



**Восточное Партнерство – Платформа I
Группа по борьбе с коррупцией – Проект по осуществлению
переходных мероприятий (Bridge Activity Project)**

Проект финансируется Европейским Союзом, осуществляется Советом Европы



Обзор процессов надлежащего управления и антикоррупционных структур в странах Восточного партнерства (ВП) (EaP-Bridge)

Заключительный доклад

Страсбург, январь 2011 г.

За дополнительной информацией обращаться:

Corruption and Money Laundering Unit
Economic Crime Division-DISAC
Directorate of Co-operation–DGHL
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex FRANCE
Тел+33-3-9021-2629; факс+33-3-9021-5650
<http://www.coe.int/corruption>

Содержание настоящего доклада не обязательно отражает официальную позицию Европейского Союза и Совета Европы, а также не представляет собой результатов каких-либо оценок в рамках механизмов мониторинга Совета Европы.

Информация, содержащаяся в настоящем докладе, была собрана независимыми экспертами и Секретариатом Совета Европы на основе ответов, полученных из анкет и иных форм обмена информацией с государствами-участниками ВП.

Содержание

1	Краткий обзор.....	5
2	Введение: Государства-участники ВП и проходящие в них процессы.....	6
3	Армения.....	7
3.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежущего управления ..	7
3.2	Актуальная антикоррупционная политика	8
3.2.1	Текущее состояние дел.....	8
3.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	9
3.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	10
3.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	10
3.3.1	Текущее состояние дел.....	10
3.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	11
3.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	11
3.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	12
3.4.1	Текущее состояние дел.....	12
3.4.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	12
3.4.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	13
3.5	Текущие процессы: Тенденции	13
3.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	13
3.5.2	Направление дальнейших действий	14
4	Азербайджан.....	15
4.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежущего управления	15
4.2	Актуальная антикоррупционная политика	17
4.2.1	Текущее состояние дел.....	17
4.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	17
4.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	17
4.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	18
4.3.1	Текущее положение дел	18
4.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	19
4.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	20
4.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	20
4.4.1	Текущее положение дел	22
4.4.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	23
4.4.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	23
4.5	Текущие процессы: Тенденции	25
4.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	25
4.5.2	Направление дальнейших действий	25
5	Беларусь	26
5.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежущего управления	26
5.2	Актуальная антикоррупционная политика	26
5.2.1	Текущее состояние дел.....	26
5.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	27
5.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	27
5.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	28
5.3.1	Текущее состояние дел.....	28
5.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	28
5.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	29
5.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	29
5.4.1	Текущее состояние дел.....	29
5.4.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	30
5.4.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	31
5.5	Текущие процессы: Тенденции	31
5.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	31
5.5.2	Направление дальнейших действий	31

6	Грузия	32
6.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления	32
6.2	Актуальная антикоррупционная политика	33
6.2.1	Текущее состояние дел.....	33
6.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	33
6.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	34
6.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	34
6.3.1	Текущее состояние дел.....	34
6.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	35
6.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	37
6.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	38
6.4.1	Текущее состояние дел.....	38
6.4.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	39
6.4.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	40
6.5	Текущие процессы: Тенденции	41
6.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	41
6.5.2	Направление дальнейших действий	41
7	Молдова	43
7.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления	43
7.2	Актуальная антикоррупционная политика	44
7.2.1	Текущее состояние дел.....	44
7.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	45
7.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	46
7.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	47
7.3.1	Текущее состояние дел.....	47
7.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	48
7.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	49
7.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	49
7.4.1	Текущее состояние дел.....	49
7.4.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	50
7.4.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	51
7.5	Текущие процессы: Тенденции	51
7.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	51
7.5.2	Направление дальнейших действий	52
8	Украина	54
8.1	Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления	54
8.2	Актуальная антикоррупционная политика	54
8.2.1	Текущее состояние дел.....	54
8.2.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	55
8.2.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	57
8.3	Компетентные антикоррупционные институты.....	57
8.3.1	Текущее состояние дел.....	57
8.3.2	Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг	60
8.3.3	Вопросы, вызывающие озабоченность	62
8.4	Актуальное антикоррупционное законодательство	63
8.4.1	Текущее состояние дел.....	63
8.4.2	Вопросы, вызывающие озабоченность	65
8.5	Текущие процессы: Тенденции	66
8.5.1	Вопросы, на которые следует обратить внимание	66
8.5.2	Направление дальнейших действий	67
9	Общие тенденции в регионе ВП и направление дальнейших действий	68
9.1	Тема: Политика и предотвращение	68
9.2	Тема: Правоохранительные органы и применение правовых баз	68
9.3	Тема: Обучение и информирование общественности	69
10	Заключение	69

1 КРАТКИЙ ОБЗОР

Проблемы, поставленные в настоящем Докладе, были выявлены в ходе анализа результатов Переходных мероприятий, осуществленных в рамках ВП (EaP Bridge Activities). Они отражают содержание наблюдений и обсуждений, итоги которых были подведены в ходе первого и второго заседаний Экспертной группы по борьбе с коррупцией, состоявшихся в Брюсселе и Варшаве осенью 2010 г. Заседания были посвящены проблемам и потребностям, озвученным государствами-участниками ВП.¹

Переходные мероприятия, осуществленные в рамках ВП, представили собой критический анализ предшествующих, текущих и планируемых антикоррупционных реформ в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине. Этот критический анализ, проводившийся под руководством Целевой группы Платформы I и Советом Европы (Управление по экономическим преступлениям) являлся частью обязательств, принятых на себя вышеназванными государствами в рамках Европейской политики соседства (ЕПС), процесса, начало которому было положено в 2009 г., и в ходе которого все государства, хотя и в различной степени, согласились на совершенствование своего антикоррупционного законодательства и проведение реформ в области надлежащего управления. Тем не менее, хотя ЕПС и создала новую основу для продвижения таких реформ, процессы антикоррупционных реформ во всех шести государствах-участниках уже имеют за собой десятилетнюю историю.

Приверженность международным конвенциям задала стандарты направления законодательной реформы, а продвижение модернизации законодательства в соответствии с этими стандартами осуществлялось впечатляющими темпами. Тем не менее, уровни применения такого законодательства были, в лучшем случае, неравномерными, такой вывод был подтвержден докладами национальных и международных групп экспертов, а также неправительственных организаций. Решительное применение нормативно-правовых баз – хотя обратное зачастую и объясняется недостатком кадровых и финансовых ресурсов – становится лакмусовой бумажкой наличия политической воли к серьезной борьбе с коррупцией со стороны государств-участников ЕПС. Безусловно, впереди лежит самая значительная задача – установление работающей системы противодействия коррупции, основанной на верховенстве закона.

Пять из шести государств внедряют или работают над составлением второго поколения своих Стратегий борьбы с коррупцией. Уровни проработки, приоритеты и

¹ Планируемый Фонд СЕ включает четыре компонента: 1) Избирательные стандарты; 2) Поддержка судебной системы и уважение прав человека в ходе отправления уголовного правосудия; 3) Поддержка мер по борьбе с опасными формами компьютерной преступности; 4) Надлежащее управление и борьба с коррупцией.

ресурсы, выделенные на реализацию этих ключевых программных документов, различаются от страны к стране. Тем не менее, общим является тот факт, что, хотя подобные стратегии принимались и раньше, лишь одно государство (Грузия) смогло достичь заметных и убедительных успехов в некоторых секторах, глубоко пораженных коррупцией. В свою очередь, это в меньшей степени отражает качество самих стратегий, поскольку для их успешного выполнения необходима более убедительная демонстрация политической воли, позволяющая создать соответствующие предпосылки.

Положительным обстоятельством является то, что мониторинг успеха выполнения стратегий борьбы с коррупцией во всех государствах (за исключением Беларуси) предусматривает участие гражданского общества, хотя и наблюдается почти полное отсутствие вовлеченности в этот процесс со стороны частного сектора. Тем не менее, результаты такого участия были неравноценны, что, отчасти, может быть отнесено на счет наличия особых условий. Вследствие этого, НПО критиковали то обстоятельство, что им была отведена чисто символическая роль, и что в ходе воплощения стратегий в жизнь их замечания были, фактически, оставлены без внимания.

За исключением Беларуси, антикоррупционные усилия государств-участников, включая соответствующие стратегии борьбы с коррупцией, отражают согласие в том, что для продвижения антикоррупционных реформ необходимо сочетание правоприменительных, профилактических и образовательных мер.

Что касается специализированных антикоррупционных ведомств, здесь отсутствует единый подход, который разделялся бы всеми шестью государствами. В то время как Беларусь не имеет специализированного органа, занимающегося антикоррупционными вопросами, Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина выбрали различные модели антикоррупционных структур / координационных комиссий, которые занимают разные позиции в политической структуре и имеют разный порядок подчиненности. Тем не менее, отсутствие четких мандатов, а также недостаточность кадровых и технических ресурсов вызывают озабоченность в большинстве государств-участников.

Таким образом, предприняты существенные усилия по созданию формальных законодательных, политических и институциональных предпосылок к достижению успеха в снижении уровней коррупции в государствах-участниках ВП, и, к настоящему времени, практическая реализация мер по всем трем векторам остается единственной основной проблемой на пути достижения этой цели.

2 ВВЕДЕНИЕ: ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ВП И ПРОХОДЯЩИЕ В НИХ ПРОЦЕССЫ

Создание Восточного партнерства (ВП) было инициировано ЕС на совместном саммите с восточно-европейскими партнерами, состоявшемся 7 мая 2009 г. в Праге. Этот саммит положил начало масштабному плану углубления отношений между Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной, как на двусторонней, так и многосторонней основе.

На своем втором заседании, Платформа I Восточного партнерства приняла свою Рабочую программу на 2009 – 2011 гг., которая в основном сосредоточена на сотрудничестве в следующих областях: Демократическое управление; Совершенствование работы судебной системы; Государственное управление; Борьба с коррупцией; Флагманская инициатива по комплексному управлению границами; и Флагманская инициатива по предотвращению и готовности реагирования на природные и техногенные катастрофы.

Тема Демократического управления связывает три основных компонента: Судебную систему, Государственное управление и Борьбу с коррупцией. Учитывая этот факт, а также текущие процедуры в рамках недавно созданной **Группы по борьбе с коррупцией** Платформы 1, было достигнуто соглашение о необходимости проведения силами группы Обзора реформ² и результатов проектов, осуществляющихся в регионе; на первом этапе – в форме критического анализа и независимой экспертизы путем обмена передовым опытом, накопленным в регионе. Поэтому планирующееся создание Фонда СЕ направлено на обеспечение предоставления технического содействия и консультаций посредством региональной кооперации и совместной деятельности государств для поддержки текущих реформ и дальнейшего укрепления регионального потенциала в том, что касается надлежащего управления и мер против коррупции. В этих целях пакет Переходных мероприятий, осуществленных в рамках ВП – нацеленный на то, чтобы приступить к действиям в этом направлении и поддержать подготовительную работу Группы по борьбе с коррупцией в рамках Платформы 1 – выполнялся в течение 4 месяцев, за это время было, среди прочего, обеспечено участие государств-членов ВП в создании Рабочего плана деятельности в приоритетных областях.

Являясь ключевым действующим лицом в данной тематической области и регионе ВП, Совет Европы, и, особенно, Генеральный директорат по правам человека и правовым вопросам (Директорат по сотрудничеству), имеет все возможности для ведения деятельности, разработанной с учетом особенностей борьбы с коррупцией. Сотрудничество с Советом Европы является центральным элементом дальнейшего прогресса в развитии отношений между государствами-участниками ВП и ЕС.

3 АРМЕНИЯ

3.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

Страна присоединилась к Группе государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО) в январе 2004 г. Армения ратифицировала Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы в 2005 г. и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию в 2006 г. Также в 2006 г. страна ратифицировала Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. В 2005 г. Армения прошла Первый и Второй раунды оценки в рамках ГРЕКО, Оценочный доклад был утвержден в начале 2006 г. В своем Докладе о текущем положении за 2007 г. власти Армении сообщили о выполнении 24 рекомендаций Первого и Второго раундов; в июне 2008 г. Доклад о соблюдении обязательств был утвержден на

² Первое совещание Группы по борьбе с коррупцией состоялось в Брюсселе в сентябре 2010 г., второе – в ноябре 2010 г. В Варшаве.

Пленарном заседании ГРЕКО. В настоящее время в Армении проходит Третий раунд оценки в рамках ГРЕКО. Страна является членом Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) и прошла Первый и Второй раунды оценки в 2004 г., а Третий раунд оценки – в 2009 г.

В 2007 г. Армения ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции (КООНПК). С 2003 г. страна участвует в Стамбульском плане действий работающей под эгидой ОЭСР Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой (АКС), в том числе и механизмах мониторинга, предусмотренных в рамках данной инициативы – в последний раз Армения отчитывалась о положении дел с проведением в жизнь соответствующих рекомендаций в 2006 г., ожидается, что следующий раунд мониторинга пройдет в начале 2011 г.

Борьба с мошенничеством и коррупцией была прямо постулирована в Планах действий ЕПС, как часть приоритетного направления номер 1. Тем не менее, соответствующие специальные меры, которые будут иметь влияние на борьбу с коррупцией, заложены также и в составе приоритетного направления 2 Плана.³

3.2 Актуальная антикоррупционная политика

3.2.1 Текущее состояние дел

В настоящее время идет проведение в жизнь **Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий**, охватывающих период с **2009** по **2012** гг.⁴ Оба акта были приняты Правительством Армении 8 октября 2009 г. Оба документа относятся ко второму поколению актов такого рода – им предшествовали более ранние редакции Стратегии и Плана действий по реализации, охватывающих период с 2003 по 2007 гг.⁵ Текущие редакции Стратегии и Плана действий были подготовлены после углубленного анализа результатов выполнения предыдущей стратегии и соответствующих усилий по проведению реформ в жизнь, а также различных векторов коррупции в Армении; финансирование со стороны доноров (в основном США) в значительной степени способствовало и поддерживало процесс составления проектов. Такая поддержка обеспечила доступность ценных интеллектуальных и финансовых ресурсов, а также подняла вопрос принадлежности Стратегии.

План действий включает подробный список мер по всем секторам, охваченным Стратегией, с указанием конкретных периодов достижения результатов, а также широкий диапазон индикаторов, позволяющих оценить успешность ее выполнения.

³ См. EU – Armenia Action Plan, стр. 4, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf.

⁴ Опубликованы оба документа, на английском языке, см.: <http://www.gov.am/en/anticorruption/>.

⁵ Опубликованы Стратегии и Планы действий с 2003 по 2007 гг., на английском языке, см.: <http://www.gov.am/en/anticorruption/>.

Такой широкий диапазон индикаторов успешности является отличительной особенностью Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий Армении; оценка полезности индикаторов, относящихся к рассматриваемой задаче, может стать примером для других государств в измерении продвижения антикоррупционных реформ, т.е. цель, достижение которой было признано особенно трудным.

3.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Стратегия борьбы с коррупцией и План действий **проводятся в жизнь** всеми государственными институтами и ведомствами, связанными с этой проблемой. Соответствующие министерства включают Министерство юстиции, Иностраных дел, Территориального управления, Экономики, Финансов, Здравоохранения, Градостроительства, Образования и науки, Труда и социальных вопросов, а также Охраны природы. Кроме того, Стратегия и План действий выполняются полицией, Комитетом государственных доходов, Службой национальной безопасности, а также Государственным комитетом кадастра недвижимости. Другими государственными институтами являются Генеральная прокуратура, Судебный департамент, Центральный банк, Государственная комиссия по защите экономической конкуренции, Совет по гражданской службе, Комиссия по реформе государственного управления, а также Совет по борьбе с коррупцией.

Организации гражданского общества (НПО и независимые эксперты) также участвуют в проведении в жизнь и мониторинге Стратегии и Плана действий. Участие гражданского общества и делового сообщества в проведении и мониторинге антикоррупционных мер являются одним из обязательств, заложенных в Плате Действий ЕПС 2006 г.⁶ Были подписаны Меморандумы по сотрудничеству между полицией и специализированными организациями гражданского общества (например, Автомобильной федерации Армении в отношении коррупции в дорожной полиции). Процедуры сотрудничества между Прокуратурой и НПО, разработанные в ходе совместных действий, были утверждены Прокуратурой. Проект поправок к Указу Президента «О создании Совета по борьбе с коррупцией» был согласован с НПО в целях укрепления роли гражданского общества в работе Комиссии по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии.

Совет по борьбе с коррупцией, возглавляемый Премьер-министром и состоящий из представителей Администрации Президента, законодательной и исполнительной властей, Центрального банка, Генеральной прокуратуры и Государственной комиссии по защите экономической конкуренции **надзирает над осуществлением** Стратегии.

⁶ См.: стр. 5 2006 ENP Action Plan, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia

Комиссия по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии действует при Совете по борьбе с коррупцией и является консультативным органом, состоящим из членов парламента, представителей НПО и государственных органов. Комиссию возглавляет Помощник Президента Республики Армения.

3.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Ряд докладов указывает на определенный прогресс, достигнутый в осуществлении Стратегии и Плана действий. Так, например, зарплаты судей выросли в результате проведения в жизнь отдельного секторального стратегического плана действий для судейского корпуса. Тем не менее, до настоящего времени он, по-видимому, не принес решительного успеха в укреплении независимости судебной власти и в данной области необходимы дополнительные усилия, как это было, в частности, отмечено в Докладе о ходе осуществления Плана действий Армении в рамках ЕПС.⁷ Эта озабоченность отмечалась также в докладе Трансперенси Интернешнл, где, по оценкам, отсутствовал прогресс в сфере независимости и прозрачности судебной системы, а также доступа к правосудию; в результате, судебная система воспринимается в качестве наиболее коррумпированного сектора в Армении.⁸ В этом же докладе засвидетельствовано наличие серьезных потенциальных проблем в области государственных закупок, а также необходимость введения **системных** стандартов обучения для полиции, судей и прокуроров в том, что касается коррупции.⁹

3.3 Компетентные антикоррупционные институты

3.3.1 Текущее состояние дел

Совет по борьбе с коррупцией был создан Указом Президента Армении в июне 2004 г.

Комитет мониторинга Совета по борьбе с коррупцией также был создан упомянутым выше Указом. Он представляет собой группу, объединяющую многие заинтересованные стороны, включая членов парламента и представителей гражданского общества. Задачей Комитета является мониторинг осуществления

⁷ См.: Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and Council 'Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP)'; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009, Progress Report Armenia, May 2010, стр. 4, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010>

⁸ См.: European Neighbourhood Policy: Monitoring Armenia's Anti-corruption Commitments, стр. 5, Transparency International, 2010, http://www.transparency.am/dbdata/enpti_armenia3.pdf.

⁹ См.: European Neighbourhood Policy: Monitoring Armenia's Anti-corruption Commitments, стр. 5, Transparency International, 2010, http://www.transparency.am/dbdata/enpti_armenia3.pdf.

Стратегии борьбы с коррупцией и выполнением Плана действий, а также проведение в жизнь секторальных Планов по борьбе с коррупцией.

3.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Совет по борьбе с коррупцией был «создан исходя из необходимости координации деятельности государственных органов, вовлеченных в борьбу с коррупцией, устранения причин коррупции и совершенствования государственной политики, направленной на предотвращение коррупции». ¹⁰ В рамках текущей Стратегии борьбы с коррупцией состав Совета расширяется и включает также представителей судебного корпуса, деловых кругов и неправительственных организаций. В соответствии со Стратегией, «основными функциями Совета по борьбе с коррупцией [...] будут:

- а) координация разработки, осуществления, мониторинга и оценки выполнения программы Стратегии борьбы с коррупцией РА;
- б) координация деятельности по борьбе с коррупцией различных уполномоченных организаций;
- в) сотрудничество с региональными и международными организациями, ведущими борьбу с коррупцией;
- г) координация разработки и осуществления секторальных антикоррупционных программ различных ведомств Республики Армения;
- д) повышения уровня информированности граждан по вопросам предупреждения коррупции.¹¹

Комитет по мониторингу Совета по борьбе с коррупцией является группой, объединяющей многие заинтересованные стороны, включая членов всех фракций и групп парламента, представителей ряда государственных учреждений, а также гражданского общества. Во главе Комитета стоит Помощник Президента. Председатель и члены комиссии ведут свою деятельность без вознаграждения. В рамках Комиссии действуют 12 Рабочих групп, решения этих групп являются консультативными, т.е. не имеют обязательной силы.

3.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Недостаточное финансирование, а также нехватка квалифицированных кадров, что касается, в частности, Комитета по мониторингу, были подняты среди вопросов, вызывающих озабоченность, в том числе и в Стратегии борьбы с коррупцией. ¹² В то

¹⁰ См. Republic of Armenia Anti-corruption Strategy 2009 – 2012, стр. 13 at <http://www.gov.am/files/docs/437.pdf>.

¹¹ См. Republic of Armenia Anti-corruption Strategy 2009 – 2012, стр. 13 at <http://www.gov.am/files/docs/437.pdf>.

¹² См.: Republic of Armenia Anti-corruption Strategy 2009 – 2012, стр. 13 at <http://www.gov.am/files/docs/437.pdf>.

же время, критике подвергся и ощущаемый недостаток полномочий Комиссии по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии, поскольку решения этого органа не имеют обязательной силы.

3.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

3.4.1 Текущее состояние дел

Ряд принятых законов и правовых актов рассматриваются властями Армении в качестве необходимых инструментов снижения возможностей для коррупции. В их число входят:

- Закон «О свободе информации» от 23 сентября 2003 г.;
- Уголовный кодекс Армении от 18 апреля 2003 г.;
- Закон «О прокуратуре» от 22 февраля 2007 г.;
- Закон «Об уголовно-исполнительной службе» от 8 июля 2005 г.;
- Указ «Об утверждении должностных обязанностей территориальных налоговых инспекций» от 3 марта 2010 г.;
- Избирательный кодекс от 8 июля 2010 г.;
- Указ «Об утверждении процедуры обжалования действий должностных лиц налогового органа» (без даты);
- Постановление правительства о введении системы оценки эффективности деятельности сотрудников таможни от 24 декабря 2009 г.;
- Постановление правительства о введении порядка продвижения по службе и ротации сотрудников таможни от 27 мая 2010 г.; и
- Постановление правительства о сокращении объемов документации, обязательной к подаче в таможенные органы от 29 мая 2009 г.
- Ряд целевых постановлений правительства образуют правовую базу осуществления антикоррупционных мер в следующих институтах / секторах:
- Приказ Начальника полиции Республики Армения «О проведении деятельности, предусмотренной Стратегией борьбы с коррупцией на 2009 – 2012 гг., утвержденной постановлением № 1272 от 8 октября 2009 г. Правительства Республики Армения» от 22 декабря 2009 г.;
- Приказ Начальника полиции Республики Армения «О Плане действий направленном на снижение коррупционных рисков в Полиции РА» от 9 декабря 2009 г.;
- Приказ Президента Республики Армения «Об утверждении стратегического Плана действий на 2009 – 2011 гг. и перечня мероприятий по осуществлению судебно-правовых реформ, а также создания Рабочей группы» (особые положения по снижению коррупционных рисков) от 21 апреля 2010 г.;
- Постановление Правительства Республики Армения «Об утверждении документа о Концепции реформ на 2010 – 2011 гг. в сфере деятельности полиции» (особые положения по борьбе с коррупцией) от 1 апреля 2010 г.;
- Постановление Правительства Республики Армения «Об утверждении стратегической программы управления Комитета государственных доходов (налоги и таможня) Республики Армения на 2008 – 2011 гг.» (особые положения по снижению коррупции) от 7 июля 2007 г.;
- Постановление Совета председателей судов Республики Армения «Об утверждении проекта антикоррупционной стратегии судебной системы Республики Армения» от 21 февраля 2006 г.;
- Приказ Генерального прокурора Республики Армения «О коррупционных преступлениях» от 19 ноября 2008 г.

3.4.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Основными институтами, отвечающими за проведение в жизнь соответствующего антикоррупционного законодательства, являются:

- Правительство Республики Армения;
- Полиция;
- Комитет государственных доходов (налоги и таможня);
- Прокуратура;
- Совет по борьбе с коррупцией;
- Специальная следственная служба;
- Суды общей юрисдикции, апелляционные суды, Кассационный суд.

3.4.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Анализ первой Стратегии борьбы с коррупцией (2003 – 2007 гг.) показал, что она главным образом касалась законодательных реформ; в свою очередь, Стратегия на 2009 – 2012 гг. нацелена, в том числе, и на применении законодательства. Тем не менее, в ряде докладов, включая Доклад Европейской комиссии о ходе осуществления ЕПС за 2010 г., отражается необходимость дальнейших усилий по применению антикоррупционного законодательства.¹³ Доклад по мониторингу ЕПС, представленный отделением Трансперенси Интернешнл в Армении, также отражает эти выводы и дает рекомендацию по разработке ряда руководящих правил, особенно в отношении налоговых инспекторов и по вопросам конфликта интересов. В докладе также указано, что существующая правовая база нуждается в дальнейшем совершенствовании, например, в области государственных закупок.¹⁴

3.5 Текущие процессы: Тенденции

3.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

Необходимо повысить общий уровень исполнения соответствующего антикоррупционного законодательства. Также необходимы более решительные меры в том, что касается эффективного устранения конфликтов интересов, а также деклараций об имуществе и доходах высокопоставленных государственных служащих. Следует систематизировать подготовку сотрудников правоохранительных органов. Коррупция в судебной системе, а также иных видах государственной службы также требует более решительного вмешательства.

¹³ См.: Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and Council 'Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP)'; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009, Progress Report Armenia, May 2010, стр. 4, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_516_en.pdf.

¹⁴ См.: European Neighbourhood Policy: Monitoring Armenia's Anti-corruption Commitments, стр. 6, Transparency International, 2010, http://www.transparency.am/dbdata/enpti_armenia3.pdf.

3.5.2 Направление дальнейших действий

Планируемые действия должны быть направлены на совершенствование применения действующего законодательства, среди прочего, путем разработки системных инструкций по конкретным вопросам, в частности, конфликтам интересов, а также деклараций об имуществе и доходах высокопоставленных государственных служащих. Следует также вести деятельность, способствующую систематизации усилий по обучению сотрудников правоохранительных органов.

4 АЗЕРБАЙДЖАН

4.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

За последние годы Азербайджан предпринял ряд важных шагов по борьбе с коррупцией. Страна ратифицировала Конвенции об уголовной¹⁵ и гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы (СЕ) в 2004 г. и Конвенцию ООН против коррупции (КООНПК) в 2005 г. С июня 2004 г. Азербайджан также является членом Группы государств по борьбе с коррупцией СЕ (ГРЕКО), а также прошел три раунда оценки, что отражено в соответствующих докладах о соблюдении обязательств.¹⁶ Кроме того, Азербайджан является членом Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) и ратифицировал Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности в июне 2003 г.

На национальном уровне, первая Государственная программа по борьбе с коррупцией (на период 2004 – 2006 гг.) была утверждена в 2004 г., в том же году был принят и Закон о борьбе с коррупцией. Комиссия по борьбе с коррупцией (КБК) была учреждена в 2005 г.

Обновленная Национальная Стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией, а также соответствующий План действий на 2007 – 2011 гг. были приняты в 2007, а ряд других законодательных мер свидетельствует о расширении антикоррупционных усилий в Азербайджане. Более подробно эти вопросы будут рассматриваться в следующих разделах.

Примерами антикоррупционных усилий, на которые делают упор власти Азербайджана, являются следующие:

С января 2008 г. регистрация юридических лиц проходит по принципу «одного окна», централизовано и единой процедуре, находящейся в компетенции Министерства по налогам. В рамках новой системы срок, необходимый для регистрации хозяйствующих субъектов, был сокращен до 3 дней после подачи требующихся документов. Этот же принцип действует при таможенной регистрации с января 2009 г. В результате этих и иных инициатив, направленных на повышения прозрачности и эффективности в сфере регистрации предприятий и подачи таможенных деклараций, Азербайджан стал

¹⁵ Однако, не Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

¹⁶ Присоединившись к ГРЕКО после завершения Первого раунда оценки (31 декабря 2002 г.), Азербайджан прошел одновременно 1 и 2 Раунды оценки, результаты которой отражены в соответствующих докладах; публикация Доклада по 3 раунду оценки ожидается в конце 2010 г. или начале 2011 г., оценочный визит пройдет 26 – 30 апреля 2010 г.

лидером по проведению реформ согласно Докладу о ведении бизнеса (Doing Business Report) за 2009 г.

Были предприняты и меры по повышению степени участия гражданского общества в борьбе с коррупцией. Так, например, Комиссия по борьбе с коррупцией готовит доклады по осуществлению Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией с помощью НПО, а Рабочая группа по совершенствованию законодательства (создана при Комиссии) включает представителей гражданского общества.

В 2008 г. ряд ведущих НПО провел альтернативный мониторинг осуществления Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией. Это начинание не свелось к сотрудничеству с Комиссией только на период проведения мониторинга, отчет по мониторингу и соответствующие рекомендации были использованы Комиссией в своих оценках Национальной стратегии.

Другие формы сотрудничества с гражданским обществом включают привлечение организаций гражданского общества к работе Комиссии, например, в 2007 г. и 2009 г. обзоры по коррупции проводились по поручению Комиссии Сетью информации и сотрудничества НПО по борьбе с коррупцией (Сеть объединяет более 20 НПО нацеленных на борьбу с коррупцией, включая Трансперенси Азербайджан, Фонд борьбы с коррупцией, Союз молодых юристов Азербайджана и т.д.). Комиссия также является приглашенным членом Сети и принимает регулярное участие в ее заседаниях.¹⁷

В ежегодном Докладе Европейской комиссии ходе осуществления Европейской политики соседства (ЕПС), опубликованном в мае 2010 г.,¹⁸ отмечается, что в деле борьбы с коррупцией был достигнут определенный прогресс, особенно в том, что власти стали проявлять больше понимания необходимости и выгод противостояния коррупции; ряд антикоррупционных мер был принят в области поставок энергии и водных ресурсов; улучшились межведомственное сотрудничество и информационная работа; были предприняты усилия по укреплению возможностей властей по раскрытию коррупционных преступлений; улучшилась подготовка государственных служащих, касающаяся противостояния коррупции; было введено прямое информирование о фактах коррупции.

¹⁷ Следует также отметить, что в декабре 2007 г. был образован Совет по поддержке неправительственных организаций при Президенте Азербайджанской Республики. Совет распределяет гранты среди НПО страны, одним из приоритетов являются вопросы борьбы с коррупцией и надлежащего управления.

¹⁸ European Commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009: *Progress Report Azerbaijan*, SEC(2010) 519, Brussels, 12/05/2010. См.: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010>.

В этом документе также отмечается прогресс в борьбе с отмыванием денежных средств, достигнутый благодаря принятию новой редакции Закона о противодействии легализации денежных средств в феврале 2009 г., а также учреждению Отдела финансовой разведки при Центральном банке.

4.2 Актуальная антикоррупционная политика

Ключевыми программными документами являются Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией и соответствующий План действий.¹⁹ Стратегия охватывает широкий ряд направлений (административную, социальную и экономическую сферы), а также предусматривает как профилактические, так и репрессивные меры.

4.2.1 Текущее состояние дел

Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией (далее, Национальная стратегия) на период с 2007 по 2011 гг. была утверждена Указом Президента от 27 июля 2007 г. Проект Стратегии был разработан Комиссией по борьбе с коррупцией (далее, Комиссией) на основе оценки осуществления предыдущей Государственной программы по борьбе с коррупцией (2004 – 2006 гг.).

4.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

За осуществление Национальной стратегии отвечает центральная исполнительная власть, включая министерства и иные государственные органы, каждый из которых отчитывается о выполнении перед Кабинетом и Комиссией по борьбе с коррупцией.²⁰ Все органы центральной исполнительной власти утверждают свои ежегодные планы осуществления Национальной стратегии и представляют их, в том числе, и в Комиссию. Прокуратура представляет свои отчеты, составляемые на регулярной основе, только Комиссии, а другие правоохранительные органы отчитываются также и перед Кабинетом министров. Комиссия собирает и анализирует такую информацию и, дважды в год, составляет и представляет отчет о ходе осуществления соответствующих мер Президенту.

4.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Было признано, что некоторые меры, предусмотренные предшествующей Государственной программой по борьбе с коррупцией (2004 – 2006), были

¹⁹ Тексты двух этих документов доступны по адресу: www.antikorupsiya.gov.az.

²⁰ www.commission-anticorruption.gov.az

осуществлены неудовлетворительно, и они были повторно внесены в новую редакцию Национальной стратегии. Одной из основных причин неудовлетворительного осуществления таких мер был недостаток ресурсов и возможностей институтов, отвечавших за проведение их в жизнь. Неясно, в какой степени эти проблемы учитываются в текущем периоде.

В Отчете о втором раунде мониторинга АКС,²¹ представленного в 2010 г., также отмечается, что, хотя вторая версия Национальной стратегии учитывает некоторые исследования об уровнях и тенденциях коррупции, результаты их анализа были раскрыты в недостаточной мере, а выводы соответствующих исследований не были опубликованы.

Кроме того, государственные институты не имеют каких-либо инструментов или структур, разработанных в целях предоставления отчетности по выполнению обязательств, вытекающих из новой редакции Национальной стратегии борьбы с коррупцией. Далее, Комиссия по борьбе с коррупцией не имеет полномочий, позволяющих обязывать государственные органы как отчитываться о ходе выполнения, так и проводить в жизнь требуемые меры. В результате, наблюдается недостаток доступных данных о ходе осуществления Стратегии.²²

4.3 Компетентные антикоррупционные институты

В Азербайджане созданы два специализированных антикоррупционных органа:

- Комиссия по борьбе с коррупцией Азербайджанской Республики, специализированный орган по предупреждению коррупции; и
- Департамент по борьбе с коррупцией (ДБК) при Генеральной прокуратуре Азербайджанской Республики, специализированный орган, отвечающий за привлечение к ответственности за коррупционные / экономические преступления.

4.3.1 Текущее положение дел

Комиссия по борьбе с коррупцией (КБК) Азербайджанской Республики была создана по Закону о борьбе с коррупцией в январе 2004 г.; ее статус был утвержден

²¹ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Second Round Monitoring Azerbaijan: Monitoring Report, Paris, 31 March 2010. См.: <http://www.oecd.org/>

²² Наблюдения, неоднократно приводившиеся, например, Сетью информации и сотрудничества НПО по борьбе с коррупцией в своем *Заключительном докладе* о ходе выполнения Альтернативного мониторинга хода осуществления Национальной стратегии и Плана действий по борьбе с коррупцией. Observations repeatedly made in, for instance, by the Information and Cooperation Network of NGO working against corruption in the *Final Report* of their Alternative Monitoring of the Implementation of the National Strategy and Action Plan for Combating Corruption.

законодательно в мае 2005 г. Комиссия состоит из 15 членов, пять из них назначаются Президентом, пять – Парламентом, и пять – Конституционным судом. Постоянный Секретариат, состоящий из 9 сотрудников, располагается в Администрации Президента.

Департамент по борьбе с коррупцией (ДБК) при Генеральной прокуратуре является специализированной структурой прокуратуры, учрежденной Указом Президента от 28 октября 2004 г. Департамент является автономным подразделением, имеющим специальный статус и напрямую подотчетен Генеральному прокурору. В штате департамента – 60 сотрудников, 40 из которых является прокурорами и следователями, имеющими определенный опыт в расследовании налоговых и коррупционных преступлений.

4.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Комиссия по борьбе с коррупцией Азербайджанской Республики: задачей Комиссии является участие в формировании государственной политики в отношении коррупции и координация деятельности государственных органов в этой области. Наряду с выполнением других специальных задач, она анализирует ход и эффективность борьбы с коррупцией, а также надзирает за ходом осуществления Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией (см. раздел 4.2.2. выше). Комиссия также собирает, анализирует и обобщает сообщения о коррупции, поступающие от граждан. В случае, если полученная информация содержит квалификационные признаки коррупционных преступлений, Комиссия направляет такие данные в прокуратуру (Департамент по борьбе с коррупцией) с целью возбуждения уголовного расследования.

Департамент по борьбе с коррупцией (ДБК) при Генеральной прокуратуре имеет мандат на выявление и расследование фактов коррупции, а также передаче дел в суды. В соответствии с Докладом по оценке ГРЕКО за 2005 г.,²³ сотрудники ДБК уполномочены на получение информации, относящейся к делам о коррупции, от всех правоохранительных органов, а также имеют право вести расследование таких дел. Тем не менее, в Отчете о втором раунде мониторинга АКС, опубликованном в 2010 г., отмечается, что ДБК не имеет доступа к специализированным средствам расследования и, для решения этих задач, опирается на соответствующий правоохранительный орган, что может привести к подрыву добросовестности и тайны следствия.

²³ GRECO, Joint First and Second Evaluation Rounds *Evaluation Report on Azerbaijan*, Greco Eval I-II Rep (2005) 5E, см.: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)5_Azerbaijan_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)5_Azerbaijan_EN.pdf)

Отдел безопасности ДБК также ведет проверки служащих, относящихся к системе прокуратуры, в сотрудничестве с Организационно-аналитическим департаментом, который в первую очередь отвечает за расследование возможных случаев внутренней коррупции. Документ, учреждающий ДБК, также позволяет Департаменту участвовать в усилиях по повышению степени информированности и образованности общества, а также инициировать профилактические меры, направленные на борьбу с коррупцией. Ежегодно ДБК отчитывается о своей деятельности перед Президентом республики и Комиссией по борьбе с коррупцией.

4.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Правительство Азербайджана не сообщает о каких-либо вопросах, вызывающих озабоченность. В Отчете о втором раунде мониторинга АКС, опубликованном в 2010 г., среди прочих мер, рекомендуется следующее:

- Усилить роль Комиссии по повышению уровня осведомленности общественности по вопросам борьбы с коррупцией;
- Организовать обучение сотрудников органов государственного управления вопросам борьбы с коррупцией, а также по проведению исследований вопросов борьбы с коррупцией;
- Расширить возможности Комиссии по борьбе с коррупцией и ее Секретариата по проверке имущественных деклараций государственных должностных лиц; (в сентябре 2010 г. власти Азербайджана сообщили, что количество сотрудников Секретариата выросло до 9 человек, однако все еще необходимо его дальнейшее расширение).
- В отношении Департамента по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре, в вышеупомянутом Докладе рекомендуется его усиление, в частности, наделение ДБК полным объемом функций по выявлению коррупционных преступлений.

4.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

Власти Азербайджана сообщают о трех следующих ключевых антикоррупционных законах:

- Закон о борьбе с коррупцией (от 13 января 2004 г.).

Данный Закон направлен на предотвращение, обнаружение и ликвидацию последствий преступлений, связанных с коррупцией, защиту социального правосудия, соблюдение прав и основных свобод человека, создание благоприятных условий для развития экономики, обеспечение законности, прозрачности и эффективности деятельности государственной власти, муниципальных органов и официальных лиц.

- Закон «Об этических нормах в отношениях государственных служащих» (от 31 мая 2007 г.).
- Закон «О борьбе с легализацией денежных средств и другого имущества, полученного преступным путем, и финансированием терроризма» (Закон ПОД/ПФТ) (от 10 февраля 2009 г.).

Закон «О борьбе с легализацией денежных средств и другого имущества, полученного преступным путем, и финансированием терроризма» (Закон ПОД/ПФТ), который был введен в действие с февраля 2009 г., и в который были внесены поправки в июне 2009 г. и марте 2010 г., касается финансовых институтов и определенных нефинансовых предприятий и профессий (ОНПП) согласно 40+9 рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ); они включают положения о надлежащей проверке клиентов, (включая постоянные и усиленные меры проверки),

хранении данных, отчетности, системах внутреннего контроля, регулированию и надзору за финансовыми институтами и ОНПП, международном сотрудничестве и т.д.

Кроме того, актуальны следующие законы:

- Закон о правилах предоставления должностными лицами сведений финансового характера от 24 июня 2005 г.: данный закон устанавливает форму предоставления сведений финансового характера, должностных лиц, предоставляющих сведения финансового характера; органы, принимающие эти сведения, и правила проверки этих сведений;
- Закон о доступе к информации от 30 сентября 2005 г.;
- Указ Президента об усилении борьбы с правонарушениями, связанными с коррупцией, в сфере управления государственным и муниципальным имуществом и средствами от 22 июня 2009 г.;
- Кодекс этического поведения сотрудников прокуратуры Азербайджанской Республики (утвержден Решением коллегии Генеральной прокуратуры 8 февраля 2008 г.);
- «Кодекс чести судей», утвержден решением Судебно-правового совета и Пленума Верховного суда от 12 декабря 2002 г.;

а также

- Законопроект о предотвращении конфликта интересов в работе государственных служащих;
- Законопроект об уголовной ответственности юридических лиц..

Кроме того, Национальная комиссия по борьбе с коррупцией считает, что следующие законы также актуальны в ее работе по предупреждению и борьбе с коррупцией в Азербайджане:

- Закон о нормативно-правовых актах;
- Закон о внесении изменений и поправок в некоторые законодательные акты Азербайджанской Республики в связи с борьбой с коррупцией;
- Закон о внесении поправок к Закону о борьбе с коррупцией;
- Закон о правилах рассмотрения обращений граждан;
- Закон о государственных закупках;
- Закон о государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе;
- Закон об уполномоченном по правам человека (омбудсмене);
- Закон о государственной службе;
- Закон о судебно-правовом совете, 2004 г.;

- Закон о государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц; Закон о судах и судьях, 1997 г.;
- Указ Президента о применении закона о борьбе с коррупцией, октябрь 2004 г.

Наконец, следующие законы также имеют отношение к борьбе с коррупцией в стране и были, при этом, пересмотрены в целях их приближения к установленным международным стандартам и при осуществлении рекомендаций ГРЕКО в рамках проекта Совета Европы АЗПАК.²⁴

- Уголовный кодекс;
- Уголовно-процессуальный кодекс;
- Закон о политических партиях;
- Закон о государственном бюджете;
- Закон о бухгалтерском учете;
- Закон о внутреннем аудите;
- Закон об административных правонарушениях; и
- Закон о внутреннем аудите.

4.4.1 Текущее положение дел

Несмотря на то, что комплексный анализ всех вышеупомянутых законов выходит за рамки настоящего доклада, можно рассмотреть некоторые отдельные вопросы.

Первое, национальная правовая база частично отвечает международным стандартам, а именно, Конвенциям Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию и Конвенции ООН против коррупции. Общее представление об этом можно получить из таблицы соответствия²⁵ проекта АЗПАК Совета Европы за 2009 г.

Второе, власти Азербайджана сообщают о следующих достижениях в области законодательства:

Закон о борьбе с коррупцией является основным рамочным законом. В целях обеспечения выполнения этого закона, во многие правовые акты были внесены поправки, включая Уголовный кодекс (изменен в 2006 г.) – в том, что касается таких преступлений, как активное и пассивное взяточничество; конфискация и изъятия

²⁴ Программа оказания технического содействия - Проект поддержки стратегии по борьбе против коррупции в Азербайджане (АЗРАС), осуществлявшийся Советом Европы в 2006 – 2009 гг. при финансировании со стороны Агентства международного развития США (USAID). Для получения более подробной информации, посетите: www.coe.int/azpac

²⁵ См.: <http://www.coe.int/azpac>.

имущества, полученного преступным путем; торговли влиянием и криминализация отмывания денежных средств. В более чем 20 других законов были внесены поправки, приводящие их в соответствие с Законом о борьбе с коррупцией.

Что касается этики поведения, после принятия Закона об этических нормах в отношениях государственных служащих этические требования стали частью установленных законодательно обязательств всех государственных служащих. Был выполнен широкий ряд программ по информированию общественности, а тренинги и семинары по этике были проведены практически во всех государственных учреждениях.

Комиссия по вопросам государственной службы является органом, ответственным за соблюдение «Этических норм в отношениях государственных служащих». С 2008 г. в начале каждого года Комиссия распространяет соответствующие инструкции среди всех центральных и местных органов исполнительной власти с рекомендациями создания правил, требующих проведения регулярных и долгосрочных тренингов по борьбе с коррупцией, этике, вопросам добросовестности, а также недопустимости коррупции, регулирования и недопустимости конфликтов интересов, беспристрастности и иным этическим правилам и принципам.

Можно заявить о достижении успехов в двух ключевых областях:

- Учреждение регулирующих органов: регулирующие органы всех финансовых институтов и ОНПП в определении Закона ПОД/ПФТ были наделены надзорными функциями. Указом Президента Азербайджанской Республики, опубликованным в июле 2009 г., в уставы соответствующих органов надзора были внесены поправки, наделяющие их соответствующими полномочиями.
- Учреждение Службы финансового мониторинга (СФМ): СФМ была создана Указом Президента Азербайджанской Республики от 23 февраля 2009 г. Процедуры, определяющие политику СФМ, установлены ее Уставом и Законом ПОД/ПФТ. СФМ прямо осуществляет свои полномочия, предусмотренные вышеупомянутыми законодательными актами, и подчиняется только Президенту Азербайджана; такой порядок обеспечивает независимость от нежелательного влияния и вмешательства. Что касается сотрудников СФМ, соответствующий Кодекс этики был утвержден Приказом Директора СФМ от 1 июня 2010 г.

4.4.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Различные компоненты профилактической и репрессивной регулятивной базы борьбы с коррупцией распределены по всему государственному сектору. Ключевыми учреждениями являются:

- Комиссия по борьбе с коррупцией, отвечающая за осуществление части положений Закона о борьбе с коррупцией 2004 г., как было указано выше в разделе 4.3.2;
- Правоохранительные органы и судебная система, отвечающие за соблюдение Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса;
- Комиссия по вопросам государственной службы, отвечающая за соблюдение широкого ряда правил, относящихся к государственной службе, включая этические правила.

4.4.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Власти Азербайджана указывают на следующие вопросы, вызывающие озабоченность:

Введение нового законодательства, касающегося предупреждения и борьбы с коррупцией, привело к необходимости интенсивной подготовки и расширения возможностей правоохранительных органов, прокуратуры и судебной системы, а также органов государственного управления. Поправки вводят новые виды уголовных преступлений и иных правонарушений, как, например, отмывание денежных средств, торговля влиянием, а также такие меры, как конфискация имущества. Прокуратура, судебная система и правоохранительные органы все еще нуждаются в дальнейшем расширении возможностей и ресурсов, а также развитии межгосударственного и международного сотрудничества для того, чтобы проводить в жизнь новое законодательство.

Нормы этического поведения в отношении государственных служащих охватывают широкий круг государственных служащих. Они также требуют введения соответствующих этических правил для отдельных категорий служб государственного сектора. Обучение государственных служащих стало основной проблемой при применении этого нового инструмента. Внедрение ценностей и стандартов, содержащихся в Нормах этического поведения в отношении государственных служащих, является первым элементом достижения успеха в проведении в жизнь этих норм. Поэтому необходимо расширить ресурсы Комиссии по вопросам гражданской службы – органа, отвечающего за координацию проведения Норм этического поведения в жизнь – с целью поддержания постоянного обучения этике. Необходима также организация широкого ряда мероприятий по повышению информированности общества с тем, чтобы граждане знали свои права, обеспеченные базой этических норм.

Проблема расширения возможностей касается также и других органов, так, например, Комиссия по борьбе с коррупцией обладает весьма ограниченными ресурсами для проверки имущественных деклараций государственных служащих.

Что касается внесения дальнейших изменений в законодательство, Отчет о втором раунде мониторинга АКС включает следующие рекомендации:

- Принятие и применение законопроекта о предотвращении конфликтов интересов;
- Введение более четкого определения государственных служащих, отличающее таких служащих от государственных должностных лиц, и, в частности, введение разграничения между профессиональными и политическими служащими;
- Введение мер защиты лиц, информирующих о фактах коррупции;
- Внесение поправок в Уголовный кодекс в целях его дальнейшей гармонизацией с международными стандартами, в частности:
 - криминализация незаконного обогащения;
 - криминализация "обещания" или "предложения" взятки;
 - внедрение концепции ответственности юридических лиц за совершение коррупционных преступлений;
 - криминализация подкупа иностранных и международных государственных должностных лиц;
 - увеличение срока давности по коррупционным преступлениям;
 - ужесточение ответственности за активное взяточничество;
 - ограничение возможности для освобождения от уголовной ответственности взятодателей, сообщающих об этом факте;
 - ограничение иммунитета должностных лиц и судей;
 - введение конфискации доходов от коррупционных преступлений, чтобы обеспечить соответствие международным стандартам.

Кроме того, в Отчете о втором раунде мониторинга АКС рекомендуется следующее:

- Укрепление системы закупок для государственных нужд, включая расширение возможностей Агентства по закупкам для государственных нужд;
- Совершенствование процедуры доступа к информации, включая создание специального органа для мониторинга исполнения соответствующего Закона;
- Создание систем мониторинга и соблюдения правил финансирования политических партий и предвыборных кампаний.

4.5 Текущие процессы: Тенденции

4.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

В своем Докладе о ходе осуществления ЕПС за 2009 г. Европейская комиссия отмечает ряд областей, нуждающихся в совершенствовании, несмотря на определенные успехи, достигнутые к тому времени. В общем плане особое значение придается более эффективному исполнению соответствующего законодательства, более конкретно, речь идет об усилении защиты лиц, информирующих о фактах коррупции.

Что касается отмывания денежных средств, в Докладе подчеркивается, что подписание и ратификация Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма еще только предстоит.

Дополнительные специальные рекомендации, многие из которых упомянуты выше в разделе 4.4.3, приводятся в Отчете о втором раунде мониторинга АКС, опубликованном в 2010 г.

4.5.2 Направление дальнейших действий

Власти Азербайджана сообщают о следующих приоритетах на будущий период:

- Принятие оставшихся документов Совета Европы (Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма - CETS 198) и соответствующего национального законодательства;
- Поддержка дальнейших реформ в области национального антикоррупционного законодательства, включая принятие законопроекта о предотвращении конфликтов интересов;
- Выполнение рекомендаций Третьего раунда оценки ГРЕКО по инкриминирующим положениям и прозрачности финансирования политических партий;
- Ужесточение дальнейшего применения кодексов этики;
- Осуществление Национальной стратегии (путем расширения институциональных возможностей соответствующих учреждений и ведомств);
- Расширение применения этических стандартов и обучение в целях предупреждения коррупции; а также
- Расширение возможностей электронного правительства с точки зрения предупреждения коррупции (развитие услуг, оказываемых через электронные средства связи и сокращение прямых контактов между гражданами и должностными лицами).

5 БЕЛАРУСЬ

5.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

Актуальными международными юридическими документами являются следующие:

- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицирована в мае 2007 г.
- Конвенция ООН против коррупции, ратифицирована в ноябре 2004 г.
- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, ратифицирована в декабре 2005 г.

Одной из двух приоритетных областей сотрудничества Европейской Комиссии / Европейского Союза с Беларусью является Надлежащее управление.²⁶ Страна принимает участие, хотя и с определенными ограничениями, в Европейском инструменте соседства и партнерства, однако не имеет конкретного Плана действий в рамках ЕПС.

Наблюдается недостаток – отчасти, в связи с ограничениями на деятельность гражданского общества – независимых отчетов, включая справочные доклады или доклады, содержащие подробные аналитические данные, по коррупции в Беларуси. В Индексе восприятия коррупции за 2010 г. Беларусь получила 2.5 балла по шкале, где 0 означает высокий уровень коррупции, а 10 – практически полное ее отсутствие. Этот результат лишь незначительно выше количества баллов, набираемых страной в предыдущие годы.²⁷ В своем ежегодном докладе «Страны переходного периода» независимый международный исследовательский центр Фридом Хаус оценивает, что по шкале от 1 до 7, где 1 соответствует наиболее высокому, и 7 - наиболее низкому результату, Беларусь набрала 6 баллов в категории оценки «коррупция».²⁸

5.2 Актуальная антикоррупционная политика

5.2.1 Текущее состояние дел

В настоящее время разрабатывается новая редакция Государственной программы по борьбе с преступностью и коррупцией, она будет охватывать период с 2010 по 2012 гг.

²⁶ См.: European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007 и National Indicative Programme 2007 – 2013, стр. 4, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf.

²⁷ В 2009 г. количество баллов составило 2.4, в 2008 г. – 2.0, в 2007 и 2006 гг. – 2.1. См. Transparency International Corruption Perception Indices, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010.

²⁸ См.: Nations in Transit, Country Report 2010 Belarus, <http://www.freedomhouse.org>.

Эта программа продолжит Государственную программу по борьбе с коррупцией осуществлявшуюся в 2007 – 2010 гг.

5.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2007 – 2010 гг., утвержденная Указом Президента № 220 от 7 мая 2007 г., является ключевым программным документом, направляющим борьбу с коррупцией. Эта Программа стала развитием результатов и продолжением Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией, которая проводилась в жизнь в 2002 – 2006 гг. Государственная программа осуществляется Генеральной прокуратурой (ГП).

Меры, предусмотренные текущей Государственной программой, были определены на основе анализа ситуации в Беларуси, включая анализ рисков коррупции по различным секторам. Последующий анализ включал обработку доступных научных исследований. Были поставлены следующие задачи:

- Снижение уровня преступности, связанной с коррупцией;
- Повышение эффективности деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений;
- Введение объективных критериев оценки эффективности деятельности государственных органов в данной сфере;
- Усиление прокурорского надзора и государственного контроля за надлежащим выполнением государственными органами и иными организациями антикоррупционных мероприятий;
- Дальнейшее совершенствование законодательства с учетом положений международных антикоррупционных документов;
- Углубление научных исследований, направленных на разработку практических рекомендаций в сфере борьбы с коррупцией;
- Создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

5.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Сообщается об определенном прогрессе, достигнутом в плане снижения уровня бытовой коррупции. Тем не менее, похоже, что коррупция распространена в

государственных органах, а также правоохранительных структурах.²⁹ Меры антикоррупционной политики в значительной степени имеют репрессивный характер.

5.3 Компетентные антикоррупционные институты

5.3.1 Текущее состояние дел

Генеральная прокуратура является, согласно Закону «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006, государственным органом, ответственным за организацию борьбы с коррупцией. В этих целях ГП наделена широкими полномочиями.

5.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Генеральная прокуратура:

- Анализирует эффективность применяемых мер по противодействию коррупции;
- Координирует деятельность иных государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией;
- Готовит предложения по совершенствованию правового регулирования борьбы с коррупцией
- Осуществляет иные полномочия в сфере борьбы с коррупцией, установленные законодательными актами Республики Беларусь.

Наряду с ГП в борьбу с коррупцией вовлечены органы внутренних дел и учреждения, отвечающие за государственную безопасность. Согласно Указу Президента № 330 от 16 июля 2007 г. «О специальных подразделениях по борьбе с коррупцией и организованной преступностью» были созданы специальные подразделения в органах прокуратуры, **органах внутренних дел и органах государственной безопасности.**

Основным органом по борьбе с организованной преступностью и коррупцией **Министерства внутренних дел** является структурно подчиненный отдел, отвечающий за организацию работы органов Министерства внутренних дел, осуществляющих борьбу с коррупцией. Профилактические и оперативно-розыскные меры в отношении коррупционных правонарушений возложены также на **Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями** и структуры, отвечающие за проведение **Предварительного следствия.**

²⁹ См.: Nations in Transit, Country Report 2010 Belarus, <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT-2010-Belarus-proof-II.pdf>.

Другими институтами, которые, по закону, участвуют в борьбе с коррупцией в рамках данных им полномочий, являются **Комитет государственного контроля** и его соответствующие управления; **Государственный таможенный комитет** и **органы таможи**; **Государственный комитет пограничных войск** и **органы пограничной службы**; а также иные ведомства. На эти институты возложена обязанность информировать соответствующие государственные органы о коррупционных правонарушениях.

Учитывая транснациональный характер коррупции, согласно Указу Президента № 644 от 17 декабря 2007 г. «Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией», на национальном, областном и столичном уровнях, а также в районах, районах в городах, городах, в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях, государственных органах, в которых предусмотрена военная служба, и на транспорте были созданы **Координационные совещания**. Основной целью их создания было осуществление на основе анализа правоприменительной практики действий по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию коррупционных преступлений.

5.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

О таких вопросах не сообщалось. Отсутствуют альтернативные источники, позволяющие провести сравнение оценок, даваемых властями и независимыми наблюдателями.

5.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

5.4.1 Текущее состояние дел

Государственная политика по борьбе с коррупцией направлена, в первую очередь, на снижение уровней коррупции и влияния, которое коррупция оказывает на деловую активность, функционирование государственных институтов, повседневную жизнь граждан, обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, вытекающих из проявлений коррупции.

Следующие законы составляют правовую базу этой политики:

- Закон «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. (дополняющий и изменяющий законы, принятые в 1993 и 1997 гг.); в настоящее время в закон вносятся поправки с целью ввода определений «коррупционного преступления», «конфликта интересов», а также определения процедур регулирования конфликтов интересов при исполнении служебных обязанностей государственными должностными лицами;
- Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г.;
- Закон "О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств" от 4 января 2003 г.

Закон «О борьбе с коррупцией» устанавливает ряд ограничений в отношении государственных должностных лиц и членов их семей. Так, например, государственным должностным лицам запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично либо через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, они не вправе иметь счета в иностранных банках и т.д. Государственное должностное лицо или лицо, претендующее на занятие должности государственного должностного лица, дает обязательство по соблюдению вышеуказанных ограничений, а также ограничений, налагаемых законом «О государственной службе». Неподписание данного обязательства влечет за собой отказ в назначении на должность либо освобождение

от занимаемой должности. Статья 18 закона «О борьбе с коррупцией» предусматривает, что прохождение государственной службы лицами, являющимися близкими родственниками и членами семей, не допускается, если их служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Статья 19 закона «О борьбе с коррупцией» усиливает меры финансового контроля в отношении доходов государственных служащих, обязывая их подавать декларации о доходах, имуществе и денежных средствах. Положения данной статьи также отражены в статье 23 закона «О государственной службе в Республике Беларусь». Закон «О борьбе с коррупцией» содержит подробный перечень коррупционных правонарушений (статья 21); он также вводит понятие правонарушений, создающих условия для коррупции, подробный перечень которых содержится в статье 20. Специальная глава закона «О борьбе с коррупцией» посвящена конфискации доходов от коррупционных правонарушений, в особенности, незаконно полученных материальных благ (денежных средств, имущества, стоимости полученных услуг).

- Указ Президента № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 14 июля 2003 г.;
- Указ Президента № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» [?] от 1 июля 2005 г.;
- Постановление Совета Министров «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в государственных органах» от 5 ноября 2003 г.;
- Указ Президента № 577 «О некоторых мерах по совершенствованию работы с кадрами в системе государственных органов»;
- Закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь по вопросу усиления ответственности за преступления, связанные с коррупцией».

Также были внесены соответствующие изменения и поправки в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс. Например, закон «О внесении дополнений и изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь» от 22 июля 2003 г. ужесточил положения, касающиеся взяточничества и иных коррупционных преступлений; это стало прямым результатом государственной политики по борьбе с коррупцией, а также следствием необходимости привести законодательство в соответствие с требованиями Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которую Беларусь ратифицировала 26 мая 2003 г.

Все законопроекты проходят «проверку на коррупциогенность», т.е. экспертизу в целях предупреждения появления лазеек для коррупции в новом законодательстве. Такая экспертиза предусматривается законом «О нормативно-правовых актах Республики Беларусь» от 1 ноября 2004 г. Процедура выполнения криминологической экспертизы проектов законов была установлена Указом Президента № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь» от 29 мая 2007 г. В настоящее время рассматривается вопрос о распространении этого вида криминологической экспертизы не только на проекты законов.

5.4.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Генеральная прокуратура отвечает за надзор над соблюдением соответствующего законодательства в том, что касается уголовных правонарушений, относящихся к коррупции, и экономических преступлений.

5.4.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

В связи с недостаточным количеством независимых сообщений сложно с абсолютной степенью уверенности указать на ключевые вопросы, вызывающие озабоченность по отношению к соблюдению антикоррупционного законодательства в Беларуси. Тем не менее, в некоторых таких сообщениях³⁰ подчеркивается политизированный характер государственной службы, сочетающийся с недостаточной прозрачностью и подотчетностью, что вытекает из отсутствия надзора со стороны гражданского общества и парламента.

5.5 Текущие процессы: Тенденции

5.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

В соответствии с информацией, предоставленной властями Республики Беларусь, там продолжается работа по:

- Совершенствованию Уголовного кодекса;
- Определению структур, в наибольшей степени подходящих для ведения борьбы с коррупцией;
- Разработке «сопутствующих» правовых актов в целях активизации борьбы с коррупцией.

5.5.2 Направление дальнейших действий

Беларусь должна рассмотреть возможность участия, в региональных рамках ЕПС, в деятельности, дополняющей репрессивные антикоррупционные меры профилактики коррупции. В конечном итоге, успех борьбы с коррупцией будет зависеть от эффективности реформирования государственной службы и судебной системы, приводящего их в соответствие с европейскими и более широкими международными стандартами.

³⁰ См.: Nations in Transit, Country Report 2010 Belarus, at <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT-2010-Belarus-proof-II.pdf>.

6 Грузия

6.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

Грузия является членом Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО) с 1999 г. В том же году Грузия также подписала Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой и уголовной³¹ ответственности за коррупцию и ратифицировала их, соответственно, в 2003 и 2008 гг. Страна присоединилась к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности в 2004 г. и ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции (КООНПК) в 2009 г.³² Несмотря на то, что формальные шаги были предприняты еще на ранней стадии, о серьезной борьбе с коррупцией можно говорить лишь начиная с 2003 г., после «Революции роз». С 2004 г. Грузия показала выдающиеся успехи в подавлении коррупции. В частности, впечатляющие результаты были достигнуты в противостоянии административной коррупции.

Новая Национальная стратегия борьбы с коррупцией в Грузии была утверждена Указом Президента Грузии № 550 в июне 2005 г. План действий по Стратегии борьбы с коррупцией (на 2005 – 2006 гг.) был утвержден Указом Президента Грузии № 155 в марте 2006 г. Тем временем в Грузии продолжалась работа над реформами в определенных областях законодательства и секторах в целях выполнения рекомендаций ГРЕКО, а также, в 2007 г., было положено начало новому циклу разработки антикоррупционной стратегии. Новый программный документ был принят в июне 2010 г., а соответствующий План действий – в сентябре 2010 г. В 2008 г. был создан новый координационный орган. Эти события подробнее рассматриваются ниже, в разделах 6.3.2 и 6.3.3.

В своем последнем по времени Докладе о ходе осуществления ЕПС³³ Европейская комиссия отмечает, что «Грузия предприняла значительные усилия по выполнению рекомендаций ГРЕКО Совета Европы путем проведения законодательных изменений и реформ. Поправки к Уголовному кодексу включают уголовную ответственность юридических лиц; закон о Контрольной палате был принят в январе 2009 г.; поправки были внесены и в Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе».

³¹ Однако, не Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. But not the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption.

³² Тем не менее, Грузия не подписала и не ратифицировала Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г.

³³ European Commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009: *Progress Report Georgia*, SEC(2010) 518, Brussels, 12/05/2010. См.: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_518_en.pdf.

6.2 Актуальная антикоррупционная политика

Основным программным документом является **Национальная стратегия борьбы с коррупцией**, утвержденная 3 июня 2010 г. Указом Президента № 376. Национальная стратегия борьбы с коррупцией намечает приоритетные области в борьбе с коррупцией, представляет ситуационный анализ в таких областях, и задает конкретные показатели, которые должны быть достигнуты.³⁴

6.2.1 Текущее состояние дел

Новый Национальный план действий по осуществлению Стратегии борьбы с коррупцией был разработан с участием экспертов, НПО и международных организаций, одобрен Межведомственным координационным советом по борьбе с коррупцией и утвержден Указом Президента Грузии № 735 от 14 сентября 2010 г. План действий должен осуществляться в период с 2010 по 2013 гг.

План действий содержит следующие элементы:

- Цель;
- Результат;
- Деятельность;
- Ответственный орган;
- Период осуществления;
- Показатели;
- Риски и допущения.

Планируется разработать подробные Инструменты мониторинга с указанием конкретных целей и индикаторов в целях эффективного мониторинга хода осуществления Плана действий.

6.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией является институтом, отвечающим, среди прочего, за мониторинг хода осуществления Национальной стратегии борьбы с коррупцией. Более подробные сведения о данном

³⁴ Неофициальный перевод принятой Стратегии по борьбе с коррупцией на английский язык был включен в качестве приложения наряду с другими программными документами.

органе приводятся ниже, в разделе 6.3. Национальной стратегией борьбы с коррупцией предусматривается, что отчет о ее осуществлении (как установлено в Планах действий) будет ежегодно представляться Президенту Грузии и публиковаться в открытой печати.

6.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Разработка новой национальной стратегии и плана ее осуществления заняла около 3 лет. Среди причин такой задержки властями Грузии упоминаются: в 2007 г. – наличие чрезвычайной ситуации; в 2008 г. – президентские и парламентские выборы; летний конфликт 2008 г.; экономический кризис; оккупация грузинских территорий Российской Федерацией; в 2009 г. – внутренняя политическая нестабильность, парализовавшая работу некоторых государственных институтов (парламент). Тем не менее, в течение этого периода Правительство Грузии продолжало осуществление рекомендаций ГРЕКО и Антикоррупционной сети ОЭСР (АКС).

Несмотря на то, что для полной оценки качества документов необходимо более тщательное ознакомление с деталями планов действий, прогресс, достигнутый в их разработке, является безусловным достижением.

6.3 Компетентные антикоррупционные институты

В Грузии имеются:

(а) Один специализированный орган, ориентированный на предупреждение коррупции; и

(б) Несколько соответствующих правоохранительных органов:

- Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией, и
- Правоохранительные органы:
 - Следственное управление при Генеральной прокуратуре Грузии
 - Управление судебно-процедурного надзора Генеральной прокуратуры Грузии
 - Управление конституционной безопасности Министерства внутренних дел Грузии
 - Следственное управление Налоговой службы Министерства финансов Грузии
 - Генеральные инспекции Министерства юстиции и Министерства внутренних дел Грузии
 - Отделы внутреннего аудита всех органов исполнительной власти.

6.3.1 Текущее состояние дел

Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией (далее, Совет) был учрежден в 2008 г. Указом Президента № 622, однако его правовая база была вновь подтверждена поправками, внесенными в 2009 г. в Закон Грузии о конфликте интересов и коррупции на государственной службе. Совет также имеет свой собственный Устав, который подробно описывает правила членства в Совете и его функции. Председателем Совета является Министр юстиции Грузии, в число его членов входят представители государственных органов, играющих основную роль в предупреждении коррупции, и правоохранительных органов. Среди членов Совета есть и представители гражданского общества. Совет имеет постоянный секретариат, функции которого выполняет Аналитический департамент Министерства юстиции Грузии.

Правоохранительные органы: органы следствия входят в состав соответствующих министерств и, таким образом, относятся к исполнительной ветви власти. Согласно статье 81 Конституции Грузии, министерства образуются на законодательной основе в целях обеспечения государственного управления и осуществления государственной политики в определенных сферах государственной и общественной жизни. Такое же положение представлено в статье 14 Закона Грузии о структуре, полномочиях и деятельности правительства.

6.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией отвечает за предупреждение коррупции. Его основной целью является внесение вклада в предотвращение коррупции путем определения эффективной антикоррупционной политики. Совет уполномочен:

- Определять политику борьбы с коррупцией;
- Разрабатывать, утверждать и пересматривать национальные стратегии борьбы с коррупцией и соответствующие планы действий;
- Вести мониторинг деятельности государственных органов, относящейся к осуществлению рекомендаций международных организаций по борьбе с коррупцией;
- Координировать усилия, направленные на осуществление Стратегии и Плана действий; и
- Вести мониторинг их осуществления.

Статья 4 Устава Совета устанавливает, что Совет подотчетен правительству и Президенту Грузии. Он обязан представлять ежегодный отчет о своей деятельности вышеуказанным органам. Представители государственных органов в Совете обязаны отчитываться перед Советом в отношении прогресса, достигнутого в осуществлении Стратегии и Плана действий. Межведомственный характер Совета явным образом подразумевает тесную межведомственную координацию по вопросам, относящимся к борьбе с коррупцией.

Работа Совета поддерживается Аналитическим департаментом Министерства юстиции Грузии – постоянным Секретариатом Совета. Секретариат, утвержденный Уставом Министерства юстиции и Аналитического департамента Министерства юстиции, ведет административную и аналитическую работу: организует заседания Совета, подготавливает и обрабатывает рабочие материалы и документы, готовит окончательные редакции Стратегий и Планов действий, поступающих на утверждение Совета, выполняет исследовательскую и аналитическую работу по вопросам, относящимся к борьбе с коррупцией. Кроме того, департамент принимает участие в составлении отчетов, направляемых в различные международные организации (такие, как ГРЕКО, ОЭСР и т.д.).

В том, что касается правоохранительных органов, **Следственное управление при Генеральной прокуратуре Грузии** является органом, отвечающим за расследование и привлечение к ответственности за коррупционные преступления, в ее исключительной юрисдикции находится расследование коррупционных преступлений, совершенных на государственной службе. Кроме того, прокуратура отвечает за надзор за ведением любых расследований, находящихся в юрисдикции государства и, среди прочего, надзирает за расследованиями, находящимися вне ее исключительной юрисдикции.

Наряду со Следственным управлением при Генеральной прокуратуре в Грузии действуют и иные органы, дополняющие сферу его юрисдикции по расследованию коррупционных преступлений. В соответствии с новой редакцией Уголовно-процессуального кодекса (УПК), которая вступила в действие 1 октября 2010 г., юрисдикция по расследованию разделена между несколькими органами, указанными ниже в Приказе Министра юстиции № 178, принятом 29 сентября 2010 г.

Уголовно-процессуальный кодекс устанавливает, что, независимо от юрисдикции по расследованию, Генеральный прокурор уполномочен передавать расследование в ведение того или иного следственного управления. В случаях, когда органы, указанные ниже, выявляют коррупционные преступления, они имеют право вести расследования по решению Генерального прокурора.

Управление судебно-процедурного надзора Генеральной прокуратуры Грузии отвечает за потенциальные проявления коррупции в прокуратуре.

Управление конституционной безопасности является подразделением Министерства внутренних дел Грузии. В соответствии с параграфом «л» статьи 21 Устава Министерства внутренних дел, основные функции Управления включают выявление и преследование за коррупционные преступления.

Следственное управление Налоговой службы Министерства финансов Грузии является специализированным правоохранительным органом, имеющим статус государственного подразделения. Целью этого управления является борьба с преступлениями в финансовой и экономической сферах, ведение предварительного следствия по уголовным делам, находящимся в его юрисдикции, и выполнение других функций, установленных законодательством Грузии. Управление подотчетно Президенту Грузии и Министру финансов Грузии, который направляет и координирует его деятельность.

Генеральные инспекции (ГИ) Министерства юстиции и Министерства внутренних дел Грузии имеют полномочия по ведению расследований уголовных дел. Кроме того, ГИ, в основном, ведут инспекции «по факту» в целях установления соблюдения правовых норм и выявления случаев мошенничества и коррупции, а также неэтичного поведения, определяемого соответствующими Кодексами поведения. ГИ министерств осуществляют проверки и административные / дисциплинарные запросы по заявлениям о коррупционных нарушениях, поступающим в правоохранительные органы. Инспекции являются органами, рассматривающими информацию, получаемую от лиц, сообщающих о предполагаемых коррупционных преступлениях. Они также ведут внутренний аудит (например, Отдел финансовых проверок ГИ Прокуратуры Грузии).

Отделы внутреннего аудита всех органов исполнительной власти являются органами внутреннего контроля. В административном отношении, ГИ и Отделы внутреннего аудита находятся в прямом подчинении соответствующих министров, которые назначают / смещают руководителей отделов, и которые также уполномочены прекращать любые расследования / проверки, ведущиеся ГИ. ГИ и Отделы внутреннего аудита играют жизненно важную роль в обеспечении соблюдения законодательства и выявлению фактов мошенничества / коррупции.

Указанные выше правоохранительные органы тесно сотрудничают путем обмена информацией. Наряду с общей координацией действий, имеется практика создания *специальных совместных групп по расследованию* из представителей различных правоохранительных органов на основе соответствующих положений уголовно-процессуального законодательства. Кроме того, некоторые ведомства ввели в практику заключение между собой соглашений о сотрудничестве.

6.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Следует отметить, что в борьбе с коррупцией основной упор приходится на правоохранительные меры, и значительно меньшее внимание уделяется ее предупреждению. Хотя за последний год Координационный совет был укреплен, он все еще остается достаточно слабым органом, в недостаточной мере обеспеченным ресурсами, по сравнению с тем объемом превентивных мер, которые предстоит предпринять Грузии (например, в соответствии со своими обязательствами по международным договорам и иным международным соглашениям).

В Отчете о втором раунде мониторинга АКС³⁵ отмечается ряд вопросов, вызывающих озабоченность в отношении Межведомственного совета по борьбе с коррупцией, а именно, следующих:

- Существующая система назначения членов Совета: они назначаются Президентом Грузии, он же может отозвать их по любым основаниям;
- Совету не хватает постоянного финансирования и кадровых ресурсов, и, несмотря на то, что текущая поддержка со стороны Министерства юстиции является важным шагом в преодолении такой нехватки, остается открытым вопрос о достаточности ресурсов, выделяемых к настоящему времени;
- В отчете также отмечается отсутствие обязательств по отчетности и низкий уровень осведомленности общества о целях и деятельности Совета; эти вопросы были решены новой редакцией Закона о конфликте интересов и коррупции на государственной службе в том, что касается первого и проведением мер по расширению возможностей Совета в том, что касается второго.

Кроме того, Отчет о втором раунде мониторинга АКС ОЭСР также отражает озабоченность в отношении передачи прокуратуры Грузии в ведение Министерства юстиции, вследствие чего Главный прокурор теперь формально подчиняется Министру юстиции. Несмотря на то, что институциональный режим, в рамках которого прокуратура подчиняется органу исполнительной власти, является приемлемым, в Отчете подчеркивается, что необходимо обеспечение возможности исполнения государственными прокурорами своих профессиональных обязанностей и обязательств без каких бы то ни было необоснованных вмешательств со стороны. Власти Грузии указывают, что, поскольку Главный прокурор назначается и смещается Президентом Грузии, он не подчиняется напрямую Министру юстиции, и что Министр юстиции уполномочен отменять лишь незаконные приказы, инструкции и правила, установленные подчиненными ему прокурорами. Кроме того, власти Грузии указывают, что на практике не отмечено ни одного случая, когда Министр использовал бы эти

³⁵ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Second Round Monitoring Georgia: Monitoring Report, Paris, 31 March 2010. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/8/6/44997416.pdf>

полномочия. Далее, в ходе парламентского обсуждения самого этого законопроекта стало ясно, что Министр не должен заниматься конкретными делами, за исключением тех, что входят в его / ее исключительную юрисдикцию (должностные лица высокого ранга). Тем не менее, по-видимому, следует рассмотреть возможность проведения дополнительных исследований в целях обеспечения оптимального баланса надзорной и оперативной независимости прокуратуры.

Наконец, была высказана определенная озабоченность недостаточной прозрачностью деятельности Управления конституционной безопасности Министерства внутренних дел.

6.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

Власти Грузии предоставили следующую информацию по национальной антикоррупционной нормативной базе:

Первичное законодательство:

- Конституция Грузии от 24 августа 1995 г.;
- Уголовный кодекс Грузии от 22 июля 1999 г.;
- Закон о выборах Грузии от 2 августа 2001 г.;
- Закон о государственных закупках от 20 апреля 2005 г.;
- Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе от 17 октября 1997 г.;
- Закон о государственной службе от 31 октября 1997 г.;
- Закон о Контрольной палате от 26 декабря 2008 г.;
- Закон о государственном внутреннем аудите и инспектировании от 26 марта 2010 г.;
- Конституционный закон о прокуратуре Грузии от 21 октября 2008 г.

Производное законодательство:

- Указ Президента Грузии № 376 «Об утверждении Национальной стратегии Грузии по борьбе с коррупцией» от 3 июня 2010 г.;
- Указ Президента Грузии № 735 «Об утверждении Плана действий по осуществлению Национальной стратегии Грузии по борьбе с коррупцией» от 14 сентября 2010 г.;
- Устав Межведомственного координационного совета по борьбе с коррупцией;
- Устав Аналитического департамента Министерства юстиции;
- Уставы Генеральных инспекций и т.д.

6.4.1 Текущее состояние дел

Наряду с присоединением ко всем соответствующим основным международным договорам, указанным в вводном разделе, власти Грузии отметили одно из последних событий, а именно: Грузия стала одним из первых государств, подписавших Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам в июне 2009 г.

Основными контрольными показателями развития национального законодательства являются:

- Внесение в Конституцию изменений, направленных на укрепление независимости судебной системы;
- Внесение в Уголовный кодекс поправок, относящихся к уголовной ответственности

юридических лиц, коррупции, как предикативному преступлению отмывания денежных средств, криминализации торговли влиянием, злоупотреблению / превышению полномочий, незаконному обогащению, некорректному или неполному ведению бухгалтерской отчетности;

- Принятие нового закона о Контрольной палате; закон прямо уполномочивает Палату вести финансовые и эффективные проверки расходования бюджетных средств органами местного самоуправления и государственными предприятиями;
- Принятие нового закона о государственных закупках, который будет вводиться в действие в несколько этапов и, предположительно, полностью войдет в силу 1 сентября 2010 г.; ожидается, что с этой даты Грузия начнет движение к электронной системе государственных закупок, отменив бумажный документооборот;
- Принятие поправок к закону о государственной службе, вводящих новую главу (VI, Общий кодекс поведения для государственных служащих, основанный на Модельном кодексе поведения для государственных служащих Совета Европы;³⁶
- Принятие поправок к закону о конфликте интересов и коррупции на государственной службе, вводящих защитные меры в отношении государственных служащих, добросовестно сообщающих о своих подозрениях в отношении коррупционных преступлений (лиц, сигнализирующих о нарушениях) и т.д.

В целом, Грузия достигла весьма высокой степени соответствия с международными документами. В Отчете о втором раунде мониторинга АКС за 2010 г. содержится вывод о полном выполнении Грузией данных ранее рекомендаций по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами в том, что касается криминализации коррупции и коррупционных правонарушений, хотя приводится и ряд новых рекомендаций по дальнейшим изменениям.

6.4.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

За исполнение и мониторинг различных антикоррупционных законов отвечают различные государственные органы.

Очевидно, что правоохранительные органы отвечают за исполнение Уголовного кодекса, а суды надзирают за правильным применением Уголовно-процессуального кодекса.

³⁶ Recommendation No. R(2000) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to its member states including a Model Code.

Бюро государственной службы является центральным органом, отвечающим за сбор и раскрытие информации по имущественным декларациям, подаваемым высокопоставленными должностными лицами.

Отсутствует центральный орган, отвечающий за соблюдение правил, регулирующих конфликты интересов.

Контрольная палата отвечает за внешний аудит, в то время, как основными органами внутреннего аудита являются департаменты / отделы, созданные во всех министерствах и некоторых государственных институтах.

Система государственных закупок децентрализована, Агентство по государственным закупкам играет ограниченную роль в том, что касается координации и мониторинга.

Отсутствует соответствующий центральный орган, обеспечивающий соблюдение правил финансирования политических партий, поскольку Центральная избирательная комиссия не имеет полномочий и ресурсов эффективно вести такую деятельность.

6.4.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Грузия добилась выдающихся успехов по приведению своего уголовного законодательства в соответствие с международными стандартами. Остающиеся невыполненными рекомендации (выдвинутые АКС ОЭСР), касаются несоразмерных (чрезмерных) сроков тюремного заключения за такие преступления, как пассивное взяточничество и отмывание денежных средств (этот вопрос решается в настоящее время³⁷), а также совершенствования применения новых положений об уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления (среди прочего) и изъятия и конфискации доходов от коррупционных преступлений. Рекомендуется также предпринять дополнительные усилия по обеспечению эффективной международной правовой помощи.

Приводятся также дополнительные рекомендации по эффективному применению нового Закона о государственных закупках, выполнение которых обеспечит более высокую степень прозрачности и мониторинга, а также предусмотрит процедуры независимого и эффективного рассмотрения жалоб.

³⁷ Законопроект о либерализации санкций за определенные преступления, который уже направлен в парламент, предусматривает снижение сроков тюремного заключения за пассивное взяточничество и пассивное взяточничество с отягчающими обстоятельствами. Определен минимальный срок тюремного заключения - 3 года, тогда как срок, предусмотренный действующим законодательством, составляет 6 лет.

Представители правительства отмечают, что все вышеуказанные и связанные с ними вопросы, вызывающие озабоченность, а также большинство недавних рекомендаций учтены и должным образом намечены к выполнению согласно Плану действий, принятому в сентябре 2010 г.

6.5 Текущие процессы: Тенденции

6.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

В Докладе Европейской комиссии о ходе осуществления ЕПС за 2009 г. не содержится требований по принятию каких-либо особых мер, кроме продолжения выполнения существующих законов.

Как в рамках проекта Совета Европы по поддержке антикоррупционной стратегии в Грузии (ГЕПАК), так и Отчете о втором раунде мониторинга АКС отмечается, что на ряд секторов / вопросов еще предстоит обратить внимание на следующем этапе.

Наряду с проблемами, отмеченными выше в тексте Доклада, областью дальнейших реформ является государственная служба. По этому вопросу АКС, в частности, рекомендует:

Принять решение по поводу концептуального направления реформы государственной службы и пересмотреть правовую и организационную структуру в соответствии с избранным направлением в ближайшие возможные сроки; при этом следует обеспечить, чтобы неотъемлемыми принципами проводимой реформы были объективность, законность и политическая нейтральность;

Провести дальнейшее укрепление системы приема на службу и продвижения по службе на основании профессиональных достоинств, наращивать потенциал Бюро государственной службы и отдельных учреждений в области применения принципов подбора и продвижения кадров на основе их профессиональных достоинств;

Обеспечить прозрачность и предсказуемость схем оплаты труда государственных должностных лиц;

Обеспечить соблюдение правил, касающихся конфликта интересов, на практике и прояснить в этой связи роли различных учреждений; повысить уровень сознательности и проводить регулярные тренинги по вопросам конфликта интересов среди государственных служащих и руководителей отдельных учреждений и организаций; рассмотреть вопрос о проверке информации, представленной в декларациях об имуществе государственных должностных лиц.

6.5.2 Направление дальнейших действий

Национальная стратегия указывает направление дальнейших действий по борьбе с коррупцией в Грузии на следующий период. Основными приоритетами реформ являются следующие:

- Модернизация государственного сектора с упором на разработку ясной и четкой государственной политики, введение принципов приема на службу на основе конкуренции и профессиональных достоинств кандидатов;
- Совершенствование и введение услуг, оказываемых государственными органами в режиме «реального времени»;
- Дальнейшее совершенствование системы государственных закупок, включая введение электронной системы закупок;
- Реформирование государственной финансовой системы;
- Совершенствование налогового и таможенного режимов;

- Повышение уровня конкуренции в частном секторе;
- Совершенствование режима защиты лиц, сообщающих о правонарушениях;
- Совершенствование системы финансирования политических партий; и
- Принятие других мер, направленных на предупреждение коррупции.

7 Молдова

7.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

После принятия Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с коррупцией (НСПБК) в 2004 г. и проведения двух раундов оценки в рамках ГРЕКО (в 2003 и 2006 гг.) Молдова провела антикоррупционную, судебную и административную реформы.

В рамках Национальной стратегии Молдовы и соответствующих Планов действий по борьбе с коррупцией вступили в силу важные антикоррупционные законы, такие, как законы «О политических партиях», «О конфликте интересов», «О предупреждении и борьбе с коррупцией», «О защите свидетелей и других участников уголовного процесса»; Кодекс поведения государственного служащего; поправки к закону «О декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей». В декабре 2008 г. в Докладе о соблюдении обязательств ГРЕКО был сделан вывод о том, что Молдова добилась значительных успехов в выполнении данных ей рекомендаций. Хотя эти действия способствовали улучшению позиций Молдовы в международных исследованиях восприятия коррупции, они все еще не подкреплены адекватным распределением ресурсов и соответствующим производным законодательством, необходимым для обеспечения эффективного применения этих правовых актов. В некоторых областях предпринимаемые меры оказались недостаточными, не были завершены или утверждены; так, например, это касается законодательства по специализированным средствам расследования, большей степени включения коррупции в механизмы противодействия отмыванию денежных средств, эффективных механизмов контроля, касающихся конфликтов интересов и декларирования имущества, информировании о подозрениях в коррупции и защите лиц, сообщающих о правонарушениях, инкриминировании определенных правонарушений и незаконных действий в сфере бухгалтерского учета. Соответственно, остаются широкие возможности для дальнейшего совершенствования законодательной базы. Были проведены кампании по повышению уровня сознательности и образования в области антикоррупционных мер, направленные на решение некоторых вопросов, вызывавших озабоченность в предыдущие годы.

В ноябре 2008 г. в целях координации действий по предупреждению и противодействию преступности и коррупции, торговле людьми и нелегальной миграции был создан Координационный совет в области деятельности по предупреждению и борьбе с преступностью и коррупцией. Действует Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (ЦБЭПК), в 2009 г. он провел антикоррупционную экспертизу 228 законопроектов и подзаконных нормативных актов. В целом, ГРЕКО считает, что Молдова добилась значительного прогресса в выполнении рекомендаций Группы. Тем не менее, необходимо решить еще две проблемы: задержки в принятии и применении международных документов, а также недостаточно эффективное применение антикоррупционной правовой базы. В июле 2008 г. правительство Молдовы потребовало, чтобы все органы центрального публичного управления приступили к проведению оценки коррупционных рисков и разработке планов по добросовестному ведению дел при поддержке Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

Анализ дел, которыми занимался ЦБЭПК, указывает на необходимость распространения этих требований и на органы местного самоуправления. Механизмы мониторинга Национальной стратегии борьбы с коррупцией нуждаются в дальнейшем укреплении возможностей и более широком участии со стороны соответствующих заинтересованных сторон в правительстве и гражданском обществе.

Реформа судебной системы основана на стратегии, принятой в 2006 г. Получил широкую известность Кодекс этики судей (2007), однако эффективность его применения еще только предстоит оценить. На основе законодательства, принятого в декабре 2008 г., была проведена реформа Генеральной прокуратуры, однако первоначально не были учтены рекомендации Совета Европы по обеспечению независимости прокуратуры, а также изменен состав Высшего совета магистратуры. Соответствующие поправки к закону «О статусе судей» и закону «О прокуратуре» вступили в силу в первом квартале 2009 г. Тем не менее, поправки к закону «О Высшем совете магистратуры» все еще не соответствуют рекомендациям Совета Европы и были расценены как значительный шаг назад в ходе осуществления реформы судебной системы.

План действий по осуществлению реформы судебной системы был утвержден в октябре 2009 г. и немедленно принес результаты. План, который требует значительного изменения Конституции и некоторых конституционных законов, затрагивает Высший совет магистратуры, подбор судей, предусматривает ликвидацию экономических и военных судов, касается подведомственности судов, системы исполнения судебных решений и адвокатуры. Национальный институт юстиции, по-прежнему получавший международную поддержку, повысил интенсивность своих усилий по проведению обучения судей. В декабре 2009 г. был создан Высший совет прокуроров. Внедряется современная система судебной информации. Основной проблемой, стоящей перед Молдовой в ходе проведения судебной реформы, остается ограниченность доступных ресурсов. По мере исполнения закона «О юридической помощи» продолжали поступать сообщения о ряде выявленных недостатков, особенно в отношении распределения ресурсов и деятельности Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством.

За несколько последних лет был достигнут прогресс в области административной реформы, были приняты два закона – закон «О гражданской службе» (принят в июле 2008 г.), который разграничивает политические должности и государственные должности государственной службы, и закон «О прозрачности процесса принятия решений», принятый в ноябре 2008 г.

7.2 Актуальная антикоррупционная политика

7.2.1 Текущее состояние дел

В целях осуществления Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с коррупцией (НСПБК),³⁸ утвержденной постановлением парламента № 421 – XV от 16

³⁸ Тексты на молдавском и русском языках см.: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=309017>

декабря 2004 г., предусматривается ежегодное принятие Планов действий. НСПБК не имеет конечного срока выполнения. К настоящему времени были приняты 4 Плана действий на краткосрочную (1 год) или среднесрочную (3 года) перспективу. План действий на 2010 г. был утвержден постановлением парламента № 79 от 4 мая 2010 г.

Национальная стратегия развития на 2008 – 2011 гг.³⁹ была утверждена законом № 295 – XVI от 21 декабря 2007 г. (включая главу «Предотвращение и борьба с коррупцией»), а План действий по осуществлению вышеуказанной Стратегии был утвержден Постановлением правительства № 191 от 25 февраля 2008 г.

Стратегия реформы центрального публичного управления была утверждена Постановлением правительства № 1402 от 30 декабря 2005 г. Первоначально Стратегия была рассчитана на период с 2006 по 2008 гг., однако ее осуществление не было полностью завершено и некоторые из ее положений остаются в силе до сих пор.

Программа стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова была утверждена Постановлением правительства № 790 от 1 декабря 2009 г.

План деятельности Правительства на 2010 год был утвержден Постановлением правительства № 194 от 18 марта 2010 г.

Программа деятельности правительства «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» (включая главу «Построение правового государства», пункт «с» «Консолидация национальной системы неподкупности и борьбы с коррупцией») на 2009 – 2013 гг.

7.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

- Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (ЦБЭПК) в сотрудничестве с другими органами центрального публичного управления и гражданским обществом отвечает за развитие и пересмотр антикоррупционной политики;
- Парламент Республики Молдова принимает соответствующие законодательные акты;
- Группа по осуществлению мониторинга, включающая представителей правоохранительных органов и других органов центрального публичного

³⁹ Текст на русском языке см.: http://www.statistica.md/public/files/despre/legi_hotarir/strategia_BNS_2008_2011_ru.pdf

управления, прокуратуры, судебной системы, парламента и гражданского общества отвечают за мониторинг и осуществление антикоррупционной политики. Состав Группы по осуществлению мониторинга установлен Указом Президента № 408 от 8 июля 2010 г. Отчеты об осуществлении НСПБК и соответствующих Планов действий направляются ЦБЭПК, который выполняет функции Секретариата Группы по осуществлению мониторинга;

- Группа по осуществлению мониторинга при содействии со стороны ЦБЭПК оценивает ход осуществления антикоррупционной политики путем разработки Национальных докладов о борьбе с коррупцией, а специализированные НПО – путем проведения различных тематических исследований;
- Управление политик, стратегического планирования и внешней помощи Государственной канцелярии отвечает за общий ход осуществления политики и надзор.

7.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Национальный доклад о борьбе с коррупцией в Молдове содержит следующие выводы:

- По мнению национальных и международных экспертов, Республика Молдова характеризуется как государство, в котором в рамках процесса борьбы с коррупцией были отмечены лишь скромные достижения, и анализ общественного мнения не показывает положительных результатов деятельности в этой области;
- В правовой базе борьбы с коррупцией существуют определенные пробелы, и она не полностью отвечает стандартам, установленным международными документами; кроме того, отсутствуют эффективные механизмы ее применения;
- Отчеты НПО выявили неудовлетворительное применение законодательства о конфликтах интересов, кодексов поведения государственных служащих, декларировании доходов и имущества, доступе к информации и прозрачности процесса принятия решений;
- Были проведены масштабные кампании по повышению уровня сознательности, в ходе которых наблюдалась пассивность общественности, гражданского общества и представителей деловых кругов;

- Существующие методы мониторинга осуществления антикоррупционной политики в Республике Молдова несовершенны.

7.3 Компетентные антикоррупционные институты

7.3.1 Текущее состояние дел

Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (ЦБЭПК) ⁴⁰ является специализированным государственным органом, уполномоченным на противодействие и борьбу с проявлениями коррупции или фактами коррупционного поведения. ЦБЭПК учрежден законом «О предупреждении и борьбе с коррупцией» от 25 апреля 2008 г. и законом «О Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией» от 6 июня 2001 г. ⁴¹

Прокуратура по борьбе с коррупцией является подразделением Генеральной прокуратуры, которое специализируется на борьбе с коррупционными преступлениями, деятельности по предупреждению и расследованию коррупционных дел, а также разработке соответствующих законопроектов. Учреждена законом «О Генеральной прокуратуре» от 25 декабря 2008 г., законом «О предупреждении и борьбе с коррупцией» от 25 апреля 2008 г., Постановлением парламента от 16 декабря 2004 г., утвердившим Национальную стратегию по предупреждению и борьбе с коррупцией и Приказом Генерального прокурора от 28 июня 2006 г. «О взаимодействии Прокуратуры по борьбе с коррупцией с территориальными и специализированными прокуратурами в отношении ведения деятельности по предупреждению и борьбе с коррупцией».

Генеральная прокуратура является автономным учреждением в системе судебной власти, которое в пределах своих полномочий и компетенции защищает общие интересы общества, правопорядок, права и свободы граждан, руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет в соответствии с законом обвинение в судебных инстанциях.

Управление политик, стратегического планирования и внешней помощи Государственной канцелярии (Устав Государственной канцелярии утвержден Постановлением правительства от 6 ноября 2009 г., а уставы ее подразделений утверждены Постановлением Государственного министра).

Управление кадровой политики Государственной канцелярии (Устав Государственной канцелярии утвержден Постановлением правительства от 6 ноября

⁴⁰ Официальный сайт: <http://en.cccec.md/>.

⁴¹ Тексты законов опубликованы на молдавском и русском языках, см.: <http://ru.cccec.md/Sites/cccec>.

2009 г., а уставы ее подразделений утверждены Постановлением Государственного министра).

Следующие органы исполнительной власти имеют полномочия по предупреждению и борьбе с коррупцией путем осуществления политики и практики в данной области в пределах своей компетенции, установленной законом: **парламент; Президент Республики Молдова; правительство; прокуратура; Служба информации и безопасности; Счетная палата; другие органы центрального публичного управления и органы местного самоуправления; гражданское общество.** (закон «О предупреждении и борьбе с коррупцией» от 24 апреля 2008 г.).

7.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (ЦБЭПК) является специализированным правоохранительным органом по противодействию финансово-экономическим, налоговым правонарушениям и коррупции, представляет собой единый централизованный орган, состоящий из центрального аппарата и территориальных подразделений. ЦБЭПК представляет собой специализированный центральный орган публичного управления (согласно ст. 24 закона «О правительстве» от 31 мая 1990 г.); правоохранительный орган по противодействию финансово-экономическим, налоговым правонарушениям и коррупции (в соответствии со ст. 1 закона о ЦБЭПК от 6 июня 2002 г.); орган, производящий уголовное преследование согласно положениям законодательства (согласно Уголовному кодексу и Уголовно-процессуальному кодексу), и орган, ведущий оперативно-розыскную деятельность согласно положениям соответствующего закона от 12 апреля 1994 г.

В компетенцию ЦБЭПК входит: предупреждение, выявление, расследование и пресечение финансово-экономических и налоговых правонарушений; противодействие коррупции и протекционизму; противодействие и борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма, проведение антикоррупционных экспертиз законопроектов и нормативных актов правительства в целях их соответствия государственной политике по предупреждению и борьбе с коррупцией.

ЦБЭПК подчинен и подотчетен правительству. В то же время, он ежегодно отчитывается перед парламентом.

Генеральная прокуратура ежеквартально отчитывается о мерах по борьбе с коррупцией, осуществляемых органами прокуратуры в рамках НСПБК, перед ЦБЭПК, который выполняет функции Секретариата Группы по осуществлению мониторинга. Генеральный прокурор ежегодно представляет отчет о деятельности органов прокуратуры на заседаниях Коллегии Генеральной прокуратуры и пленарных сессиях парламента.

Управление политик, стратегического планирования и внешней помощи Государственной канцелярии координирует процесс принятия решений и стратегического планирования на уровне правительства, реформу центрального публичного управления, а также процессы составления программ и мониторинга на национальном уровне и получение иностранной помощи от международных организаций и доноров. Управление занимается анализом и планированием политики, а также мониторингом деятельности соответствующих подразделений органов центрального публичного управления.

Управление кадровой политики Государственной канцелярии занимается модернизацией публичного управления путем разработки / корректировки и продвижения эффективной публичной политики в отношении кадрового состава

органов публичного управления. Управление сотрудничает с подразделениями кадровой службы органов центрального публичного управления.

Парламент; Президент Республики Молдова; правительство; прокуратура; Служба информации и безопасности; Счетная палата; другие органы центрального публичного управления и органы местного самоуправления; гражданское общество в соответствии с возложенными на них обязанностями подготавливают отчеты об осуществлении НСПБК и соответствующие Планы действий, которые представляются в ЦБЭПК, выполняющий функции Секретариата Группы по осуществлению мониторинга. Группа по осуществлению мониторинга при содействии ЦБЭПК ежегодно составляет Национальные доклады по борьбе с коррупцией, которые доводятся до сведения парламента. Они также публикуются и распространяются в ходе регулярно проводимых национальных конференций по борьбе с коррупцией.

7.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

В соответствии с отчетом об исследовании «Эволюция восприятия феномена коррупции в Республике Молдова», проведенном в рамках Проекта против коррупции, по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма в Республике Молдова (МОЛИКО), ЦБЭПК воспринимается как институт с низким уровнем коррупции и пользуется большей степенью доверия, чем любой другой правоохранительный или судебный орган. Тем не менее, качество и производительность его деятельности дает основания для определенной озабоченности. ЕС заинтересован в действиях, направленных на консолидацию и усиление административных возможностей ЦБЭПК и неоднократно подчеркивал тот факт, что ЦБЭПК должен действовать эффективно, независимо от политического влияния и в строгом соответствии с международными стандартами.

7.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

7.4.1 Текущее состояние дел

Национальное законодательство Республики Молдова по предупреждению и борьбе с коррупцией представлено рядом законодательных и программных документов, связанных с международными стандартами и рекомендациями, из которых наиболее актуальны следующие:

- Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 г.;
- Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 24 октября 2008 г.;
- Кодекс о правонарушениях Республики Молдова от 24 октября 2008 г.;
- Закон о предотвращении и борьбе с коррупцией от 25 апреля 2008 г.;
- Закон о кодексе поведения государственного служащего от 22 февраля 2008 г.;
- Закон о конфликте интересов от 15 февраля 2008 г.;
- Закон о государственной службе и статусе государственного служащего от 4 июля 2008 г.;
- Закон о декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих

работников от 19 июля 2002 г.;

- Закон о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности от 18 декабря 2008 г.;
- Закон о государственных закупках от 13 апреля 2007 г.;
- Закон о прозрачности процесса принятия решений от 13 ноября 2008 г.;
- Закон о Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией от 6 июня 2002 г.;
- Закон о прокуратуре от 25 декабря 2008 г.;
- Закон о Счетной палате от 5 декабря 2008 г.;
- Закон о доступе к информации от 28 июля 2000 г.;
- Постановление парламента № 421-XV о принятии Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с коррупцией от 16 декабря 2004 г.;
- Указ Президента № 2231-III об образовании Группы по осуществлению мониторинга за внедрением Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней и Плана мероприятий по ее реализации от 17 февраля 2005 г.;
- Постановление правительства № 997 об антикоррупционной экспертизе проектов законодательных и нормативных актов от 23 августа 2006 г.;
- Постановление правительства № 615 о мерах по предупреждению коррупции и протекционизма в публичных учреждениях от 28 июня 2005 г.;
- Постановление правительства № 1210 о Гражданском совете по мониторингу Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией от 29 октября 2008 г.;
- Постановление правительства № 906 об утверждении методологии оценки рисков коррупции в публичных учреждениях от 28 июля 2008 г.;
- Постановление правительства № 1461 об утверждении Положения о механизме выявления и мониторинга уровня коррупции в органах публичной власти от 19 декабря 2008 г.

7.4.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Специальное законодательство по борьбе с коррупцией представлено рядом первичных (например, закон «О предупреждении и борьбе с коррупцией» от 25 апреля 2008 г.) и производных (например, «Положение об организации процесса проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и нормативных актов», утвержденное Постановлением правительства № 977 от 23 августа 2006 г.) законодательных актов направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией.

Среди основных достижений недавнего времени можно отметить принятие положения об антикоррупционной экспертизе проектов законодательных и нормативных актов

(Постановление правительства № 997 от 23 августа 2006 г.) и закона «О прозрачности процесса принятия решений» от 13 ноября 2008 г. Соответственно, перед принятием большинства нормативных актов проводятся консультации с заинтересованными сторонами. В каждом отраслевом министерстве были назначены координаторы, отвечающие, на институциональном уровне, за прозрачность процесса принятия решений.

Определенный прогресс был достигнут в применении закона «О государственной службе и статусе государственного служащего» от 4 июля 2008 г. Был принят ряд нормативных актов по стандартизации конкурсных процедур по замещению вакансий в государственных органах, разработаны и приняты типовые структуры и методология создания, координации и утверждения должностных обязанностей государственных служащих. Кроме того, была разработана методология оценки исполнения должностных обязанностей государственными служащими.

В то же время выяснилось, что некоторые правовые нормы вызывают проблемы и трудности в ходе их применения. Среди таких правовых актов: закон «О конфликте интересов» от 15 февраля 2008 г.; закон «О Кодексе поведения гражданского служащего» от 22 февраля 2008 г. и закон «О декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих работников» от 19 июля 2002 г.

7.4.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

Законодательство Республики Молдова по борьбе с коррупцией полностью охватывает большинство сфер антикоррупционной деятельности и предоставляет достаточный набор инструментов осуществления антикоррупционной политики. В то же время, некоторые законы и нормативные акты требуют введения более строгих механизмов применения. Существуют определенные признаки того, что закон «О конфликте интересов» и закон «О декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих работников» применяются в недостаточной степени, а санкции за нарушение этих законов не отличаются достаточной жесткостью.

Действующая национальная правовая база борьбы с коррупцией все еще имеет определенные пробелы и не полностью отвечает стандартам, установленным международными документами; отсутствие эффективных механизмов применения минимизирует ее действенность.

7.5 Текущие процессы: Тенденции

7.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

Республика Молдова продолжает укреплять законодательную основу реформирования своей антикоррупционной политики. В 2010 – 2011 гг. будет принят комплекс законодательных актов, направленных на приведение национального антикоррупционного законодательства в соответствие с требованиями, установленными Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, Дополнительным протоколом к этой Конвенции, а также рекомендациями ГРЕКО, представленными Молдове в ходе Второго раунда оценки:

- Законопроект (представлен в парламент 13 мая 2010 г.) устанавливает, что нарушение кодекса поведения не должно квалифицироваться как дисциплинарный проступок, а, в случае необходимости, рассматриваться в качестве уголовного

преступления; предлагается внести дополнения, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупцию, а также криминализирующие такое правонарушение, как «фальсификация информации в бухгалтерских документах», в Уголовный кодекс.

- Законопроект (представлен в правительство 11 июня 2010 г.) предлагает внесение поправок, вводящих в Уголовный кодекс понятия «публичного лица» и «высокопоставленного публичного лица», а также описание определяющих признаков таких лиц с тем, чтобы они несли уголовную ответственность за совершение коррупционных действий; дополнительно вводится понятие «иностранного публичного лица», которое соответствует концепции «иностранного публичного должностного лица» и «должностного лица публичной международной организации» Конвенции ООН против коррупции; а также криминализирующих такое правонарушение, как подкуп избирателей; предлагается также внести поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, вводящие принудительные меры по обеспечению конфискации доходов, полученных преступным путем.
- Законопроект (представлен в правительство 8 июня 2010 г.) предлагает ужесточение санкций за такое преступление, как уклонение от уплаты налогов.
- Законопроект (представлен в правительство 2 мая 2010 г.), вносит поправки и дополнения к Уголовному кодексу и Уголовно-процессуальному кодексу, закону «О декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих работников», закон «О конфликте интересов» и Кодекс о правонарушениях Республики Молдова;
- Законопроект о защите лиц, сообщающих о правонарушениях (представлен на утверждение правительства 2 июня 2010 г.);
- Законопроект о Главной комиссии по этике, ее структуре и функциях;
- Законопроект о внесении поправок и дополнений в некоторые законодательные акты, который вводит поправки и дополнения к процедуре государственной регистрации юридических лиц и частных предпринимателей путем включения концепции «одного окна» в качестве принципа процедуры государственной регистрации, а также ряд поправок, направленных на совершенствование правовой базы в этой области;
- Законопроект о внесении дополнений к закону «О предупреждении и борьбе с коррупцией» (включая положения о коррупции в частном секторе) от 25 апреля 2008 г.

7.5.2 Направление дальнейших действий

В том, что касается направления дальнейших действий, можно наметить следующие области, требующие вмешательства:

- Принятие необходимых законов по борьбе с коррупцией, направленных на выполнение рекомендаций международных антикоррупционных институтов и организаций;
- Развитие и поддержка возможностей ЦБЭПК путем более четкого определения

обязанностей по обмену информацией, мониторингу и применению антикоррупционных норм.

- Укрепление механизмов мониторинга за осуществлением и применением Национальной стратегии и ежегодного Плана действий; введение комплексных параллельных механизмов внутреннего и общественного контроля, и мониторинга;
- Установление связи между выводами ежегодного Национального доклада о борьбе с коррупцией и деятельностью в рамках ежегодного Плана действий Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с коррупцией (НСПБК). Принятие выводов Доклада в качестве ориентира достижений в осуществлении Стратегии и Плана действий в 2011 – 2013 гг.;
- Поддержка успешного практического опыта, как, например, проведения ЦБЭПК антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и нормативных актов правительства;
- Продолжение оценки институциональных коррупционных рисков; осуществление их картирования и проведение соответствующей корректировки правовых норм;
- Укрепление системы горячих линий и юридической помощи населению по вопросам борьбы с коррупцией, и т.д.; предоставление соответствующей финансовой поддержки системе консультирования населения по вопросам борьбы с коррупцией;
- Разработка комплексного плана по ужесточению применения закона «О конфликте интересов» и закона «О декларировании и контроле за доходами и имуществом государственных деятелей, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих работников»;
- Повышение качества системы антикоррупционных образовательных кампаний с учетом специфики национального менталитета и традиций; корректировка стратегий проведения таких кампаний с учетом выводов Национального доклада о борьбе с коррупцией;
- Продолжение судебной реформы с упором на оценку результатов применения Кодекса этики судей.

8 УКРАИНА

8.1 Развитие реформ в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления

Уже в течение долгого времени Украина разрабатывает политику и законодательство, направленное на борьбу с коррупцией. Антикоррупционные реформы начались в середине 1990-х гг. с принятием Национального закона «О борьбе с коррупцией» и Концепции борьбы с коррупцией на период 1998 – 2005 гг. В период с 1995 по 2005 гг. было принято значительное число законов и нормативных актов. Тем не менее, эффективность осуществления антикоррупционных реформ была серьезно подорвана политической нестабильностью, которая привела, среди прочего, к частой смене органов, отвечающих за проведение этих реформ. Несмотря на то, что Украина приняла широкий ряд правовых актов и комплексных стратегических документов, их действенная координация, осуществление и применение были неудовлетворительны. Оценочные доклады ГРЕКО, АКС ОЭСР, ЕС и УПАК показали, что к 2009 – 2010 гг. страна достигла весьма ограниченного прогресса в осуществлении ключевых элементов реформы политики в области надлежащего управления, включая административную и судебную реформы.

В июне 2009 г. был принят комплексный пакет антикоррупционного законодательства, и началась работа над новой стратегией борьбы с коррупцией. Новые законы (планируется, что они полностью войдут в силу с января 2011 г.) устанавливают более системный подход к борьбе с коррупцией, включая базовые элементы предупреждения коррупции, уголовного преследования за коррупционные преступления и обучения по вопросам борьбы с коррупцией. Была разработана и принята концепция централизованной координации деятельности органов, осуществляющих борьбу с коррупцией.

Действительное осуществление новой волны антикоррупционных реформ началось в 2010 г. с созданием Национального антикоррупционного комитета и введением должности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики. Широкий ряд антикоррупционных инструментов был введен путем принятия различных законодательных актов. Для связи с общественностью был разработан специальный антикоррупционный портал, были объявлены планы по введению в стране дополнительных механизмов борьбы с коррупцией. Учитывая тот факт, что идет обсуждение новой редакции Национальной стратегии борьбы с коррупцией, и планируется, что она будет утверждена к концу 2010 г., можно с осторожностью заключить, что страна заново приступила к осуществлению антикоррупционных реформ, и лишь ограниченный ряд подходов, использовавшихся в предыдущий период, все еще сохраняет свое значение. По мере того как власти Украины, отвечающие за осуществление политики по борьбе с коррупцией, продолжают предпринимать меры по ревизии действующих антикоррупционных механизмов и совершенствовать их путем принятия новых правовых актов, все более отчетливо наблюдаются достоверные признаки того, что в этой работе они следуют рекомендациям международных антикоррупционных институтов и организаций.

8.2 Актуальная антикоррупционная политика

8.2.1 Текущее состояние дел

В Украине существует комплексное законодательство, определяющее базовые принципы и содержание политики по борьбе с коррупцией. По состоянию на ноябрь 2010 г., основными документами, определяющими антикоррупционную политику Украины, являются:

- Закон Украины о борьбе с коррупцией от 5 октября 1995 (применяется). Указ Президента Украины о Концепции преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности»⁴² от 11 сентября 2006 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины «Некоторые вопросы реализации государственной антикоррупционной политики» от 4 июня 2008 г.;
- Распоряжение Кабинета Министров Украины об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции преодоления коррупции «На пути к добропорядочности» и государственной антикоррупционной политики Украины на период до 2011 г. (вступает в силу в январе 2011 г.) от 15 августа 2007 г.
- Распоряжение Кабинета Министров Украины об утверждении Принципов антикоррупционной политики от 8 декабря 2009 г.

8.2.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Общая ответственность:

- Президент Украины является главой государства, Председателем Национального антикоррупционного комитета, издает указы и распоряжения, в том числе, касающиеся сферы политики по борьбе с коррупцией, имеющие обязательную силу на территории Украины.
- Верховная Рада Украины является органом законодательной власти; она принимает законы и контролирует деятельность Кабинета министров Украины в соответствии с Конституцией и законодательством;
- Кабинет министров Украины является верховным органом исполнительной власти; он координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти в отношении предупреждения и противодействия коррупции;
- Министерство юстиции Украины является центральным органом исполнительной власти, отвечающим за формирование и осуществление государственной политики в сфере юриспруденции и адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС;
- Главное управление государственной службы Украины является центральным органом исполнительной власти, отвечающим за осуществление государственной

⁴² Новая Национальная стратегия борьбы с коррупцией в Украине находится в процессе разработки. Общественное обсуждение проекта Стратегии состоялось 20 октября 2010 г. Президент Украины объявил о том, что новая Национальная стратегия борьбы с коррупцией будет принята к концу 2010 г.

политики в сфере государственной службы;

- Министерство внутренних дел Украины является центральным органом исполнительной власти, его деятельность направляется и координируется Кабинетом министров Украины; Министерство является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, отвечающих за формирование и осуществление государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека, защиту общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, защиту прав собственности и интересов общества и государства от незаконных посягательств, безопасность дорожного движения, вопросы гражданства, регистрации физических лиц, иммиграцию и противодействие незаконной миграции;
- Служба безопасности Украины является специализированным правоохранительным органом, обеспечивающим государственную безопасность Украины; а также специально-уполномоченным органом государственной власти в сфере контрразведывательной деятельности и охраны государственных тайн; она является главным органом в сфере борьбы с терроризмом и осуществляет меры по противодействию коррупции.

Конкретная ответственность за борьбу с коррупцией:

- Национальный антикоррупционный комитет является консультативным органом при Президенте Украины по вопросам предупреждения и противодействия коррупции. Учрежден Указом Президента Украины о создании Национального антикоррупционного комитета⁴³ от 26 февраля 2010 г. и Указом Президента Украины о вопросе Национального антикоррупционного комитета⁴⁴ от 26 марта 2010 г. Комитет ведет надзор за разработкой и осуществлением стратегии борьбы с коррупцией и антикоррупционной политики в Украине.
- Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики является специально-уполномоченным должностным лицом Секретариата Кабинета министров Украины. Правительственный уполномоченный подает предложения Кабинету министров Украины по вопросам формирования государственной политики. Должность Правительственного уполномоченного учреждена Постановлением Кабинета министров Украины «Об утверждении положения о Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики»⁴⁵ от 24 апреля 2009 г. и Постановления Кабинета министров Украины «О

⁴³ Текст Указа на английском языке см.: http://acrc.org.ua/file_collection/Presidential_Decree_No.275_2010_26_Feb_2010_e.doc

⁴⁴ Текст Указа опубликован только на украинском языке: http://acrc.org.ua/file_collection/424.doc

⁴⁵ Текст Постановления опубликован только на украинском языке: http://acrc.org.ua/file_collection/410.doc

некоторых вопросах осуществления государственной антикоррупционной политики»⁴⁶ от 16 сентября 2009 г.

- Бюро по вопросам антикоррупционной политики⁴⁷ является органом исполнительной власти, выполняющим функции секретариата Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики. Бюро было создано Постановлением Кабинета министров Украины от 7 июня 2010 г.⁴⁸

8.2.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

- Процесс принятия и осуществления антикоррупционной политики в Украине тесно связан с политическими процессами, идущими в стране. Осуществление политики затруднено ее недостаточной устойчивостью и преемственностью.
- Вопрос преемственности антикоррупционной политики остается наиболее серьезным препятствием на пути успешной реализации антикоррупционных реформ в Украине. Каждая новая администрация принимает новый пакет антикоррупционного законодательства без четкой связи с предыдущими правовыми актами.
- Документы, определяющие политику по борьбе с коррупцией, принимаются не законодательным органом (Верховная Рада) в форме национальных законов, а органами исполнительной власти в форме Указов Президента и Постановлений Кабинета министров.
- Осуществлению национальной антикоррупционной политики в Украине недостает гласности и реального участия гражданского общества. Общественность и гражданское общество страны не получают полной информации о ходе осуществления политики и в недостаточной мере вовлечены в обсуждение вопросов антикоррупционной политики и ее реализации.

8.3 Компетентные антикоррупционные институты

8.3.1 Текущее состояние дел

Специализированные органы по борьбе с коррупцией:

⁴⁶ Официальный сайт: <http://acrc.org.ua/index.php?lang=ua&page=projectp&id=89>

⁴⁷ Официальный сайт: <http://acrc.org.ua/index.php?page=pconsil>

⁴⁸ Текст Постановления опубликован только на украинском языке: <http://acrc.org.ua/index.php?page=pconsil>

Национальный антикоррупционный комитет является консультативным и совещательным органом по вопросам предупреждения и противодействия коррупции при Президенте Украины. Национальный антикоррупционный комитет является коллегиальным органом, возглавляемым Президентом Украины, в его состав входят Премьер-министр, некоторые члены правительства, главы других органов исполнительной власти, Председатель Верховной Рады Украины, некоторые народные депутаты Украины, Председатель Верховного суда Украины, Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины, Глава и некоторые представители Администрации Президента Украины, Председатель Высшего совета юстиции, Председатель Счетной палаты, руководители правоохранительных органов, представители академических кругов и общественности.

Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики является специально-уполномоченным должностным лицом Секретариата Кабинета министров Украины. Правительственный уполномоченный подчиняется Кабинету министров Украины и ведет свою деятельность в сотрудничестве с Президентом Украины, Верховной Радой Украины и Министерством юстиции Украины. Правительственный уполномоченный входит в состав правительственных комитетов и имеет право принимать участие в заседаниях Кабинета министров Украины. В соответствии с положениями законодательства, при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики должны быть созданы Общественный совет⁴⁹ и Координационный совет.⁵⁰

Бюро по вопросам антикоррупционной политики было создано в качестве отдельной структуры Секретариата Кабинета министров Украины.

Специальные подразделения по вопросам предотвращения и противодействия коррупции подчиняются Правительственному уполномоченному по вопросам антикоррупционной политики и руководителям органов исполнительной власти.

Другими институтами, участвующими в деятельности по борьбе с коррупцией, являются:

- **Генеральная прокуратура Украины** является правоохранительным органом, уполномоченным на ведение борьбы с коррупцией (раскрытие коррупционных преступлений), осуществлять надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства, а также расследовать уголовные дела, связанные со служебными преступлениями. Органы прокуратуры Украины, которые возглавляет Генеральный прокурор, образуют единую, независимую и централизованную

⁴⁹ <http://acrc.org.ua/index.php?page=pconsil>

⁵⁰ <http://acrc.org.ua/index.php?page=panticorup>

систему; они являются правоохранительным органом по своему правовому характеру. Государственные органы и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность органов прокуратуры. В то же время, Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры уполномочены принимать участие в заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления. Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по противостоянию преступности, которую ведут органы внутренних дел, органы службы безопасности, налоговая милиция, таможня, военная служба правопорядка, а также некоторые другие правоохранительные органы. Такая координация осуществляется через проведение координационных совещаний, создание рабочих групп, запросы статистических данных и другой информации. Генеральный прокурор Украины является членом Национального антикоррупционного комитета.

- **Служба безопасности Украины** является правоохранительным органом, уполномоченным на выявление коррупционных преступлений, осуществление оперативно-розыскной деятельности и расследование определенных категорий уголовных дел. Служба безопасности Украины подчиняется Президенту Украины и Верховной Раде Украины. Служба безопасности Украины взаимодействует с Управлением охраны высших должностных лиц Украины, а также правоохранительными и таможенными органами. Руководитель Службы безопасности Украины является членом Национального антикоррупционного комитета.
- **Министерство внутренних дел Украины** является центральным органом исполнительной власти, исполняющим функции охраны правопорядка, включая выявление коррупционных преступлений, ведение оперативной деятельности, и расследование определенных категорий уголовных дел. Деятельность Министерства внутренних дел Украины направляется и координируется Кабинетом министров Украины. Министр внутренних дел является членом Национального антикоррупционного комитета.
- **Налоговая милиция**, которая действует в структуре Государственной налоговой администрации Украины, является правоохранительным органом, осуществляющим контроль за соблюдением налогового законодательства, исполняет оперативно-розыскные функции, а также уполномочена расследовать определенные уголовные дела в сфере экономической деятельности. Руководитель Государственной налоговой администрации Украины является членом Национального антикоррупционного комитета.
- **Военная служба правопорядка в Вооруженных силах Украины** является специализированным правоохранительным подразделением Вооруженных сил Украины, которой поручено обеспечение правопорядка и воинской дисциплины среди военнослужащих, и которая уполномочена раскрывать коррупционные преступления, совершенные военнослужащими, а также расследовать случаи преступлений со стороны военнослужащих. Общее руководство Военной службой правопорядка в Вооруженных силах Украины осуществляется Министром обороны Украины через Начальника Генерального штаба – Главнокомандующего Вооруженными силами Украины. Военная служба правопорядка в Вооруженных силах Украины уполномочена взаимодействовать с военными формированиями в соответствии с украинским законодательством, с органами внутренних дел и другими правоохранительными органами, а также обмениваться с ними информацией в целях своевременного и полного расследования преступлений и раскрытия правонарушений.

- **Главное управление государственной службы Украины** является центральным органом исполнительной власти, отвечающим за осуществление государственной политики в сфере государственной службы. Это ведомство осуществляет функциональное руководство государственной службой, принимает участие в реализации административной реформы и обеспечивает соблюдение единых требований к компетенции кандидатов на замещение должностей государственной службы. Деятельность Главного управления государственной службы Украины направляются и координируются Кабинетом министров Украины. Руководитель Главного управления государственной службы Украины является членом Национального антикоррупционного комитета.

8.3.2 Институциональная ответственность за выполнение и мониторинг

Специализированные органы по борьбе с коррупцией

- **Национальный антикоррупционный комитет** – это недавно созданная структура, в состав которой входит ряд должностных лиц, участвующих в реализации государственной антикоррупционной политики, а также правоохранительной деятельности. Комитет обеспечивает возможность проведения всестороннего рассмотрения и обсуждения вопросов, относящихся к вопросам предупреждения и противодействия коррупции на государственном уровне, а также принятия согласованных решений по таким вопросам. Комитет проводит анализ уровня коррупции в Украине, разрабатывает меры по борьбе с коррупцией путем принятия соответствующих постановлений, включая меры по внесению поправок в законодательные акты, направленные на предупреждение и противодействие коррупции.
- **Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики** осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти в области предотвращения и противостояния коррупции. Уполномоченный подает Кабинету министров Украины предложения по формированию государственной антикоррупционной политики, анализирует деятельность органов исполнительной власти по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, а также информирует общественность о мерах по предотвращению коррупции. Правительственный уполномоченный рассматривается в качестве центрального органа страны по принятию решений по борьбе с коррупцией.
- **Общественный совет при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики** является выборным органом; планируется, что Совет будет служить постоянным консультативным органом Правительственному уполномоченному по вопросам антикоррупционной политики в целях обеспечения участия граждан и их объединений в общественных делах, общественном контроле за деятельностью органов исполнительной власти, установления эффективного взаимодействия между этими органами и общественностью, учета общественного мнения в ходе реализации антикоррупционной политики. Национальные и международные организации (гражданские и благотворительные фонды, ассоциации, союзы и т.д.), зарегистрированные Министерством юстиции Украины, имеющие юридический статус и ведущие деятельность в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией, приглашаются к участию в Общественном совете. Организации и физические лица, не отвечающие этим требованиям, могут стать членами Общественного совета лишь по рекомендации членов Общественного совета и с разрешения Правительственного уполномоченного. Срок членства в Общественном совете составляет один год.

- Координационный совет при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики формируется из международных организаций, связанных с предупреждением и противостоянием коррупции. Задачей Координационного совета является координация и гармонизация деятельности международных антикоррупционных организаций в Украине, а также повышение эффективности иностранной помощи в ходе осуществления государственных мер по борьбе с коррупцией. Тринадцать международных организаций, а именно: Совет Европы, Европейская комиссия, Организация экономического сотрудничества и развития, Бюро НАТО по связи в Украине и другие организации получили приглашение участвовать в Совете и дали свое согласие на это.
- **Бюро по вопросам антикоррупционной политики** оказывает административную, экспертную, аналитическую и информационную поддержку деятельности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и подготавливает предложения по разработке и осуществлению антикоррупционной политики. В число основных задач Бюро входят: разработка решений, относящихся к осуществлению антикоррупционной политики, формулирование государственной антикоррупционной политики, координация работы органов исполнительной власти, участвующих в реализации антикоррупционной политики, антикоррупционная экспертиза правовых актов, подготовка материалов, относящихся к участию Украины в ГРЕКО и других международных организациях, исследование коррупции, антикоррупционное обучение и информационная поддержка деятельности по борьбе с коррупцией. Бюро также отвечает за предоставление обществу информации о ходе осуществления антикоррупционной политики.
- **Специальные подразделения по вопросам предотвращения и противодействия коррупции** осуществляют надзор за осуществлением антикоррупционной политики органами исполнительной власти и контролируют применение антикоррупционного законодательства, а также организуют обучение в сфере борьбы с коррупцией.

Другими институтами, участвующими в деятельности по борьбе с коррупцией, являются:

- Деятельность **Министерства юстиции Украины** направлена на совершенствование нового антикоррупционного законодательства. Здесь следует упомянуть ряд законопроектов, как, например, проект закона «О внесении изменений в некоторые Законы Украины в связи с усовершенствованием основ предотвращения и противодействия коррупции», а также поправок к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам Украины (в связи с уточнением процедуры конфискации), и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». Эти законопроекты были разработаны с целью ликвидации некоторых противоречий в действующем антикоррупционном законодательстве, а также с целью приведения этих законодательных актов в соответствие с международными стандартами противодействия коррупции. В настоящее время эти законопроекты уже представлены Президенту Украины для их дальнейшего представления в Верховную Раду Украины. В целях минимизации коррупционных рисков, возникающих из-за пробелов в законодательстве, была введена проверка проектов законодательных актов на наличие в них коррупциогенных норм. Министерство юстиции оказывает юридическую поддержку Национальному антикоррупционному комитету. В процессе разработки законодательных актов, Министерство рассматривает предложения по соответствующим законопроектам, поступающие от других органов

государственной власти, ведущих научно-исследовательских институтов и общественности. Наряду с этим, Министерство юстиции проводит правовую экспертизу законодательных актов, разработанных другими органами государственной власти. Министерство юстиции готовит предложения по каждому законопроекту, зарегистрированному в Верховной Раде Украины, которые далее направляются в Кабинет министров Украины. В случае получения информации о коррупционных правонарушениях такая информация передается в соответствующий правоохранительный орган, уполномоченный предпринимать антикоррупционные меры.

- В соответствии с законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», в отличие от положений действующего законодательства, **органы прокуратуры** не относятся к специально-уполномоченным органам в сфере противодействия коррупции, тем не менее, они имеют полномочия на осуществление контроля соответствия правовых актов антикоррупционному законодательству.
- **Главное управление государственной службы Украины** принимает активное участие в реализации государственной антикоррупционной политики. Управление уполномочено осуществлять меры в сфере административной реформы, в частности, разрабатывать новый закон Украины о государственной службе.

8.3.3 Вопросы, вызывающие озабоченность

- Несмотря на наличие многочисленных органов и институтов, отвечающих за различные аспекты осуществления антикоррупционной политики и применение правовых актов, в Украине отсутствует четко определяемый центр принятия антикоррупционных решений и надзора. Остается неясным, какой именно орган отвечает за общий мониторинг реализации антикоррупционной политики и применение законодательства в целом, а также и за применение конкретных законодательных актов в частности.
- Недавно созданные Национальный антикоррупционный комитет, Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам антикоррупционной политики имеют большой потенциал, однако требуют серьезной поддержки и содействия со стороны институтов, отвечавших за осуществление антикоррупционной политики до этого времени.
- Мандат Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и Бюро по вопросам антикоррупционной политики определен не законодательным органом (Верховной Радой), а постановлениями Кабинета министров, что лишает эти органы защиты от влияния со стороны органов исполнительной власти.
- Наблюдается коллизия функций Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики и Директора Бюро по вопросам антикоррупционной политики.
- Значительные усилия и ресурсы (включая финансовые) необходимо направить на развитие и поддержку институционального потенциала и независимости Правительственного уполномоченного и Бюро.
- Существует необходимость поддержки независимости и институционального

потенциала специальных подразделений по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, а также разработки четкой коммуникационной стратегии по обмену информацией между специальными подразделениями и другими органами, участвующими в борьбе с коррупцией.

- Общественный совет при Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики до сих пор не сформирован.

8.4 Актуальное антикоррупционное законодательство

8.4.1 Текущее состояние дел

Законодательные акты составляют основу нормативно-правовой базы предупреждения и противостояния коррупции в Украине. Статус большинства органов государственной власти, принимающих участие в формировании и осуществлении государственной антикоррупционной политики, определяется законодательством. Конкретные вопросы применения норм, определенных законодательством, регулируются указами Президента Украины, постановлениями Кабинета министров Украины и документами ведомств. Основными правовыми актами, регулирующими деятельность по борьбе с коррупцией в Украине, являются:

- Закон Украины о государственной службе (применяется), от 16 декабря 1993 г.;
- Закон Украины о ратификации Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (применяется), от 16 марта 2005 г.;
- Закон Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (применяется), от 10 марта 2010 г.;
- Закон Украины о ратификации Конвенции ООН против коррупции (входит в силу с 1 января 2011 г.) от 18 октября 2006 г.;
- Закон Украины о ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (входит в силу с 1 января 2011 г.) от 18 октября 2006 г.;
- Закон Украины о ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (применяется), от 18 октября 2006 г.;
- Закон Украины об основах предотвращения и противодействия коррупции (входит в силу с 1 января 2011 г.);
- Закон Украины об основах предотвращения и противодействия коррупции содержит нормы, позволяющие обществу принять участие в реализации мер по предотвращению и противодействию коррупции путем ведения деятельности по выявлению фактов коррупционных правонарушений, информирования о таких фактах, реализации права на получение информации, касающейся усилий, направленных на предотвращение и противодействие коррупции, которые предпринимаются органами государственной власти и органами местного самоуправления, введения общественной антикоррупционной оценки, участия в открытых парламентских слушаниях, касающихся вопросов предотвращения и противодействия коррупции, подачи предложений, касающихся совершенствования антикоррупционного законодательства, сторонам, имеющим право законодательной инициативы, и т.д. В настоящее время широко практикуется создание общественных советов при соответствующих органах государственной

власти в качестве консультативных и совещательных структур.

- Закон Украины об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения (входит в силу с 1 января 2011 г.), от 11 июня 2009 г.;
- Закон Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием закона «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» (входит в силу с 1 января 2011 г.), от 11 июня 2009 г.;
- Закон Украины о Государственной программе экономического и социального развития Украины на 2010 г. (действует до января 2011 г.), от 20 мая 2010 г.;
- Указ Президента Украины о Решении Совета национальной безопасности и обороны Украины об уровне преступности в стране и о координации деятельности органов государственной власти по противодействию преступным проявлениям коррупции (применяется), от 11 сентября 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины о прогрессе, достигнутом местными органами исполнительной власти в применении законодательных актов «О Государственной службе» и «О борьбе с коррупцией» (применяется), от 3 августа 1998 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины о предоставлении аналитической информации о состоянии выполнения органами исполнительной власти требований Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (применяется), от 27 сентября 1999 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении процедуры проведения официальных расследований в отношении лиц, уполномоченных исполнять функции государственных органов и органов местного самоуправления (применяется), от 13 июня 2000 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины о мерах, касающихся повышения квалификации служащих органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией (применяется), от 2 июня 2003 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении процедуры проведения специальной проверки информации, предоставляемой соискателями должностей (применяется), от 15 ноября 2006 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины о прогрессе, достигнутом в отношении налоговой и бюджетной дисциплины, мерах по усилению борьбы с коррупцией и контролю за использованием государственного имущества и финансовых ресурсов (применяется), от 29 ноября 2006 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении порядка накопления и обнародования информации о юридических лицах, привлеченных к ответственности за коррупционные правонарушения (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении процедуры информирования общественности о результатах работы в сфере противодействия коррупции (применяется), от 8 декабря 2009 г.;

- Постановление Кабинета министров Украины о некоторых вопросах осуществления государственной антикоррупционной политики (применяется), от 4 июня 2008 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении порядка передачи подарков, полученных во время проведения официальных мероприятий (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины о мерах по усилению противодействия коррупции (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении методологии проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины об утверждении порядка информирования о результатах работы в сфере предупреждения и противодействия коррупции (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Постановление Кабинета министров Украины по вопросам предотвращения и противодействия коррупции в органах исполнительной власти (применяется), от 8 декабря 2009 г.;
- Инструкция о порядке организации обмена информацией между структурными подразделениями Министерства внутренних дел Украины, Службы безопасности Украины, Государственной налоговой администрации Украины, Государственной пограничной службой Украины, Государственной таможенной службой Украины в деятельности по выявлению и пресечению коррупционных деяний в правоохранительных органах, утверждена Министерством внутренних дел Украины, Службой безопасности Украины, Государственной налоговой администрацией Украины, Государственной пограничной службой Украины, Государственной таможенной службой Украины (применяется), от 23 марта 2009 г.;
- 7 июля 2010 г. Верховная Рада Украины приняла закон Украины о судоустройстве и статусе судей.

8.4.2 Вопросы, вызывающие озабоченность

- Действующие документы по борьбе с коррупцией, определяющие антикоррупционную политику Украины, не содержат какого-либо четкого плана развития и совершенствования антикоррупционного законодательства в Украине.
- Объем антикоррупционного законодательства Украины уже достаточно велик и охватывает основные сферы деятельности по противодействию коррупции. Тем не менее, законодательство нуждается в гармонизации и унификации.
- Законодательство по борьбе с коррупцией не полностью охватывает зоны повышенных коррупционных рисков, такие, как здравоохранение, образование, налоговую и таможенную сферы, а также деятельность органов Государственной автомобильной инспекции.
- Несколько законов, составляющих основу реализации антикоррупционной политики, как, например, закон «О доступе к публичной информации», закон «О

кодексе поведения государственных должностных лиц», закон «О раскрытии финансовой информации государственными должностными лицами», закон «О Национальном бюро антикоррупционных расследований», закон «О конфликте интересов» все еще не приняты. Проекты этих законов разработаны и представлены в законодательный орган (Верховную Раду).

8.5 Текущие процессы: Тенденции

В число мер предотвращения и противодействия коррупции, предусмотренных в недавно принятых законодательных актах, вошли предотвращение и устранение конфликтов интересов, а также установление финансового контроля расходов государственных должностных лиц.

В стране также планируется приступить к проведению административной реформы. Основные направления этой реформы включают: упорядочивание системы центральных органов исполнительной власти; создание современной правовой базы государственной службы; разграничение политических и административных должностей; ужесточение правовой ответственности государственных должностных лиц; регулирование условий вознаграждения за их труд; предоставление гарантий равного доступа граждан к государственной службе; повышение квалификации государственных должностных лиц; развитие верхнего эшелона государственных должностных лиц; введение электронного правительства. Административная реформа направлена на выстраивание прозрачной системы государственного управления, подотчетной перед обществом, и системы оказания государственных услуг, введение ограничений на размеры государственного аппарата и расходов на его содержание, рост внутренних и внешних инвестиций за счет предсказуемости системы государственного управления и наличия мощных антикоррупционных механизмов.

При осуществлении антикоррупционной политики в Украине основной проблемой является применение уже действующих законов и норм, появилась четкая тенденция к определению приоритетов правоприменения. Правительственный уполномоченный и Бюро следуют рекомендациям международных антикоррупционных органов и организаций, в то же время прилагаются усилия по принятию национального подхода и ориентации на национальные экспертные ресурсы.

8.5.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание

- Усилить роль Национального антикоррупционного комитета и обеспечить прозрачность его деятельности;
- Развивать, поддерживать и защищать деятельность Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики; рассмотреть возможность утверждения мандата Правительственного уполномоченного национальным законом, установив его четкое административное положение и источники финансирования;
- Определить роль и положение Бюро по вопросам антикоррупционной политики; рассмотреть возможность прояснить его статус и административное положение, обеспечивающие независимость от исполнительной власти;
- Определить механизмы и документы, обеспечивающие координацию деятельности по борьбе с коррупцией между Национальным антикоррупционным комитетом, Правительственным уполномоченным, Бюро, и специальными подразделениями, а также установить обязанности по мониторингу такой деятельности;

- Создать механизмы мониторинга действительного применения и введения в силу существующих антикоррупционных законов и правовых актов путем проведения четкого разграничения ответственности между государственными органами, а также ввести процедуры внутреннего и внешнего мониторинга и оценки;
- Гармонизировать и унифицировать правовые акты, на основе которых осуществляется антикоррупционная политика; разработать четкий план законодательной поддержки антикоррупционной политики;
- Принять закон «О доступе к публичной информации», закон «О кодексе поведения государственных должностных лиц», закон «О раскрытии финансовой информации государственными должностными лицами», закон «О Национальном бюро антикоррупционных расследований», закон «О конфликте интересов»;
- Сформировать Общественный совет при Правительственном уполномоченном и оказать поддержку его деятельности;
- Поддержать деятельность Координационного совета при Правительственном уполномоченном;
- Разработать, обсудить и принять четкую концепцию административной и судебной реформ.

8.5.2 Направление дальнейших действий

В целях действительного осуществления антикоррупционной политики в Украине, предстоит решить три задачи:

- Составить четкое представление о краткосрочных и долгосрочных целях, которые будет необходимо достигнуть;
- Установить четкие и открытые показатели успеха;
- Неукоснительно применять существующие механизмы и правовые акты под строгим контролем специализированных органов и общества.

9 ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ В РЕГИОНЕ ВП И НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

Критический анализ Переходных мероприятий (“Bridge Activities”⁵¹) – материал для которого составила информация, предоставленная государствами-участниками в виде ответов на вопросы анкеты, и два заседания, состоявшиеся, соответственно, в сентябре 2010 г. в Брюсселе и в ноябре 2010 г. в Варшаве – поднял ряд вопросов, важность которых была отмечена всеми странами, входящими в ВП. Этими вопросами стали:

9.1 Тема: Политика и предотвращение

- Расширение возможностей структур, отвечающих за осуществление антикоррупционной политики и мер по предотвращению коррупции;
- Внедрение инструментов мониторинга и проверки показателей прогресса / успеха в осуществлении антикоррупционных реформ и стратегий;
- Рационализация процесса разработки Стратегий борьбы с коррупцией;
- Выбор политики и разработка механизмов мониторинга и контроля;
- Декларирование имущества и конфликты интересов; а также
- Внедрение методологий оценки рисков при выявлении глубинных причин коррупции в различных секторах.

9.2 Тема: Правоохранительные органы и применение правовых баз

- Совершенствование специализированных средств расследования (ССР) с учетом необходимости не допустить нарушений прав человека;
- Проведение специализированного обучения в сфере экономических и финансовых преступлений (ПОД/ПФТ) и мошенничества в налоговых и таможенных операциях;
- Стандартные Кодексы судебной этики;

⁵¹ По вопросам текущего состояния процесса реформ, проблем и потребностей, определенных государствами-участниками ВП, см.: Country Profile Report “Bridge Activities”.

- Конфискация доходов от преступной деятельности и возврат активов;
- Реформирование государственного управления и государственной службы;
- Финансирование политических партий и избирательных кампаний;
- Уголовная и гражданско-правовая ответственность юридических лиц.

9.3 Тема: Обучение и информирование общественности

- Определение инструментов и методологии привлечения гражданского общества к разработке и мониторингу антикоррупционных реформ.
- Государства-участники ВП проявили интерес к проведению на региональной основе работы по продвижению решения указанных выше вопросов. Планируется, что посредством этого проекта Совет Европы сможет организовать техническую экспертизу в целях обеспечения целевого обращения к данным темам. Планируется, что такое обращение будет учитывать как специфику отдельных стран, так и региональные аспекты: это позволит вести углубленную работу по заявленным темам, принимая во внимание особенности той или иной страны, и в то же время использовать подходящие решения в более широком масштабе. Кроме того, существует надежда на то, что региональная форма работы сможет привести к возникновению здоровой конкуренции среди государств-участников.

10 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, обращаясь к вопросам, поднятым в настоящем докладе, ожидается и планируется, что региональный проект послужит дополнением к текущим мерам мониторинга и оценки, а также окажет непосредственную практическую помощь государствам-участникам в целях содействия прогрессу в некоторых ключевых областях, где необходимо проведение или дальнейшее углубление реформ. Логическая структура и предполагаемые результаты планируемых к исполнению мер первоначально обсуждались и анализировались путем формулировки первостепенных задач на заседании Группы по борьбе с коррупцией в ноябре 2010 г. с целью решения выявленных проблем и определения направлений кооперации в рамках Переходных мероприятий ("Bridge Activities"), которая велась в период с августа по ноябрь 2010 г., однако в 2011 г. должна полностью финансироваться проектом Фонда СЕ: Надлежащее управление и борьба с коррупцией в государствах-участниках ВП.