупции.

### **III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

14. Поддержать 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.

Национальные действия по реализации:

В Главном управлении государственной службы Украины осуществляется обучение сотрудников центрального аппарата. Определен перечень должностей государственных служащих, которые входят в сферу повышенного риска проявлений коррупции.

На протяжении 2005 года проведены краткосрочные семинары по вопросам предупреждения коррупции в отраслевых центрах повышения квалификации – Межотраслевом институте управления Министерства охраны здоровья, Институте управления Национальной академии внутренних дел, Институте переподготовки и повышения квалификации кадров. К проведению семинаров привлекаются работники правоохранительных органов, налоговой службы, судьи, прокуроры.

В 2005 году Главное управление государственной службы, как государственный заказчик, запланировал повышение квалификации 130 государственных служащих центральных и местных органов исполнительной власти и местного управления, занимающих должности 1-4 категорий и 170 специалистов 5-7 категорий должностей, на которых возложены обязанности по организации работы по предупреждению проявлений коррупции. Вопросы изучения и практического применения антикоррупционного законодательства введены в учебные программы повышения квалификации госслужащих. В Национальной академии государственного управления при Президенте Украины для государственных служащих предусмотрено проведение «круглых столов» по вопросам предупреждения коррупции с участием представителей МВД, СБУ, Генеральной прокуратуры.

Контрольно-инспекционным управлением Главного управления государственной службы проводится мониторинг состояния выполнения государственными служащими требований Закона Украины «О борьбе с коррупцией» и других документов, принятых в этой сфере.

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 Антикоррупционному комитету. Одновременно рассмотреть и конкретизировать положение Закона о борьбе с коррупцией о получении подарков.

Национальные действия по реализации:

Положениями проекта базового Закона Украины «О предупреждении и противодействии коррупции в Украине» предусматривается установить обязательное требование декларирования доходов и расходов государственных служащих (статья 7 проекта).

Этим же проектом уточняются положения о подарках (статья 6 проекта), а также о конфликте интересов (статья 14).

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.

Национальные действия по реализации:

Разработан проект Кодекса поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства.

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.

Национальные действия по реализации:

Уголовно-процессуальный кодекс Украины, а также Закон Украины «Об обеспечении безопасности лиц, принимающих участие в уголовном судопроизводстве» устанавливают, что право на обеспечение безопасности путем применения мероприятий, установленных в статьях 1 и 7 этого Закона, при наличии соответствующих оснований имеют:



- а) лицо, которое заявило в правоохранительный орган о преступлении или в другой форме принимала участие или способствовала в выявлении, предупреждении, прекращении и раскрытии преступлений;
- б) потерпевший и его представитель в уголовном деле;
- в) подозреваемый, обвиняемый, защитники и законные представители;
- г) гражданский истец, гражданский ответчик и их представители в деле о возмещении вреда, нанесенного преступлением;
- д) свидетель;
- е) эксперт, специалист, переводчик и понятой;
- е) члены семей и близкие родственники лиц, перечисленных в пунктах "а" - "е" этой статьи, если путем угроз или других противоправных действий относительно них совершаются попытки повлиять на участников уголовного судопроизводства.

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.

Национальные действия по реализации:

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.

Национальные действия по реализации:

16 июня 2005 года Верховной Радой Украины принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в отношении дополнительных гарантий защиты финансовых интересов государства». Этим законом внесены изменения в Закон Украины «О закупках товаров услуг за государственные средства». Целью этих изменений является в том числе создание конкурентной среды в сфере государственных закупок и обеспечение прозрачности процедур. В частности, предусмотрены дополнительные процедуры опубликования планов закупок в сети Интернет, осуществление закупок в электронном режиме, гарантии недискриминации участников и равный доступ к информации о закупках. Новая редакция Статьи 7 содержит гарантии от недобросовестных действий участников торгов. Заказчик обязан отвергнуть тендерное или квалификационное предложение если он имеет неоспоримые доказательства того, что: участник предлагает вознаграждение, любую другую преференцию какому-либо должностному лицу заказчика с целью воздействия на принятия решения о победителе торгов;

физическое лицо, являющееся участником торгов было осуждено за преступление, связанное с осуществлением закупок, нарушение процедуры закупок или другое преступление, совершенное из корыстных мотивов, судимость за которое не снята или не погашена в установленном порядке; должностное лицо, которое назначено им ответственным за проведение процедур закупок было осуждено за преступление, связанное с осуществлением закупок, нарушение процедуры закупок или другое преступление, совершенное из корыстных мотивов, судимость за которое не снята или не погашена в установленном порядке.

**Статья 12** содержит требования к составу тендерных комитетов, которая содержит запрет на участие в составе этих комитетов близких родственников представителей участников, должностных лиц объединений предприятий, их представителей и близких родственников этих лиц. Нарушение этих ограничений несет отмену торгов или результатов торгов.

Закон устанавливает раздел «Общественный контроль в сфере государственных закупок» и вводит новый независимый орган общественного контроля – Тендерную палату – неприбыльный союз общественных организаций. Закон устанавливает процедуры и гарантии деятельности этого органа: рассмотрение жалоб, проведение проверок, проведение публичных обсуждений процедур торгов и другое.

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.

Национальные действия по реализации:

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.

Национальные действия по реализации:

Отдельный раздел проекта Концепции противодействия коррупции посвящен повышению роли гражданского общества и средств массовой информации в сфере предупреждения с коррупции. Кроме того, проектом базового Закона Украины «О предупреждении и противодействии коррупции в Украине» установлены специальные нормы о роли неправительственного сектора в противодействии коррупции.

25 марта 2005 года поручением Кабинета Министров Украины по предложению Главного управления государственной службы государственным органом рекомендовано создание постоянно действующих «горячих телефонных линий». Такие линии действуют в Главном управлении государственной службы, Министерстве внутренних дел, Государственной налоговой администрации, Министерстве образования и науки, местных администрациях.

Внедряется практика организации общественных советов, для обеспечения участия общественности в выработке решений. Такие советы организуются при Совете национальной безопасности и обороны Украины, при Кабинете Министров по различным вопросам деятельности правительства.

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.

Национальные действия по реализации:

11.09.2003 принят Закон Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности», статья 20 которого обязывает разработчика регуляторного акта обнародовать его проект для консультаций с общественностью.

Проектом Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», разработанным Министерством юстиции Украины предусмотрено, что органы местного самоуправления, негосударственные предприятия, учреждения и организации принимают участие в предупреждении, выявлении, а в предусмотренных законодательством случаях пресечении коррупционных правонарушений, восстановлении нарушенных прав юридических и физических лиц, государства, информационном и научно-исследовательском обеспечении мер предупреждения и противодействия коррупции, международном сотрудничестве в этой сфере. Компетенция этих органов будет определяться законодательством Украины и уставными документами этих органов.

23. В сфере отмывания средств, полученных незаконным путем, продолжить выполнение рекомендаций Рабочей группы по финансовым мерам (FATF) и MONEYVAL.

Национальные действия по реализации:

Кабинетом Министров Украины подан на рассмотрение Верховного Совета Украины проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О предупреждении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (№8066 от 02.09.05), направленный на приведение Закона в соответствие с новой редакцией 40 Рекомендаций FATF.

Министерством юстиции разработаны изменения в Уголовный кодекс Украины относительно усиления борьбы с отмыванием преступных доходов, а также вопросов конфискации. Проект после перевизирования новыми членами Правительства будет повторно подан на рассмотрение Кабинета Министров Украины.

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 3 августа 2005 г. N 315 утверждена Концепция развития системы предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на 2005 - 2010 годы.

Постановлением Кабинета Министров Украины и Национального банка Украины от 10 августа 2005 г. N 736 утвержден план мероприятий по предотвращению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на 2005 год.

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).

Национальные действия по реализации:

## **РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ**

После проведенного в январе 2004 года обзора мер по борьбе с коррупцией на Украине и предыдущего отчета о выполнении рекомендаций в декабре 2004 года, в стране произошло много событий. Ее новое руководство, пришедшее к власти после президентских выборов в ноябре-декабре 2004 года, пообещало очистить правительство от коррупции. Однако недавние обвинения в коррупции и конфликты внутри первого правительства после выборов привели к его отставке. Реорганизация правительства подтвердила острую необходимость усиления борьбы с коррупцией, ускорения демократизации и повышения прозрачности правительства.

Участники заседания отметили, что второй доклад о выполнении рекомендаций, представленный Украиной, отличается большей готовностью отвечать на поставленные вопросы. Это является отражением общей политической воли руководства Украины наладить конструктивный диалог по вопросам борьбы с коррупцией. Тем не менее, далее участники встречи отметили, что отмеченный в докладе прогресс по выполнению рекомендаций носит ограниченный характер. Хотя в отношении обвиняемых в коррупции должностных лиц ведется большое количество расследований, пока нет четких свидетельств того, что прежняя практика действительно изменилась. Разработано множество новых законопроектов, но никаких новых законодательных актов принято не было. Кроме того, по 6 из 24 рекомендаций, принятых для Украины, данный отчет не представил информации.

В рамках рекомендаций первой группы относительно политики и институтов по борьбе с коррупцией заседание признало, что на Украине началось работа по созданию новой антикоррупционной стратегии страны. Эта работа включает две основные инициативы: разработку концепции антикоррупционной стратегии, подготовленной парламентской комиссией по борьбе с коррупцией, и стратегию по борьбе с коррупцией, подготовленную правительством под руководством Министерства юстиции и при содействии академических институтов. Кроме того, недавно назначенный премьер-министр предложил модель открытого правительства, которая предполагает участие общественности в заседаниях комитетов отраслевых министерств. Поддержку в разработке стратегии по борьбе с коррупцией окажет Совет Европы.

Дискуссия подтвердила отсутствие четкого разграничения обязанностей при разработке стратегии по борьбе с коррупцией. Хотя в ней участвует множество агентств и ведомств, надлежащего лидерства и координации между ними не наблюдается, что ведет к умножению числа различных проектов стратегии. Участие общественности в разработке антикоррупционной стратегии пока что носит ограниченный характер. Было бы полезно опубликовать различные проекты стратегий и планов действий для общественного обсуждения. Кроме того было отмечено, что для разработки стратегии необходимо провести изучение рисков коррупции, чтобы определить те области государственной службы, которые более всего ей подвержены.

Координационный комитет по борьбе с коррупцией при прежнем президенте в основном занимался контролем за конкретными делами (правоохранительная функция), а не разработкой и координацией политики по борьбе с коррупцией. Этот комитет был распущен в начале 2005 года. Новый департамент по координации антикоррупционной политики был создан при Национальном совете по безопасности и обороне. Хотя участники заседания приветствовали более активную роль НСБО в координации разработки политики по борьбе с коррупцией, они выразили беспокойство в связи с отсутствием общественного участия в этом процессе. НСБО не может исполнять функции Совета по борьбе с коррупцией, поскольку это не независимая организация и ее деятельность не открыта для участия общественности. Создание общественного совета при НСБО может в какой-то степени помочь преодолеть эту слабость. Помимо этого,

поскольку в НСБО представлены прежде всего правоохранительные органы, было бы полезно усилить участие Министерства юстиции и других соответствующих органов в деятельности по борьбе с коррупцией.

Участники встречи приветствовали информацию о создании департаментов по борьбе с коррупцией в Министерстве внутренних дел, Службе безопасности и Генеральной прокуратуре. Тем не менее, остается неясным, каким образом между этими департаментами обеспечивается координация. Кроме того, отмечалось, что не было представлено информации по вопросу о финансовой экспертизе в органах, ответственных за расследование и уголовное преследование коррупции. Дополнительная информация по этому аспекту рекомендаций была бы полезной.

Участники встречи признали полезным подходом реформу органов, занимающихся борьбой с коррупцией, в контексте более широкой реформы правоохранительной системы. В этом отношении полезным было бы изучение международного опыта в этой области, поэтому участники встречи приветствовали совместный проект АВА/АСН, финансируемый правительством США, направленный на оказание помощи Украине в этой области. Однако участники заседания подчеркнули необходимость более активных и координированных усилий со стороны руководства этой страны по реформированию ведомств, занимающихся борьбой с коррупцией, и правоохранительных органов, чтобы использовать возможности, открывшиеся в результате недавних политических изменений в Украине.

В рамках второй группы рекомендаций, касающейся законодательства в области борьбы с коррупцией, участники заседания отметили подготовку ряда проектов законодательных актов, которые, в случае их принятия, могут соответствовать требованиям рекомендаций. Тем не менее, хотя участники заседания признали, что обзоры действующих законов и разработка новых законодательных актов требуют значительных усилий и времени, в этой области пока не достигнуто осязаемого прогресса.

Отмечалось, что нынешний законопроект «Об ответственности юридических лиц» относится только к коррупции, как следует из его названия, поэтому было бы целесообразно распространить его положения на ответственность за другие преступления, включая организованную преступность.

В ходе обсуждения украинская делегация задала ряд вопросов по сути рекомендаций в рамках второй группы: какова международная практика по применению санкций за пассивное и активное взяточничество; как расширить понятие «государственный служащий», чтобы оно соответствовало международным стандартам; как решается проблема иммунитетов (например, вопреки рекомендациям президент подписал законопроект, который распространяет иммунитет на местные выборные органы). Эти вопросы подтверждают необходимость дальнейшей поддержки в области обучения и анализа информации стран-участниц Стамбульского плана действий, включая Украину.

В рамках рекомендаций третьей группы, связанных с прозрачностью государственной службы и вопросами финансового контроля, участники встречи отметили ряд достижений и ряд проблем, и пришли к заключению о том, что профилактические меры требуют дополнительного внимания. Значительное повышение оплаты труда гражданских служащих представляет собой важный инструмент привлечения высокопрофессиональных и честных специалистов. Тем не менее, хаотичная кадровая политика последних лет серьезно подорвала стабильность и нарушила преемственность опыта и навыков во многих государственных органах. Необходимо предотвратить дальнейшую нестабильность, необходима государственная политика по укреплению профессиональной, высоконравственной и эффективной гражданской службы в Украине. В этой связи следует энергично взяться за реализацию инициативы Министерства юстиции по разработке этического кодекса для государственных служащих.

Был отмечен определенный прогресс по созданию системы обязательного раскрытия информации о своих активах государственными служащими; полезно было бы получить дополнительную информацию, чтобы оценить эффективность этой системы.

Ответы по ряду рекомендаций недостаточно информативны: хотя в докладе о последних изменениях отмечается, что государственные служащие проходят обучение по борьбе с коррупцией, было бы полезно узнать, сколько именно государственных служащих прошло такое обучение и каково содержание этих учебных программ.

Ряд рекомендаций не был принят во внимание в достаточной степени, например, рекомендация 17 о защите информаторов и рекомендация 18 о международных расследованиях.

Важным достижением представляется новый закон «О государственных закупках». Содержащаяся в докладе информация даже выходит за рамки этой рекомендации, тем не менее, было бы важно изучить новый закон и реальную практику его применения, чтобы убедиться в том, что он является важным инструментом сокращения возможностей для коррупции.

В ходе обсуждения выяснилось, что ряд изменений, внесенных в налоговое законодательство, предусматривают важные меры по профилактики коррупции. К сожалению, эти меры были в недостаточной степени освещены в докладе. Следует поддерживать дополнительные шаги в этой области, а также меры по обеспечению четкости отчетов.

Приведенная в докладе информация о выполнении рекомендации 21 об участии общественности предусматривает ряд механизмов, разработанных различными агентствами. Участники заседания пришли к выводу о том, что эти механизмы должны быть введены в действие как можно скорее и что необходимо содействовать участию общественности в решении вопросов борьбы с коррупцией

-----

В ходе обсуждения отмечалось, что рекомендации 2004 года были утверждены прежним правительством, и некоторые из них, возможно, устарели. Украина может рассмотреть вопрос о переработке своего доклада с самооценкой, чтобы заложить основу для обновления рекомендаций, как это было сделано Грузией.