

# Різновиди корупції та кроки до ефективного урядування

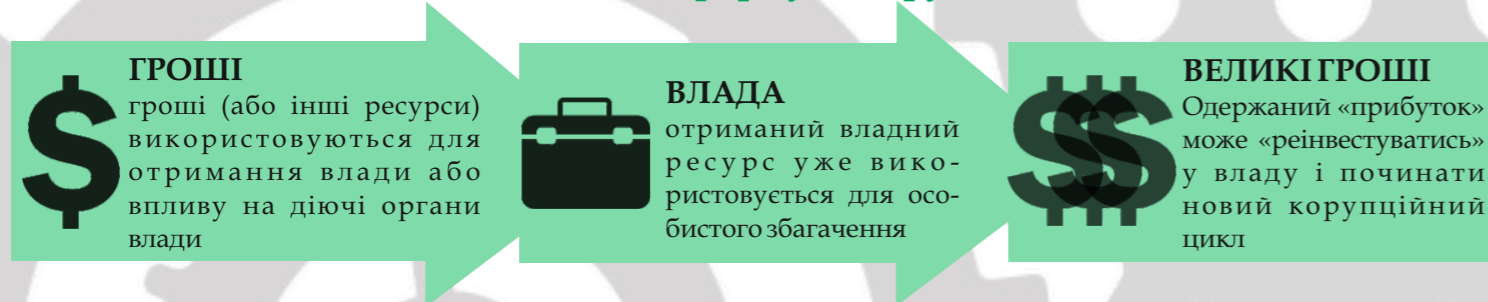
Всесвітньовідомий розробник антикорупційних програм Пітер Айген зазначив, що корупція на порозі нового тисячоліття загрожує навколишньому середовищу, правам та свободам людини, а також підриває розвиток та матеріальний стан країн. Корупція проявляється як на локальному, так і на глобальному рівнях в різних формах.

## Загальновідомими формами корупції є\*:

- ✓ Державна зрада, диверсія, контрабанда, нелегальні міжнародні операції та подібне;
- ✓ Клептократія та незаконна приватизація державних фондів;
- ✓ Незаконне привласнення чужих коштів та майна, підробка документів та грошей, розтрата чужих грошей, зловживання державним ресурсом та подібне;
- ✓ Зловживання владою, залякування, катування, невинуваті помилування чи пом'якшення вироку та подібне;
- ✓ Усі види обману та шахрайство;
- ✓ Неправосудні рішення;
- ✓ Дезертирство, невиконання конституційних обов'язків;
- ✓ Хабарництво, підкуп, вимагання, «відкати»;
- ✓ Фальсифікація виборів, купівля-продаж голосів виборців;
- ✓ Зловживання публічною інформацією;
- ✓ Махінації з нормативно-правовими актами;
- ✓ Ухилення від сплати податків та спекуляція;
- ✓ Використання службового становища у приватних інтересах, а також конфлікт інтересів;
- ✓ Прийняття посадовими особами недоречних подарунків, грошей, послуг, товарів чи розваг;
- ✓ Контакти із організованою злочинністю;
- ✓ Непотизм (сприяння призначенню родичів чи знайомих на державні посади);
- ✓ Неналежне використання державних пілг

*\*Джеральд Е. Кайден, «Загальна теорія офіційної корупції», 1988р.*

## Загальна формула корупції

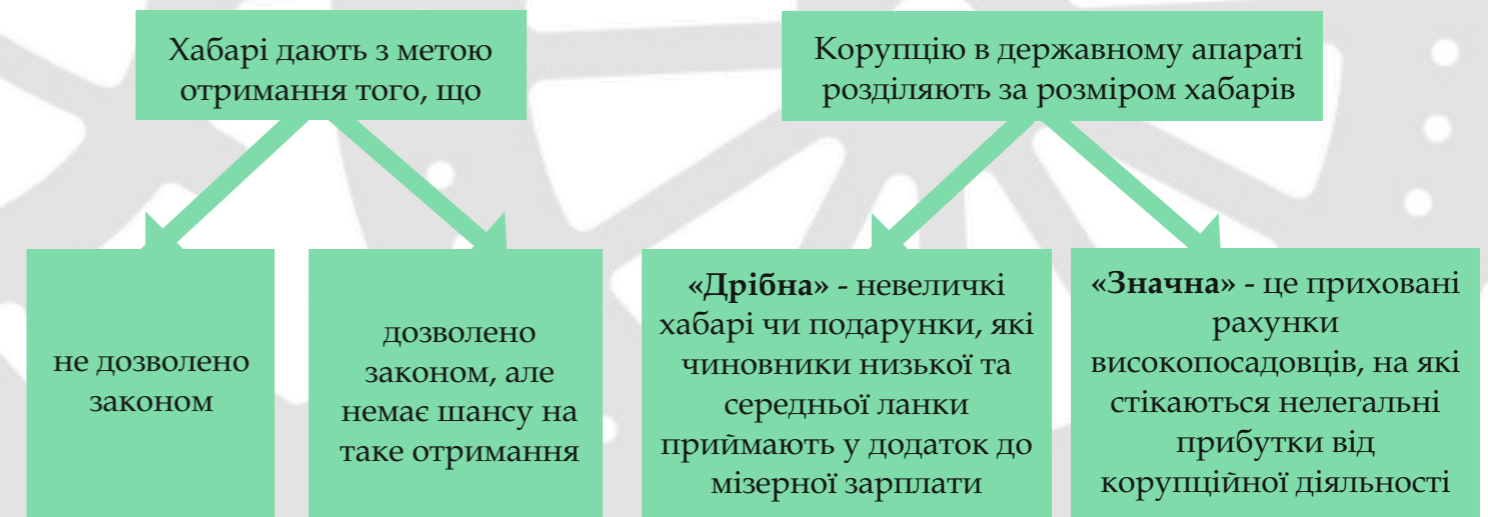


**Політична корупція** здійснюється на етапі «Гроші – Влада», зокрема, через незаконне фінансування політичних партій, купівлю місць у списках, підкуп діючих парламентарів чи міністрів тощо. Метою політичної корупції є отримання важелів впливу на формування та функціонування владних інститутів. Ці важелі впливу в подальшому використовуються для незаконного збагачення.

Відповідно, різниця між звичайною та політичною корупцією в тому, що **звичайна корупція використовує владу, щоб отримати гроші, а політична – використовує гроші, щоб отримати (зберегти або посилити) владу.**

Для довідки: У рейтингу Transparency International Україна за рівнем корупції у 2013 р. посіла **144-те** місце серед **177** країн.

Корупція відбувається за слушної нагоди. Її ініціатором може бути як представник влади, який вимагає хабар чи іншу винагороду, так і людина, яка пропонує посадовій особі порушити закони, інструкції тощо.



**Повністю корупцію викоринити неможливо. Проте суттєво звужити простір для протиправних дій необхідно через реформування підходів урядування.**

## Найпопулярнішими кроками в світі до ефективного урядування є:

- ▶ Стратегія створення міцної морально-етичної бази держуправління;
- ▶ Прозора діяльність уряду – доступність публічної інформації;
- ▶ Дієвий зовнішній контроль за бюджетними потоками;
- ▶ Дієві внутрішні механізми для перегляду сумнівних чи спірних рішень в структурі уряду;
- ▶ Належний судовий контроль;
- ▶ Відповідальність менеджерів вищих ланок за діяльність їх підлеглих;
- ▶ Неочікувані (позапланові) перевірки роботи чиновників;
- ▶ Ефективний моніторинг прибутків посадовців, а також контроль за відповідністю доходів витрати;
- ▶ Створення каналів скарг, аби нижча ланка чиновників могла писати (повідомляти) про порушення керівників;
- ▶ Прозора система держзакупівель;
- ▶ Механізми залучення громадянського суспільства до співпраці, спільної роботи, контролю за роботою уряду;
- ▶ Періодичне опитування громадськості щодо ефективності роботи урядових структур та інше.

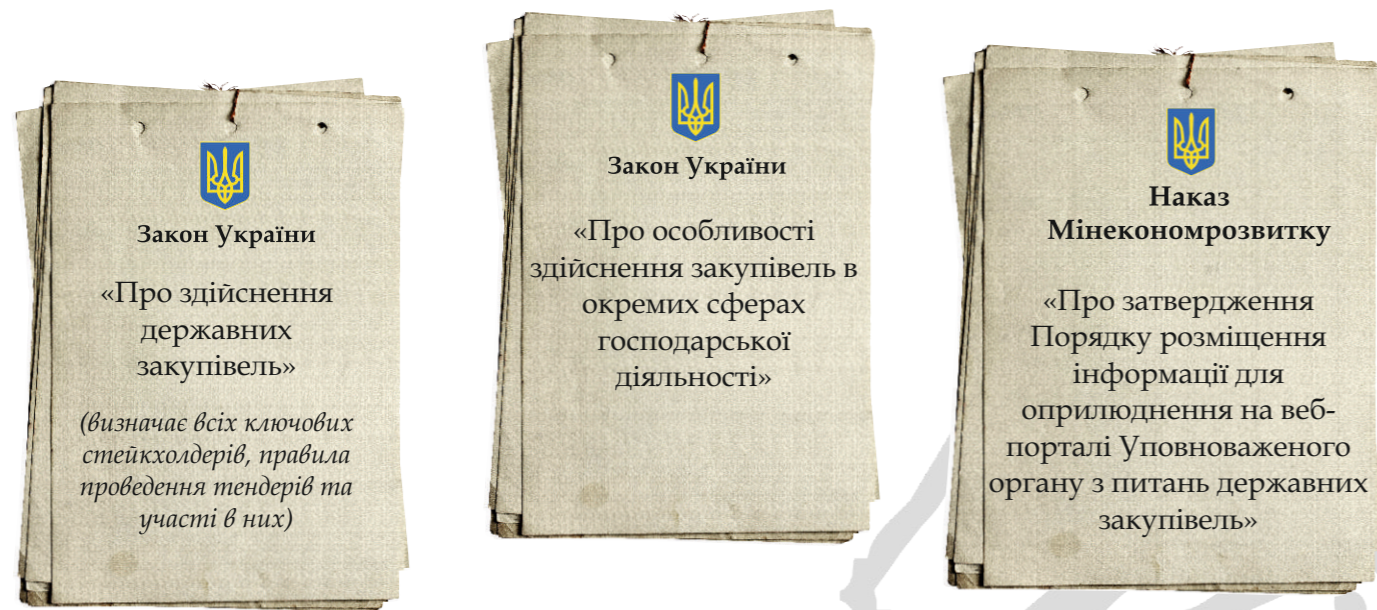
*\*Джеремі Поуп, «Боротьба з корупцією: елементи системи державної невідкупності», 2011р.*

# Корупція у сфері державних закупівель

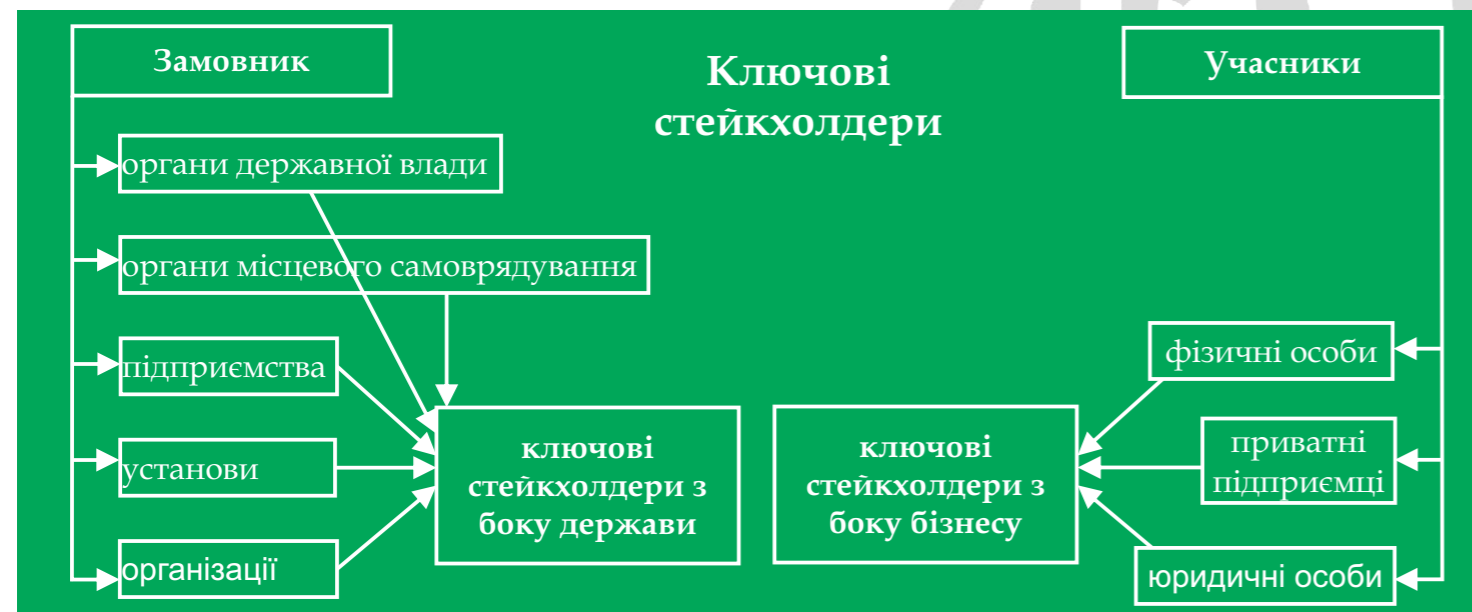
«Згадайте про корупцію в уряді – і вам відразу ж спадує на думку «відкати» за підписані з державою контракти» - саме так розпочав виступ засновник «Transparency International» Джеремі Поуп, коли намагався описати, що ж таке державні закупівлі, тобто тендери.

На думку експертів, закупівлі в державному секторі створюють найбільші та найпокусливіші нагоди для розквіту корупції. І такі нагоди виникають в успішних країнах також. Тож, в будь-якій цивілізованій державі тендерна система є однією з найдинамічніших сфер урядового управління.

## Законодавство, що регулює сферу державних закупівель



Загалом тендер – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у чітко визначеному порядку.



**Статистика:** Держава щорічно витрачає до 18% ВВП або близько 260 млрд. грн. на державні закупівлі (дані Національного інституту стратегічних досліджень). Корупційні втрати держави при держзакупівлях становлять від 35 до 52 млрд грн щорічно (дані Служби безпеки України).

## Прямий контроль громадськості за здійсненням держзакупівель:

У квітні 2014 року парламент прийняв нову редакцію закону «Про здійснення державних закупівель», яку розробили експерти Центру політичних студій та аналітики разом з партнерами. Окрім низки новацій, закон містить революційні норми, які закріплюють прозорість закупівель на всіх етапах проведення. Громадські організації одержали право бути присутніми на розкритті тендерних пропозицій (до цього його мали тільки учасники торгів і журналісти). Закон прямо зобов'язує замовників забезпечити громадськості право здійснювати фото- і відеозйомку. Нарешті, впроваджується обов'язок чиновників публікувати інформацію про виконання тендерних договорів. Тепер будь-хто може прослідкувати, як підрядники виконують договори, наприклад, на ремонт доріг біля школи чи постачання ліків до лікарні.

## Найбільш поширені правопорушення під час державних закупівель

**Перевитрати.** В погоні за «відкатами» замовники вступають у змову з учасниками, аби разом заробити на бюджетних коштах. Як наслідок, громадяни отримують неякісні товари чи послуги за захмарними цінами. Наприклад, в 2012 році для втікача-президента Януковича чиновники закупили малину за 672 грн/кг.

**Непрозорі закупівлі.** Для того, щоб приховати корупцію, замовники приховують інформацію про закупівлю чи викривляють її. Як наслідок, громадськість залишається одуреною. А відтак не може викрити злочинців. Достатньо згадати скандальні «вишки Бойка», під час закупівлі яких бюджет втратив кілька сотень мільйонів доларів. Чиновники «Нафтогазу» і досі приховують документи, через що не можуть встановити винних.

**Неефективність закупівель.** Щоб прикрити корупцію, замовники вдаються до ускладнення власне самих процедур закупівель. Такий прийом також застосовують, аби контракт отримав саме «потрібний» учасник. Вся Україна чула про поїзди «Хюндай», які виявились непридатними для зими. Та чиновники наполягали, що тільки корейські поїзди підходять для вітчизняної залізниці.

# Конфлікт інтересів

**Конфлікт інтересів** – це ситуація, коли особиста зацікавленість чиновника, депутата або працівника компанії може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень під час виконання службових повноважень та нанести шкоду інтересам держави, суспільства або компанії.

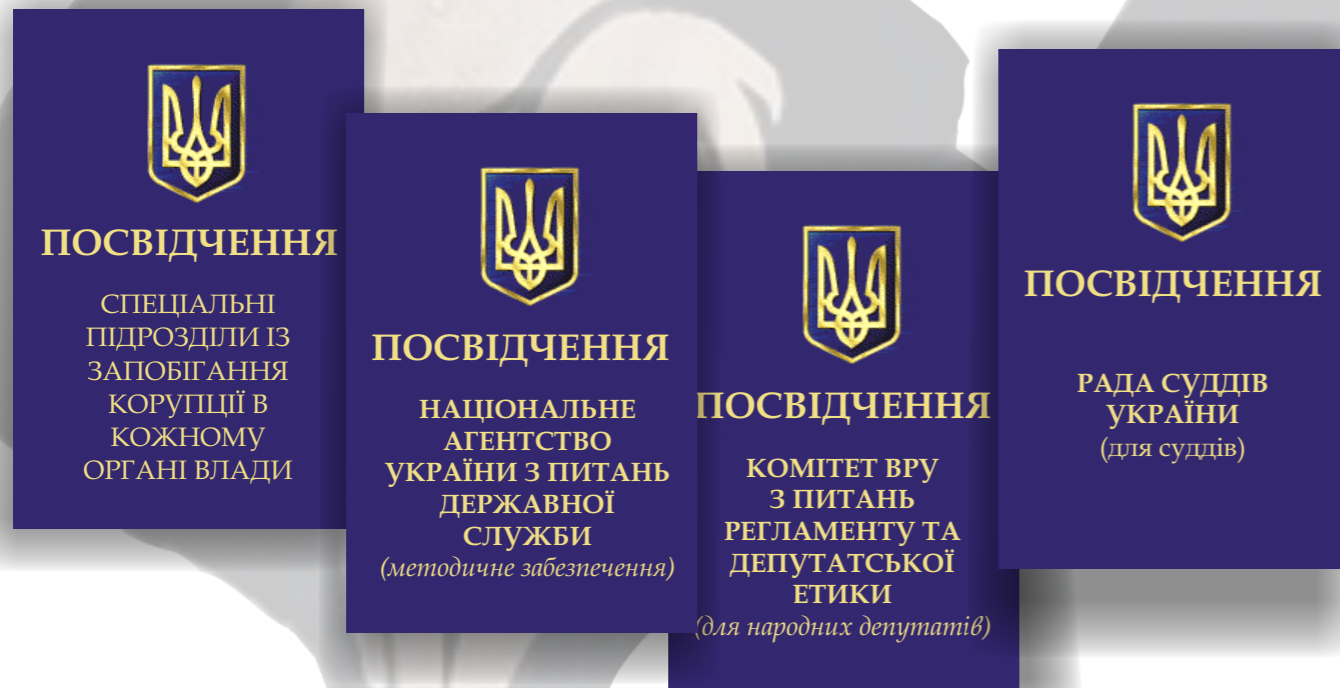
Найбільш розповсюдженим явищем є суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи або близьких їй осіб та інтересами держави або суспільства.

Достатньо частим є також суперечність між інтересами певної групи (партія, громадська організація тощо), до якої належить чиновник або депутат, та інтересами держави або суспільства.

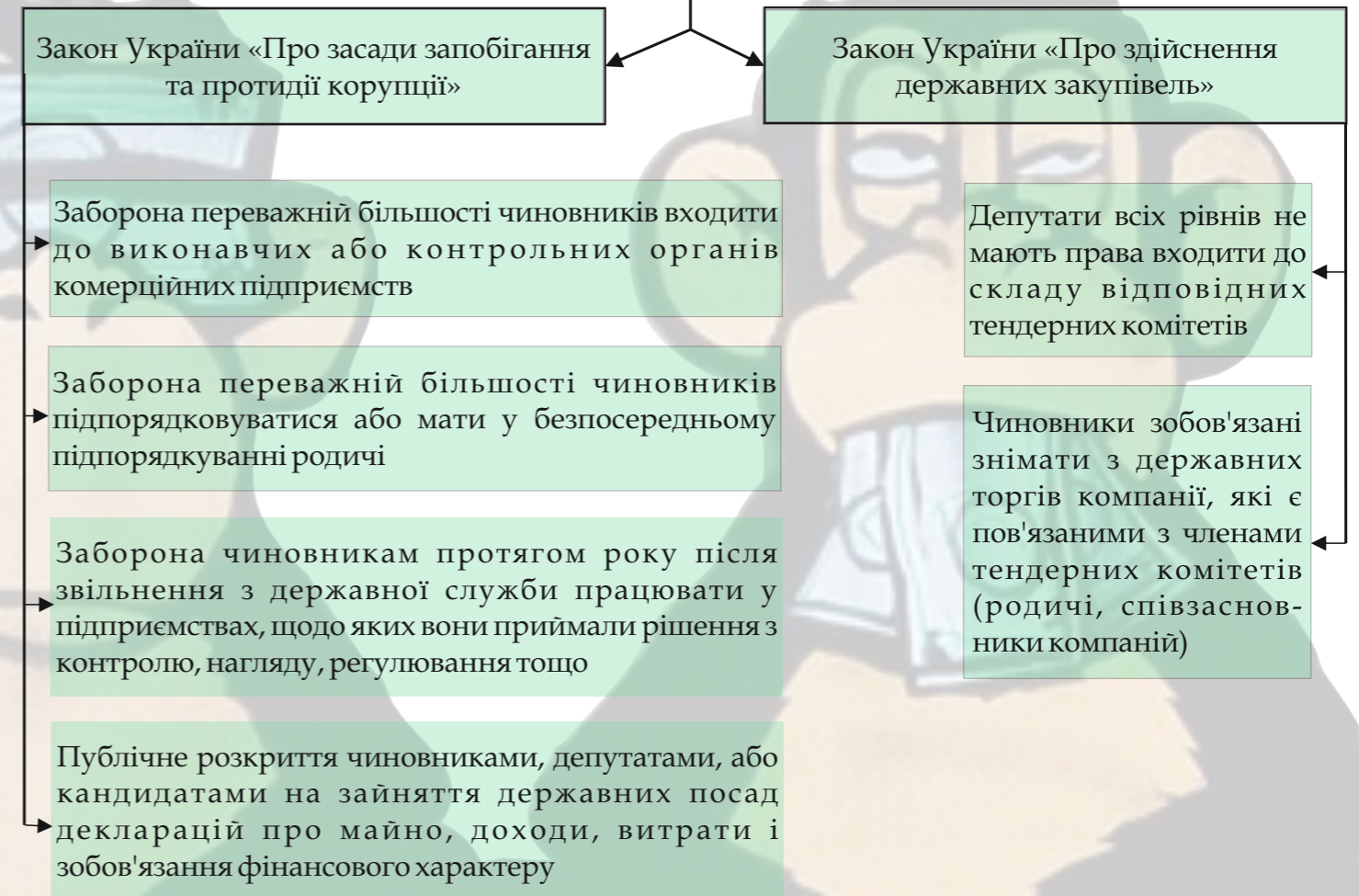
Конфлікт інтересів не є злочином. Проте ігнорування ситуації конфлікту інтересів, як правило, призводить до таких правопорушень як зловживання службовим становищем, нецільове використання бюджетних коштів або інших корупційних дій.

Найчастіше ситуації конфлікту інтересів виникають під час державних закупівель, надання чиновниками дозволів, ліцензій тощо, розслідувань правоохоронних органів та найму на роботу у державних структурах.

## Органи, відповідальні за контроль врегулювання конфлікту інтересів



## Вимоги законодавства щодо врегулювання та попередження конфлікту інтересів



**Шляхи попередження та врегулювання конфлікту інтересів згідно урядового законопроекту «Про запобігання корупції»:**

- ✓ Створення централізованої бази даних у мережі Інтернет для зберігання всіх майнових декларацій чиновників з вільним доступом. База декларацій має бути створена та підтримуватись Національною комісією з питань запобігання корупції
- ✓ Конкретизація даних щодо майнових та інших інтересів (банки, підприємства тощо)
- ✓ Повноваження щодо перевірки декларацій на наявність конфлікту інтересів покладаються на Національну комісію з питань запобігання корупції
- ✓ Національна комісія має здійснювати моніторинг способу життя посадовців, тобто, відповідність способу життя відомостям у декларації
- ✓ Законопроект детально прописує дії посадових осіб для уникнення конфлікту інтересів

## Приклади конфлікту інтересів в Україні

### «Всеукраїнський банк розвитку» Олександра Януковича

Із приходом до влади у 2010 році Віктора Януковича «Всеукраїнський банк розвитку», якій належить його сину Олександрю, лише за два роки збільшив свої активи на 1 240%, до 2,5 млрд. грн. Ціла низка міністерств, відомств та підприємств раптово почали переходити на банківське обслуговування у «ВБР». Банк перетворився у головного кредитора «Укрзалізниці» та інших держпідприємств.

### Списання заборгованості Керченському НВП «Крим-Пак»

У жовтні 2013 року народні депутати України В.Лютікова, Я.Сухий (Партія регіонів) та В.Сушкевич (БЮТ) подали законопроект № 3376, який передбачав списання заборгованості керченського підприємства «Крим-Пак» у розмірі 5,5 млн. грн. за рахунок державного бюджету України. Директором підприємства є Володимир Лютіков, чоловік співавтора законопроекту Валентини Лютікової.

# Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів

**Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів (НПА)** – це перевірка проектів НПА на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенних чинників) з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

*(с) Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. Програма розвитку ООН*

Громадська антикорупційна експертиза є незалежною від влади експертною оцінкою проектів НПА, яка спрямована на недопущення як умисних корупційних схем, так і на покращення якості законодавства в цілому. Адже корупційні ризики досить часто закладаються у законах не зумисно, а внаслідок недогляду законотворців, зокрема, через прогалини чи колізії в законодавстві.

*Для довідки: з вересня 2013 до серпня 2014 року Центром політичних студій та аналітики було здійснено експертизу близько 200 законопроектів (у співпраці з Центром політико-правових реформ, Українським інститутом публічної політики на замовлення Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією), 250 актів Кабміну, викрито низку загальнодержавних корупційних схем та виявлено десятки актів, що мали корупційні ризики.*



## Корупціогенні чинники згідно Методології ПРООН\*

- Широта адміністративного розсуду та дискреційні повноваження (нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів влади)
- Порушення балансу інтересів та надмірні обтяження для одержувачів публічних послуг
- Прогалини правового регулювання
- Колізії в законодавстві
- Надмірна кількість контактів приватного сектору з органами влади, необхідних для виконання процедури
- Надмірна кількість органів влади, з якими має контакт приватний сектор згідно процедури
- Поєднання нормотворчих та контролюючих функцій в одному органі влади
- Конфлікт інтересів ініціаторів законопроекту, що може призвести до отримання неправомірної вигоди

*\*список чинників, виходячи з практики, був дещо доповнений в порівнянні з оригінальною методологією*

## Приклади корупційних схем, виявлених експертами ЦПСА:

### Штучна монополізація у сфері оцінки майна

*Законопроект:* Про внесення змін до деяких законодавчих актів України із питань оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності в Україні № 2303а від 17.06.2013

*Автор законопроекту:* Кабінет Міністрів України (Азаров М.Я.)

*Корупційна схема:* Фонд держмайна України отримує повноваження видавати «інші нормативно-правові акти», що регулюють проведення оціночної діяльності, за невиконання яких встановлюються значні штрафи. Як наслідок, ФДМУ отримує можливість встановлювати вимоги, яким відповідатимуть лише «потрібні» фірми, що загрожує монополізацією ринку.

### Корпоративні амортизаційні платежі для мешканців житлових будинків

*Законопроект:* Про внесення змін до деяких законів України щодо створення і використання корпоративних амортизаційних коштів житлових будинків № 2948 від 29.04.2013.

*Автор законопроекту:* Морозенко Є.В., член фракції Партії регіонів.

*Корупційна схема:* Запроваджується додатковий платіж для власників квартир у вигляді «корпоративних амортизаційних внесків», які мають витратитись ЖЕКом на ремонт житлових будинків. ЖЕК отримує право відкривати з цих коштів депозитний рахунок у будь-якому банку, за що не несе жодної відповідальності. Не врегульовано, хто є власником відсотків за депозитом та яким чином вони будуть використовуватись.

# Зловживання з комунальним майном

Боротьба з корупцією на місцях є набагато складнішою справою, ніж виявлення корупційних «схем» на національному рівні.

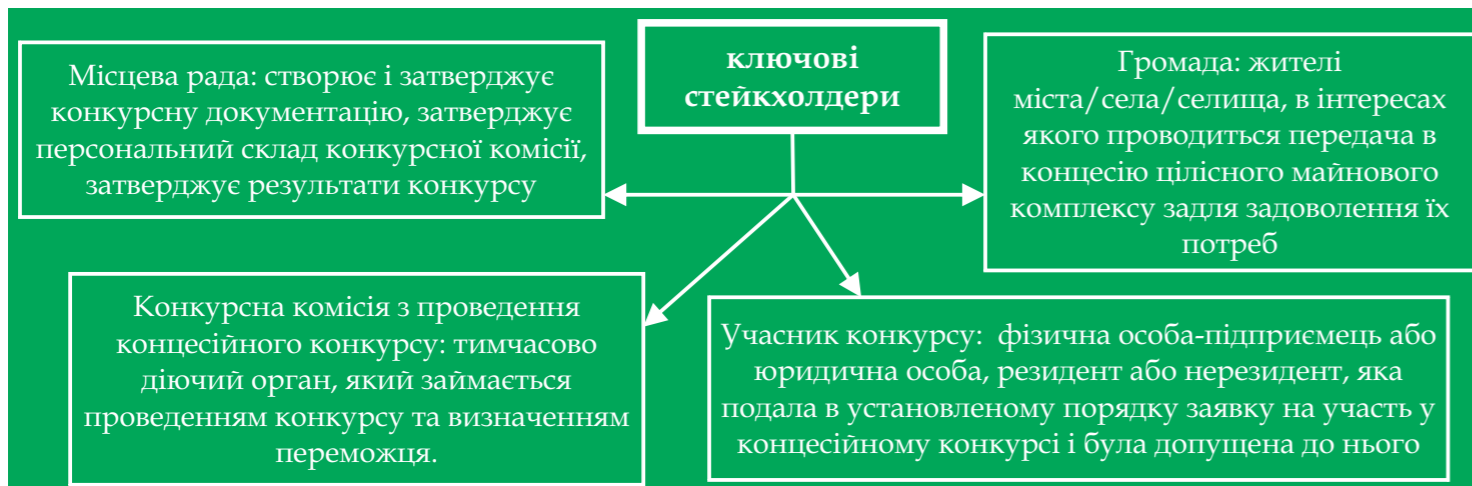
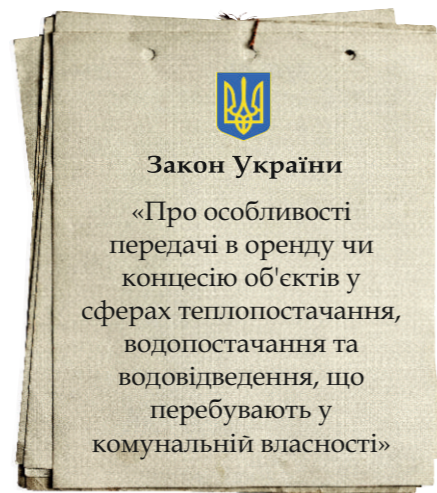
По-перше, в більшості випадків суми не настільки великі і це не зацікавлює загальнодержавні незалежні ЗМІ. Газети та журнали в регіонах в абсолютній більшості випадків належать одному з бізнес-кланів. Тому опублікувати матеріал з відкритим вказуванням прізвищ та посад майже неможливо.

По-друге, на регіональному рівні набагато тяжче знайти відповідну інформацію, оскільки органи місцевого самоврядування, зазвичай, ігнорують запити про публічну інформацію. Наступні звернення до прокуратури аналогічно наштовхуються на непробивну стіну бездіяльності правоохоронних органів.

Звертаючись до конкретних прикладів корупції на місцевому рівні, варто зупинити свою увагу на популярному нині механізмі під назвою «концесія» в сфері регіонального житлово-комунального господарства.

Концесія передбачає передачу в оперативне управління приватним особам цілісних майнових комплексів – водоканалів, тепломереж тощо, що перебувають у комунальній власності.

## Законодавство у сфері концесії



## Найбільш поширені порушення принципів проведення концесійних конкурсів

Положення про проведення концесійного конкурсу виписується таким чином, що під критерії підпадають лише «потрібні» компанії

Критерії концесійного конкурсу виписуються надто загально з розмитими характеристиками, що створює простір для маніпуляцій щодо допуску компаній до конкурсу та визначення переможця

До складу конкурсної комісії включаються депутати місцевої ради, члени виконкому, громадські активісти, що в змові із «замовником» виконують всі дії, спрямовані на передачу в концесію цілісного майнового комплексу заздалегідь визначеному переможцю

Документація концесійного конкурсу може передбачати закритість проведення засідань комісії (відповідно п.16 Постанови КМУ від 12.04.2000 №642). Конкурсна комісія може трактувати закритість засідань, що мають проводитися без участі сторонніх осіб, як закритість інформації. Іншими словами, інформація про передачу в концесію комунального майна, яка априорі є публічною, стає конфіденційною. В Положення про проведення конкурсу вводиться припис, що розголошення інформації виключно за рішенням суду, і в такому випадку майно громади передається до приватних рук за закритими дверима. Це є прямим корупційним ризиком

## Наслідки корупції для громади у сфері концесії комунального майна

До участі в концесійному конкурсі через формальні причини можуть бути не допущені потенційні інвестори, готові вкладати значні кошти у модернізацію комунальної інфраструктури

До участі в концесійному конкурсі допускаються компанії, що не мають відповідного матеріального забезпечення для подальших інвестиційних вкладень в об'єкт концесії

Компанія-концесіонер є власністю іншої компанії як корпоративна структура, що має своїм місцезнаходженням офшорні зони (Республіка Кіпр, Маршалові острови тощо). У такому випадку податки та збори сплачуються саме на території іншої держави, а не там, де безпосередньо знаходиться об'єкт концесії

Компанія-концесіонер, якщо не передбачено в договорі з органами місцевого самоврядування, може звільнити більшість працівників, що виконували свою трудову функцію в рамках роботи на комунальному підприємстві до переходу в оперативне управління концесіонеру

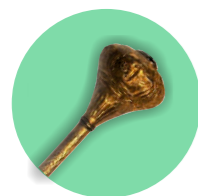
## Шляхи попередження корупції:

- 1) Відкритий доступ до інформації щодо умов, учасників та результатів конкурсу концесії;
- 2) Обов'язкове проведення консультацій з громадою перед проведенням конкурсу;
- 3) Доступне пояснення формули, за якою розраховується розмір концесійного платежу

# Майнові декларації високопосадовців

В Україні спостерігається конфлікт інтересів між службовими обов'язками високопосадовців та їх особистими інтересами, оскільки окремі чиновники використовують своє службове становище як інструмент для особистого збагачення. Незважаючи на формальний прогрес в наданні права доступу громадянам до декларацій, реальний стан доходів чиновників відрізняється від того, який зазначається ними в офіційних документах. Однак цю проблему можна вирішити завдяки пильному громадському контролю за майновими деклараціями високопосадовців.

**Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення в першу чергу є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:**



Президент України



- Прем'єр-міністр
- члени Кабінету Міністрів
- перші заступники та заступники міністрів
- заступники міністрів-керівників апаратів



- Голова Верховної Ради
- народні депутати



- Генеральний прокурор та його заступники
- Голова Національного банку
- Голова Рахункової палати
- Уповноважений Верховної Ради з прав людини
- Голова та члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів
- Голова та члени Вищої ради юстиції
- члени Центральної виборчої комісії



- Голова та судді Конституційного Суду
- Голова та судді Верховного Суду
- голови та судді вищих спеціалізованих судів



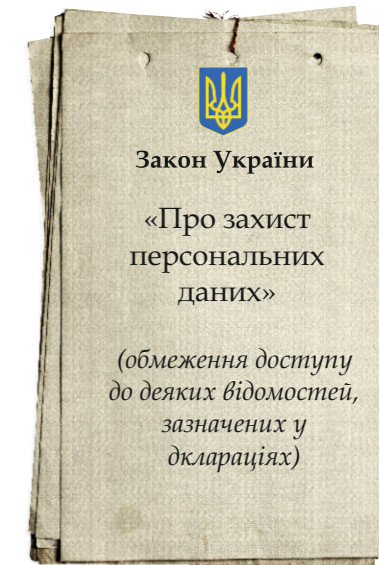
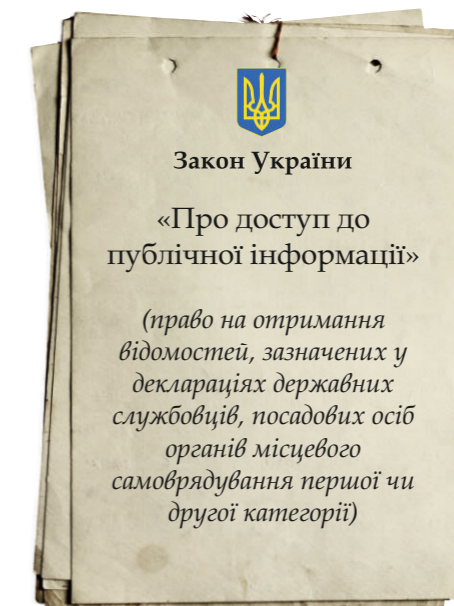
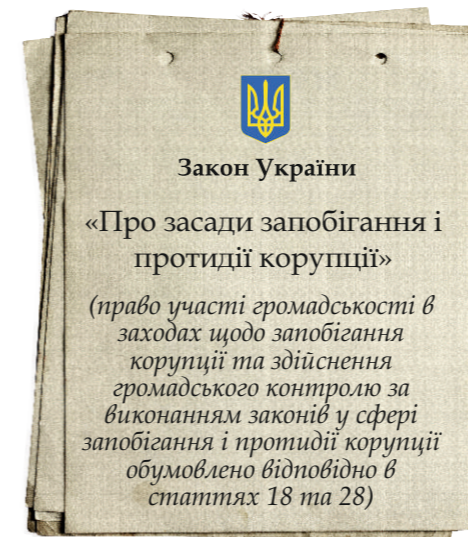
- керівники інших державних органів
- керівники органів влади Автономної Республіки Крим та їх заступники



- члени колегіальних державних органів (комісії, рад)
- сільські, селищні, міські голови
- голови районних у містах, районних, обласних рад та їх заступники
- керівники виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх заступників
- секретарі сільської, селищних, міських рад

Відомості, зазначені у майнових деклараціях високопосадовців за минулий рік подаються за місцем роботи до 1 квітня та підлягають оприлюдненню протягом 30 днів на офіційному веб-сайті відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування на строк не менше одного року.

## Право на отримання відомостей, зазначених у деклараціях гарантується законами України:

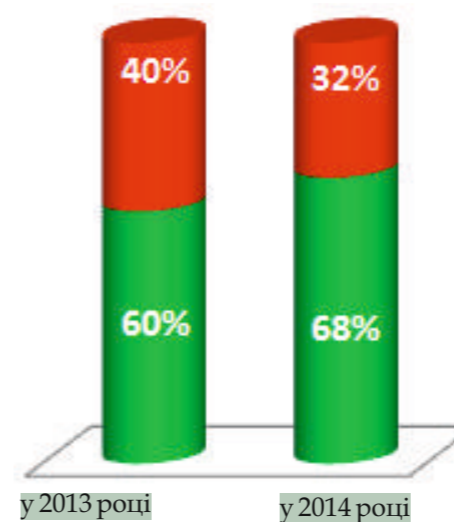


## Рівень доступності декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру

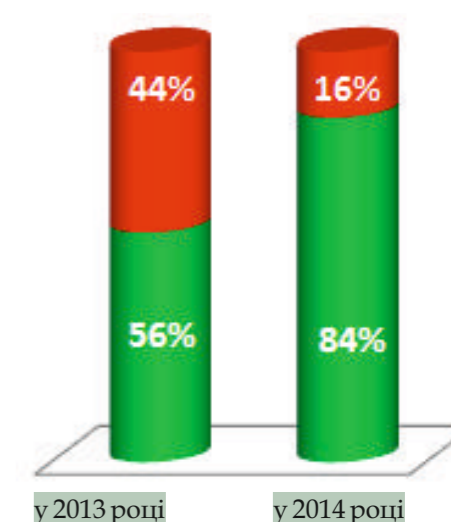
У вільному доступі на офіційних сайтах\*

■ оприлюднили

■ не оприлюднили



Доступність декларацій мерів обласних центрів



Доступність декларацій голів ОДА

\*за даними Центру політичних студій та аналітики

# Майнові декларації високопосадовців

## Як здійснювати громадський контроль за майновими деклараціями

Для подолання корупції серед високопосадовців необхідно здійснювати контроль за достовірністю зазначених відомостей у їхніх майнових деклараціях. Однак, це неможливо зробити не маючи самої декларації.

На сайтах органів влади, досі не завжди можна знайти у вільному доступі декларації. Крім того, замість копій самих декларацій, на сайтах часто розміщують їхній переказ. Однак, оприлюднення лише відомостей з декларацій вже несе в собі корупційні ризики, оскільки неможливо переконатися в тому, що там вказали кожен заповнений рядок з майнової декларації посадовця.

Закон «Про доступ до публічної інформації» дозволяє отримати копії декларацій ще й іншим способом – відправивши запит на інформацію. Однак, чиновники і тут створюють штучні перешкоди. Розглянемо типові відмови у наданні копій декларацій, які використовують державні службовці, а також чому вони є неправомірними:

«Повідомляємо, що порядок зберігання і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру визначено спеціальним законом - «Про засади запобігання і протидії корупції», яким не передбачено можливість надання копій декларацій у відповідь на запити на інформацію».

(Бориспільська міська рада, травень 2014 року)

**Коментар:** Таке право надано Законом України «Про доступ до публічної інформації» в частині другій статті 5, де визначено, що розпорядник інформації надає доступ до неї шляхом надання за запитами.

«Ці документи містять персональні дані членів сім'ї та іншу інформацію, яку Законом України «Про захист персональних даних» віднесено до інформації з обмеженим доступом». При цьому, зазначеним Законом одночасно покладено на розпорядника інформації обов'язок вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до інформації про особу інших осіб».

(Херсонська обласна державна адміністрація, травень 2014 року)

**Коментар:** У статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» вказано, що до інформації з обмеженим доступом не належать відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, що містять конфіденційну інформацію. Однак, обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

**Конфіденційною інформацією, яка не підлягає оприлюдненню в деклараціях, є:**

- реєстраційний номер облікової картки платника податків
- серія та номер паспорта
- місце проживання та реєстрації декларанта
- місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації

Таким чином, у відповідь на свій запит ви маєте отримати копію декларації з заретушованими відомостями зазначеними у декількох її пунктах. При аналізі декларації важливо звернути увагу, чи не заретушували інші відомості, наприклад про площу квартири/земельної ділянки тощо.

«...просимо надати обґрунтовану відповідь з якою метою інформація збирається, використовується, передається чи поширюється».

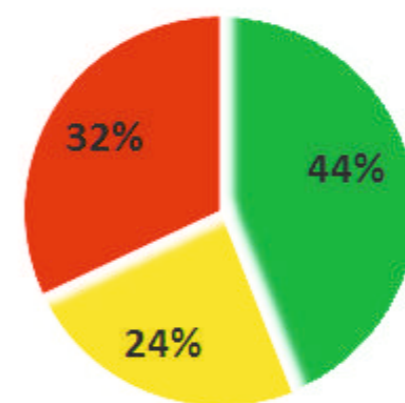
(Черкаська міська рада, травень 2014)

**Коментар:** В частині 2 статті 19 «Закону про доступ до публічної інформації» вказано, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Отримавши майнову декларацію високопосадовця, ви можете:

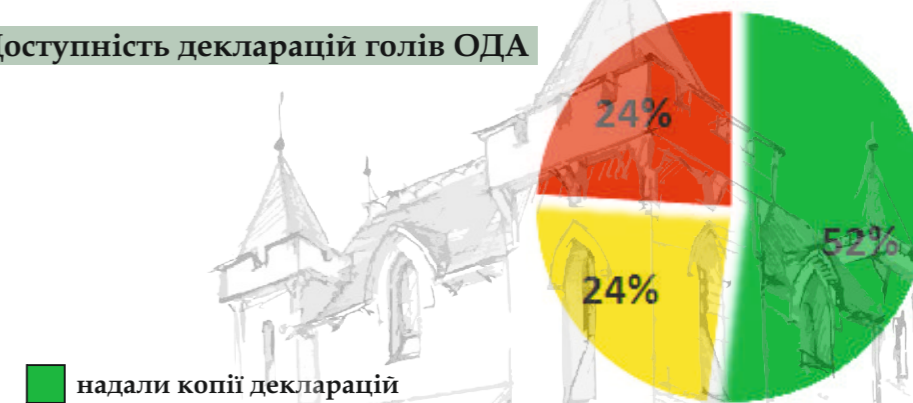
- перевірити її на наявність конфлікту інтересів;
- здійснити логічний та арифметичний контроль декларації;
- порівняти дані, що там вказані з тими, що ви зустрічали в новинах, або ж бачили на власні очі.

## Рівень доступності майнових декларацій у відповідь на запити\*



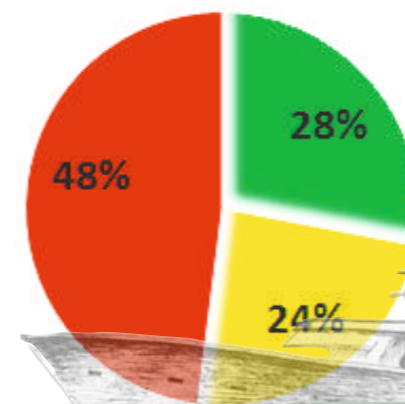
у 2013 році

### Доступність декларацій голів ОДА

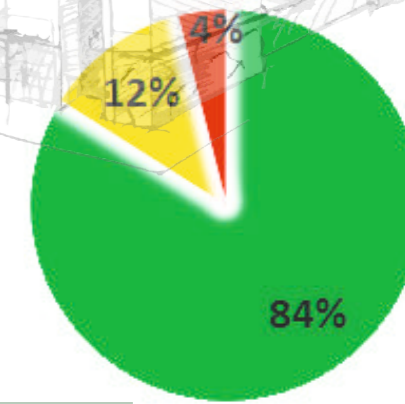


у 2014 році

- надали копії декларацій
- надали відомості
- інформація лишилась закритою



### Доступність декларацій мерів обласних центрів



\*за даними Центру політичних студій та аналітики