



СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

І. В. Басанцов, О. О. Зубарева

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНІ РЕАЛІЇ
ТА ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ**

Монографія

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

І. В. Басанцов, О. О. Зубарева

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНІ РЕАЛІЇ
ТА ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ**

Монографія

Рекомендовано вченою радою Сумського державного університету



Суми
Сумський державний університет
2016

УДК 343.35
ББК 65.261
Б27

Рецензенти:

С. С. Лукаш – доктор юридичних наук, доцент, начальник Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ;

В. Д. Чернадчук – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та фінансового права ННІ права Сумського державного університету;

В. М. Боронос – професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту ННІ ФЕМ імені Олега Балацького Сумського державного університету

*Рекомендовано до видання
вченою радою Сумського державного університету
(протокол № 11 від 11 червня 2015 року)*

Басанцов І. В.

Б64 Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії :
монографія / І. В. Басанцов, О. О. Зубарева. – Суми : Сумський державний
університет, 2016. – 113 с.
ISBN 978-966-657-668-5

Монографія «Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії» висвітлює теоретичні та практичні проблеми корумпованості українського суспільства, що є однією з основних перешкод на шляху справжньої інтеграції України до Європейського простору. Економічна корупція на сьогодні є основною з найактуальніших соціально-політичних проблем сучасності. Вона не лише негативно впливає на темпи розвитку економіки держави, а й руйнує саму систему державного управління, суспільні відносини в цілому.

Саме необхідність вирішення цих проблем обумовлює актуальність монографії, присвяченої розробленню теоретико-методологічних засад формування антикорупційної системи з прогресивними методами і формами протидії та обґрунтуванню підходів до їх упровадження з урахуванням сучасних досягнень науки, техніки та позитивного світового досвіду.

Наукова новизна цієї праці полягає в тому, що в ній ґрунтовно досліджено позитивний досвід зарубіжних країн, творчо його трансформовано у суспільне буття сучасної України з урахуванням трансформаційних процесів євроінтеграції.

Практичне значення монографії: положення, висновки дослідження закладають основу для подальшого поглибленого теоретичного вивчення явища економічної корупції та шляхів протидії йому і можуть бути використані в подальшому як основа нових наукових досліджень у навчальному процесі – під час підготовки лекційних матеріалів та публічних виступів.

Монографія розрахована на керівників та спеціалістів системи державного управління, які займаються практичним упровадженням антикорупційних заходів, науковців, наукових працівників, викладачів і студентів економіко-правових факультетів та широке коло осіб, які цікавляться цією темою дослідження.

© Басанцов І. В., Зубарева О. О., 2016

ISBN 978-966-657-668-5

© Сумський державний університет, 2016

ЗМІСТ	С.
ВСТУП	4
Розділ 1. Світовий досвід антикорупційної практики	7
1.1. Законодавство Японії у сфері боротьби з корупцією	7
1.2. Стратегія боротьби з корупцією в Південній Кореї.....	10
1.3. Антикорупційна політика Сінгапуру.....	16
1.4. Антикорупційна стратегія США.....	19
1.5. Антикорупційні реформи Грузії	23
1.6. Аналіз закордонних антикорупційних інструментів	27
Розділ 2. Феномен корупції в Україні	33
Розділ 3. Аналітичний огляд вітчизняної антикорупційної політики	35
3.1. Законодавство у сфері протидії корупції	35
3.2. Характеристика факторів та умов, що впливають на ефективність антикорупційної політики	40
Розділ 4. Протидія легалізації злочинних доходів	42
4.1. Світова практика запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.....	42
4.2. Ознаки та способи «відмивання» грошей	45
4.3. Вітчизняні особливості боротьби з відмиванням «брудних» доходів	52
Розділ 5. Упровадження системи електронного уряду для ефективної боротьби з корупцією	55
5.1. Відкритість та прозорість діяльності органів державної влади	55
5.2. Аналіз нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні	56
5.3. Сутність електронної взаємодії та інформаційний обмін у системі «Е-уряду».....	62
5.4. Електронна демократія – вплив на владу для запобігання корупційним проявам	67
Розділ 6. Участь інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики	71
6.1. Громадський контроль	71
6.2. Інформаційна прозорість – необхідна складова громадського контролю	73
6.3. Незалежний моніторинг і дослідження у сфері корупції	73
6.4. Роль ЗМІ, Інтернету та блогосфери	74
6.5. Громадські ініціативи у сфері боротьби з корупцією	74
Розділ 7. Громадська експертиза як фактор прозорості діяльності органів влади та дієвий механізм протидії корупції	76
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	83
ДОДАТОК А. Антикорупційна пам’ятка громадянина	86

ВСТУП

На сьогодні, на жаль, доводиться констатувати про відсутність в Україні цілісної антикорупційної політики. Заходи в цій сфері застосовуються безсистемно та неефективно. Корупція в країні на цей час являє собою сформовану злочинну систему, що загрожує основам безпеки української держави та суспільства, утискає права й законні інтереси громадян України. За наявності системної корупції держава зазнає значних втрат в економіці, втрачає престиж на світовій арені, скорочує свою інвестиційну привабливість.

Особливу загрозу економіці країни зокрема і національній безпеці взагалі, на думку авторів, становить існуюча ситуація на Донбасі, де на цей час доволі складно (або майже неможливо) відстежувати та завчасно вживати дієвих заходів щодо боротьби з корупційними правопорушеннями. Тому питання про подолання корупції в рамках усієї держави є дуже своєчасним та гострим для України. У зв'язку з цим величезну цінність має накопичений досвід закордонних країн із цієї проблематики, через призму якого можна спробувати знайти шляхи вирішення корупційної проблематики й у нашій країні. На сучасному етапі Україні вкрай потрібно сформулювати повноцінну основоположну антикорупційну політику, що буде мати системний і регулярний характер. Багатий світовий досвід дає широкі можливості для вдосконалення. При цьому стосовно наших умов є сенс розглядати як комплексні закордонні антикорупційні стратегії, так і окремі національні ініціативи, що застосовують у форматі антикорупційної боротьби.

Під час підготовки матеріалу автори виходили з таких позицій.

Корупція завжди завдає збиток суспільним інтересам – прямий або непрямий (опосередкований). Цей збиток прямо залежить від її масштабів і форм прояву. Якщо корупції не поставлений дієвий заслін, вона стрімко розростається, уражаючи все нові й нові сфери. У результаті відбувається інституалізація корупції, коли вона стає невід'ємною частиною життя суспільства, що призводить до деградації соціальних цінностей, а правові інститути перестають працювати. Тобто спостерігається симбіоз непрозорого олігархічного бізнесу з корумпованим вищим чиновництвом. На цей «союз» витрачаються величезні кошти («тіньовий бюджет»), надані великими олігархічними структурами в обмін на управлінські рішення, що дають їм у сотні разів більший дохід. Тотальна корупція підриває правові основи існування держави, перетворюючи право на товар. Це особливо негативно відображається на рядових громадянах країни і підприємцях, змушених повсюди платити «данину», давати хабара, фактично, за реалізацію своїх законних прав.

Для розроблення адекватних заходів протидії важливо урахувувати масштаби та тип корупції в Україні. Так, у першій половині 90-х рр. XX ст. корупція проявлялася у формі класичних корупційних відносин, коли обидві сторони отримували вигоди – одна зі сторін (бізнес або громадяни) у вигляді незаконних переваг або ухилення від покарання за правопорушення, а інша сторона (бюрократія, правоохоронні органи) – матеріальні та інші вигоди для себе і своїх близьких. Такий тип корупції можна охарактеризувати як пасивну корупцію бюрократії, тому що ініціаторами корупційних відносин частіше були бізнес і громадяни.

У результаті через відсутність реальної протидії розмах корупції збільшувався – вона ставала системною, формувалися корупційні ринки, відбувався процес легалізації корупційних виплат шляхом їх перетворення на платні послуги.

Специфічною характеристикою української корупції є формування стійких довірчих відносин, що пов'язують посадових осіб і бізнесменів, які створюють соціальні передумови для встановлення корупційних відносин.

За відсутності дієвих заслонів предметом корупційних відносин стало одержання доступу до реалізації прав громадян і підприємців. Це супроводжувалося частими випадками використання владних повноважень для фальсифікації та фабрикування кримінальних справ з метою активного наступу на права громадян та бізнесу і насамперед – на права власності.

При нинішніх масштабах корупції економіка стає неефективною через розкрадання коштів, що виділяються державою на соціальні програми, розвиток інфраструктури, модернізацію. Порушуються принципи чесної конкуренції, що підмінюється конкуренцією за використання адміністративного ресурсу. Відбувається деформація економічних стимулів, корупція стає найефективнішим і найменш ризикованим способом збагачення порівняно із сумлінним підприємництвом.

Корупція знижує дієвість законів, призводить до розшарування суспільства через перерозподіл суспільних благ на користь вузьких груп осіб, підриває довіру населення до влади, створює розрив між декларативними та існуючими цінностями, формуючи тим самим подвійні стандарти поведінки у громадян країни. Це руйнує принцип соціальної справедливості, підвищує напруженість і породжує депресивні настрої у суспільстві.

У 2007–2009 роках у рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна», спрямованого на розширення та посилення ролі громадськості в боротьбі з корупцією в Україні, було здійснено три хвилі опитувань громадської думки, об'єднаних під назвою «Стан корупції в Україні».

У березні – травні 2011 року завдяки підтримці проекту UNITER та за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) було проведено ще одне масштабне загальнонаціональне дослідження громадської думки про стан корупції в Україні [1]. Порівняльний аналіз цих досліджень 2007 та 2009 років свідчить про скорочення реального досвіду корупції та водночас про зростання сприйняття поширеності корупції. У 2011 році, тобто майже через два роки після останнього дослідження, ситуація дещо змінилася: сприйняття громадянами поширеності корупції залишилося майже на рівні дворічної давнини, однак досвід корупції став хоча і не більш поширеним, однак інтенсивнішим, що насамперед викликане збільшенням кількості державних структур, в яких населення наражається на відверте вимагання хабара з боку чиновника.

Зазначимо, що за даними дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції (ІСК) – 2014» у минулому році Україна набрала 26 балів та посіла 142-ге місце із 175 країн [2]. Колишні сусіди України по соцтабору продемонстрували такі результати в рейтингу корумпованості країн: Естонія розділила 26-те місце із Францією та Катаром (по 69 балів), Литва розділила 39-те місце з Домініканою і Словенією (по 58 балів) Латвія – 43-те місце (55 балів), Грузія – 50-те місце (52 бали), Вірменія – 94-те місце (37 балів), Молдова – 103-те місце (35 балів), Білорусь – 119-е місце (31 бал), Азербайджан і Казахстан – 126-те місце (по 29 балів). Із країн колишнього СРСР гірше, ніж в Україні, йдуть справи з корупцією у Таджикистані (152-ге місце), Узбекистані (166-те) та Туркменістані (169-те місце).

Дані іншого дослідження Transparency International and Gallup International Association «Барометр світової корупції – 2013», свідчать про те, що, незважаючи на застосовані українською владою заходи, рівень корупції за останні три роки підвищився. Кожний третій українець зізнається, що вже давав хабар у 2013 році. Близько 2/3 жителів України виражають готовність протестувати проти корупції, при цьому більше ніж 1/3 українців готові до вуличного протесту. Згідно з результатами опитування в Україні протестувати проти корупції сьогодні вже готові 68 % українців, а про бажання вийти на вулицю заявили 36 %.

Такі настрої в суспільстві обумовлені тим, що 43 % опитаних вважають, що за останні 2 роки рівень корупції в Україні значно зріс, 74 % опитаних упевнені, що державний сектор корумпований, 80 % охарактеризували дії уряду в боротьбі з корупцією як нерезультативні. Лише 4 % респондентів вважають, що державна антикорупційна боротьба дає хоч якийсь результат. При цьому 83 % відзначили, що важливо мати особистий контакт під час вирішення питань у державному секторі, а 84 %, що урядом країни керують організації, які діють виключно у власних інтересах [3].

Необхідно зазначити, що Україна зайняла 76-те місце за індексом глобальної конкурентоспроможності. Цей рейтинг опублікований на сайті Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum). Він складався на основі статистики за 2013 рік і опитувань підприємців на початку 2014 року (до початку агресії Росії в Україні): [4].

Останніми роками (починаючи з 2008 року) у суспільній думці стали формуватися дві важливі тенденції:

- різке зростання стурбованості розмахом корупції серед благополучних верств населення – середнього класу;

- високий рівень неприйняття корупції серед молоді (до 25 років).

На думку багатьох підприємців, додаткові статті видатків, пов'язані з незаконними виплатами, особливо не впливають на конкурентоспроможність окремо взятої компанії на внутрішньому ринку, тому що всі існують приблизно в однакових умовах. Тобто корупція сприймається як даність, а незаконні виплати вже давно стали статтями витрат багатьох вітчизняних компаній. Це дуже прикрий факт.

Громадяни також негативно оцінюють і деякі антикорупційні заходи. Так, заходи, пов'язані з підвищенням відповідальності посадових осіб, сприймаються як недостатньо жорсткі та невідворотні. Лише 2 % громадян вжиті заходи щодо боротьби з корупцією вважають вдалим; при цьому даний показник є стабільним уже більше ніж 5 років [5].

Так, один із загальновідомих заходів щодо боротьби з корупцією – публікація декларацій посадових осіб – сприймається суспільством із недовірою. Лише 1 % респондентів упевнений, що в деклараціях відображені всі кошти та майно держслужбовців. Уяви про рівень корупції в суспільстві залишаються стабільно високими, причому насамперед серед представників влади; 88 % населення вважає, що ту чи іншу частину доходів чиновники приховують.

Певного позитивного ефекту вдалося добитися лише відносно злочинів, пов'язаних із даванням хабара. Трохи знизилася готовність давати хабарі. При цьому переважна більшість антикорупційних заходів спрямована на боротьбу з корупційними злочинами, а не з причинами та системними умовами, що породжують корупцію.

Розділ 1 Світовий досвід антикорупційної практики

1.1. Законодавство Японії у сфері боротьби з корупцією

Досвід японської антикорупційної політики цікавий тим, що в країні існує великий набір способів попередження корупції. Японці активно вивчають історичний досвід і новачі боротьби з корупцією в країнах із глибокими демократичними традиціями, нерідко визнаючи їх більш ефективними, ніж власні. Останніми роками очевидними стали досягнення японської антикорупційної політики.

Політика Японії у сфері контролю над злочинністю, а зокрема, над корупцією ґрунтується на пріоритеті профілактичних заходів. У законодавстві Японії закріплено безліч норм, що попереджають формування корупційних зв'язків, ефективна дія яких підкріплена жорстким контролем над їх додержанням. У Японії неминучість покарання набагато дієвіша, ніж суворість карної репресії.

В Японії відсутня комплексна стратегія щодо боротьби з корупцією, також відсутній і єдиний комплексний акт, спрямований на боротьбу з корупцією. Норми такого характеру містяться у різних законах: «Про вибори громадських посадових осіб» (1950 р.), «Про парламент» (1950 р.), «Про регулювання політичних фондів» (1948 р.), «Про державних службовців» (1948 р.), «Про місцеве самоврядування» (1947 р.) Кожний із цих законів постійно коригується з урахуванням дієвості застосування його положень і зберігає як свою чинність, так і актуальність.

У Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали:

- 1) заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній);
- 2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів, принцип меритократії – керівні пости повинні займати кращі й талановиті люди незалежно від їх соціального чи економічного походження);
- 3) забезпечення громадянських свобод (система соціально-правового контролю та морального впливу на політиків із боку громадянського суспільства).

Зупинимося докладніше на розгляді кожного з цих напрямків.

Заходи політичної економії. Об'єктом японського антикорупційного законодавства є дві категорії осіб, які займають дійсно владне положення. До першої категорії відносять політиків – це депутати парламенту, частина з яких стає членами кабінету міністрів, їх заступниками та політичними радниками, а також глави місцевих адміністрацій (губернатори, мери міст), депутати місцевих зборів. Друга категорія – урядові та місцеві службовці.

У першому випадку попередження корупції зводиться, зокрема, до встановлення заборон. У Японії чиновник політично нейтральний або відсторонений від приватного бізнесу. Закон не дозволяє державним і муніципальним службовцям бути одночасно керівною особою, радником, членом ради компанії тощо, вести власне комерційне підприємство з метою отримання прибутку в торговельній, промисловій або фінансовій сферах. І після звільнення зі служби відставному чиновникові не дозволяється впродовж двох років займати посади на комерційному підприємстві тієї сфери, яку він курирував останні п'ять років служби. Рада у справах персоналу може потребувати від службовця звіт про володіння акціями у сфері, до якої чиновник має відношення.

Закон не допускає сумісництва, за винятком спеціально обумовлених законами та урядовими указами випадків, а при сумісництві не дозволяє одержувати грошову компенсацію за додаткову роботу.

Міністри та старші віце-міністри, а також парламентські секретарі зобов'язані декларувати своє майно, включаючи членів їх родин, які проживають разом із ними. Декларування майна членами парламенту регулюється Законом 1992 року «Про обов'язкове декларування майна парламентаріїв». Кожний член парламенту зобов'язаний впродовж 100 днів надавати на розгляд

Президентів палати, до якої він належить, звіти про свої активи під час перебування на посаді. Однак покарання за ненадання звіту або викривлення зазначених відомостей у законі не передбачене. Три види звітів повинні надаватися один раз на рік: про щорічний дохід; про діяльність, пов'язану з бізнесом, і про збільшення активів. Зведені дані зазвичай повідомляються в газетах. До всіх відомостей повинен бути відкритий доступ у читальному залі кожної палати.

Особлива увага приділяється контролю над фінансуванням виборних кампаній. Закон зобов'язує кандидатів на виборах усіх рівнів ретельно вести облік надходжень та видатків усіх коштів, установлює порядок звітності щодо них. Кандидатам заборонено одержувати пожертвування від підприємств, що працюють за контрактами з державою та органами місцевого самоврядування, а також від компаній, що мають пряме відношення до кандидатів.

Водночас законодавство про вибори передбачає можливості для кандидатів і політичних партій вишукувати джерела асигнувань на виборні кампанії. Так, зокрема, допускається використання за суспільний рахунок радіо і телебачення, газетної реклами, громадських приміщень для зустрічей із виборцями. Одночасно встановлені кількісні обмеження на поширення виборних агітаційних матеріалів усіх можливих видів, ліміти на відкриття опорних пунктів кандидатів. Крім того, законодавство про вибори визначає й конкретні покарання для тих, хто його порушує.

Закон про вибори на державні посади встановлює правило, що кандидатів у Національний парламент необхідно депонувати 3 мільйони йєн; якщо кандидат не одержує 10 % результативних голосів, то депозит буде конфіскований (статті 92–93). Виставляти свою кандидатуру на виборах – дуже ризикозна справа для кандидатів.

Закон «Про регулювання політичних фондів» регламентує фінансування партій та інших політичних організацій. Він детально визначає порядок звітності про надходження та витрати коштів, а також публікування щорічних доповідей про фінанси політичних організацій. Упродовж трьох наступних років така доповідь може бути затребувана будь-якою особою для ознайомлення та перевірки. Порушення положень Закону тягне за собою застосування санкцій до порушників (штрафу або тюремного ув'язнення). Одним із покарань за порушення Закону «Про регулювання політичних фондів» є тимчасове (на п'ять років) припинення права на участь у виборах для тих, хто визнаний винним за рішенням суду.

Реформа державної служби. Важливим засобом підтримання високої ефективності держапарату в Японії є контроль над кількістю персоналу. Для державних органів Японії визначається встановлена кількість штатних співробітників. Відповідно до Закону «Про загальну кількість штату», прийнятому в 1968 р., визначені максимальні межі загальної кількості держслужбовців. На сьогодні загальна кількість держслужбовців у виконавчій гілці влади становить 1 167 738 осіб. Керівництво правлячої партії пообіцяло відповідно до запланованої адміністративної реформи ще більше скоротити управлінський апарат, тобто звільнити ще 5 % від загальної кількості чиновників у наступні 5 років, і навіть 20 % – у наступні 10 років. Ще в 1998 році уряд скоротив кількість міністерств і держорганів із 23 до 13.

Одним із найголовніших напрямків боротьби з корупцією в Японії є кадрова політика. Проведення кадрової політики та захист інтересів службовців покладені на Раду у справах персоналу, яка підзвітна кабінету міністрів.

Вступ на державну службу здійснюється на основі обов'язкового конкурсного іспиту. Японський державний службовець постійно проходить обов'язкові ротації, навчання та отримує гідну оплату за свою працю.

Японська держава створила достатні умови для забезпечення стабільності положення державного службовця, йому не загрожує втрата місця через політичні потрясіння, а якщо він не допускає грубого порушення своїх обов'язків, то має реальну можливість просування по службі відповідно до ділових якостей.

Успіх кадрової політики Японії настільки очевидний для її закордонних партнерів, що країна постійно приймає іноземні делегації для проходження навчання основ державної кадрової політики.

Японський законодавець велику увагу приділяє етичній поведінці політиків і службовців під час виконання ними своїх обов'язків. Закон «Про парламент» містить розділ про «політичну етику». На депутатів парламенту покладений обов'язок суворо додержуватися Програми політичної етики та Правил поведінки. Для розслідування порушень цих правил у кожній із палат створені спеціальні комісії, сформовані із членів усіх партійних фракцій пропорційно їх кількості.

Із квітня 2000 р. у Японії стосовно всіх державних службовців діє Закон «Про етику державних службовців», а також Кодекс етики на національній державній службі та норми адміністративних покарань за їх порушення. Деякі види діяльності заборонені Кодексом етики, наприклад: цивільним службовцям не слід брати подарунки (гроші, речі тощо); службовцям не можна користуватися гостинністю (однак обід дозволяється, якщо кожний платить сам за себе).

Закон «Про етику державних службовців» установлює конкретні положення, що містять заборони та обмеження на одержання подарунків і послуг від підприємців, які мають відношення до професійної діяльності службовців, крім того, визначає суворий порядок контролю над додержанням цих правил і норм. Так, службовці від помічника начальника відділу та вище зобов'язані кожні три місяці доповідати главі міністерства або управління про всі випадки приймання послуг та подарунків від підприємців на суму понад 5 тисяч йен. Високопоставлені чиновники зобов'язані доповідати начальству про свій дохід за попередній рік; і ці відомості повинні бути відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів у відомствах був заснований Комітет з етичних розслідувань як, свого роду, третейський орган. Комітет має право проводити розслідування та накладати адміністративні стягнення.

В етичних правилах державного службовця наведено розгорнуте визначення терміна «зацікавлена особа» і наданий докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Усі випадки порушення етики державними службовцями підлягають накладанню адміністративних стягнень: попередженню, зниженню заробітної плати, тимчасовому відстороненню від служби, звільненню.

Але в Японії визнають, що Закон «Про етику державних службовців» залишає лазівки для зловживань. Так, цей закон не поширюється на політиків – депутатів парламенту, які призначаються на урядові пости. У японській пресі зазначають, що суб'єктами аналогічного закону, прийнятого в 1978 році у США, є всі без винятку урядові посадові особи. З іншого боку, серед чиновників вимоги закону вважаються занадто жорсткими і такими, що заважають здійсненню їх обов'язків, зокрема «збирати необхідну інформацію у неофіційній обстановці».

Зазначимо, що відповідно до адміністративної статистики випадки корупції в Японії є досить рідкими. Наприклад, у 2004 році кількість дисциплінарних заходів проти службовців центрального уряду за протизаконне присвоєння державних коштів або власності дорівнювала 153, а випадків хабарництва – 24 від загальної кількості службовців центрального апарату 1 мільйон чоловік. Але не лише серед простих японських чиновників хабарництво – це рідкість. Японські судді також є політично незалежними і професійно компетентними. Корупція серед суддів практично невідома. Судді не беруть хабарів. Одна з причин такого високого стандарту чесності серед японських суддів може полягати в тому, що вони одержують відносно високу оплату праці та гарантію зайнятості.

Забезпечення громадянських свобод. Крім правоохоронних органів, які борються з корупцією за допомогою суто кримінально-правових норм, в Японії (як і у США) існує розвинена система соціально-правового контролю та морального впливу на поведінку політиків. У Японії здійснюється регламентована законом реєстрація осіб, проти яких висунуто обвинувачення в причетності до організованої злочинності та корупції. Факт такої реєстрації зазвичай доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації. Це є правовою підставою для встановлення контролю над поведінкою конкретної особи, джерелами її доходів, а також може спричинити застосування до неї ряду обмежень для запобігання скоєнню правопорушень, легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом (зокрема, отриманих у вигляді хабарів).

Створенню системи громадського контролю сприяє зобов'язання декларувати та публікувати відомості про майновий стан членів кабінету міністрів, а також їх родин, заступників міністрів, депутатів парламенту, губернаторів префектур.

Таким чином, широкий комплекс заходів, спрямований на попередження корупційної практики серед політиків, забезпечується завдяки існуванню постійного контролю з боку громадськості.

Неурядові організації стали більш активними за останні роки, серед яких, наприклад, асоціація омбудсменів, до неї входять усі діючі на місцях омбудсмени, і вона відіграє важливу роль під час моніторингу за використанням національним і місцевими урядами державних фінансових коштів. Діяльність цієї організації сприяла прийняттю Закону «Про розкриття інформації». Даний закон набрав чинності у квітні 2001 року та стосується прозорості роботи міністерств і відомств. Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації урядових закладів і можливість подати апеляцію в Раду з контролю над розкриттям інформації в тому випадку, якщо уряд вирішить не розкривати конкретної інформації. Ці умови дозволили громадським осередкам розкрити кілька випадків корупції.

Антикорупційне законодавство. Кримінальний кодекс Японії 1907 року, що діє в редакції 1995 року, містить окремий розділ 25, присвячений хабарництву та іншим зловживанням владою службовцями державних і громадських установ. Незважаючи на важливість боротьби з корупцією, КК установлює чіткі правові гарантії захисту від хибних обвинувачень у хабарництві – активний підкуп так само суворо карається, як і отримання посадовою особою хабара (ст.198 КК) – каторга до трьох років або грошовий штраф. Також суворо карається «хибний донос або скарга» з метою порушення не лише карного, а й навіть дисциплінарного переслідування – каторга терміном від 3 місяців до 10 років. За зловживання посадовими повноваженнями службовцями державної або громадської установи передбачена каторга або тюремне ув'язнення терміном до 2 років (ст. 193 КК Японії). Таким чином, японський законодавець, з одного боку, піклується про те, щоб ніхто не створював перешкод належному функціонуванню публічних органів, установлюючи кримінальну відповідальність за такі посягання, з іншого боку, різними нормами спонукає самих службовців піклуватися про збереження свого «обличчя», яке може бути для громадян уявленням про весь державний апарат.

У листопаді 2000 року був прийнятий закон, що передбачає карне покарання за корупцію. Згідно з цим законом визнаються злочинними і підлягають покаранню (тюремному ув'язненню до одного року або штрафу до 2,5 млн йен) дії політиків, які за винагороду від зацікавленої особи сприяють прийняттю вигідного рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також працівників юридичних осіб із 50 % капіталом держави або місцевого самоврядування.

Таким чином, Японія має високий антикорупційний рейтинг завдяки таким пріоритетним заходам у сфері боротьби з корупцією: підзвітності політичного керівництва; реформі фінансування політичних партій і кампаній; реформі державної служби, що базується на гідній оплаті праці, системі стимулів; принципі меритократії; забезпеченні громадянських свобод (система соціально-правового контролю та морального впливу на політиків із боку громадянського суспільства).

Японський досвід свідчить про важливість застосування дієвих заходів з попередження корупції як серед політиків, так і чиновників ще на стадії становлення демократичної системи управління, а також необхідність функціонування громадського народного контролю та виховання нетерпимості до порушень морально-етичних норм.

1.2. Стратегія боротьби з корупцією в Південній Кореї

За останнє десятиліття Південна Корея досягла значних успіхів у формуванні національної антикорупційної політики, яка сьогодні характеризується постійною і системною дією антикорупційних механізмів, що перебувають у процесі постійного вдосконалення.

Насамперед це стосується відомої програми OPEN, що набула світової популярності та одержала міжнародне визнання. У 1999 р. вона була запроваджена спочатку на муніципальному рівні в м. Сеулі, але на сьогодні ця програма працює на території усієї держави, а її ідейний наставник мер м. Сеула Гох Кун зараз є прем'єр-міністром Південної Кореї. Основна ідея «OPEN» полягає у вдосконаленні процедури проходження заявок для одержання дозволів на діяльність у цивільній сфері за допомогою інтернет-технологій у режимі он-лайн. Ця програма являє собою цікавий приклад вирішення проблеми збільшення прозорості системи видачі дозволів та ліцензій.

Система OPEN складається з таких елементів:

1. Система охоплює 54 види державних послуг (у таких сферах, як житлове господарство, будівництво, будівельні роботи, транспорт, довкілля, культура, туризм, промисловість, економіка); детальна інформація про державні послуги, перелік необхідних документів для подачі заявок, проходження адміністративних процедур доступні на сайті з кожної галузи;

2. Бюро оброблення заявок в електронному вигляді, яке приймає та обробляє заявки, подані через мережу Інтернет (www.cyber.seoul.kr);

3. Інформація про норми та правила, а також система пошуку нормативних документів доступна в онлайн-режимі;

4. Сторінка «Глас народу», на якій обробляються огляди загальної якості управління послугами у системі OPEN;

5. Статистика та звітність. У системі OPEN є статистичні дані з 10 напрямків, вони розподіляються за категоріями відповідно до сфери надання послуг і задачами (наприклад, дані за певний період, а також конкретна кількість заявок, що обробляються департаментами).

Про успіх програми OPEN свідчать дані незалежних досліджень у Південній Кореї. Так, згідно з даними щорічних звітів Transparency International, Індекс сприйняття корупції у Південній Кореї з 2000 по 2006 р. підвищився на 1,1 бала і становить 5,1.

Успіх OPEN настільки великий, що зробив сенсацію серед світового співтовариства. Визнаючи систему OPEN успішним прикладом новаторського підходу до збільшення прозорості, стримування корупції та наближення державних послуг до громадян, Департамент з економічних і соціальних справ ООН (UNDESA) в особі Відділу державної економіки і державного управління підписав Спільну заяву про співробітництво з міським урядом Сеула та розробив навчальний модуль із розвитку системи OPEN для поширення в країнах-членах ООН. Таким чином, ООН вітає поширення OPEN у державних владних структурах усіх країн. Однак реальне сприйняття програми OPEN конкретно національною системою демонструє наявність або відсутність у вищих ешелонах влади політичної волі на боротьбу з корупцією, і в цьому сенсі дана система є своєрідним критерієм.

Система прийняття та оброблення заявок на основі інформаційних технологій, можливо, змогла б зробити значний внесок в удосконалення системи регулятивного управління в Україні в галузі видачі дозволів та ліцензій.

Програма OPEN є складовою частиною цілісної стратегії Південної Кореї щодо боротьби з корупцією, центральною ланкою якої є діяльність незалежного національного антикорупційного органа – Корейської незалежної комісії з боротьби з корупцією (КНКБК). Вона була створена у 2002 р. відповідно до Антикорупційного акта 2001 р. Зазначений акт визначає правову основу діяльності Комісії, а крім того, визначає «акт корупції» як «дію державного службовця, спрямовану на отримання вигоди для себе або третьої сторони за допомогою зловживання своїм положенням або своєю владою або за допомогою порушення законів і підзаконних нормативних актів під час виконання своїх обов'язків, а також дію, що завдає шкоди власності будь-якого державного органа в порушення законів і підзаконних нормативних актів у процесі виконання бюджету відповідного державного органа, придбання, управління або розподілу власності відповідного державного органа, або укладення і виконання контракту, за яким відповідний державний орган є стороною, яка бере участь».

Членами Комісії можуть бути призначені особи, які мають відповідний досвід, знання та кваліфікацію, а також є чесними та високоморальними людьми:

- асистенти професорів або прирівняні до них особи з досвідом роботи від 8 років в університетах або державних академічних інститутах;
- судді та державні прокурорські працівники або юристи зі стажем роботи від 10 років,
- державні службовці від 3 рангу та вище зі стажем роботи від 5 років;
- особи, які добилися значних досягнень або мають відповідний досвід, є вельмишановними у суспільстві або рекомендовані некомерційною приватною організацією.

До основних завдань КНКБК належать:

- 1) формулювання антикорупційної політики та її оцінювання;
- 2) розроблення, впровадження та контроль над виконанням спеціального Кодексу поведінки, що являє собою міцний етичний фундамент для державних інститутів;
- 3) оброблення звітів, а саме співробітництво з інформаторами, діяльність яких оплачується, що стимулює безпосередню участь громадськості у виявленні фактів корупції, а також висунення обвинувачень корумпованим держслужбовцям і звернення до суду за винесенням судового рішення;
- 4) сприяння міжнародному співробітництву.

Комісія сформувала практику діяльності інформаторів, які повідомляють про будь-які прояви корупції, що стали їм відомими. Активна діяльність інформаторів – це ключ до попередження корупції. Тому при Комісії цілодобово діє Центр збирання корупційних повідомлень. Центр не просто збирає корупційні повідомлення, тут проводиться їх статистичний аналіз, надаються експертні консультації, гарантується конфіденційність для інформаторів.

Сьогодні в Кореї громадяни та держслужбовці зобов'язані доповідати відповідним органам про будь-які прояви корупції. Ті, кому стало відомо про факт корупції, можуть повідомити про нього Комісію в будь-який час особисто, поштою, телефоном або через веб-сайт.

До 2005 року КНКБК заснувала 23 антикорупційних цивільних центри в різних областях по всій Кореї для збирання цивільних повідомлень про корупцію. У 2004 році в КНКБК з'явився підрозділ, що відповідає за організацію захисту та надання винагород для інформаторів.

Антикорупційний закон уперше ввів систему захисту інформаторів від будь-яких негативних наслідків їх діяльності. Оновлений у липні 2005 року Антикорупційний акт передбачив посилений захист для тих, хто доповідає агентству про факти корупції. КНКБК та інший слідчий орган не має права розголошувати особистість інформатора без його згоди. Основоположним у цій системі є принцип конфіденційності. Він полягає в тому, що жоден слідчий орган не може відкрити або натякнути на особистість людини, яка повідомила про проблемну ситуацію без її згоди, і повинен ухвалювати додаткові захисні заходи для збереження її особистості в таємниці. Інакше Комісія зажадає проведення розслідування за фактом поширення інформації та застосування дисциплінарних заходів відносно порушника. За необхідності Комісія має право попросити начальника відповідної поліцейської ділянки забезпечити фізичний захист інформатора.

Антикорупційний акт так само гарантує службову зайнятість інформаторові, фізичний захист і пом'якшення покарання. Інформаторові гарантується рівне і недискримінаційне відношення на його робочому місці. У разі, якщо він постраждав від неналежного поведіння через його інформаторську діяльність, він має право просити Комісію гарантувати йому відновлення на посаді або забезпечити перехід на іншу посаду.

Необхідно зазначити, що для інформаторів діє система винагород за подібну діяльність. Згідно з Антикорупційним актом винагорода за діяльність інформаторів може досягати 2 білльйонів вон, якщо інформатор забезпечив матеріальні блага певному державному інституту або запобіг можливим втратам (порівняно з 200 мільйонами вон у попередній редакції) згідно з поправкою, внесеною у липні 2005 року.

Процедури з інспектування корупційних доповідей відрізняються залежно від особи обвинувачуваного.

Коли в обвинуваченні фігурує високопоставлена посадова особа (Антикорупційний закон детально визначає осіб, які входять до цієї категорії), процедура інспектування полягає у такому.

Комісія одержує інформацію та її фактичне підтвердження, формує матеріали справи разом із державною прокуратурою. Далі державна прокуратура займається проведенням розслідування та повідомляє про результати розслідування Комісію. У разі встановлення протизаконності дій посадової особи КНКБК звертається до Вищого суду правосуддя за винесенням судового рішення, а також повідомляє про результат справи інформатора.

У разі, якщо в обвинуваченні фігурує рядовий держслужбовець, то розслідуванням займається слідчий орган (комісія з аудиту та інспекції або інший орган контролю) і відповідно саме він повідомляє Комісії про результати не пізніше 60 діб після початку розслідування. Крім того, Комісія може вимагати проведення додаткового розслідування якщо неповністю вивчені матеріали справи.

Комісія розробила Кодекс поведінки державних службовців, який набув чинності на основі Президентського указу від 19 травня 2003 року. Кодекс був розроблений як етичні вказівки для держслужбовців.

Основоположні моменти Кодексу полягають у такому:

- держслужбовці можуть відмовитися від пояснення причин невиконання зобов'язань, що перешкоджають виконанню офіційних обов'язків;
- держслужбовці можуть відмовитися від виконання завдання, що спричиняє конфлікт інтересів;
- держслужбовці зобов'язуються не брати гроші, подарунки чи інші послуги від пов'язаних із ними держслужбовців або інших осіб.

Кодекс є:

1. *Механізмом захисту.* Кодекс допомагає держслужбовцям уберегтися від протиправної поведінки відносно своїх обов'язків і положення, наприклад прийняття незаконних вказівок від своїх керівників.

2. *Допоміжним механізмом.* Держслужбовці часто стикаються з певним набором труднощів як втручання в особисті справи, несправедливі вказівки від вищих начальників, спроби підкупу тощо. Забезпечуючи стандарти дій у подібних ситуаціях, Кодекс допомагає прийняти швидке та правильне рішення у такій ситуації.

3. *Посібником із професійної етики.* Виконання службових обов'язків потребує від держслужбовців професіоналізму, відповідальності та публічних зобов'язань. Тому Кодекс етики державної служби покликаний бути взірцем для кодексів етики в інших професійних сферах, таких як право, медицина або фінанси, таким чином, допомагаючи поступово створювати більш відкрите та чесне суспільство.

4. *Засновником конкурентоспроможності.* Очікується, що Кодекс буде стимулятором конкурентоспроможності корейського уряду на міжнародній арені. Через імплементацію кодексу довіра до уряду підвищиться, що, у свою чергу, буде сприяти залученню більшої кількості закордонних інвестицій, які сприятимуть зростанню національного добробуту.

КНКБК щорічно публікує доповідь про свою діяльність, яка не лише забезпечує щорічну хроніку діяльності Комісії, а й містить корисні дослідницькі та довідкові дані. Офіційний сайт Комісії відображає її діяльність, він постійно оновлюється та вдосконалюється.

Для оцінювання ефективності своєї роботи КНКБК здійснює дослідницьку діяльність відносно сприйняття корупції серед громадян і держслужбовців для розроблення найбільш раціональних заходів протидії корупції. Крім того, в 2006 р. Комісія започаткувала проект «Оцінювання впливу корупції», зміст якого полягає у проведенні роботи з перевірки правил та норм, що забезпечують можливі лазівки для корупції. Щорічно КНКБК визначає Індекс сприйняття чистоти державних органів для розроблення наукових і системних підходів до боротьби з корупцією. Цей захід націлений на підвищення конкуренції серед державних

органів, на стимулювання антикорупційних зусиль у публічному секторі та виявлення інститутів, що провокують корупцію.

Із лютого 2004 року Президент Південної Кореї головує на антикорупційних зборах урядових відомств. Глави центральних адміністративних інститутів, таких як Бюро з аудиту та інспекції, Державна Прокуратура, КНКБК, Міністерство Юстиції, Управління урядової адміністрації та Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів та економіки тощо, відвідують збори для спільного розгляду антикорупційної політики і матеріалів, необхідних для ефективної боротьби з корупцією.

Комісія підлягає зовнішній інспекції з боку Національної асамблеї та Бюро з аудиту та інспекції. Вони щорічно здійснюють зовнішній аудит та інспекцію підсумкових рахунків Комісії з моменту її заснування у 2002 році.

Робота КНКБК головним чином сфокусована на державному секторі, але вона також сприяє бізнес-сектору в управлінні етикою шляхом забезпечення важливою інформацією та матеріалами на своїй домашній сторінці в Інтернеті та через Центр бізнес-етики.

Для того щоб підвищити прозорість державних інститутів, у 2004 році корейський уряд переглянув Закон про розкриття інформації державними органами. Вдосконалений закон передбачає електронну форму розкриття інформації, вимагаючи від державних інститутів установити чіткі стандарти відносно розкриття інформації, і вводить Комісію з перевірки розкриття інформації.

Закон «Про національну асамблею» визначає, що парламентарії не можуть одержувати фінансової вигоди або можливостей від державних інститутів або забезпечувати такі вигоди третій стороні. Більше того, Кодекс поведінки для державних службовців відповідно до Антикорупційного акта встановлює, що державний службовець, якому політиками або політичними партіями пропонується здійснити протизаконну дію, повинен сповістити про цей факт главі відповідного інституту.

Деякі державні служби використовують інноваційні розробки, наприклад Служба державних замовлень установила загальнонаціональну он-лайнову систему, що називається Урядова система електронних закупівель. За допомогою цієї Системи державні інститути можуть подати на розгляд заявки або контракти та одержувати інформацію від компаній, які прагнуть співпрацювати з ними. Корейський уряд також застосовує інтегровану он-лайнову систему електронного уряду, що дозволяє громадськості відстежувати заяви та одержувати відповідні відомості, які реєструються адміністративними інститутами.

Електронна система державних закупівель значно сприяє об'єктивності та неупередженості в процесі вибору підрядника. Наприклад, покупці, які виступають на торгах, використовують стандартні електронні аукціонні документи; усі критерії для процедури, починаючи від аукціону до вибору підрядника, зібрані та одночасно відкриті для публіки. Урядова система електронних закупівель вимагає, щоб будь-які зміни та виправлення були відкриті упродовж 5 днів до дати торгів, аби усі підприємства-учасники змогли переглянути зміни.

Урядова електронна система державних закупівель у Кореї стала зразком для всього світу. Вона дала можливість державним інститутам не лише зберегти незалежність, а й працювати більш ефективно. Також вона значно підвищила якість і збільшила кількість ділових угод між державними інститутами та приватними підприємствами. Було зроблено оцінювання, що ця Система електронних закупівель заощаджує 3,2 трильйона вон державних коштів щорічно. Система отримала схвалення від міжнародного співтовариства. У 2003 р. ООН визнала цю систему міжнародним стандартом. У травні 2004 р. Організація економічного співробітництва та розвитку відзначила, що Система електронних закупівель у Кореї показала ефективність її впливу на інформаційно-комунікаційні технології, що використовуються в приватному секторі.

Відносно високопоставлених держслужбовців Закон про етику на державній службі закріплює загальні правила у трьох площинах: декларування майна державних службовців, повідомлення про подарунки, отримані держслужбовцями, і перевірки статусу держслужбовців

у відставці. Закон засновує комісії з державно-службової етики для обговорення та перевірки справ, що стосуються сфери регулювання цього Закону.

Грунтуючись на інформації про статус майна та фінансових активів державних службовців, зібраної відповідним підрозділом державного інституту, комісія з етики відповідного інституту вивчає зареєстровану інформацію та наводить відповідні довідки, якщо це необхідно. Комісія з етики може вимагати, щоб глава будь-якого фінансового інституту надав матеріали стосовно деталей фінансових угод, проведених причетними держслужбовцями. Якщо комісія підозрює здійснення карного злочину, вона може передати справу в Міністерство юстиції для подальшого розслідування.

Звільнені високопоставлені державні службовці упродовж 2 років після свого звільнення не можуть працювати та приватному комерційному підприємстві, діяльність якого тісно пов'язана з роботою того відділу, в якому службовець виконував свої службові обов'язки впродовж трьох останніх років служби. Звільнений держслужбовець, зацікавлений в одержанні такої роботи, повинен одержати схвалення від відповідної комісії з етики. Порушник цих правил може бути засуджений до тюремного ув'язнення терміном до 1 року або до штрафу 10 мільйонів вон.

Найбільш сувора санкція за Законом про етику державних службовців – до трьох років тюремного ув'язнення або штраф 20 мільйонів вон. Цю санкцію застосовують у випадках, якщо особа допустила розголошення інформації відносно активів або власності третій стороні. Згідно з Антикорупційним актом держслужбовець, який розкриває конфіденційну державну інформацію для своєї економічної вигоди, може бути засуджений до 7 років тюремного ув'язнення або штрафу 50 мільйонів вон. Згідно з Антикорупційним актом колишній держслужбовець, який був задіяний у корупції у зв'язку з виконанням своїх обов'язків, не може працювати в жодному державному інституті або комерційному підприємстві, що підтримувало тісні зв'язки з держслужбовцем, упродовж 3 років після його відставки.

Хабарництво у Південній Кореї є карним злочином. Карний закон перелічує різні види злочинів, що пов'язані з хабарництвом та належать до посадових обов'язків держслужбовців (статті 122–135). Предметом хабара можуть бути не лише грошові вигоди, а й права чи стан, що гарантують грошові вигоди, подарунки, гостинність. Закон установлює, що за більш серйозні злочини буде відповідно й більш суворе покарання. Карний закон детально формулює різні злочини, що стосуються хабарництва держслужбовців (статті 129–134):

- отримання хабара та пропозиція прийняти його (ст. 129);
- хабарництво на користь третьої сторони (ст. 130);
- неналежна поведінка після одержання хабара та подальше хабарництво (ст.131);
- прийняття хабара через посередників (ст.132);
- пропозиція хабара (ст. 133);
- конфіскація (ст.134).

Крім того, у Законі «Про запобігання хабарництву іноземними посадовими особами при здійсненні міжнародних ділових операцій» зазначено, що кожний, хто пропонує хабар іноземному службовцеві, може підлягати кримінальній відповідальності.

Кількість людей, арештованих державною прокуратурою за корупційну діяльність, становила: 1,724 осіб у 2002 р., 1,609 – у 2003 р. і 1,146 – у 2004. З 1993 до 2004 р. 159 високопоставлених державних службовців були засуджені кримінальним судом за хабарництво, 56 з яких були міністрами, віце-міністрами або працювали в адміністрації президента. Однак усі вони отримали відносно м'яке покарання, а 68 % із 159 осіб взагалі був призначений умовний вирок.

Крім КНКБК, антикорупційну боротьбу проводить підрозділ генеральної прокуратури, а також Бюро з аудиту та інспекції, що стежить за службовою дисципліною.

Бюро з аудиту та інспекції заснувало Комісію з проведення державного аудиту за запитами громадськості. Комісія проводить перевірку та повідомляє про її результати особі, яка робила запит упродовж 60 днів, якщо інший термін спеціально не оговорений. Крім того, існує Відкрита система аудиту, що функціонує в рамках Бюро, яка дозволяє громадськості брати

участь у процесі аудиту, а також ознайомлювати громадськість із результатами проведених перевірок із метою підвищення поінформованості. Бюро створено загальнонаціональну безкоштовну «гарячу лінію» для одержання петицій і скарг від громадськості. Крім того, домашня сторінка Бюро в мережі Інтернет має розділи, в яких громадськість може проставити свої оцінки та висловити думки про діяльність Бюро.

Незважаючи на те, що активні антикорупційні зусилля сконцентровані переважно в державному секторі, з 2005 р. виникли антикорупційні ініціативи й у приватному секторі. Передумовою для цього став висновок так званого К-пакту (Корейський пакт з антикорупції та прозорості) між урядом, бізнес-сектором та іншими цивільними групами з дотримання стандартів етики й чесності у своїй діяльності. До бізнес-сектору увійшли: Федерація корейської промисловості, корпорації Самсунг, Хюндай моторс, LG та інші. З боку держави виступили 18 контрольованих державою компаній. Сторони пообіцяли сприяти етичному, прозорому та соціально відповідальному управлінню.

Підбиваючи підсумок, відзначимо, що на сьогодні в Південній Кореї сформована та ефективно діє чітка антикорупційна стратегія, яка охоплює не лише державне управління, а й приватний сектор. Із великим успіхом застосовують потенціал інтернет-технологій для боротьби з корупцією. Центральна ланка всієї антикорупційної стратегії – діяльність Комісії з боротьби з корупцією, що має потужний правовий фундамент. Міжнародне співтовариство позитивно оцінює успіхи Південної Кореї в боротьбі з корупцією за останнє десятиліття, багато з її досягнень рекомендовані міжнародними організаціями як зразкові.

1.3. Антикорупційна політика Сінгапуру

Сьогодні Сінгапур займає лідируючі позиції у світі щодо економічної свободи та розвитку. Згідно з дослідженням відомого гонконгського аналітичного фонду Political and Economic Risk Consultancy (PERC), що проводилося в січні – лютому 2007 р. серед 1476 бізнесменів, які працюють в Азії, Сінгапур визнаний найменш корумпованим з усіх азіатських країн. Друге місце після Сінгапуру займає Гонконг, потім – Японія, Макао і Тайвань.

У чому ж полягає успіх «сінгапурського чуда»? Справа у тому, що влада дійсно змогла сформувати ефективну антикорупційну політику, яка постійно вдосконалюється та дає реальні результати.

Антикорупційна стратегія Сінгапуру ґрунтується на 4 положеннях:

- ефективного управлінні;
- ефективних законах;
- ефективного виконанні;
- ефективного антикорупційному відомстві.

При цьому політична воля є фундаментом даних положень, і всі вони повинні бути однаково міцними, щоб забезпечувати ефективність антикорупційної політики Сінгапуру.

У 1952 р. на підставі Акта про запобігання корупції був створений постійно діючий спеціалізований орган з боротьби з корупцією – Бюро з розслідування випадків корупції, що має політичну та функціональну самостійність.

Керівником цього органа є директор, який безпосередньо відповідає перед прем'єр-міністром. Це означає, що ніякий міністр не може втрутитися, щоб зупинити розслідування або вплинути на нього. Відзначимо, що перший директор Бюро Лі Куан Ю, іменем якого названа Школа державної політики Національного університету Сінгапуру, творець «сінгапурського чуда», зараз є міністром-наставником Сінгапуру. Він написав книгу «Сінгапур – історія успіху: із третього миру в перший», а також активно консулює уряди інших країн із питань подолання корупції.

Бюро самостійно здійснює такі функції:

1. Розслідування й запобігання випадкам корупції у державному та приватному секторах економіки Сінгапуру, при цьому в Акті корупція чітко кваліфікована з погляду різних форм «винагороди».

2. Перевірка випадків зловживань серед державних чиновників і повідомлення про подібні випадки відповідних органів для застосування необхідних заходів у дисциплінарній сфері.

3. Вивчення методів роботи потенційно схильних до корупції державних органів для виявлення можливих слабкостей у системі управління. Якщо з'ясується, що подібні пробіли можуть призвести до корупції та зловживань, то Бюро рекомендує застосовувати відповідні заходи главам цих відділів.

Стратегічними цілями Бюро є:

- 1) постійне вдосконалення ефективності роботи;
- 2) вдосконалення методів збирання інформації;
- 3) постійна робота над самоосвітою та застосування інновацій разом із проведенням програм з навчання персоналу.

Бюро щотижня розглядає скарги та ухвалює рішення про віднесення їх до корупційних справ. Будь-яка людина, яка має інформацію про корупційне правопорушення, може залишити відповідне повідомлення на гарячій лінії, на веб-сайті, письмово або особисто. Необхідно відзначити, що Бюро приймає до розгляду й анонімні скарги. При цьому в Сінгапурі діє система захисту осіб-інформаторів, які повідомляють про випадки корупції. Після завершення розслідування Бюро передає справи до Палати Генерального прокурора, де ухвалюється рішення про направлення справи до суду або про повернення її до Бюро для додаткового розслідування.

Сьогодні державна служба Сінгапуру вважається однією з найефективніших в Азії, тому що дотримується сувора дисципліна, спостерігається працьовитість і напористість чиновників, через конкурсний відбір приймаються на роботу найбільш здатні кандидати, тому рівень корупції дуже низький. Державна служба швидко реагує на скарги від населення та прислуховується до його думки у вигляді листів і публікацій в ЗМІ, а також до усних заяв на зустрічах із міністрами та членами парламенту, які щотижня проводять «зустрічі з народом» і швидко відповідають заявникам. У кожному міністерстві є відділ поліпшення якості роботи. На спеціальних курсах чиновників навчають прийомам спілкування, ввічливості та чуйності.

В основу антикорупційної політики Сінгапуру покладений такий принцип: «спроби викоринити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснювати корумповані дії».

Такі напрямки антикорупційної політики є базовими:

1. Зміцнення верховенства закону та чітке дотримання принципу відповідальності: корупцію необхідно карати в адміністративному або карному порядку. Крім того, громадський осуд – невід'ємна частина процесу покарання. Згідно з діючими кодексами поведінки та дисципліни державні службовці можуть бути визнані винними шляхом проведення адміністративної перевірки та підлягати покаранню від попередження до звільнення. За необхідності інформація про результати такої перевірки передається до Бюро, яке може продовжити подальше розслідування для порушення карного переслідування. Покаранням є конфіскація майна та активів корупційних злочинців.

У Сінгапурі ніхто не має імунітету проти розслідування: ні член парламенту, ні міністр, ні перші посадові особи держави. Якщо чиновник попадається, він не лише потрапляє до в'язниці, він за законом зобов'язаний повернути все награване або отримане у вигляді хабарів до державного бюджету. Закон у Сінгапурі передбачає покарання за корупцію до 5 років позбавлення волі й/або штраф розміром 100 000 доларів та обов'язок сплатити суму хабара. Крім того, в Сінгапурі немає ніякого «телефонного права».

2. Лідери повинні подавати особисті приклади бездоганної поведінки на найвищому рівні, щоб підтримувати свій моральний авторитет, необхідний для боротьби з корупцією. Отже, невідкупність повинна бути ключовим критерієм, основною метою політичних лідерів. Уряд країни заслужено користується гарною репутацією та суспільною підтримкою.

3. Гідна оплата праці державних службовців зменшує стимул до здійснення корумпованих дій. Уряд Сінгапуру керується щодо цього питання ідеєю «руху разом із ринком» замість лицемірства, результатами якого є лукавство та корупція. Усього в Сінгапурі виділено 6

категорій зарплат, у кожній з яких виділяється середній показник, а держслужбовцем платиться 80 % від цієї ринкової ставки. Однак при виплаті заробітної плати обов'язково ураховується принцип залежності заробітної плати від продуктивності праці, а це означає, що діяльність кожного державного службовця оцінюється окремо. Держслужбовцям у Сінгапурі виплачується премія за результативність, яка з 2000 року поширюється на всіх державних службовців (державним органам виділяється спеціальний преміальний фонд, який фіксований і не може бути перевищений). Рішення про надбавки ухвалюються відповідною Комісією, тому завжди є можливість змінити рівень надбавки.

4. Обов'язкова контрольована звітність державних посадових осіб про джерела їх доходів. У Сінгапурі щороку від державних службовців вимагають заповнення спеціальних форм для декларації їх майна, активів і боргів, а також для членів їх родин. Важливо, що в КК Сінгапуру закладена норма про «покарання за накопичення багатства, що не відповідає займаному службовому становищу». Якщо розумного пояснення про існування додаткових фінансових коштів не надано, то проводиться відповідна перевірка. Прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, які підозрюються у порушенні Акта про запобігання корупції.

5. Ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів, зокрема, мінімізація кількості необхідних підписів для документів. Це зменшить можливості для корупції.

Міністерство фінансів Сінгапуру відіграє ключову роль в антикорупційній політиці. Починаючи, із 70-х рр. ХХ ст. займається постійним удосконаленням процедур взаємодії з громадянами та організаціями з метою виключення зволікань, забезпечує прозорість контролю нижчих чиновників вищими, стежить за ротацією чиновників, щоб уникнути формування стійких корупційних зв'язків, проводить позапланові перевірки, забезпечує режим конфіденційності для запобігання розголошення важливої інформації, якою можна скористатися в корупційних цілях, організує процедури перегляду комплексу антикорупційних заходів кожні 3 – 5 років.

Велику цінність для вивчення становить Досвід Сінгапуру з упровадження інформаційних технологій (e-Government) із метою надання урядових послуг громадянам і підприємцям.

Реалізація функцій з контролю у сфері телекомунікацій, інформаційних технологій (e-Government) покладена на Відомство з розвитку інфокомунікаційних технологій (далі – IDA), яке складає плани розвитку цієї сфери на 5 і 10 років.

На сьогодні перед IDA поставлено завдання із забезпечення переходу від «електронного уряду» до «інтерактивного уряду» (тобто від e-Government до I-Government), що дозволить громадянам і підприємцям одержувати всі державні послуги через мережу Інтернет.

Після досягнення громадянином Сінгапуру 15-річного віку йому надається персональний пароль, який він може використовувати для одержання будь-якої конфіденційної інформації через Інтернет (інформація про рахунок у банку, про сплату податків тощо).

Крім того, сайт електронного уряду Сінгапуру надає такі послуги:

- подання заяви на оформлення паспорта (займає 3 дні та один раз потрібно з'явитися в імміграційну службу);
- заява на реєстрацію шлюбу;
- сплата податків;
- заповнення та подання декларації про доходи (займає 15 хвилин);
- оформлення купівлі квартири;
- одержання ліцензій і дозволів;
- оформлення митних документів (менше ніж 1 хвилина і необхідно заповнити всього 1 документ) .

У Сінгапурі існують клуби, де кожний бажаючий може скористатися інтернет-послугами зовсім безкоштовно.

IDA здійснює контроль над роботою сайту «e-government», розглядає надані пропозиції та скарги щодо його роботи, має право звернутися до державного органа з пропозицією

переглянути роботу у своєму розділі сайту. Пропозиції IDA не є обов'язковими для державних органів, однак практика складається таким чином, що рекомендації виконуються.

Системна та регулярна антикорупційна політика дозволила Сінгапуру досягти вражаючих успіхів. Багато в чому це відбулося завдяки правильному визначенню пріоритетних напрямків програми: прозорості діяльності органів влади, зближенню рядових громадян і контролювальних організацій, приборканню корупції.

Досвід Сінгапуру щодо боротьби з корупцією високо оцінюється в усьому світі. Сінгапур приймає на стажування делегації представників інших держав для навчання та підвищення кваліфікації в рамках «антикорупційного управління», глави спеціалізованих відомств особисто консультують закордонних представників із питань ефективної організації та проведення антикорупційної політики в умовах національної специфіки.

Сьогодні Сінгапур має відкриту економіку з розвиненими галузями промисловості, включаючи електронну, а також значним сектором послуг. Боротьба з корупцією є одним із пріоритетних факторів економічного успіху Сінгапуру. Досвід Сінгапуру щодо боротьби з корупцією демонструє можливість мінімізації корупції, якщо є сильна політична воля, реалізована на практичному рівні, а також розуміння та підтримка суспільства. Суворі закони, відповідна заробітна плата для державних службовців, принцип меритократії, покарання корумпованих чиновників, ефективне функціонування відомства з боротьби з корупцією, особисті приклади керівників вищої ланки – усі ці фактори складають антикорупційну програму Сінгапуру. Таким чином, успіх цієї держави – це результат завзятої роботи щодо боротьби з корупцією, яка проводиться в усіх сферах життєдіяльності.

1.4. Антикорупційна стратегія США

Американське карне законодавство відрізняється особливою структурою. Воно складається з федерального карного законодавства й кримінальних кодексів окремих штатів. І штати, і федеральне законодавство у цілому передбачають відповідальність за ті самі види посадових злочинів у сфері корупції. Основна частина федеральних кримінально-правових норм, що стосується тією чи іншою мірою корупції, зазначена в розділі 18 Зведення законів США.

У США поняття корупції посадових осіб містить низку протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Кодексу законів: 1) глава 11 «Хабарництво, нечесні доходи й зловживання своїм положенням публічними посадовими особами»; 2) глава 93 «Наймані посадові особи й службовці»; 3) глава 41 «Вимагання й погрози»; 4) глава 29 «Вибори й політична діяльність».

При цьому суб'єктами злочинів, відповідальність за які передбачена зазначеними главами, є відповідно: 1) посадові особи вищих органів влади й урядові службовці; 2) посадові особи й службовці департаментів та їх представництв, які допускають зловживання службовим становищем з корисливою метою або одержують незаконні винагороди; 3) будь-які федеральні посадові особи й службовці; 4) особи, які зробили зловживання щодо виборчого права.

Хабарництво (§ 201 глави 11 розділу 18 Кодексу законів США) – одержання посадовою особою грошей, цінностей в обмін на ті чи інші посадові дії. Суб'єктами цього злочину є не лише ті, хто одержує хабарі, а й ті, хто їх дає. Осіб, які одержують хабара, поділяють на три категорії:

1) публічні посадові особи, до яких належать члени Конгресу США, члени постійних комісій, службовці, наймані робітники або особи, які діють від імені Сполучених Штатів, департаментів, представництв, органів виконавчої влади щодо своїх офіційних функцій або на підставі повноважень, а також присяжні;

2) особи, обрані для виконання обов'язків публічної посадової особи, відібрані як кандидати або призначені, якщо вони сповіщені офіційно про майбутній відбір або призначення;

3) спеціальні урядові службовці, до яких входять чиновники або службовці федеральних законодавчого й виконавчого органів, будь-якого незалежного органа США, які працюють за винагороди або без них не менше ніж 130 днів на рік.

Відповідальність за давання хабара несе будь-хто, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь коштовне публічній посадовій особі або кандидатові на цю посаду з метою:

1) вплинути на його офіційні дії (або бездіяльність), тобто на вирішення питання, що перебуває в його віданні, справи, позову, проведення тощо;

2) вплинути на посадову особу для того, щоб зробити, допомогти зробити, зговоритися, дозволити які-небудь облудні дії або створити можливість для здійснення обману;

3) схилити посадову особу до дії або бездіяльності, що порушує його законні обов'язки.

Покаранням як для тих, хто дає, так і для тих, хто одержує хабара, є штраф сумою до 10 000 доларів або (і) позбавлення волі терміном до двох років. Покаранню поряд із нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

До федеральних посадових злочинів входять і дії працівників банків, які можуть завдати шкоди федеральній банківській системі. Посадові особи, директори або працівники будь-якого банку, що входить до Федеральної резервної системи або застрахованого Федеральною страховою корпорацією, Національною сільськогосподарською кредитною корпорацією, які пропонують інспекторові (ревізорів) банку кредит або чайові, вчиняють злочин, що карається штрафом до 5 000 доларів або (і) позбавленням волі терміном до одного року. Таке саме покарання чекає й самих інспекторів (ревізорів) банку, якщо вони ухвалюють кредит або чайові (§ 212, 213).

Будь-який службовець банку, внески в який застраховані Федеральною страховою корпорацією, службовець Федерального банку проміжного кредитування або Національної сільськогосподарської кредитної корпорації, який за комісійні або подарунки сприяє одержанню кредиту особою, фірмою й корпорацією, вчиняє аналогічний злочин (§ 215).

Своєрідним видом посадового зловживання є використання авторитету (впливу) при призначенні на державну посаду. У цьому випадку мова йде не про хабар у власному сенсі, а винагорода ухвалюється або дається за одну лише обіцянку застосувати у майбутньому свій вплив. Суб'єктами цього злочину можуть бути не лише приватна особа, а й фірма, корпорація. Відповідальність настає й для тих, хто платить, і для тих, хто пропонує чи обіцяє заплатити за майбутню підтримку або надання впливу при призначенні на посаду. До зловживань службовим становищем федеральне законодавство відносить:

– зайняття посад державними службовцями, які не відповідають посадовим вимогам;

– діяльність чиновників, спрямовану на збагачення за рахунок державних коштів, використання інформації й спекуляції нею тощо.

Щоб уникнути поширення латентної форми незаконного використання посадового положення для особистого збагачення, законодавство й відомчі правила регламентують ситуації, обумовлені в американському праві поняттям «конфлікт інтересів» (§ 203–209 розділу 18 Кодексу законів), який може виникнути: 1) у ході виконання посадовою особою своїх службових обов'язків; 2) у результаті дії особи, яка вже припинила свою службу в органах державної влади. Про небезпеку цього явища та його поширеності свідчать як досить детальне законодавче посилення відповідальності посадових осіб за його здійснення, так і те, що в Міністерстві юстиції США діє спеціальний відділ, націлений на боротьбу зі злочинами, пов'язаними з конфліктом інтересів. Законодавче закріплення «конфлікту інтересів» покликане гарантувати, щоб особисті міркування не здійснювали надмірного впливу на вирішення питань державної важливості, щоб справедливість і однакове ставлення були виявлені до тих, хто має справу з урядом.

Федеральне законодавство передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадових осіб після звільнення їх з органів державної влади. Якщо чиновник «особисто й істотно» працював як урядова посадова особа щодо вирішення конкретних проблем, то він не

має права після виходу у відставку представляти будь-чий інтереси для вирішення органами виконавчої влади таких самих проблем у майбутньому. Ця заборона є постійною й поширюється на дії перед будь-яким відомством. Упродовж 1 року після виходу у відставку колишній держслужбовець високого рангу не має права представляти будь-чий інтереси з будь-яких питань перед тим самим відомством, у якому він служив.

У США карним є одержання винагороду державним службовцем, крім сум, належних йому за законом. Ці діяння передбачені главою 93 розділу 18 Кодексу законів США. Так, якщо чиновник, який служить з наймання, або представник будь-якого з федеральних органів одержує гонорар чи винагороду за свою послугу, крім тих сум, які йому належні за законом, то він карається штрафом до 5 000 доларів або (і) позбавленням волі терміном до шести місяців з обов'язковою втратою права займати цю посаду (§ 1912).

Вимагання як особливий склад посадового злочину виділене як окрема глава. Згідно з § 872 «той, хто є посадовою особою або службовцем будь-якого департаменту чи представництва США, а також той, хто видає себе за такого, вимагає або намагається вимагати що-небудь, карається позбавленням волі терміном до трьох років або (і) штрафом до 5 000 доларів».

Посадові злочини, пов'язані з виборами й політичною діяльністю, відображені в американському законодавстві не випадково. Політичні виборчі кампанії в США вважаються «найдорожчими». У главі 29 передбачається відповідальність кандидатів на виборні посади, які в обмін на підтримку своєї кандидатури обіцяють кому б то не було призначення на публічну чи державну посаду або одержання роботи з наймання.

Крім вищевикладених положень Кодексу законів США, на попередження та припинення корупції спрямовані спеціальні закони, що містять етичні й дисциплінарні норми, зокрема Принципи етичної поведінки урядових чиновників і службовців 1990 р., Закон «Про етику в урядових закладах» 1978 р. Крім того, Антикорупційне законодавство США містить Закон «Про корупцію»; Закон «Про відкритість інформації», який передбачає право будь-якого громадянина одержати будь-яку інформацію (за винятком віднесеної до секретної) про будь-яку особу; Закон «Про публічних людей», який установлює, що інформація про осіб, віднесених до публічних (державних службовців, артистів, депутатів та ін.), може поширюватися без згоди самих осіб і без яких-небудь обмежень; Закон «Про інформаторів», що встановлює механізми заохочення й захисту осіб, які повідомляють про правопорушення; Закон «Про конфлікт інтересів», що передбачає обмеження для зайняття державних посад особами, які мають або мали вагомий вплив у якій-небудь сфері економічної діяльності.

Одним із важливих аспектів досягнення чесності й прозорості в державному управлінні є цивільна (державна) служба. Принципи сучасної державної служби були закладені в 1883 р. Законом «Про цивільну службу», який увів у дію принцип меритократії, тобто «систему заслуг», і конкурсні іспити для набору на службу. Була створена Комісія цивільної служби, що стала згодом незалежним відомством у системі виконавчої влади. У 1978 р. Законом «Про реформу цивільної служби» замість Комісії були створено три незалежні відомства: Управління з керівництва персоналом, Управління особливого радника й Рада з охорони системи заслуг. Кожне уповноважене на виконання трьох різних функцій, які раніше виконувала комісія: з управління набором, навчанням і просуванням службовців; розслідування випадків порушень правових норм; винесення рішень (висновків) за такими порушеннями; також виділена як окрема Служба вищих управлінців, для яких встановлений особливий порядок відбору, заохочення, просування, звільнення.

У США є спеціальний Офіс з урядової етики, завданням якого є забезпечення дотримання держслужбовцями встановлених етичних стандартів, а головне – формування думки щодо впевненості суспільства у тому, що чиновники здійснюють свої повноваження на принципах чесності й неупередженості. Також Офіс проводить збирання й аналіз декларацій службовців

вищого рівня; готує освітні курси й допомагає зі службової етики, проводить семінари й тренінги. Вищі посадові особи всіх трьох галузей влади зобов'язані привселюдно декларувати своє фінансове становище. Їх щорічно заповнювані декларації доступні для ЗМІ й громадськості.

При цьому існує також і конфіденційна система декларування. Вона призначена не для вищих посадових осіб. Зміст цих відомостей (декларацій) доступний відповідним компетентним органам, але є закритим для громадськості.

Однак у США ухвалюють законодавчі ініціативи не лише відносно корупції, що існує в рамках національних кордонів, а й у зв'язку з практикою міжнародної корупції. Зазначимо, що США стали першою країною, яка прийняла закон «Про закордонну корупційну практику» (1977 р.), що забороняє підкуп іноземних чиновників. Саме завдяки цьому акту й постійному лобюванню з боку США прийняття аналогічного законодавства в інших країнах (щоб нейтралізувати факт неконкурентоспроможності американських компаній на світовому ринку) у грудні 1997 р. була прийнята, а в лютому 1999 р. набула чинності Конвенція ОЕСР з боротьби з підкупом іноземних державних чиновників під час здійснення міжнародних угод. Конвенція ставить за обов'язок країнам-підписантам прийняття внутрішніх законів, що передбачають кримінальну відповідальність за підкуп іноземних чиновників.

У центрі комплексної стратегії, проведеної урядом США в боротьбі з корупцією, перебувають положення конвенції, прийнятої в рамках ОЕСР. Адміністрація США визначила основні аспекти проблематики боротьби з корупцією й підкупом на міжнародному рівні, за кожним з яких розроблена окрема програма, а саме:

1. Проведення реформ економічної політики, включаючи ослаблення державного регулювання.
2. Підвищення відкритості адміністративних процесів.
3. Оптимізація діяльності державного апарата в тих країнах, де економіка раніше повністю контролювалася державою, для скорочення бюрократичних структур і зниження їх впливу на ринкову економіку.
4. Реформування системи державних фінансів і створення мережі ефективних наглядових установ, співробітники яких мали б навички бухгалтерського обліку й проведення ревізій та аудиту.
5. Реорганізація судової системи для створення незалежних судів.
6. Проведення реформи комерційного законодавства для вироблення відповідних правил щодо цінних паперів, прав акціонерів, нерухомості, інтелектуальної власності, процедур банкрутства, антитрестівських заходів та екологічної політики. При цьому виникає необхідність у формуванні інститутів, призначених для реалізації нових законів.
7. Зміцнення громадянського суспільства шляхом здійснення програм у галузі освіти й зростання рівня цивільної свідомості, для того щоб підвищити ступінь впливу громадськості на роботу державних органів. Посилення підтримки незалежних засобів масової інформації.
8. Реформування діяльності правоохоронних органів з метою викорінювання внутрішньої корупції й підвищення поваги до людської гідності.

Правоохоронним органам і, зокрема, поліції довіряється захист безпеки й прав усіх громадян. Тому профілактика корупції в цій сфері набуває особливої важливості. Недостатня ефективність діючих способів контролю над чесністю співробітників як усередині самої поліцейської організації, так і поза нею, стала причиною того, що Консультативна рада Міжнародної асоціації начальників поліції, а також Національний центр правозахисної політики при Бюро сприяння органам карної юстиції розробили призначені для начальників поліцейських відомств Модельні правила профілактики корупції. Крім того, у США прийнятий та існує як загальний стандарт поведінки в усіх без винятку поліцейських підрозділах етичний

Кодекс для поліцейського. Подібна політика дає результати. В. Н. Бровкін, директор Центра з вивчення транснаціональної організованої злочинності й корупції при Американському університеті (м. Вашингтон) стверджує: «Спробуйте, наприклад, дати хабар американському поліцейському – у вас нічого не вийде».

У США розслідуванням кримінальних справ стосовно вищих посадових осіб займається незалежний прокурор, призначуваний спеціальним підрозділом окружного федерального суду у Вашингтоні.

У Міністерстві юстиції США діє відділ, основне завдання якого – боротьба з корупцією посадових осіб. Відділ здійснює контроль за: а) службовим переслідуванням виборних і призначуваних посадових осіб на всіх рівнях управління, які обвинувачуються в порушенні федеральних законів; б) розслідуванням злочинів, пов'язаних із проведенням кампаній з обрання посадових осіб; в) упровадженням у життя положень закону про етику в уряді, які визначають діяльність так званого незалежного обвинувача.

Основну роль у розслідуванні корупції у федеральних органах державної влади відіграє Федеральне бюро розслідувань. Юрисдикція ФБР щодо цього виду злочинів поширюється на призначуваних і виборних посадових осіб не лише на федеральному, а й на штатному й місцевому рівнях управління, коли вчинені ними дії являють собою порушення федеральних законів.

Необхідно зазначити, що США добилися значних успіхів у викоринюванні корупції при складанні державних контрактів, упровадивши «модель контракту», розроблену й використану в будівельній індустрії міста Нью-Йорка. Одним з ключових механізмів протидії корупції при розміщенні державних контрактів стали максимальна прозорість та відкритість процесу здійснення державних поставок і використання публічного характеру інформації як інструмента для підвищення поінформованості громадськості.

Усе це демонструє значення прозорості й якісного правозастосування для створення ефективного ринку державних підрядів і надає досить прості інструменти для здійснення процедурної реформи, що можуть бути використані в Україні на регіональному й муніципальному рівнях, де в основному реалізуються державні контракти.

Останніми роками США розробляють нові способи позбавлення корумпованих чиновників доступу до багатства, якого вони набули за допомогою корупції, і застосовують нові механізми відстеження їх активів. У 2006 р. в США з'явилася нова стратегія міжнародних дій у боротьбі з корупціонерами. Двома найважливішими методами цієї боротьби є відмова в «притулку» корумпованим чиновникам, а також відновлення й належний розподіл доходів від корупції. У першому випадку мова йде про відмову в дозволі на в'їзд у США, оскільки ці особи причетні до корупції на державному рівні.

1.5. Антикоруційні реформи Грузії

За радянської влади корупцію в Грузії вважали абсолютно природною, невід'ємною формою існування держави. Але за останні роки в країні намітилася стійка тенденція протидії корупції. Згідно з даними неурядової міжнародної організації Transparency International останнім десятиліттям її рейтинг за Індексом сприйняття корупції (ІСК) значно зріс, і країна із 133-го місця у 2004 році перемістилася на 50-те місце у 2014 році, обійшовши за даним показником Вірменію (94-те місце), Азербайджан (126-те місце), Росію (136-те місце) [2].

При Раді Європи діє Міжнародна організація з боротьби з корупцією (Group of States Against Corruption – GRECO), яка в ряді доповідей за 2006–2013 рр. позитивно оцінює антикорупційні ініціативи та заходи грузинської влади [6]. Зокрема, у доповіді за 2011 рік розглянута імплементація в законодавство країни окремих положень, а саме статей 1 (а, в), 2–

12, 15–17, 19¹ Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS № 173), підписану Грузією в 1999 році та ратифіковану в 2008 році. У доповіді дається позитивне оцінювання цієї багаторічної роботи, наведені статистичні показники у сфері протидії корупції, а також рекомендації цієї організації.

За оцінюванням досліджень групи Всесвітнього банку в рамках доповідей «Ведення бізнесу», з 2009 до 2013 року Грузія перебувала в першій двадцятці в рейтингу держав зі сприятливим підприємницьким кліматом, а в 2013 році увійшла до першої десятки (9-те місце), обійшовши такі держави, як Австралія та Фінляндія (відповідно 10-те й 11-те місця). Важливим критерієм оцінювання є нормативно-правова база, що регулює підприємницьку діяльність. Високий Індекс легкості ведення бізнесу (ІЛВБ) означає, що регуляторний клімат сприяє підприємницькій діяльності.

Згідно з оцінюванням Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) за 2010 рік у Грузії спостерігається істотний прогрес у сфері протидії криміналу та корупції. Він відображений у нормативних актах і поправках до них, прийнятих останніми роками відповідно до існуючих міжнародних норм і стандартів.

За останні десять років у Грузії намітилася стійка тенденція у сфері підтримки підприємництва та проводяться реформи, що позитивно впливають на бізнес. Відзначимо, що такий високий показник у рейтингу держав, за оцінюванням «Ведення бізнесу» за 2013 рік, обумовлений ефективною антикорупційною політикою, що проводиться грузинською владою, яка стосується всіх галузей, безпосередньо пов'язаних із підприємницькою діяльністю. Домінуючу роль відіграла ефективна реформа системи МВС Грузії, пріоритетним напрямком якої стала боротьба з корупцією у всіх сферах державного управління.

Розглядаючи правові основи антикорупційної політики Грузії та аналізуючи статистичну інформацію, необхідно відзначити, що найважливіше значення в державному управлінні країни відіграє Конституція Грузії [7]. У цьому документі категорії «корупція» чи «хабар» не згадуються, однак у ньому встановлюються основи державного управління, які є непорушними, і ніхто не має права зазіхати на них.

Відзначимо першопричини, завдяки яким стали можливі антикорупційні реформи в Грузії. Переломним моментом у правовому регулюванні антикорупційної політики Грузії став Указ Президента Грузії № 550 від 24 червня 2005 року «Про затвердження національної антикорупційної стратегії» [8] і План дій із реалізації зазначеної стратегії. Ці нормативно-правові акти були розроблені за особистої участі громадянського суспільства та в тісному співробітництві з рядом міжнародних агентств, наявних у Грузії.

На сьогодні ці акти вже втратили свою чинність. На зміну їм розроблена й затверджена 3 червня 2010 року Національна антикорупційна стратегія Грузії на 2010–2013 роки.

Перед урядом було поставлене завдання визначення «чутливих до корупції сфер і типологізації поширених у них корупційних дій, щоб уникнути випадків хабарів, присвоєння, вимагання, злісного використання влади, розкриття державної таємниці, зазіхань на національну безпеку тощо».

Основними напрямками антикорупційної політики Грузії на період 2010–2013 рр. є:

- 1) підвищення ефективності публічного сектору та викорінювання корупції;
- 2) збільшення конкурентоспроможності приватного сектору і звільнення від корупції;
- 3) удосконалення діяльності правосуддя;
- 4) удосконалення законодавства в антикорупційному плані;
- 5) превенція корупції;
- 6) фінансування політичних партій.

У 2008 р. було схвалено рішення про створення спеціального органу з координації антикорупційної політики – Міжвідомчої ради з боротьби з корупцією.

Зупинимося на деяких змінах і доповненнях у законодавстві Грузії, викликаних реформами, проведеними в рамках боротьби з корупцією.

Насамперед варто відзначити законодавство, що безпосередньо стосується реформ у МВС Грузії. Одним із перших нормативних актів, що стосуються питань трансформації системи МВС Грузії, був закон, присвячений ДАІ (саме так називалася нинішня патрульна поліція).

Грузинський рецепт реформування виявився дуже простим і зрозумілим: якщо є непрацюючий, роз'їдений корупцією інститут, єдиний спосіб виправити ситуацію – ліквідувати його і створити новий. Вжиті заходи були дійсно радикальними, так у рамках Закону «Про патрульну поліцію» за один день було звільнено 15 тис. поліцейських, тобто весь склад грузинської ДАІ. Причому звільнені співробітники не намагалися протестувати, оскільки навіть для них було очевидно, що система тепер працює за іншими правилами. Цей захід був спрямований на ліквідацію хабарництва серед працівників ДАІ. Їх заарештовували, поки вони остаточно не припинили хабарничати, на це й був зроблений розрахунок грузинського уряду. «Число ув'язнених зросло в чотири рази – з 5 до 20 тисяч».

Влітку 2004 р. ДАІ була повністю скасована, і буквально за два місяці Міністерство внутрішніх справ із нуля створило та укомплектувало патрульну поліцію за американським типом. Створене відомство об'єднало дорожню поліцію та оперативну службу. У ході реформи від служби відсторонили близько 35 тис. співробітників. Згідно з іншими даними у Кримінальній поліції із 70 тис. осіб лише 16 тис. залишилися на займаних посадах. Крім того, було скасовано техогляд і підвищено зарплату набраним за відкритим конкурсом співробітникам у 10 разів, а також приєднано Міністерство держбезпеки, Департамент екстрених ситуацій, Департамент охорони нафтопроводу і прикордонний департамент до складу МВС.

Реформи в МВС викликали й зміни норм карно-процесуального законодавства. Насамперед варто відзначити зміни у Кримінальному кодексі Грузії [9], що є основним джерелом кримінального права. Діючий нині КК Грузії був підписаний президентом Е. Шеварнадзе 22 липня 1999 року і набув чинності 1 червня 2000 року, замінивши КК Грузинської РСР.

Особливе значення в рамках антикорупційних реформ мало внесення поправок, що стосуються складу злочинів, пов'язаних із хабарництвом, і жорстких санкцій щодо нього. Так, за наявності ознак складу цього злочину матеріали на співробітників МВС Грузії передавали до прокуратури і порушували кримінальні справи, незважаючи на ранги та чини. Посилилися й покарання. Наприклад, якщо поліцейський просто відмовився від запропонованого хабара, то він втрачав роботу, тому що був зобов'язаний заарештувати хабародавця. У рамках поправок, прийнятих у листопаді 2011 року, був значно розширений суб'єктний склад суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із хабарництвом. До категорії суб'єктів хабарництва стали відносити «членів і працівників (штатні співробітники) спеціальних парламентських комісій, суб'єктів виборчого процесу (фізичні особи), а також арбітражних та присяжних засідателів іноземних судів, які здійснюють свої функції на підставі законів іноземних держав» [10].

Зараз у Грузії за безпеку всередині країни відповідає лише один орган, який постійно підтверджує свою ефективність. Наприклад, практично повну перемогу вдалося здобути над злочинцями в законі. У жодній іншій республіці колишнього СРСР інститут злочинів у законі не мав настільки всеосяжного значення та впливу, як у Грузії. Злочини в законі, як і корупція, були чи не візитною карткою Грузії, минулого Грузії. Як і в ситуації з корупцією, мало хто вірив у те, що ситуацію можна докорінно змінити.

У 2005 році Президент Грузії Михайло Саакашвілі підписав закон, що кидає виклик організованій злочинності та злочинам у законі – «Про організовану злочинність і рекет». Метою

цього закону є протидія організованій злочинності, рекету та «зłodіям у законі», захист особистих, суспільних і державних інтересів.

Зокрема, в статтях 1–4 вищезгаданого Закону вперше даються визначення термінів «рекет», «зłodійський світ», «зłodій у законі», членів його родини тощо. Згідно з цим законом «член зłodійського світу» може бути заарештований і засуджений не за вчинення конкретного злочину, а за одне членство у такому об'єднанні. Якщо зłodій у законі підтверджує свій статус, його притягують до відповідальності. Якщо він відмовляється, то відповідно до понять зłodійського світу за це йому загрожує не менш суворе покарання «колег».

У статті 5 мова йде про майно «членів зłodійського світу» та можливості його конфіскації з передаванням законному власникові, а у випадку неможливості встановлення законного власника – державі.

У зв'язку з прийняттям цього закону було внесено зміни до Кримінального кодексу Грузії, зокрема, стаття 223 КК Грузії передбачає термін від трьох до восьми років позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої за участь у зłodійському світі (частина 1). Якщо доведено, що обвинувачуваний є зłodієм у законі, то його термін може скласти від п'яти до десяти років позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої (частина 2).

У травні 2005 року було також внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу Грузії. Основними нововведеннями стали такі положення:

- 1) будь-яка інформація про факт здійснення злочину є підставою для початку попереднього слідства;
- 2) посилений контроль апарату Генерального прокурора над попереднім слідством для зменшення фактів порушення прав людини;
- 3) термін для попереднього слідства зменшено з 9 до 4 місяців, а термін утримання під вартою скорочено з 24 до 12 місяців;
- 4) обвинувачуваний має право: запросити 2 людей як свідків на будь-яке розслідування, організувати власне розслідування;
- 5) введення інституту процесуальних угод.

Феномен корупції на Кавказі характеризується тим, що має характер «кланової корупції», коли окремі групи громадян «просувають на посади» своїх родичів, найчастіше зневажаючи більш досвідченими та підготовленими фахівцями. Важливою обставиною було бажання правлячої коаліції протистояти корупції у всіх її проявах та сферах. Нормативно-правова база зі значними змінами, зокрема й у Кримінальному кодексі, затвердження верховенства права, повне виключення подвійних стандартів з існуванням недоторканих осіб, зіграла ключову роль для досягнення таких позитивних результатів.

Антикорупційні реформи не просто змінили соціальний лад в одній країні, а й зламали стереотипи про те, що в Грузії корупція незнищенна, тому що нібито «природно» укорінена в джерелах грузинської культури.

У той самий час, аналізуючи результати антикорупційної політики Грузії, варто зазначити, що вона склалася на основі концепції жорсткості покарання. З одного боку, Грузія одержала прекрасні результати у боротьбі з корупцією, що підтверджує положення цієї країни в системі оцінювання і рейтингів міжнародних організацій. З іншого боку, можна говорити про надмірну жорсткість карного законодавства, наприклад, багаторічне тюремне ув'язнення за дрібне хабарництво та крадіжки.

У цілому, оцінюючи антикорупційні реформи Грузії, необхідно сказати, що твердість і радикальність заходів відносно управлінської структури держави дали конкретний результат.

1.6. Аналіз закордонних антикорупційних інструментів

Особливий інтерес при формуванні основ національної антикорупційної політики становлять держави, що досягли певного успіху в боротьбі з корупцією. Ідея вичленовування антикорупційних програм, що довели на практиці свою ефективність, дає величезні перспективи для запозичення позитивного закордонного досвіду.

Досить чистими щодо корупції країнами, які входять до першої десятки або двадцятки за рейтингом корумпованості, що сформували на державному рівні антикорупційну стратегію, є Фінляндія, Данія, Нова Зеландія, Ісландія, Сінгапур, Швеція, Канада, Нідерланди, Люксембург, Норвегія, Австралія, Швейцарія, Об'єднане Королівство, Гонконг, Австрія, Ізраїль, США, Чилі, Ірландія, Німеччина, Японія.

У таких країнах, як Нідерланди, Швеція або Данія, низова корупція практично відсутня. Справа в тому, що в суспільній свідомості там культивується щира повага до образу чиновника як людини, яка виконує важливе завдання – проводить політику держави й обслуговує населення. Навіть якщо чиновник працює в уряді, його не змінюють із приходом нового прем'єр-міністра. Тому основне завдання чиновника – зберегти лояльність для держави, народу, а не для конкретної особи.

У нашій державі інша справа. Опитування, проведене серед українських чиновників різних рангів, виявило високу «толерантність» щодо корупції в цьому середовищі. Здебільшого начальники не бажають помічати корупційної поведінки своїх підлеглих.

Однак повернемося до зарубіжних країн. Деякі особливості організації антикорупційної діяльності у вищезазначених країнах зводяться до такого.

Корупція усвідомлюється урядами цих країн як серйозна проблема національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня й внутрішня загрози. Чітко розділяють два аспекти корупції: політичний та економічний. Розвиток політичної корупції може призвести до безконтрольності політичної ситуації в країні й становить загрозу демократичним інститутам і балансу різних галузей влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів та регулювальної діяльності держави. Важливо те, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціалізовані і вражають за своїми масштабами.

Так, наприклад, система боротьби з корупцією в Нідерландах передбачає такі процедурні й інституціональні заходи:

1. Постійну звітність і гласність у питаннях виявлення корупції й обговорення наслідків – покарань за корупційні дії. Щорічно міністр внутрішніх справ цієї країни доповідає парламенту про виявлені факти корупції і вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції.

2. Розроблення системи моніторингу можливих осередків виникнення корупційних дій у державних і громадських організаціях та суворого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих осередках.

3. Створення системи прав та обов'язків посадових осіб із положенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію. Ця система передбачає також правило поведінки з виправлення допущених порушень.

4. Основним заходом покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад, пенсійного й соціального обслуговування. Шкала покарань містить у собі також штрафи й тимчасове відсторонення від виконання обов'язків.

5. У всіх значущих організаціях, зокрема в міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, що зобов'язані реєструвати й виявляти помилки чиновників, їх навмисні або випадкові порушення чинних правил і відповідні наслідки таких порушень. Державні організації прагнуть заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновникові було вигідне й у матеріальному плані, і в моральному поводитися чесно й ефективно.

6. Організована система добору осіб на посади, небезпечні з погляду корупції.

7. Усі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не торкаються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості.

8. Кожний чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як із позитивного, так і з негативного боку.

9. Створена спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичні, суспільні шкоди корупції й можливі наслідки участі в ній.

10. Створена система державної безпеки по боротьбі з корупцією типу спеціальної поліції, яка має розширенні повноваження з виявлення випадків корупції.

11. Чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, і ця інформація з відповідних каналів передається в міністерства внутрішніх справ і юстиції.

12. Велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, що оприлюднюють випадки корупції та часто проводять незалежні розслідування. У той самий час наклепницькі повідомлення (інформація) приводять до втрати суспільної довіри й репутації відповідних джерел інформації. Тому співробітники ЗМІ з усією відповідальністю підходять до підготовки викривальних матеріалів.

Ізраїль є однією з досить вільних від корупції країн. Це забезпечується поряд з аналогічними заходами, застосовуваними в Нідерландах, системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Моніторинг здійснюється урядовими організаціями й спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, ці організації мають повну незалежність від міністерств і державних відомств. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а у випадку їх виявлення інформують органи розслідування. Причому одержану інформацію необхідно обов'язково доводити до громадськості. Дуже важливою складовою є незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чий чиновники можуть бути залучені до корупції. На Управління по боротьбі з корупцією, що входить до Адміністрації прем'єр-міністра, покладено також обов'язок постійно навчати чиновників заходів щодо запобігання можливих корупційних дій і координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб по боротьбі за чистоту державних органів.

Цікаво, що в Ізраїлі з огляду на значні соціальні пільги для чиновників і безжалісного їх покарання при виявленні корупції низова корупція практично відсутня. Однак відіграють роль ще й інші обставини. В Ізраїлі люди швидше зізнаються у убивстві, ніж у корупції. Так побудована суспільна думка країни. Хоча доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше ніж 5 %, проте репутація людини, причетної до корупційного скандалу, дуже небажана. Аналогічна ситуація в Ірландії. Справа в тому, що в цих країнах держава побудована в результаті багатовікової боротьби. Тому державний чиновник, викритий у корупції, розглядається з погляду моралі як ворог держави.

У цілому таке положення характерне й для Канади, де законодавчі заходи проти парламентської корупції встановлюються нормами кримінального й конституційного права. Вони поширюються на всіх членів обох палат парламенту, а також на уряд. Кримінальний кодекс Канади прирівнює найбільш відверту форму корупції – хабарництво – до порушення конституції й до акта державної зради. Кримінальному покаранню підлягає як особа, яка отримала хабар, так і та, яка його дала. Парламентарієві в цьому випадку загрожує тюремне ув'язнення терміном до 14 років, причому він автоматично втрачає депутатського мандату від дня визнання його винним у суді. Конституційне право Канади містить Кодекс правил і рекомендацій, що стосуються поведінки парламентаріїв у разі конфлікту їх політичних і економічних інтересів, що впливають із колишніх занять депутатів різними видами підприємницької діяльності. Ці норми спрямовані як проти залежності парламенту від бізнесу, так і проти використання депутатами службового становища з корисливою метою. Для запобігання злиттю уряду й бізнесу встановлені чіткі обмеження для членів уряду.

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. У ФРН посадова особа, яка отримала хабар, карається позбавленням волі терміном до 6 років. У Франції за аналогічний злочин передбачається покарання терміном до 10 років, який можна замінити грошовим штрафом у 5-разовому розмірі хабара. За підкуп комерційного партнера в США особу може бути засуджено терміном на 5

років або до сплати штрафу в розмірі 10 тис. доларів. У Японії за аналогічний злочин покарання суворіше – 7 років. Найбільш радикальні заходи застосовуються до корупціонерів у Китаї. Однак китайський досвід, де показові розстріли корумпованих чиновників давно стали «справою звичайною», підтверджує зворотнє. Репресивні заходи при згаданій «ефективності» навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо й зменшиться, то ненабагато, а суми хабарів автоматично «злетять до небес» як плата за підвищений ризик. У будь-якому разі у Китаї інша справа: саме так – усіх не перестріляєш. Крім того, репресивні заходи приведуть до різкого посилення однієї з «корпорацій чиновництва» – правоохоронних органів, які одержать монопольне право вирішувати, кого стратити, а кого милувати, з усіма наслідками, що випливають.

Демократичний режим хоч і не гарантує суспільство від корупції, але забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. По-перше, конкуренція партій викриває корупцію правлячої верхівки. По-друге, свобода слова дозволяє пресі контролювати державних чиновників. Громадянське суспільство як інститут властивий демократичному режиму, здатне підвищити ефективність діяльності незалежних комісій боротьби з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконзі, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

У ПАР, де період апартеїду характеризувався величезними фінансовими зловживаннями, рівень корупції сьогодні нижчий, ніж у Греції або Чехії. Домоглися цього не методами залякування й репресій, а за допомогою прийняття нових законів (зокрема, зобов'язавши уряд звітувати перед парламентом), обов'язкової подачі чиновниками майнової декларації й депутатами, взагалі максимальної відкритості державної системи. Наприклад, у ПАР регулярно проводяться публічні засідання державного комітету з контролю над витратами державних коштів.

Інший приклад – Ботсвана. Кілька років тому там почалося бурхливе зростання корупції. Впоратися з ним допомогли такі заходи: підвищення заробітної плати чиновникам з одночасним скороченням їх кількості й спрощенням структури державних установ, а також негайні й невідворотні санкції за будь-які прояви корупції. На сьогодні ІСК Ботсвани становить 6,4 бала, і займає вона 24-те місце в списку ранжирування (для порівняння: Україна відповідно 2,3 бала і 81-ше місце).

Найменш корумпованою країною світу є Фінляндія. Президент Фінляндії Тарья Халонен переконана, що саме демократії й відкритості країна зобов'язана своїм процвітанням. Згідно з даними ТІ, в 1995–1997 рр. Фінляндія займала четверте місце серед найменш корумпованих країн світу, потім упродовж наступних трьох років – друге, а в 2001 р. – стала лідером і міцно втримує цю позицію. У 2006 р. Індекс сприйняття корупції у Фінляндії становив 9,6, і вона як і раніше – на першому місці. У 2014 році Фінляндія перебуває на третьому місці (89 балів). Зазначимо, що практично всі країни Північної Європи входять до десятки найменш корумпованих.

Досягнення Фінляндії в боротьбі з корупцією підтверджуються й іншими дослідженнями, проведеними Transparency International, зокрема, Барометром світової корупції й Індексом хабародавців.

Необхідно особливо зазначити, що багато випадків корупції набувають широкого публічного розголосу завдяки виступам засобів масової інформації, які дійсно відіграють у Фінляндії роль ефективного інструмента громадського контролю і до якого на відміну від української влади у Фінляндії прислухаються (і, як правило, реагують).

У Кримінальному кодексі Фінляндії саме слово «корупція» не згадується. Замість цього говориться про хабарництво чиновників, за яке передбачається покарання – від штрафу до 4 років тюремного ув'язнення. Від обвинувачень у корупції й від покарань у Фінляндії не рятують ані службове становище, ані депутатські мандати, ані суспільна популярність.

У Фінляндії фактично ніколи не створювали спеціального закону про корупцію або спеціальні органи для контролю над корупцією. Контролюють дотримання антикорупційних норм і вживають заходів у випадку їх порушення традиційні судові й правоохоронні органи. Особливу роль відіграють канцлер юстиції й омбудсмен парламенту (уповноважений за

конституційними та іншими правами людини), яких призначає президент республіки, але повністю незалежні (зокрема й один від одного) у своїй діяльності та мають у своєму розпорядженні всі інструменти й права, необхідні для проведення розслідувань і вживання заходів.

Для розгляду обвинувачень проти категорії вищих посадових осіб (членів уряду, канцлера юстиції, омбудсмена, членів Верховного або Адміністративного судів) існує спеціальний інститут – Державний суд. Цей суд може також розглядати обвинувачення проти Президента країни. За післявоєнну історію Фінляндії Державний суд скликався лише один раз.

У Фінляндії державна служба завжди вважалася престижною й відповідальною справою. До старших цивільних посад у Фінляндії допускаються лише юристи або у будь-якому разі випускники університету, які мають юридичний диплом.

В урядовому апараті Фінляндії на відміну від багатьох інших країн, зокрема й сусідньої Швеції, немає політичних посад. Основний склад центральної й місцевої адміністрацій залишається досить постійним і складається із професійних чиновників, яких призначають, як мінімум, на п'ятирічний термін. Отже, з кінця 80-х рр. XX ст. були введені політичні посади в апараті прем'єр-міністра.

Структура державної служби чітко побудована, а апарат – не дуже численним. Так, у 90-х рр. XX ст. кількість державних службовців усіх рівнів скоротилася ледве чи не наполовину – з 230 тис. до 127 тис. осіб.

Обов'язки, права й відповідальність фінських державних службовців чітко прописані та строго контролюються. Наприклад, чиновник має право мати свою думку всупереч думці начальника. Міністр може ухвалити політичне рішення, що відрізняється від пропозиції референта, але воно не стане юридично зобов'язувальним, якщо той не поставить свою візу. Якщо міністр або уряд ухвалюють рішення, що відрізняється від запропонованого відповідним чиновником, він може уникнути юридичної відповідальності, подавши письмове оскарження.

Основним принципом роботи державної адміністрації у Фінляндії завжди була публічність. Усі протоколи та записи обговорень, що робляться в державній адміністрації, відкриті для кожного громадянина.

Зрозуміло, одним із найважливіших факторів, що перешкоджають поширенню корупції у Фінляндії, є матеріальна та соціальна забезпеченість чиновників. Середній рівень зарплати по країні становив на початок 2004 р. 2 350 євро, після досягнення 65-літнього віку – повна пенсія.

Фінляндія стала однією з перших країн, що виділяють державні кошти для політичних партій. Ця система набула розвитку із 1967 р. Сума субсидій, що виділяють партіям, становила приблизно у 2004 р. 16 млн євро. Уразливим місцем цієї системи, як і в багатьох інших країнах, є прозорість щодо приватних пожертвувань на потреби політичних партій.

У боротьбі з корупцією Фінляндія активно використовує міжнародно-правові інструменти, співпрацює з основними організаціями та країнами в цій сфері, приводить своє законодавство та практику у відповідність до міжнародних норм та стандартів. Вона підписала та ратифікувала основні документи, зокрема Конвенцію ОЕСР 1998 р. про боротьбу з хабарами, Конвенцію ЄС про боротьбу з корупцією 1997 р., Конвенцію Ради Європи 1999 р. з карного та цивільного права, що стосується корупції, Конвенцію ООН проти корупції, ухвалену в Мехіко в грудні 2003 р.

Існує прямий зв'язок рівня розвитку з глобалізацією. Якщо застосовувати такі критерії глобалізації, як товари та послуги, фінанси, інформаційні і комунікаційні технології, то Фінляндія й тут серед перших поряд із Сінгапуром, Швецією, Швейцарією, Ірландією, Австрією, Великобританією, Норвегією та Канадою.

Картина буде повнішою, якщо врахувати політичні права та громадські свободи. Щорічні звіти Міжнародної організації «Будинок свободи» підтверджують, що, за винятком Сінгапуру, найбільш глобалізовані країни є одночасно країнами з досить високим рівнем демократії, прозорими урядами та найменшим рівнем корупції. Заслуговує на увагу й той факт, що багато з найменш корумпованих країн є найбільш просунутими в питаннях охорони довкілля. Згідно з

останнім Індексом стабільності екології на першому місці – Фінляндія, далі – Норвегія, Канада, Швеція, а США – на 11-му місці.

У Фінляндії створений Реєстр проектів і підготовчих правових документів фінського уряду. Він містить інформацію з реалізованими урядом проектами, а також інформацію про проекти законів. Цікаво, що Реєстр використовується як для зовнішніх, так і для внутрішніх цілей, тобто й самими міністерствами та громадянами. Інформація викладена в Інтернеті як для внутрішніх (державних відомств), так і для зовнішніх користувачів.

У серпні 2006 р. нова комплексна програма заходів щодо вдосконалення регулювання була представлена прем'єр-міністрові Фінляндії. У рамках цієї програми була поставлена мета – розробити основні принципи законодавчої політики, а також процесуальні норми, пов'язані із прийняттям законів.

До складу загальних принципів Програми входять: принципи передбачуваності та прозорості законотворчості і законодавства, участь усіх зацікавлених сторін і облік їх впливу; спрощення мови законодавчих актів; забезпечення несуперечності положень, що належать до різних сфер діяльності.

Ця Програма рекомендує кожному державному відомству ухвалити порядок у сфері законодавства шляхом створення стратегічного плану, що містить перелік заходів для впорядкування регулювання та щодо оцінювання та мінімізації адміністративного навантаження на компанії. Також Програма рекомендує міністерствам ввести систему управління якістю законотворчості та створити нову базу даних для розробників, що забезпечує більш легкий доступ до інструкцій із розроблення законодавства та вихідним матеріалам.

Програма передбачає створення Експертної служби в інтересах уряду, яка повинна пропонувати альтернативні варіанти регулювання та оцінювання його впливу. Крім того, передбачається й створення міністерської групи або комітету з удосконалювання регулювання, метою якого є поліпшення якості законів і розробленню сприятливого законодавчого середовища в цілому.

Приклад кабінету міністрів Латвійської Республіки є наочним зразком того, як прозорість політичного процесу та розроблення норм і правил, зокрема, допомагають запобігти проявам корупції завдяки збільшенню можливості участі некомерційних організацій (НКО) у цьому процесі.

На своєму веб-сайті Кабінет міністрів Латвії підтримує спеціальний розділ – «Залучення громадськості», який ознайомлює громадян із процесом формування політики Латвії та чітко пояснює можливості для участі НКО на кожній стадії.

На веб-сайті поданий опис чотирьох стадій циклу планування державної політики (визначення порядку денного, формування політики, прийняття рішень та їх втілення). На стадії визначення порядку денного прозорість для громадянського суспільства реалізується завдяки наявності Урядового плану заходів на домашній сторінці Кабінету міністрів. НКО можуть привертати увагу політиків і ЗМІ до питань, що є для них важливими, а також зв'язуватися з відповідними чиновниками з питань розроблення та реалізації Урядового плану заходів.

На стадії формування політики міністерства готують проекти законодавчих актів, норм і правил. Участь громадянського суспільства на цьому етапі може набирати різних форм. Наприклад, деякі міністерства заснували ради за участі представників НКО, задіяних в розробленні правових актів і політичних документів.

На стадії прийняття рішень НКО можуть залучатися як «партнери зі співробітництва» з міністерствами. У цій ролі вони можуть бути або за запрошенням від міністерства, або за власною ініціативою НКО. При цьому НКО можуть використовуватися як: додаткове джерело спеціальних знань; партнер при формулюванні, здійсненні та оцінюванні політики; сигналізатор, що попереджає про потенційні недоліки політики; джерело спеціальних знань.

На стадії реалізації політики НКО можуть брати участь в оцінюванні впливу, виражати свою думку відповідним міністерствам і сприяти дискусіям за участі засобів масової інформації.

Прозорість процесу формування політики забезпечує представництво груп із різними інтересами на всіх стадіях процесу.

Антикорупційна стратегія в Латвії у сфері податкового адміністрування була частиною широкої загальнонаціональної стратегії, що втілювалася під керівництвом Підрозділу нагляду. Міжнародний досвід показав, що в країнах із перехідною економікою податкове адміністрування зазнає серйозного випробування з боку корумпованих платників податків і чиновників в умовах великих обсягів готівки та транскордонних угод, високого ступеня ухиляння від сплати податків і недоїмок, а також зростання тіньової економіки.

Вивчення міжнародного досвіду в реалізації антикорупційної політики показує, що поєднання структурних заходів, таких як процедури перегляду нормативних документів і рішень, можуть бути застосовані урядом України як заходи боротьби з основними причинами корупції. В цьому відношенні важливо розробити та впровадити специфічні заходи, які б допомогли поліпшити якість процесу нормативно-правового регулювання. Вони могли б включати застосування системи перегляду нормативних документів на підставі принципів, покладених в основу успішних прикладів, у Мексиці, Фінляндії та Латвії. В українському контексті особливу увагу необхідно приділити розробленню стратегій для здійснення нової політики регулювання на регіональному, обласному та місцевому рівнях. Модель системи OPEN у Сеулі є гарним прикладом того, як можна використовувати інформаційні технології для впровадження спрощених і реорганізованих робочих процесів для забезпечення прозорості процедур і зв'язків із громадянами. Залучення громадськості та бізнес-співтовариства до антикорупційної діяльності в рамках процесу забезпечення прозорості досить вагомим та продуктивним. Прозорість являє собою ключовий механізм для поліпшення застосування нової політики в більшості сфер, зокрема в регулюванні, державних закупівлях і податковому адмініструванні. Тому при проведенні курсу нової політики в Україні необхідно особливо уникати формального застосування процедур забезпечення прозорості, тому не лише забезпечити доступ до інформації, а й розробити заходи для полегшення участі громадськості в боротьбі проти корупції.

Розділ 2 Феномен корупції в Україні

Поняття «корупції» визначається Законом України від 07.04.2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» [11], а саме: «Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей».

Корупція в сучасних умовах стала чинником, що реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні боки суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини дедалі більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки.

Важливо відзначити, що проведення ефективної антикорупційної політики в ситуації, що склалася є практично неможливим, про що свідчать численні результати досліджень думки населення, влади та експертів. Стан справ у цілому характеризується як засилля корупції у всіх сферах суспільного життя.

Необхідно вважати корупцією й такі явища, що не піддаються чіткому правовому регулюванню, а тому не можуть бути викладені раз і назавжди у сформульованому визначенні корупційної поведінки. Необхідно піднімати питання про закріплення загального поняття корупції, а також понять адміністративної та кримінальної корупції, дисциплінарної корупційної провини, корупції осіб, що займають державні політичні посади країни. У цьому сенсі не може бути точного загальногалузевого поняття корупції. Досить велика частина корупційних проявів, наприклад прихована (нейтральна) корупція, не сприймається суспільством як життєво важлива проблема, вона недосяжна для репресивних заходів і потребує зовсім іншого комплексу антикорупційних мір, ніж відкрита (негативна) форма корупції.

Ураховуючи Конвенцію ООН проти корупції, Конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію, норми українського антикорупційного законодавства, а також потреби практики у створенні нових ефективних антикорупційних інститутів, необхідно закріпити можливість установа додаткових правових бар'єрів як на шляху традиційних різновидів корупційної діяльності (хабарництво, зловживання посадовими повноваженнями, розкрадання, участь у підприємницькій діяльності), так і стосовно ряду корупційно спрямованих діянь. Ці діяння можна віднести до факторів або первинних проявів корупції. Подібні корупційно спрямовані порушення повинні завбачливо заборонятися насамперед в адміністративному та дисциплінарному законодавстві. До них можна віднести такі:

- використання посадового положення (відповідного до статусу впливу) без ознак порушення посадових обов'язків і порушення законодавства в процесі службової та іншої публічної діяльності. Наприклад, невмотивоване користування службовим посвідченням в особистих цілях тощо;

- надання сприяння публічною особою іншій публічній особі в здійсненні корупційних злочинів та їх приховуванні, приховане посередництво за відсутності ознак співучасті;

- протекціонізм, що виражається в наданні невмотивованих переваг, без ознак зловживання посадовими повноваженнями або посадовим положенням;

- дії (або бездіяльність) службовця, пов'язані з порушенням своїх обов'язків, порядку взаємовідносин із вищими інстанціями для надання (забезпечення) групового впливу в процесі здійснення публічної діяльності, фаворитизм чиновників, якщо при цьому переслідують цілі, несумісні з інтересами публічного управління;

– одержання від третіх осіб незаконної переваги або неправомірної вигоди особи, яка має публічний статус, за відсутності при цьому ознак підкупу та зловживання посадовим положенням, порушення посадових обов'язків.

– поінформованість про факти корупційної діяльності. Приховування посадовими особами інформації про факти корупції від громадськості та ЗМІ;

– неприйняття посадовою особою (керівником організації) заходів щодо профілактики кримінально-карної корупції;

– незначні зловживання службовим становищем. Наприклад, використання службового ксерокса, принтера для особистих цілей;

– порушення принципів службової етики у взаємовідносинах з підконтрольними, підлеглими суб'єктами;

– набуття статусу, що забезпечує додаткові можливості просування по службі, а отже, й політичного впливу з порушенням законодавства. Наприклад, підготовка дисертацій «на замовлення», одержання звань, державних нагород, вищої освіти з порушенням порядку та інші подібні дії.

Перелічені діяння близькі до корупційних і складають широке розуміння корупції. Увага до таких діянь вимагає законодавчого закріплення відповідних положень у дисциплінарному та адміністративному законодавствах. Перелік подібних правопорушень, що обумовлюють зростання і розвиток кримінальної корупції, повинен постійно оновлюватися.

У частині карної відповідальності у зв'язку з корупційною діяльністю необхідно передбачити відповідальність за підкуп іноземних посадових осіб, посадових осіб міжнародних організацій, незаконне збагачення, зловживання впливом у корисних цілях, нецільову витрату коштів бюджету, а також окремо за активний підкуп (надання матеріальних переваг) публічних осіб особами, які мають аналогічний статус, і пасивний підкуп, пов'язаний з обіцянками публічних посадових осіб прийняти незаконні матеріальні переваги.

У підсумку зазначимо, що феномен корупції в Україні полягає у тому, що вона існує в соціальному просторі, який охоплює політику, економіку і соціальну сферу життєдіяльності суспільства. Необхідно зазначити, що корупційні схеми роблять корупцію системним фактором. Це обумовлює складність планування і реалізації програм протидії корупції та її викорінення. Нарешті, з цього випливає безперспективність, навіть небезпека спроб перемогти корупцію «наскоком», особливо із застосуванням одних лише репресивних заходів.

Зазначимо, що, оскільки корупція в Україні має системний характер, її викорінення також повинне бути системним та охоплювати усі сфери суспільного життя.

На сьогодні корумпованість в Україні має розгалужені та стійкі корупційні системи, за допомогою яких не лише отримують прибуток від протиправної діяльності, а й сприяють подальшому розвитку корупції. Тому як пріоритетні засади антикорупційної політики експерти виділяють першочергові кроки з відокремлення бізнесу від влади та прозорість дій останньої, починаючи з планування та підготовки управлінських рішень.

Особливу увагу необхідно приділити розробленню ефективного комплексу заходів для програм, що стосуються зміни суспільної свідомості: закріпленню антикорупційних орієнтирів у поведінці і діяльності громадян; створенню у суспільстві атмосфери нетерпимості, і рішучого опору цьому ганебному явищу. На жаль, така робота в Україні проводиться не дуже активно, тому що відсутні відповідні спеціалісти та елементарно бракує потрібного досвіду. У цій ситуації доречно було б скористатися досвідом інших країн по боротьбі з корупцією.

Розділ 3

Аналітичний огляд вітчизняної антикорупційної політики

Із 2004 року в Україні відбувається активне формування основ антикорупційної політики, одночасно відбувається посилення суспільної уваги до проблем протидії корупції.

3.1. Законодавство у сфері протидії корупції

Останніми роками проведена значна робота з розроблення, ратифікації та впровадження нового антикорупційного законодавства:

- *Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією* (Закон України від 16.03.2005 р. № 2476-IV);
- *Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції* (Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V);
- *Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією* (Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V);
- *Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції»;*
- *Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»;*
- *Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI «Про правила етичної поведінки»;*
- *Закон України від 18.04.2013 р. № 221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»;*
- *Закон України від 14.05.2013 р. № 224-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»;*
- *Закон України від 07.10.2014 р. № 1689-VII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини».* Цей Закон передбачає можливість проведення спеціального досудового розслідування. Проведення такого розслідування можливе щодо підозрюваного (обвинувачуваного), який переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від відповідальності та перебуває поза межами України, і стосуватиметься винятково злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства й міжнародного правопорядку, навмисних вбивств, злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, та корупційних злочинів. При цьому повинні досліджуватися всі надані сторонами докази.

Згідно із Законом спеціальне досудове розслідування буде здійснюватися на підставі постанови слідчого судді, а судочинство – постанови суду. Крім того, встановлюється, що до підозрюваних (обвинувачуваних) у здійсненні злочинів проти основ національної безпеки, злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю та інших злочинів проти суспільної безпеки буде застосовуватися запобіжний захід винятково у вигляді утримання під вартою.

Для деяких злочинів (наприклад, за легалізацію (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом) у Законі передбачена альтернативна підслідність – можливість здійснювати розслідування слідчими того органу, який почав досудове розслідування.

Процесуальні документи та повістки при спеціальному досудовому розслідуванні повинні публікуватися у загальнодержавних ЗМІ, і з моменту публікації повістки підозрюваний (обвинувачуваний) вважається сповіщеним належним чином. При цьому за обвинувачуваним залишається право на апеляційне оскарження за наявності поважних причин (наприклад, за

відсутності особи в місці проживання впродовж тривалого часу) – навіть простроченні терміну на апеляційне оскарження.

Законом також передбачене додаткове покарання у вигляді конфіскації майна за злочини проти національної безпеки України.

У цілому Закон № 1689-VII досить суперечливий і його не можна сприймати однозначно позитивно. З одного боку, проведення спеціального досудового розслідування може порушувати права обвинувачуваного, з іншого – під захистом опиняються права потерпілих від кримінальних правопорушень. Необхідно зазначити, що відповідно до Закону права обвинувачуваного повинен відстоювати захисник, який є обов'язковим учасником такого виду розслідування. По суті, з правоохоронних органів знімається обов'язок розшуку підозрюваного, однак сам підозрюваний тепер повинен бути зацікавлений «знайти», щоб «без нього його не засуджували» і за його відсутності не конфіскували його власність.

Більшість статей КК України, за якими можливий заочний розгляд обвинувачення, передбачають як санкції конфіскацію майна. Таким чином, існує ризик, що за період відсутності особи в країні, її можуть звинуватити у злочині й конфіскувати майно. Втім, як зазначив Міністр юстиції П. Д. Петренко, Закон дасть можливість «закінчити десятки кримінальних справ проти колишніх високопосадовців... Януковича, Арбузова, «сім'ї» так званої, за якими наразі арештовані активи на десятки мільярдів гривень, але вони не можуть бути стягнуті в бюджет, тому що необхідне рішення суду» [12].

– *Закон України від 14.10.2014 р. №1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»*. Метою Закону є визначення правових основ організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – Бюро). Відповідно до цього Закону Національне антикорупційне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Стосовно організаційних питань необхідно зазначити, що Бюро створене Президентом України, складається з центрального та територіальних управлінь, які є юридичними особами публічного права. До структури центрального та територіальних управлінь входять інформаційно-аналітичні, оперативно-розшукові та оперативно-технічні, слідчі підрозділи, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Директор Бюро здійснює керівництво його діяльністю, призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Попередньо кандидати на посаду директора Бюро проходять конкурсний відбір. У результаті відбору залишається три кандидати, з яких Президент України обирає одного й подає на розгляд до Верховної Ради України. Директор Бюро має широке коло повноважень. Статтею 8 Закону у 17 пунктах визначено повноваження директора, й цей перелік не є вичерпним та може бути розширений іншими Законами України. У свою чергу, директорів територіальних управлінь Бюро призначає на посаду та звільняє з посади директор Бюро.

Законом визначено, що гранична кількість центрального та територіальних управлінь Бюро становить 700 осіб, зокрема не більше ніж 200 осіб начальницького складу.

До працівників Бюро належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами. На службу до Бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, до яких Законом ставляться певні вимоги.

– *Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»*. На думку експертів Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України № 1001 від 21.10.2011 р.

Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр. не відповідала міжнародним стандартам та не була ефективною. Зокрема, у ній були відсутні чіткі пріоритети та завдання, а також алгоритми реалізації заходів боротьби з корупцією, механізми моніторингу імплементації. Тому на суд громадськості представлена нова стратегія. Вона, зокрема, передбачає:

- створення в Україні системи прийняття рішень з антикорупційної політики на підставі аналізу достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень, а також їх впливу на стан корупції незалежним спеціально вповноваженим органом із питань антикорупційної політики у співпраці з громадянським суспільством і формування суспільної підтримки в подоланні корупції;

- створення системи добропорядної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів;

- упровадження ефективних антикорупційних програм центральних органах виконавчої влади, а також у державних, казенних, комунальних підприємствах та господарських товариствах, у яких державна або комунальна частка акцій перевищує 50 %;

- упровадження прозорої системи проведення держзакупівель;

- розроблення та упровадження ряду заходів щодо подолання корупції в судочинстві;

- усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого бізнес-клімату для відмови від корупційних практик та нетолерантного відношення бізнесу до корупції;

- створення системи інструментів, що дозволять ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфіскувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або отримане як її слідство, притягати до відповідальності осіб, причетних до здійснення корупційних злочинів.

Важливо зазначити, що цим Законом передбачене проведення оцінювання ефективності антикорупційної стратегії на підставі щорічних досліджень стану корупції в Україні, а також визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики в Україні, наприклад, виконання Україною рекомендацій, наданих Групою держав проти корупції (GRECO). Для підвищення рівня довіри населення до влади й залучення іноземних інвестицій в економіку держави дійсно необхідна ефективна стратегія протидії корупції. І початковим етапом у цьому напрямку є визначення та реалізація першочергових дій по боротьбі з корупцією.

- *Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції».* Закон передбачає створення спеціального органу – Національного агентства з питань запобігання корупції.

Наагентство буде колегіальним органом, що складається з 5 членів. До його складу зможуть увійти громадяни України не молодші ніж 35 років, які мають вищу освіту, володіють державною мовою й чпроможні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім та професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Особу, яка відповідає зазначеним вимогам, буде призначати на посаду Кабмін терміном на 4 роки на конкурсній основі. Організовувати та проводити конкурс буде конкурсна комісія, склад якої також буде затверджувати КМУ. При цьому одна й та сама особа не зможе бути членом агентства більше ніж 2 терміни підряд.

Серед ключових положень Закону № 1700-VII можна, зокрема, виділити такі. Передбачені превентивні інструменти: антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів, спеціальна антикорупційна перевірка претендентів на зайняття вищих посад у публічному секторі, єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, вимоги з приводу прозорості й доступу до інформації тощо.

Важливими є положення, спрямовані на захист «викривачів» корупціонерів. Так, стаття 53 Закону передбачає державний захист осіб, які надають допомогу у попередженні та протидії корупції. За наявності загрози їх життю, житлу, здоров'ю та майну (або їх близьких осіб), правоохоронними органами можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші

заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Також передбачений їх захист від незаконного звільнення, переведення, істотних змін умов трудового договору.

Окрему увагу у Законі приділено антикорупційним обмеженням, пов'язаним із використанням службового положення, одержанням подарунків, сумісництвом та суміщенням з іншими видами діяльності, спільній роботі близьких осіб. Також важливою складовою Закону є контроль майнового стану публічних службовців – передбачене оприлюднення декларацій в електронній формі, розширення переліку відомостей, які підлягають зазначенню у декларації тощо. Крім того, Закон контролює «етичний вигляд» держслужбовців, вводячи перелік правил етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що ґрунтуються на модельному кодексі поведінки державних службовців, передбаченому у рекомендації Комітету міністрів Ради Європи R(2000)10 від 11.05.2000 р.

Необхідно зазначити, що вводяться механізми запобігання та урегулювання конфлікту інтересів. Наприклад, визначений чіткий алгоритм дій службовців та їх керівників із вирішення ситуацій наявного конфлікту інтересів. Зокрема, запропоновані способи врегулювання такого конфлікту: усунення особи від виконання завдання, зовнішній контроль над виконанням завдання, здійснення певних дій або прийняття рішень, обмеження доступу особи до певної інформації тощо.

Визначені й види відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова; запропоновані адміністративні стягнення у вигляді позбавлення права займати певні посади за окремі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Прописані також правила з усунення наслідків корупційних правопорушень, наприклад, скасування виданих унаслідок порушення антикорупційного закону актів, відшкодування завданих збитків у судовому порядку тощо.

Не залишили автори Закону поза увагою й корупцію юридичних осіб – передбачений обов'язок мати антикорупційні програми та уповноважених осіб щодо їх виконання для тих юридичних осіб, частка держави в яких становить не менше ніж 50 %, або які є учасниками процедур держзакупівель.

Хочеться вірити, що викладена у Законі нова система запобігання корупції, продумана на основі міжнародних стандартів та позитивного світового досвіду, допоможе вирішити проблеми у цій сфері. Адже саме корупцію вважають основною перешкодою на шляху до розвитку економіки та підвищення добробуту громадян. Однак те, що добре працює «на іншому березі», у нас може працювати погано або зовсім не працювати. Передбачене Законом Нацагентство з головного борця з корупцією може перетворитися на «монстра», у руках якого будуть зосереджені всі важелі управління й тиску на певних осіб на замовлення інших.

– *Закон України від 14.10.2014 р. № 1701-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів».* Його нова редакція набула чинності 06.02.2015 р. (із набранням чинності Законом № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»).

Чинним законодавством України передбачений обов'язок банків ідентифікувати фактичних вигодоодержувачів за фінансовими операціями. Проте первинний фінансовий моніторинг проводиться декларативно. У зв'язку з цим Закон № 1701-VII передбачає внесення змін до ряду законодавчих актів для встановлення механізму вирішення проблеми – виявлення фізичних осіб, які є «кінцевими вигодоодержувачами» юридичних осіб.

У міжнародній практиці в частині контролю над відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, поширеним є поняття «кінцевий вигодоодержувач». Під таким мають на увазі фізичну особу, яка незалежно від формального володіння має можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або господарську діяльність юридичної особи безпосередньо або через інших осіб. Такий вплив може здійснюватися, зокрема, шляхом реалізації права

володіння або користування всіма активами або їх значною часткою, вирішального впливу на формування складу органів управління, результати голосування, а також здійснення угод, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління. Такий вплив особа може чинити шляхом прямого або опосередкованого володіння, самостійно або спільно із пов'язаними фізичними та/або юридичними особами, частиною розміром 25 % або більше від статутного капіталу юридичної особи або прав голосу в ній.

Крім того, Закон передбачає зміни у порядку надання інформації з Державного реєстру прав на нерухоме майно – передбачається зробити одержання інформації з нього більш доступним.

По суті, Закон № 1701-VII упроваджує 2 нововведення, корисних у боротьбі з корупцією. Перше – це встановлення обов'язку розкриття інформації про «кінцевого вигодоодержувача» юридичної особи, що ускладнить процеси легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фактично не дозволить приховувати через фіктивні підприємства або офшорні компанії реальних власників суб'єктів підприємницької діяльності. Друге – розкриття доступу та публічність майнових реєстрів. Відкритість інформації про те, хто та яким майном володіє, безумовно, допоможе у виявленні нечистих на руку чиновників.

– *Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».*

Отже, рівень корупції в тих чи інших сферах можна знизити за умови прийняття адекватних нормативно-правових актів та ефективного контролю за їх виконанням.

Водночас, аналіз наукових джерел, що оцінюють антикорупційну правотворчість, показує, що до 70 % усіх нормативних приписів у сфері протидії корупції значною мірою присвячені подібним питанням, регулюють застосування тих самих антикорупційних заходів.

Так, наприклад, кожний державний орган виконавчої влади зобов'язаний розробити та прийняти:

- план протидії корупції у державному органі виконавчої влади (на підставі типового плану протидії корупції);
- порядок повідомлення державними службовцями представника наймача про факти звернення до них із метою схилення до здійснення корупційного правопорушення;
- положення про координаційний орган із протидії корупції;
- перелік державних функцій та посадових осіб, посадові обов'язки яких пов'язані з підвищеними корупційними ризиками;
- кодекс етики державних службовців державного органу виконавчої влади;
- порядок доступу до інформації про діяльність державного органу виконавчої влади.

Однак інтенсивність антикорупційної правотворчості не підкріплена відповідними гарантіями його реального виконання, і з кожним новим нормативним правовим актом зусилля з реалізації раніше прийнятих правових актів слабшають, відбувається деконцентрація правозастосовних зусиль, оскільки, як правило, у державних органах, відповідальних за реалізацію нових нормативних положень, не додається – це та сама посадова особа кадрової (юридичної) служби, відповідальна за виконання вимог антикорупційного законодавства (проведення експертизи), до того ж ця особа виконує ще й інші посадові обов'язки. В умовах скорочення чисельності державного апарату, покладання обов'язку із застосування антикорупційних заходів на наявні у штаті посади державної служби істотно знижує ефективність їх реалізації.

Для забезпечення ефективності реалізації окремих антикорупційних заходів при розробленні проектів нормативно-правових актів необхідно враховувати:

- 1) реальні можливості регульованих правовим актом заходів щодо зниження корупційних ризиків у певній сфері державного чи суспільного життя;

2) поширення передбачених правовим актом антикорупційних вимог на усіх (переважно більшість) суб'єктів (посадових осіб, органів, структурних підрозділів), діяльність яких пов'язана з високими ризиками корупційних проявів або які потенційно мають можливість здійснення корупційних правопорушень;

3) реальні можливості осіб, які здійснюють контроль за виконанням правового акта, забезпечити виконання передбачених ним антикорупційних вимог усіма особами, яких ці вимоги стосуються;

4) наявність у правовому акті механізмів, що передбачають участь представників громадськості у реалізації антикорупційних заходів, здійсненні контролю за їх застосуванням або таких механізмів, що забезпечують оперативне інформування суспільних інститутів про досягнуті результати (якщо участь представників громадянського суспільства не є можливим або є недоречним обмежень через законодавчі обмеження); визначення відповідальності за ігнорування посадовими особами сигналів інститутів громадянського суспільства (ІГС), ЗМІ стосовно корупційних проявів (насамперед великої суспільної значущості);

5) наявність у правовому акті механізмів, що дозволяють здійснювати корекцію антикорупційних заходів залежно від зміни стану корупційних ризиків або умов виконання державних функцій та повноважень із високим ступенем ризику корупційних проявів;

6) ступінь погодженості передбачених правовим актом процедур застосування антикорупційних заходів з іншими адміністративними процедурами діяльності органу державних органів, із загальними умовами виконання посадових обов'язків державними службовцями.

3.2. Характеристика факторів та умов, що впливають на ефективність антикорупційної політики

При розробленні та реалізації антикорупційної політики необхідно враховувати такі положення.

Ефективність застосування антикорупційних заходів залежить від низки факторів політичного, правового, управлінського, економічного та інформаційного характеру, серед яких можна виділити такі:

По-перше, відповідність інтенсивності антикорупційних заходів характеру корупційних проявів – чим вищий ступінь корупційних ризиків у тій чи іншій сфері державного управління, тим вищий повинен бути ступінь інтенсивності застосовуваних антикорупційних заходів.

По-друге, ефективність антикорупційної політики залежить від правильного розміщення акцентів при виборі з численного антикорупційного інструментарію найбільш дієвих організаційно-правових засобів протидії корупційним проявам з урахуванням таких факторів:

- оцінювання корупційних ризиків у конкретній сфері державного управління;
- характеру здійснюваних корупційних правопорушень у цій сфері, на території регіону;
- даних соціологічних досліджень про стан корупції у сфері діяльності державного органу, уповноваженого затверджувати план (програму);
- результатів антикорупційного моніторингу, зокрема моніторингу правозастосування;
- інших факторів, що дозволяють певною мірою індивідуалізувати застосування антикорупційних засобів.

Ефективність проведення антикорупційної політики залежить від забезпечення необхідного рівня спеціалізації антикорупційних заходів, що дозволяє врахувати найрізноманітніші фактори, які впливають на корупційні ризики, зокрема:

- сфери державного управління з підвищеними корупційними ризиками;
- державні функції та посадові обов'язки з підвищеними корупційними ризиками;
- становище правового стану посадових осіб, які є учасниками корупційних відносин;
- поширеність корупційних правопорушень на певній території;
- форми корупційних відносин, що складаються на тій чи іншій території або у тій чи іншій сфері державного управління.

Ефективність заходів із протидії корупції багато в чому залежить від правильно вибраного об'єкта антикорупційного впливу. Сьогодні це – особи, які займають посади державної служби.

Ефективність антикорупційної політики залежить від ступеня залучення інститутів громадянського суспільства у діяльність з виявлення та оприлюднення фактів корупційних правопорушень.

Для ефективною протидії корупції необхідно забезпечити належний ступінь погодженості дій органів та посадових осіб, до функціональних обов'язків яких відносять виявлення та припинення корупційних правопорушень.

Ефективність антикорупційної політики залежить від посадового рівня та професійної підготовленості осіб, до посадових обов'язків яких належить вжиття заходів із профілактики та припинення корупційних правопорушень, координація та контроль над виконанням планів і програм із протидії корупції.

Результативність проведеної антикорупційної політики багато в чому знижується у зв'язку з відсутністю ефективних механізмів експертного оцінювання результатів проведених антикорупційних заходів, виконання вимог антикорупційного законодавства та обліку експертних оцінок при прийнятті відповідних управлінських рішень. У ряді випадків, наприклад, щодо антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, законодавство навіть не передбачає умов для залучення наукових організацій до їх проведення (незалежна антикорупційна експертиза проводиться з ініціативи експерта та за його рахунок).

Зважаючи на вищевикладене, як основні проблеми антикорупційної політики, що перешкоджають досягненню поставлених перед державою цілей, можна виділити такі:

1. Комплекс реалізованих заходів є необхідним, але недостатнім, у зв'язку з чим у суспільстві формується думка про декларативність антикорупційної політики.

Відсутність діючих, твердих санкцій, заборон, обмежень, механізмів контролю та зворотного зв'язку за більшістю антикорупційних заходів робить загрози та ризики для корупціонерів незначними порівняно з гігантськими можливостями для збагачення, тобто не створюється необхідних стимулів для відмови від корупційної поведінки.

2. Антикорупційна політика зводиться переважно до боротьби з хабарництвом.

Антикорупційні заходи спрямовані в основному на протидію хабарництву, відповідальність за яке встановлена статтями 368 та 369 Кримінального кодексу України. Таким чином, непоміченими залишаються інші корупційні діяння, що не відображають дійсних масштабів прояву корупції та обсягу корупційного «ринку» в Україні. До корупційних діянь не завжди зараховуються загально визнані, з точки зору міжнародної практики прояви корупції – такі, як присвоєння державних та суспільних коштів, дефіцитних (обмежених) майнових ресурсів посадовими особами, просування влади до влади, на державні посади та у державні компанії родичів та друзів, використання владних ресурсів в інтересах афілійованих бізнес-структур та для монополізації ринків. Неодноразово зазначалося, що питання боротьби з розкраданням бюджетних коштів – одного з наймасштабніших проявів корупції – не є пріоритетним.

3. Незабезпечена реалізація принципу неминучості покарання.

Необхідність посилення відповідальності посадових осіб органів влади за порушення антикорупційного законодавства передбачається всіма основними міжнародними та державними документами у сфері протидії корупції (Конвенція ООН, Конвенція Ради Європи, Національна стратегія).

4. Відсутня нормативна база розвитку громадського контролю.

У нашій країні неодноразово робилися спроби створити нормативну базу для громадського контролю над діяльністю виконавчої влади, для боротьби з корупційними проявами. Однак єдиної чіткої лінії у цьому питанні досі немає.

Розділ 4 Протидія легалізації злочинних доходів

4.1. Світова практика запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом

Глобалізація економіки та світова фінансова криза призвели до диференціації податкових систем, режимів проведення фінансових операцій, рівнів захисту фінансової інформації про клієнта. Ці процеси формують передумови для зростання ризиків включення фінансових установ до процесів легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Для попередження подібних тенденцій упродовж останніх років активно розвиваються національні системи фінансового моніторингу [13]. Поступальна боротьба з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, забезпечується функціонуванням спеціалізованих підрозділів фінансової розвідки в кожній державі.

Становлення та функціонування національної системи фінансового моніторингу в різних країнах світу визначається динамічністю історії розвитку процесів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Як показує досвід більшості країн, поряд із державними органами, що здійснюють збір податків та платежів, питаннями фінансової безпеки опікується ціла низка спеціалізованих фінансових підрозділів. При цьому для попередження ухилення від сплати податків та інших фінансових злочинів створюються підрозділи фінансової розвідки, які виконують аналітичні функції збирання та оброблення інформації. Відмінності між підрозділами фінансової розвідки визначаються певними факторами, зумовленими специфікою їх діяльності, функціональними можливостями, проте всі вони спрямовані на забезпечення координації діяльності між правоохоронними органами.

У деяких країнах підрозділи фінансової розвідки є адміністративними органами, в інших – діють як поліцейські та юридичні органи. Досвід країн із розвиненими фінансовими розвідками свідчить про те, що ефективність їх роботи визначається лише наявністю визначеної правової бази та ефективністю системи збирання, оброблення, передавання і надання фінансової інформації, ідентифікації ініціаторів фінансових операцій. Шляхи передавання інформації в різних країнах істотно впливають на ефективність фінансового моніторингу в цілому. Лише прямі канали передавання інформації від підрозділів фінансової розвідки до фінансових інститутів та регуляторів сприяють ефективності фінансового моніторингу. У випадку передавання інформації від фінансових посередників до державних регуляторів у сфері фінансів, а потім – до підрозділів фінансової розвідки ефективність національної системи фінансового моніторингу значно зменшується.

Специфікою формування моделі фінансового моніторингу США є: базовість англосаксонської системи права, чітке законодавче регулювання, розвиток фінансового ринку, висока інформаційна прозорість банківської системи, високий рівень взаємодії та обміну інформацією між правоохоронними органами різних міністерств та відомств. При цьому характерними для США є досить велика кількість суб'єктів фінансового моніторингу (20 тисяч банківських установ) і робота з понад 180 млн записів про фінансові операції щороку, а підрозділ фінансової розвідки США (FinCEN) функціонує згідно з принципами всебічної міжвідомчої координації, де найбільш важливу роль відіграють Федеральна резервна система, Секретна служба, Федеральне бюро розслідувань та Міністерство фінансів США [14]. Дієвість національної системи фінансового моніторингу США пояснюється консолідацією принципів моніторингу «згори – вниз» та зворотного зв'язку «знизу – вгору», що надає можливість постійно порівнювати відповідність чинної методології оцінювання ризиків легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, сучасним методами та тенденціям.

Серед країн, що досягли найбільших успіхів в організації фінансового моніторингу, можна виділити Канаду. В 2000 р. у Канаді створено спеціалізований орган фінансового моніторингу – Аналітичний центр з фінансових операцій і звітності Канади (Financial Transaction and Report Analysis Center (FINTRAC)), що підпорядковується Міністерству

фінансів Канади. Метою діяльності FINTRAC є сприяння громадській безпеці Канади і захист цілісності фінансової системи країни шляхом виявлення та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. У разі виявлення порушень у сфері протидії легалізації доходів FINTRAC може застосовувати адміністративні штрафи, розмір яких коливається залежно від обсягу фінансових порушення і може становити 1, 100 та 500 тис. дол. США.

У червні 2002 року FINTRAC став членом Егмонтської групи підрозділів фінансової розвідки, метою якої є зміцнення співробітництва та обміну інформацією на підтримку країн-членів у боротьбі з легалізацією доходів. Це дозволяє FINTRAC зміцнювати взаємини з підрозділами фінансової розвідки по всьому світу і сприяє створенню двосторонніх угод про обмін інформацією між підрозділами фінансової розвідки [15].

Для впорядкування загроз національній фінансовій системі в Канаді проходять процеси консолідації кількісних оцінок загроз проведення підозрілих операцій та формування системи стратегічної розвідувальної інформації про напрямки та тенденції руху грошових потоків. Для подальшого удосконалення цієї системи визначається необхідність упровадження формального процесу оцінювання ризиків для окремих секторів та продуктів фінансової системи, що будуть об'єднанні в єдину національну систему оцінювання загроз легалізації. При цьому на посилену увагу заслуговують такі напрямки моніторингу, як робота щодо банкоматів, приналежність яких фінансовій установі неможливо встановити, електронних коштів та транскордонних переказів і пластикових карток із лімітом коштів. Останніми тенденціями розвитку FINTRAC Канади є розмежування кількісного та якісного оцінювання підозрілих операцій та формування бази стратегічних джерел інформації, що буде надходити з різних правоохоронних відомств. Робоча група FINTRAC Канади забезпечує формування тактичних та стратегічних напрямків і програм щодо типологій методів і прийомів легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

Фінансовий моніторинг у Німеччині здійснює Zentralstelle für Verdachtsanzeigen [16]. У цій країні модель фінансового моніторингу також має правоохоронний характер і спрямована на контроль як за кредитними установами, так і за фінансовими, страховими компаніями та філіями зарубіжних банківських і фінансових установ. Особливістю цієї моделі є її висока автоматизованість і ризиковий підхід до оцінювання ініціаторів фінансових операцій.

Для Франції характерною є адміністративна модель фінансового моніторингу, що визначається континентальною консервативністю та більш ліберальним характером. Вона не має законодавчо закріплених вимог щодо надання інформації про фінансові операції, якщо їх сума перевищує певну граничну межу, а критеріями дослідження операцій на сумнівність є вмотивована підозра щодо фінансових операцій, які мають ознаки легалізації доходів [17]. У Франції спеціалізованим підрозділом фінансової розвідки є TRACFIN, що підпорядковується Міністерству економіки та фінансів і Міністерству бюджету та має засекречену діяльність. Головними принципами фінансового моніторингу в країні є: посилення банківської уваги, взаємодія з органами влади, спеціальна підготовка банківського персоналу. TRACFIN відіграє координаційну функцію між фінансовими органами країни. Аналітичними дослідженнями TRACFIN встановлено, що 90 % усіх повідомлень про фінансові операції були щодо операцій на суму менше ніж 500 тис. євро, зокрема близько 50 % – менше ніж 50 тис. євро. Цей факт свідчить про високий ступінь дроблення фінансових операцій у Франції для уникнення процедур фінансового моніторингу.

У Великобританії питаннями фінансового моніторингу опікується підрозділ фінансової розвідки Служба внутрішніх доходів NCIS/ECU [18], що підпорядковується Міністерству фінансів Великобританії та взаємодіє з Національною службою кримінальної розвідки, Митно-акцизною службою, Бюро для боротьби із шахрайством, Службою національних розслідувань. NCIS/ECU Великобританії займається питаннями протидії легалізації доходів, фінансування тероризму, злочинів у сфері грального бізнесу, шахрайств. Проте англійське законодавство забороняє передавання інформації про податкові правопорушення іншим державам. Із 2005 р. у національній системі фінансового моніторингу Великобританії намітилися тенденції до посилення координації діяльності всіх учасників протидії легалізації доходів.

Головним підрозділом фінансової розвідки у Швейцарії є Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS) [19]. Специфікою фінансового моніторингу в цій країні з 1991 р. є заборона з боку Федеральної банківської комісії Швейцарії розкривати інформацію про анонімні рахунки та клієнтів-розпорядників коштів та майна. Як показує швейцарська практика, середній час для перевірки інформації про 1 підозрілу фінансову операцію при проведенні обов'язкового чи внутрішнього фінансового моніторингу становить 2,5 робочого дня. При цьому інформація про підозрілі операції здебільшого надавалася банками (близько 90–95 %). Основними джерелами інформації для фінансових посередників про підозрілі операції є ЗМІ, ділові клієнти та інші учасники. Особливістю фінансового моніторингу в даній країні є визначення фінансових операцій не за «ознаками сумнівності», а за критерієм «підозріла активність».

В Італії фінансовий моніторинг покладено на Ufficio Italiano Combi UIC (SAR), що підпорядковується Національному банку Італії [20]. Першою та другою частиною положення про фінансові операції і звітність Національного банку Італії визначено правила проведення фінансового моніторингу фінансовими установами на всій території Італії. Чинне законодавство країни передбачає ведення банками та іншими фінансовими посередниками детальної документації щодо всіх валютних операціях клієнтів-резидентів. Найбільшу кількість повідомлень в Італії надають банки. Для забезпечення максимально ефективного фінансового моніторингу та зменшення бюрократизації в Італії застосовується автоматизована система спостереження. UIC (SAR) вимагає від банків та фінансових установ подавати групу фінансових та нефінансових показників про господарські операції клієнтів для виявлення аномальних (підозрілих) операцій та угод.

Для забезпечення реалізації фінансового моніторингу в Бельгії ухвалено Циркуляр Комісії Бельгії з банківської справи, фінансів та страхування про заходи належної перевірки клієнтів і попередження використання фінансових систем для легалізації доходів і фінансування тероризму. Провідну роль у здійсненні фінансового моніторингу Бельгії здійснює STIF-CFI [21]. Зміни до закону про попередження використання фінансової системи для легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, які було внесено в 2010 році, констатували, що саме STIF-CFI є координуючим органом, що повинен ефективно забезпечити взаємодію між національними державними і недержавними установами, які запобігають легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму в Бельгії. STIF-CFI проводить типологічний аналіз різноманітних документів щодо методів та способів, які використовують у процесі легалізації доходів. При цьому STIF-CFI має намір підвищити ступінь розкриття інформації про ініціаторів та учасників фінансової операції для підвищення ефективності фінансового моніторингу. STIF-CFI забезпечує щорічне виявлення еволюційних тенденцій щодо методів легалізації доходів та специфічних рис легалізації на підставі аналізу судової практики за кожний рік. Для оцінювання адекватності діяльності STIF-CFI проводиться зовнішнє паралельне переоцінювання ризиків та тенденцій легалізації доходів у Бельгії.

В Іспанії національна система фінансового моніторингу побудована на базі Розвідувального центру боротьби з організованою злочинністю CICO, який було створено в 2006 р. Цей підрозділ забезпечує розроблення тактичних та стратегічних заходів щодо протидії легалізації доходів в Іспанії, визначає критерії координації діяльності правоохоронних органів у даній сфері та розробляє методологію оцінювання ризику використання операцій для легалізації доходів. Для коригування методики оцінювання ризику підозрілих операцій використовують рекомендації дорадчих учасників системи фінансового моніторингу: асоціації банків Іспанії, конфедерації ощадних банків, асоціації агентів нерухомості, асоціації юристів і нотаріусів, інституту бухгалтерського обліку й аудиту.

Організацію фінансового моніторингу у Фінляндії забезпечує підрозділ фінансової розвідки поліцейського типу Keskusrikospoliisi [22], який на відміну від більшості європейських підрозділів фінансової розвідки несе основну відповідальність за процес попереднього розслідування. Кількість персоналу Keskusrikospoliisi досягає 700 працівників. Граничною сумою проведення фінансового моніторингу фінансовими установами Фінляндії є 10 000 євро.

У Білорусі на законодавчому рівні та в політичній сфері відсутня єдина стратегія боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, а фінансовий моніторинг розглядають як частину інших державних програм. Єдиний координаційний орган – підрозділ фінансової розвідки – відсутній. Частину його обов'язків виконує Департамент фінансового моніторингу Комітету державного контролю Республіки Білорусь. Більшість (98 %) повідомлень про підозрілі фінансові операції передаються в електронній формі від банківських установ, а решта – в паперовій формі, які потім вручну вносять до системи.

Яскравим представником фінансового моніторингу Азії є підрозділ фінансової розвідки Money Laundering Prevention Center (AML/CFT) [23], створений у 1997 р. при Міністерстві фінансів Тайваню. Його склад 26 співробітників. Гранична сума проведення обов'язкового фінансового моніторингу в Тайвані становить 15 000 дол. США. Найбільшим джерелом інформації про підозрілі фінансові операції для AML/CFT є банки. При виявленні порушень AML/CFT із боку фінансових установ передбачається застосування адміністративного штрафу розміром не менше ніж 200 000 дол. США.

Узагальнивши проаналізовані моделі, необхідно наголосити, що процес вибору засобів регулювання фінансового моніторингу не є спонтанним, а характеризується властивостями економічної обґрунтованості та історичного розвитку країни, розміром країни, кількістю фінансових установ, що функціонують, обсягами фінансових операцій, валютними та фінансовими режимами, внутрішньою побудовою і структурою фінансової системи та низкою інших факторів.

За виділеними критеріями в Україні сформувалася і розвивається змішана модель фінансового моніторингу. Знайшла місце й практика активної співпраці з міжнародними інституційними структурами у сфері протидії легалізації доходів для обміну досвідом у процесі розвитку схем та механізмів легалізації доходів. Останні тенденції реорганізації Державної служби фінансового моніторингу України спрямовані на збільшення територіальних об'єднань та залучення до процесу інформаційного обміну як обов'язкових суб'єктів фінансового моніторингу, адвокатів та нотаріусів. Водночас існують певні недоліки в організації фінансового моніторингу, зумовлені самою специфікою фінансової системи України, зокрема:

- низька інформаційна прозорість фінансових посередників;
- нерозвиненість організованого фондового ринку;
- існування можливості уникнення оподаткування через операції в офшорних зонах.

Наведений аналіз досвіду фінансового моніторингу у світі може бути трансформований і реалізований в Україні лише з урахуванням національних особливостей забезпечення процесу фінансового моніторингу. Необхідно мати на увазі, що більшість визначених особливостей використання світового досвіду фінансового моніторингу в Україні мають перспективу реалізації за умови законодавчого та інформаційного забезпечення. Незважаючи на наведені протилежні тенденції, вважаємо, що будь-яка модель фінансового моніторингу повинна відповідати системним принципам та мати властивості системності, оперативності та конкретності, а статус підрозділу фінансової розвідки передбачає наявність специфічної функції – надвідомчої координації, що має різний характер та завдання в межах кожної моделі фінансового моніторингу. Проте стратегія держави у сфері протидії легалізації доходів повинна бути спрямована на формування таких умов, в яких економічний ефект від легалізації злочинних доходів є вищим, ніж витрати, витрачені на її організацію.

4.2. Ознаки та способи «відмивання» грошей

«Відмивання» злочинних грошей почали розглядати як злочин порівняно недавно, хоча має давню історію.

Термін «відмивання» грошей (money laundering) вперше використано у 80-х рр. ХХ ст. у США стосовно доходів від наркобізнесу та позначає процес перетворення нелегально отриманих грошей у легальні гроші.

Зазначимо фактори, що сприяють відмиванню грошей:

- висока частка неофіційних доходів населення і бізнесу, існування паралельної економіки, або «чорного ринку»;
- недосконалість механізмів контролю та моніторингу за діяльністю фінансових інститутів, недотримання міжнародних стандартів регулювання фінансової діяльності, розроблених спеціалізованими міжнародними організаціями;
- поширення корупції серед державних виконавчих, правоохоронних і судових органів влади;
- існування всередині країни «зон вільної торгівлі», що мають пільговий порядок регулювання операцій і контролю над діяльністю інститутів;
- неможливість або обмеження можливості обміну фінансовою інформацією з іноземними правоохоронними органами;
- неадекватна процедура заснування фінансових і нефінансових інститутів, відкриття філій за межами країни та ліцензування фінансової активності, що не враховує або враховує неналежною мірою необхідність ідентифікації реальних власників компаній (особливо коли володіння може здійснюватися шляхом номінального тримання);
- законодавче закріплення таємниці фінансових операцій, недостатні вимоги до транспарентності фінансових операцій і власності на активи;
- прорахунки в регулюванні валютообмінних операцій та інших операцій із наявними коштами; широке використання підприємствами, банками операцій із залученням офшорних компаній;
- існування анонімних грошових рахунків і фінансових інструментів, включаючи акції та облігації, за якими може здійснюватися виплата коштів «на пред'явника»;
- доступ фінансових інститутів до міжнародних центрів торгівлі золотими злитками, торгівлі дорогоцінними каменями та коштовними металами.

Хоча сутність «відмивання» грошей не змінилася впродовж сторіч, але способи зазнали значних змін. На сьогодні спостерігаються досить важливі зміни в міжнародній фінансовій сфері, які ускладнюють виявлення, заморожування та конфіскацію доходів і власності, що мають кримінальне походження. Це насамперед тенденція до фінансової дерегуляції, доларизація «чорного» ринку, збільшення кількості офшорних зон («податкових гаваней») та інше.

Ознаки відмивання грошей:

- купівля великої кількості банківських чеків, акредитивів, інших цінних паперів; здійснення безлічі поштових і телеграфних грошових переказів тощо;
- погашення корпоративних чеків у комерційних фінансових установах;
- здійснення різних операцій із майном особою, яка раніше ніколи не займалася цим бізнесом;
- використання фінансистів-професіоналів та їх підставних рахунків для скуповування акцій і власності за дорученням підозрюваних злочинців;
- наявність осіб, що роблять банківські перекази в/або через транзитні країни, відомі закритістю банківського законодавства;
- використання підпільних банківських систем;
- наявність індивідуальних або корпоративних рахунків, що використовуються не для ділових операцій, а як тимчасове сховище кримінальних грошей;
- використання великої кількості пунктів обміну валюти для конвертації значних сум готівки;
- численні внески, непорівнянні з типом бізнесу, яким займається вкладник, а також значна кількість переказів грошей з рахунку на рахунок;
- використання безлічі «поточних» внесків, що дозволяє знімати з них готівку без декларування;

- переказ через спеціалізовані «компанії з обслуговування грошей» більших грошових сум за кордон;
- організація підставних компаній і «фірм-одноенок», що мають розгалужену закордонну мережу філій і банківських рахунків.

Способи «відмивання» грошей. На цей час існує безліч способів приховання та «відмивання» злочинних доходів, починаючи з вивозу із країни готівки для депонування в іноземні банки і закінчуючи складними операціями, що передбачають створення фіктивних акціонерних товариств. Як правило, сучасне відмивання злочинних доходів включає систему численних фінансових операцій, покликаних сховати первісне джерело походження отриманих злочинних шляхом коштів, зокрема й шляхом їх переказу з однієї країни до іншої тощо.

Серед найбільш відомих способів можна виділити такі:

- вивезення готівки із країни за допомогою кур'єрів або приховання їх у перевезеному вантажі для подальшої репатріації через іноземні банки;
- проведення операцій в особливо великих розмірах в інтересах третіх осіб, зокрема обмін великої суми коштів;
- проходження по рахунках коштів, що значно перевищують реальні можливості клієнта в бізнесі;
- багаторазове зарахування коштів на рахунок упродовж дня різними особами;
- оформлення контрактів з інофірмами на надання різних послуг інформаційно-довідкового характеру;
- висування без обґрунтованих причин вимоги відкрити декілька рахунків із різними початковими номерами;
- надання відомостей про себе, ймовірність яких неможливо перевірити, або свідомо перекручених відомостей;
- внесення великих сум на рахунок готівкою, що може свідчити про протиправну спрямованість дій клієнта банку;
- прагнення людини при відкритті і веденні операцій за рахунками обмежитися своєю присутністю лише при відкритті рахунку та уникнути подальших контактів з операціоністами шляхом призначення довірених осіб щодо управління коштами;
- оформлення фіктивних орендних договорів і фіктивних контрактів на поставлення неіснуючих товарів;
- купівля цінних паперів з їх переказом в інший банк тощо;
- приховання справжнього походження грошей (рахунку в іноземних банках і розміщення в інвестиційних компаніях, організація фіктивних компаній, придбання цінних паперів, антикваріату, нерухомості за кордоном тощо);
- перерахування готівки на рахунки підставних осіб із дробленням грошових коштів.

Розглянемо основні прийоми відмивання «брудних» грошей.

Структурування операцій із готівкою (техніка дроблення внесків) – обмеження масштабів здійснюваних фінансових операцій (внески, покупка грошових інструментів та обмін купюр дрібного номіналу на більші купюри) з метою уникнути заповнення спеціальних форм звітності за допомогою поділу однієї великої суми на невеликі (розміром менше ніж 10 тис. дол. для США й більшості країн, що прийняли спеціальне законодавство про контроль над відмиванням грошей). Потім гроші переводяться на інший рахунок, часто в іншій країні. Це один із найбільш поширених методів на цій стадії відмивання.

Установлення контролю над фінансовими установами – метод, що ґрунтується на встановленні контролю над діяльністю персоналу фінансової установи або над фінансовою установою з боку злочинної організації. Таке підпорядкування спрощує розміщення незаконних грошей, їх розподіл та інтеграцію.

Останнім часом відзначаються спроби кримінальних організацій проникнути в дрібні банки та небанківські фінансові структури, а також підсилити контроль над діяльністю підприємств, розташованих у зоні їх дії. У цьому випадку для відмивання капіталів використовують керівників та службовців банків, які сприяють злочинцям у дробленні рахунків, використанні банківського рахунку для масових операцій за внесками і зняттям коштів. За кілька місяців до перевірки банківської бухгалтерії операції припиняються і на рахунку залишаються незначні суми. У ході перевірки з'ясовується, що впродовж останніх трьох місяців за рахунком не здійснювалося значного руху коштів, що не викликає особливих підозр.

Незаконне використання винятків із закону. Цей метод використовується в країнах, що прийняли спеціальне законодавство про відмивання грошей. Банкам надається право звільняти від заповнення спеціальних форм звітності про операції з готівкою певних клієнтів, які діють у сферах бізнесу, де проведення операцій із готівкою, що перевищувала встановлену межу (як правило, 10 тис. дол.), є нормальною практикою. Серед інших винятків, що застосовуються для розміщення готівки, можна відзначити використання великих сум готівкових коштів представниками етнічних та інших груп, члени яких не звикли використовувати механізми платежу, що ґрунтуються на використанні документів; місцеві особливості в деяких географічних районах від загальноприйнятої практики використання готівки. Незаконне використання таких винятків полегшується при створенні фіктивних компаній або сприянні банківських працівників.

Використання кореспондентських відносин між банками пов'язане з пересиланням незаконних сум у банки-кореспонденти, і створення видимості міжбанківського переказу. Такий метод дозволяє злочинцям переміщати особливо великі суми шляхом створення документів, що вуалюють первинну суть операцій.

Створення фальшивого паперового сліду – навмисне використання документів, що маскують дійсні джерела, власників і місця розміщення незаконно отриманих доходів. Наприклад, це може бути зроблено шляхом заповнення неправильної форми звітності про рух готівки з метою її «узаконення», отриману усередині країни, яку пізніше будуть переведуть на рахунки в банках або вивезуть за межі країни.

У зв'язку з покращенням системи ідентифікації клієнтів використання рахунків, відкритих на фальшиві імена, трохи скоротилося. При цьому відзначаються численні випадки відкриття рахунків на ім'я батьків, компаньйонів або будь-яких інших осіб, що діють за вказівкою злочинців. Для приховання реальних власників коштів часто використовують створення підставних контрольованих компаній, як правило, зареєстрованих в інших країнах, а також послуги адвокатів. Бухгалтерії цих компаній часто важкодоступні для влади, тому що ці фірми перебувають в екстериторіальних зонах і їх керівництво здійснюється на відстані відповідно до анонімних інструкцій. Ці компанії використовують для накопичення грошей на купівлю нерухомості та для здійснення злісних банкрутств.

Переведення злочинно отриманих грошей за кордон – здійснюють за допомогою різних фінансових угод із використанням таких інструментів, як телеграфні перекази, чеки, акредитиви, векселі тощо. Для цього використовують, зокрема, описані нижче методи.

Використання «колективних» рахунків. Цим методом часто користуються групи злочинців – вихідців із країн Африки та Азії. Імігранти вносять численні дрібні суми на один рахунок, а потім ці внески переводять за кордон. Часто на іноземний рахунок надходять кошти з декількох рахунків, на перший погляд ніяк не пов'язаних між собою.

Використання транзитних рахунків, тобто насамперед вкладів до запитання, відкритих в американських фінансових установах іноземними банками або компаніями. Іноземний банк переводить усі внески та чеки своєї клієнтури (як правило, індивідуальних вкладників або підприємств, розташованих за межами країни) на єдиний рахунок, який він відкриває в місцевому банку. Іноземні клієнти мають право підпису на цьому американському рахунку і можуть здійснювати міжнародні банківські операції. Численні банки, що пропонують

цей тип рахунків, не перевіряють особистість деяких своїх клієнтів і не надають інформацію про них, що могло б перешкодити відмиванню капіталів.

Механізм гарантії позички також є методом, який використовують у деяких країнах для контрабанди готівки. Відповідно до цього методу кошти, отримані від незаконної діяльності, переводять до іншої країни, а потім використовують як забезпечення або гарантії для банківської позички, яку переводять в країну походження «брудних» грошей. Цей метод не лише надає відмитим грошам вигляд справжньої позички, а й часто супроводжується наданням податкових пільг.

Розміщення через нетрадиційні фінансові установи

Нетрадиційними називають небанківські фінансові установи, що фактично здійснюють надання банківських послуг. До них відносять валютні біржі, брокери цінних паперів або дорогоцінних металів, товарно-сировинні брокери, казино, організації, що надають телеграфні і поштові послуги, а також послуги з обміну чеків на готівку. Небанківські фінансові установи можуть бути використані для відмивання грошей тими самими способами, що й традиційні фінансові установи, особливо структуруванням, підпорядкуванням і злиттям фондів.

Останнім часом ці фінансові організації почали все частіше використовувати для відмивання нелегально отриманих доходів і введення їх у звичайний фінансовий обіг. Багато в чому це пов'язано з тим, що в банківському секторі законодавство, спрямоване на боротьбу з відмиванням капіталів, більш розвинене й більш ефективне.

Серед безлічі методів, що використовують при розміщенні злочинних доходів через нетрадиційні фінансові установи, виділимо злиття законних і незаконних фондів, придбання майна за готівку та незаконне вивезення валюти.

Злиття законних і незаконних фондів ґрунтується на використанні з метою відмивання грошей таких підприємств, де значні суми готівки являють собою звичайне та законне явище (наприклад, ресторани, бари, готелі, компанії – власники торговельних автоматів тощо). При цьому використовують дві основні схеми.

За першою схемою результат досягається шляхом приховання незаконних доходів у масі законних операцій (злиття) реально функціонуючих фірм.

За другою – створюється фіктивна компанія, що не здійснює реальної економічної діяльності. Підприємство створює лише видимість здійснення операцій, відображаючи у фінансовій звітності як дохід гроші, що легалізуються.

Придбання майна за готівку. Придбання майна (машини, яхти, літаки, акції, предмети розкоші або нерухомість) за готівку є важливим способом відмивання грошей. Ціль цих придбань потрійна: підтримувати розкішний спосіб життя; переводити підозрілі великі суми готівки в коштовні, але менш підозрілі форми; купувати майно, яке надалі буде використано в злочинних цілях.

Переведення злочинно отриманих коштів за кордон – здійснюють двома основними формами: за допомогою фізичного вивезення та виведення через фінансові угоди.

Відсутність у багатьох європейських країнах прикордонного контролю над рухом готівки дозволяє злочинцям перевозити значні обсяги коштів. Однак ще більш значні суми можна сховати у вантажівках із товарами. Обсяг кожного перевезення готівки зазвичай становить не більше ніж 300 тис. дол., що дозволяє злочинцям обмежити свої втрати у випадку крадіжки або успішної роботи оперативних служб.

Виведення коштів за допомогою фінансових угод здійснюється з використанням методів, описаних при характеристиці розміщення через традиційні фінансові установи.

Конкретні технології використання нетрадиційних фінансових установ із метою відмивання грошей залежать від багатьох факторів, серед яких важливу роль відіграють особливості правового регулювання їх діяльності в різних країнах.

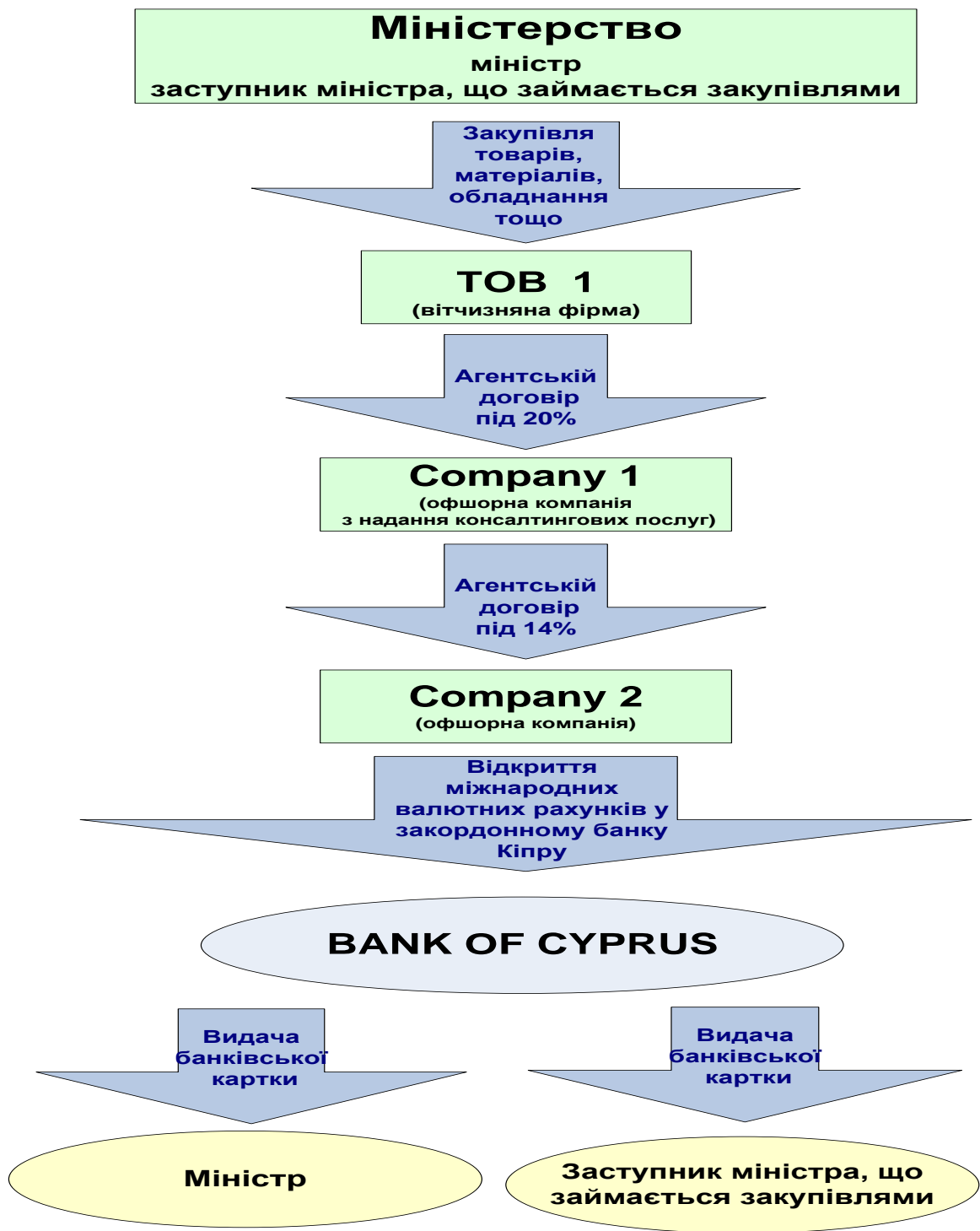


Рисунок 1 – Схема виводу коштів за кордон через фінансові угоди

Установи, пов'язані з валютними операціями, використовують для відмивання капіталів, тому що пропонують клієнтам низку послуг, які викликають інтерес у злочинців: обмін валюти, розмінювання дрібних купюр на великі, обмін на готівку таких фінансових продуктів, як єврочеки, дорожні чеки, розпорядження про проведення платежу та чеки приватних осіб.

Має значення також те, що діяльність обмінних пунктів не підлягає такій суворій регламентації, як діяльність традиційних фінансових інститутів. Обмінні пункти часто не мають системи внутрішнього контролю для захисту від операцій із відмивання грошей. Крім того, більшість відвідувачів пунктів – випадкові люди, що ускладнює ідентифікацію клієнта. Ці організації можуть забезпечити ефективний захист незаконних операцій при вивезенні валюти з країни. Незаконно вивезена валюта може бути обмінена за кордоном (іноді за більш вигідним

курсом), потім ця обмінна валюта знову повертається до країни. У звітній формі, заповненій на повернуту валюту, як правило, буде зазначено валютно-торговельну компанію як хазяїна валюти. Це активні бізнеси з активним використанням готівки, що дають можливість злиття законних доходів із незаконними. Як правило, у подібних закладах клієнти можуть зберігати повну анонімність.

Валютні біржі. Організації, що спеціалізуються на проведенні валютних операцій, поділяються на три категорії: відділи валютних операцій в основних індустріальних банках, великі валютно-торговельні компанії, які працюють із численними валютами, і дрібні валютно-торговельні компанії, розташовані поблизу міжнародних кордонів. Хоча їх основна законна функція – обмін однієї валюти на іншу, вони звичайно надають низку інших послуг, наприклад, продаж грошових ордерів та чеків, переведення грошей телеграфом, обмін валюти на чеки тощо. Навіть дотримуючись існуючих правил регулювання, усі три категорії організацій можуть забезпечити ефективний захист незаконних операцій при вивезенні валюти за межі країни.

Грошові перекази як усередині країни, так і за її межі здійснюються за допомогою телеграфу, чеків, кур'єрів, факсів, комп'ютерних мереж та іншими способами. Їхня законна функція – відправлення грошей за рубіж для тих, хто не в змозі встановити стосунки із традиційними фінансовими установами. Незаконна функція – переміщати гроші за рубіж, підтримуючи анонімність.

Широке використання цих установ для операцій з відмивання коштів обумовлене тим, що їх діяльність регламентується законодавством у набагато меншому ступені, ніж діяльність банків. Часто ці установи перебувають під контролем численних етнічних груп і тому здійснюють посередницькі послуги в наданні коштів у місцевій валюті в розпорядження злочинних організацій. Потім посередник поступається капіталами незаконного походження іноземним підприємцям, які бажають придбати товари для експорту законним шляхом. Необхідно відмітити, що для відмивання грошей часто користуються послугами «підпільних» банків, що майже завжди пов'язані з етнічними злочинними угрупованнями із країн Азії та Африки. Посередник, яким може бути фінансова організація або звичайний комерсант, укладає договір із відповідною компанією в іншій країні. Обидві сторони мають клієнтів, які бажають отримати кошти в іншій країні, і після стягнення комісійних обидва посередники погоджують суми, що можуть бути надані їхнім клієнтам у певний термін, наприклад, один раз на місяць. У деяких регіонах світу подібні операції породжують великі «чорні» валютні ринки.

Перелічимо основні труднощі при виявленні фактів відмивання грошей:

- чим краще механізм відмивання грошей імітує характер та процедури законних угод, тим менша ймовірність його виявлення;
- чим менше частка незаконних коштів у легальних фінансових потоках, тим складніше її виявити;
- чим більше ділова структура створення та розподілу нефінансових товарів і послуг залежить від дрібних фірм, тим складніше відокремити законні угоди від незаконних;
- чим вище питома вага сфери послуг в економіці країни, тим легше у цій країні відмивати гроші;
- чим вищий ступінь фінансового саморегулювання законних угод, тим складніше відстежувати незаконні грошові потоки;
- чим менше можливості використання кредитних карток та інших безготівкових інструментів оплати для здійснення незаконних фінансових операцій, тим складніше виявити випадки відмивання грошей;
- чим менша частка незаконних потоків в обсязі законних надходжень у країну через кордон, тим складніше їх знайти;
- чим гостріше протиріччя між глобальним характером фінансових ринків та їх державним регулюванням, тим складніше виявити випадки відмивання грошей;
- чим глибше незаконна діяльність проникає у легальну економіку, тим менше можливостей для її інституціонального та функціонального розподілу.

4.3. Вітчизняні особливості боротьби з відмиванням «брудних» доходів

На сьогоднішній день уся світова спільнота особливу увагу акцентує на необхідності подолання тіньового сектору економіки як складової походження «брудних» коштів та посилення заходів із протидії легалізації доходів злочинного походження та фінансування тероризму.

Відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні полягає у тому, що операції комерційних фірм, які відносять до легалізації доходів, є збитковими для держави, оскільки за своєю суттю є операціями з ухиляння від сплати податків, незаконного відшкодування коштів із бюджету, незаконного отримання дотацій тощо. Також до поширених операцій в Україні необхідно віднести конвертаційні центри, що створюються для переведення безготівкових грошей у готівкову форму.

Особливої актуальності набули злочини у сфері державного управління. Учасниками такого виду злочинів є чиновники різного рівня управління. Досить часто схеми із розкраданням майна або коштів здійснюються за сприянням чиновників. Яскравим прикладом може бути будівництво за державним замовленням, коли частина коштів, отриманих на будівництво, повинна бути повернена як «відкат».

Потрібно зазначити, що переважна частина тіньового капіталу формується за рахунок доходів, отриманих унаслідок вчинення економічних злочинів та інших правопорушень, зокрема у зовнішньоекономічній діяльності, кредитно-фінансовій сфері, паливно-енергетичному комплексі, агропромисловому комплексі, на ринку металів та корисних копалин.

Тож цілком логічно, що подолати таке явище однієї державній структурі просто не під силу, а необхідне об'єднання інтелектуальних та організаційних зусиль багатьох державних інституцій, спроможних не лише викрити, але й припинити незаконні фінансові операції, маскування злочинного походження коштів або іншого майна.

Загалом дослідженнями встановлено, що найбільшого поширення в Україні набули такі шляхи легітимізації (відмивання) коштів у результаті:

- незаконного виготовлення підакцизних товарів;
- ведення фіктивного підприємництва;
- отримання коштів від незаконного ведення підприємницької діяльності;
- доведення до банкрутства підприємств з метою розкрадання чи придбання їх майна за заниженими цінами та ін.

Тобто ми бачимо, що відбувається значне порушення норм законодавства, і при цьому знижуються надходження до державного бюджету, який і без цього є дефіцитним. Саме тому нагальним та надзвичайно важливим є проведення й посилення фінансового моніторингу над суб'єктами господарювання з метою зниження рівня шахрайства та корумпованості. Проте важливим є не стільки пошук порушників, скільки сам контроль за незаконними фінансовими потоками та подальша їх конфіскація.

Для цього в Україні було створено організаційно-правовий механізм протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, складовою якого є система суб'єктів, уповноважених виявляти фінансові операції, пов'язані з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом. Ця система складається з органів державної виконавчої влади та суб'єктів господарювання різних форм власності (суб'єктів первинного фінансового моніторингу), які здійснюють діяльність, пов'язану з наданням фінансових послуг.

Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [24] передбачено два рівні фінансового моніторингу – первинний та державний.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:

- центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, що виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, які забезпечують здійснення фінансових операцій;

- спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України – Державний департамент фінансового моніторингу (далі – Уповноважений орган);
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страхові та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї;
- підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними чи недержавними пенсійними фондами;
- підприємства й об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, що здійснюють переказ грошових коштів;
- інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Згідно із Законом суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний:

- 1) встановлювати процедуру проведення фінансового моніторингу та призначити працівника, відповідального за його проведення;
- 2) проводити ідентифікацію особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу відповідно до цього Закону, або відкриває рахунок (зокрема депозитний) на підставі наданих в установленому порядку документів або за наявності підстав вважати, що інформація щодо ідентифікації особи потребує уточнення;
- 3) забезпечувати виявлення і реєстрацію фінансових операцій, що відповідно до цього Закону підлягають фінансовому моніторингу;
- 4) надавати Уповноваженому органу інформацію про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із моменту її реєстрації;
- 5) сприяти працівникам Уповноваженого органу у проведенні аналізу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу;
- 6) надавати відповідно до законодавства додаткову інформацію на запит Уповноваженого органу, пов'язану з фінансовими операціями, що стали об'єктом фінансового моніторингу, зокрема таку, що становить банківську та комерційну таємницю, не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із моменту отримання запиту;
- 7) сприяти суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;
- 8) вживати заходів щодо запобігання розголошенню (зокрема особам, щодо фінансових операцій яких проводиться перевірка) інформації, що надається Уповноваженому органу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу (зокрема про факт подання такої інформації);
- 9) зберігати документи, що стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з цим Законом підлягає фінансовому моніторингу, та всю документацію про здійснення фінансової операції упродовж п'яти років після проведення такої фінансової операції.

В Україні відповідальність суб'єктів первинного фінансового моніторингу за неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу про операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України у вигляді накладення штрафу від п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ) до двох тисяч НМДГ або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Розголошення інформації, що надається спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, або факту надання такої інформації згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним Кодексом України карається накладенням штрафу від ста НМДГ до трьох тисяч НМДГ або обмеженням волі на строк до 3 років, або позбавленням волі на той самий строк із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Для виявлення тенденцій розвитку (поширення) операцій із легалізації доходів та дослідження ситуації з управління грошовими потоками у банківській сфері недостатньо лише керуватися вищезгаданим Законом, в якому чітко зазначені межі операцій, які повинні привернути увагу (сума переказу, невідома особа тощо). Перспективним є також виявлення й дослідження потенційних «ринків відмивання грошей» з метою ліквідації даної загрози на перших етапах, а також з метою систематизації економічного законодавства та системи банківського й державного контролю у формі фінансового моніторингу.

Спеціально створені організації, уповноважені займатися питаннями боротьби з відмиванням грошей, часто називають «фінансовими розвідками», і їм належить дуже важлива роль у боротьбі з відмиванням грошей. До завдань таких організацій входять збір та аналіз інформації, що надходить від фінансових органів, її розслідування, передача справ правоохоронним органам про угоди, що можуть бути пов'язані з відмиванням грошей. Міжнародне співробітництво національних органів у боротьбі з відмиванням грошей здійснюється шляхом участі у Егмонтській групі, що була створена у 1995 році, до складу якої входять фінансові розвідки понад 60 країн світу. Завданням Групи є організація співпраці між фінансовими розвідками країн-членів з метою вдосконалення їх національних програм щодо боротьби з відмиванням коштів, яка, зокрема, передбачає:

- розширення та систематизацію інформації, якою обмінюються фінансові розвідки;
- удосконалення процесів розслідування;
- підвищення кваліфікації співробітників та обмін досвідом;
- розвиток каналів зв'язку фінансових розвідок шляхом впровадження нових технологій тощо.

Міжнародне співробітництво України з іншими країнами світу з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів та фінансуванню тероризму здійснюється відповідно до Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (1990 рік), міжнародних договорів України, Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» тощо.

Розділ 5

Упровадження системи електронного уряду для ефективної боротьби з корупцією

5.1. Відкритість та прозорість діяльності органів державної влади

На сьогоднішній день в Україні існує необхідність удосконалення державного управління, тому актуальними є питання розроблення ефективного механізму, який би запобігав проявам корупції у державі. Одними з таких факторів є доступність та прозорість інформації.

Серед дієвих форм реалізації принципу інформаційної відкритості необхідно відмітити Концепцію електронного уряду (e-Government, e-Уряд). Під електронним урядом розуміють використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади (ОДВ) та їх взаємодії із громадськістю.

Зазначимо, що у сучасному світі процес оптимізації взаємин ОДВ, бізнесу та громадян нерозривно пов'язаний із поняттям електронного уряду. На думку авторів, простежується пряма залежність між рівнем розвитку економіки та ступенем застосування ІКТ при вищезгаданій взаємодії. Неможливо також уявити ефективну боротьбу із корупцією, реформування економіки та соціальної сфери без впровадження системи електронного урядування.

У рекомендаціях, прийнятих 10 вересня 2003 року (Стамбульський план дій з боротьби із корупцією) [25], для держав із перехідною економікою першим принципом дій було визначено розвиток ефективної та прозорої системи державної служби. Прозорість у роботі державних установ сьогодні може бути досягнена шляхом:

- удосконалення системи електронного урядування;
- створення підрозділів внутрішніх розслідувань у всіх державних органах;
- ухвалення законодавства про конфлікт інтересів та стандартів етики державного службовця, які відповідають кращим міжнародним практикам;
- удосконалення системи декларування доходів та моніторингу видатків державних службовців;
- застосування адміністративних стандартів та контролю з боку органів влади за їх дотриманням;
- створення механізмів, які повинні підвищити рівень підзвітності державних службовців;
- створення механізмів забезпечення прозорості процедур державних закупівель, приватизації, реалізації державних проектів, видачі державних ліцензій, позик національного банку, бюджетних асигнувань та процедур звільнення від податків;
- спрощення регулювання шляхом скасування незрозумілих, надлишкових інструкцій, які дублюють одна одну та ускладнюють комерційну діяльність.

Наступним кроком для реалізації інформаційної відкритості стало приєднання України у 2011 р. до Міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [26], (ПВУ), спрямоване на підвищення рівня прозорості діяльності державних органів, підтримку залучення неурядових організацій до формування державної політики, впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні. Станом на 01 липня 2013 р. 58 країн світу є учасницями Партнерства.

Національний План дій України [27] з впровадження цієї ініціативи розроблявся у тісному діалозі з Коаліцією організацій громадянського суспільства та включає п'ять основних пріоритетів:

- 1) залучення громадянського суспільства до державної політики;
- 2) забезпечення доступу до публічної інформації;
- 3) запобігання та протидія корупції;
- 4) сприяння ефективному управлінню через удосконалення адміністративних послуг;
- 5) впровадження технологій електронного урядування.

Фактичне впровадження ініціативи розпочалося у травні 2012 року. Для цього Кабінет Міністрів України затвердив відповідний план заходів [28]. Цим Планом передбачено супроводження у парламенті та розроблення проектів законів, спрямованих на покращання взаємодії органів влади із громадськістю, створення сприятливих умов діяльності організацій громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування. Також передбачено ряд заходів із забезпечення доступу до публічної інформації. Значна частина заходів плану присвячена питанню протидії корупції. Велику увагу приділено також питанням впровадження технологій електронного урядування та розвитку електронної демократії. Так, заплановано впровадження системи електронної взаємодії органів влади, створення та забезпечення функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності», впровадження проекту «Електронний регіон», зокрема пілотних проектів «Електронна Дніпропетровщина» та «Електронна столиця».

У липні 2014 року було створено Державне агентство з питань електронного урядування України, на яке покладено функції з реалізації державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування й використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

Виходячи з аналізу інформаційних джерел, автори вважають, що розроблення і застосування системи «Е-Уряд» в Україні дозволять:

– *оперативно взаємодіяти з органами влади*: на отримання будь-яких даних, довідок, витягів, дозволів, ліцензій, свідоцтв потрібно буде не більше одного тижня (максимально);

– *істотно знизити рівень «побутової» корупції*: розглядаючи створення системи електронного уряду з точки зору запобігання проявам корупції, необхідно зазначити, що застосування сучасних інформаційних технологій, на базі яких і розробляється ця система, дозволяє значно знизити безпосередню взаємодію громадян та чиновників під час отримання різних довідок, дозволів, ліцензій тощо. А це, у свою чергу, веде до прозорості роботи та позбавляє чиновників можливості вимагати хабарі за надання державних послуг.

– *отримати оптимізацію системи адміністрування*: можливість управління всіма операціями безпосередньо з офісу або будинку он-лайн через «персональний кабінет» адміністративного порталу. Прикладом може бути портал громадянина Сінгапуру (<http://www.ecitizen.gov.sg/>), що забезпечує надання 1 600 електронних та 400 мобільних послуг, а також дозволяє користувачу здійснювати практично всі можливі платежі он-лайн (податки, збори, ліцензії, штрафи тощо);

– *забезпечити універсальність та масштабованість*: за умови правильно розробленої архітектури «Е-Уряду», перелік он-лайн-послуг може постійно розширюватися залежно від потреб суспільства, забезпечуючи неухильне підвищення якості життя громадян.

Дуже важливо розуміти, що помилки при побудові архітектури та розробленні принципів реалізації «Е-Уряду» можуть призвести до величезних фінансових втрат. Тому спроби запровадити будь-яку модель цієї системи без проведення ретельного аналізу її відповідності потребам та умовам нашої країни можуть мати дуже серйозні негативні наслідки.

При створенні системи «Е-Уряд» доцільно буде залучити широке коло фахівців та підприємців ІТ-галузі до процесу розроблення і впровадження конкретних сервісів, що вже найближчим часом зможуть забезпечити значне поширення інформаційних технологій практично в усіх сферах суспільного життя, що буде позитивно впливати на зниження проявів корупції та наближення України до кращих міжнародних стандартів.

У підсумку зазначимо, що в Україні зараз існує великий незадіяний потенціал використання переваг ІКТ практично в усіх напрямках державного управління, особливо це стосується електронних послуг.

5.2. Аналіз нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні

З огляду на важливість інтеграції України до Європейського Союзу питання побудови свого електронного простору набуває особливої актуальності. Так, створення «Е-Уряду» дозволить державі значно ефективніше взаємодіяти із громадянами. У науковій літературі під

«електронним урядом» розуміється перенесення діяльності уряду до Інтернету, тобто організація керування державою та взаємодія з громадянами із використанням інформаційних технологій за допомогою Інтернету та інших інформаційних мереж.

Відповідно до рейтингу Організації Об'єднаних Націй щодо розроблення програм «Е-Уряду» із 193 країн світу Україна на 2014 рік посідає 87-ме місце, втративши за останні два роки 19 пунктів (у 2012 р. посідала 68-ме місце у рейтингу), що свідчить про наявність глибоких проблем у галузі «Е-Уряду» та необхідність прийняття термінових дієвих заходів.

Разом із тим в Україні поступово складаються необхідні передумови для розвитку електронного урядування. Так, за різними оцінками, абонентами Інтернету в країні є від 19 до 24 млн осіб, 29 % з яких постійно відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування.

На думку фахівців, «Е-Уряд» дозволить більш ефективно вести боротьбу із корупцією, створить умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, а відтак і передумови для більш динамічного зростання всієї економіки України. Ще одним важливим аспектом цього питання є надання вичерпної інформації про діяльність органів влади, що, без сумніву, сприятиме зростанню суспільної довіри, без якої неможлива ефективна діяльність держави. Можливість стійкого зворотного зв'язку завдяки Інтернету дозволяє громадянам не лише одержувати достовірну інформацію про роботу урядових структур, але й надавати їм свою інформацію.

В Україні розуміють важливість створення інформаційного суспільства. Так, 18 квітня 2002 року на другому засіданні Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки та оборони України було запропоновано започаткувати довгострокову програму під умовною назвою «Електронна Україна», у рамках якої передбачені заходи щодо формування завершеної нормативно-правової бази у цій сфері, створення ефективного механізму інформаційної взаємодії органів влади усіх рівнів, впровадження електронного документообігу та забезпечення інформаційної безпеки. Йдеться про утворення в країні такого електронного середовища, в якому наш громадянин зможе ефективно здійснювати усі свої звичайні взаємини з навколишнім світом – працювати, спілкуватися, контактувати з державними органами тощо.

Коротко зупинимося на основних законодавчих актах України, що стосуються сфери електронного урядування:

– *Конституція України* визначає право людини на невтручання в її особисте життя (право на приватність). У Конституції передбачено захист окремих аспектів приватності: стаття 31 гарантує таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (комунікаційна приватність); стаття 32 передбачає заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (інформаційна приватність);

– *Кримінальний Кодекс України* визнає приватне життя громадянина об'єктом кримінально-правової охорони і передбачає відповідальність за порушення недоторканності приватного життя (стаття 182 КК). Предметом злочину є конфіденційна інформація про особу. З об'єктивного боку порушення приватного життя може проявитись у таких формах: 1) незаконне збирання конфіденційної інформації про особу; 2) незаконне зберігання такої інформації; 3) незаконне її використання; 4) незаконне поширення конфіденційної інформації про особу будь-яким способом (зокрема за допомогою комп'ютерної мережі тощо), такої інформації невизначеній кількості осіб (хоча б одній людині);

– *Закон України «Про Національну програму інформатизації»;*

– *Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;*

– *Закон України «Про телекомунікації»;*

– *Закон України «Про телебачення і радіомовлення»;*

– *Закон України «Про доступ до публічної інформації»;*

– *Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг»;*

– Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ визначає захист інформації як сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї. Закон визначає основні принципи інформаційних відносин (стаття 2), якими є, зокрема: правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації. Одним з основних напрямів державної інформаційної політики є забезпечення інформаційної безпеки України. Закон також гарантує (стаття 11. Інформація про фізичну особу), що кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом;

– Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР, яким визначені загальні принципи державної політики у сфері інформатизації та пріоритети, передусім створення нормативно-правової бази інформатизації, включаючи систему захисту особистої інформації, розроблення національних стандартів у галузі інформатизації, формування телекомунікаційної інфраструктури – оптимізація діючої мережі магістралей передачі даних та будівництво нових сучасних каналів і застосування комп'ютерних інформаційних технологій на всіх рівнях управлінської діяльності органів державної влади та визначений орган, що здійснює державне регулювання у сфері інформатизації;

– Закон України «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» від 10.01.2002 р. № 2919-ІІІ визначає, що Національна система конфіденційного зв'язку (НСКЗ) є сукупністю спеціальних телекомунікаційних систем (мереж) подвійного призначення, які за допомогою криптографічних і/або технічних засобів забезпечують обмін конфіденційною інформацією в інтересах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створюють належні умови для їх взаємодії. НСКЗ призначена для обміну інформацією з обмеженим доступом, статтею 5 визначено, що для захисту такої інформації органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими юридичними та фізичними особами застосовуються криптографічні і/або технічні засоби захисту інформації, а статтею 7 визначений порядок надання послуг конфіденційного зв'язку;

– Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-ІV регулює відносини, що виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів;

– Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-ІV визначає правовий статус ЕЦП та регулює відносини, що виникають при використанні ЕЦП. При цьому якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, застосовуються правила міжнародного договору;

– Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 31.05.2005 р. № 2594-ІV визначає, що криптографічний захист інформації – це вид захисту, що реалізується шляхом перетворення інформації з використанням спеціальних даних (ключових даних) з метою приховування (або відновлення) змісту інформації, підтвердження її справжності, цілісності, авторства тощо. Статтею 10 Закону визначається, що вимоги до забезпечення захисту інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, встановлюються Кабінетом Міністрів України;

– Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V визначає, зокрема, основні стратегічні цілі, а саме: використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою та громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами; покращання стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ;

– Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI визначає поняття «персональні дані» (стаття 2) як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Поняття «база персональних даних» визначене абзацом другим статті 2 Закону, відповідно до якого база персональних даних – іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних. З огляду на це база персональних даних в електронній формі є упорядкованою сукупністю логічно зв'язаних даних про фізичних осіб, що зберігаються та обробляються відповідним програмним забезпеченням. Власник бази персональних даних згідно з абзацом третім статті 2 Закону повинен затвердити мету оброблення персональних даних і процедуру їх обробки, якщо інше не визначене законом. Якщо власником бази персональних даних є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, то розпорядником бази персональних даних, крім цих органів, може бути лише підприємство державної або комунальної форми власності, що належить до сфери управління цього органу. Обробка персональних даних відповідно до частини 5 статті 6 Закону здійснюється за згодою суб'єкта персональних даних або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. Оброблення даних про фізичну особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених Законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. В цьому випадку під Законами розуміються всі інші Закони, які надають право на обробку персональних даних із зазначенням чіткого переліку таких даних. Згідно з вимогами Закону згода суб'єкта персональних даних на оброблення персональних даних повинна містити інформацію щодо:

– *мети*, що визначається власником бази персональних даних залежно від виду його діяльності, під час здійснення якої виникає необхідність у оброблення персональних даних у базах персональних даних, конкретних цілей обробки персональних даних, для досягнення яких власник бази персональних даних обробляє персональні дані у цій базі (стаття 2 Закону);

– *обсягу персональних даних*, а саме чіткого переліку персональних даних фізичної особи, які можуть оброблятися власником бази персональних даних у цій базі (стаття 6 Закону);

– *порядку використання персональних даних*, що передбачає дії власника бази щодо оброблення цих даних, зокрема використання персональних даних працівниками власника бази персональних даних відповідно до їхніх професійних чи службових або трудових обов'язків, дії щодо їх захисту, а також дії щодо надання часткового або повного права оброблення персональних даних іншим суб'єктам відносин, пов'язаним із персональними даними (стаття 10 Закону);

– *порядку поширення персональних даних*, що передбачає дії власника бази персональних даних щодо передачі відомостей про фізичну особу з бази персональних даних (стаття 14 Закону);

– *порядку доступу до персональних даних третіх осіб*, що визначає дії власника бази персональних даних у разі отримання запиту від третьої особи щодо доступу до персональних даних, зокрема порядок доступу суб'єкта персональних даних до відомостей про себе (стаття 16 Закону);

– Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.06.2010 р. №2411-VI та Державна програма інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000, та Стратегія економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 28 квітня 2004 року № 493/2004, які визначають як стратегічний напрямок розвитку зближення та інтеграцію України до Європейського Союзу;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» від 03.07.2013 р. № 383-VII, яким фактично була скасована реєстрація баз персональних даних та замінена на процедуру повідомлення власниками персональних даних Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про оброблення персональних даних, які становлять особливий ризик для прав та свобод суб'єктів персональних даних;

- *Концепція розвитку телекомунікацій в Україні* в редакції згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 р. № 1612-р;
- *Концепція розвитку електронного урядування в Україні*, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р;
- *Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»*, затверджена Указом Президента України від 27.04.2011 р. № 504;
- доручення Президента України від 03.07.2012 р. «Щодо забезпечення впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» щодо розбудови електронного урядування»;
- *Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 р. № 812 «Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану»*;
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах»* від 29.03.2006 р. № 373 визначає загальні вимоги та організаційні засади забезпечення захисту державних інформаційних ресурсів або інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах;
- *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»*;
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади»* від 18.07.2012 р. № 670;
- *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів»*;
- *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг»* від 30.01.2013 р. № 57;
- *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні»* від 15.05.2013 р. № 386-р.;
- *Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису»* від 01.11.2012 р. № 1600/5;
- *Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації «Про схвалення Концепції єдиної інформаційно-комунікаційної платформи»* від 24.01.2013 р. № 34 та інші нормативно-правові акти, що визначають напрями соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності державного управління та взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства в Україні.

Враховуючи вимоги законодавства України щодо зближення та інтеграції України до Європейського Союзу, необхідно також керуватися законодавчими актами ЄС, зокрема :

- *Директивою 1999/93/ЄС* Європейського парламенту й Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства». Метою Директиви є: 1) сприяти застосуванню електронних підписів та їх юридичному визнанню, а також 2) створити правову основу для електронного підпису та окремих послуг у галузі сертифікації з метою забезпечити належне функціонування внутрішнього ринку. Одна з головних цілей – гарантувати сумісність та безпечність продуктів для електронного підпису. Щоб забезпечити вільний рух у межах внутрішнього ринку та зміцнювати довіру до електронного підпису, необхідно виконати ряд важливих вимог, специфічних для такого типу продуктів;

– Директивою 2004/18/ЄС Європейського парламенту та Радою «Про узгодження процедур присудження державних замовлень, державних контрактів на поставку та контрактів на надання послуг», що визначають, що електронні торги повинні супроводжуватися вдосконаленим електронним підписом (advanced electronic signature) відповідно до Директиви 1999/93/ЄС;

– Директивою Ради 2006/112/ЄС «Про спільну систему податку на додану вартість», що визначає, що рахунки-фактури в електронному вигляді приймаються за умови, що справжність походження та цілісність їхнього змісту гарантована за допомогою вдосконаленого електронного підпису відповідно до статті 2 Директиви 1999/93/ЄС. Директивою також визначено, що виставлення рахунку-фактури за допомогою електронних засобів зв'язку повинно дозволяти податковим органам здійснювати їх контроль;

– Директивою 2006/123/ЄС Європейського парламенту та Радою «Про послуги на внутрішньому ринку», що визначають, що всі процедури і формальності, пов'язані з доступом до службової діяльності (service activity) та її здійснення, можуть бути легко виконані дистанційно і за допомогою електронних засобів;

– Директивою 2002/58/ЄС Європейського парламенту та Радою «Про обробку персональних даних і захист недоторканності приватного життя в секторі електронних комунікацій (Директивою про недоторканність приватного життя та електронні комунікації), що визначають, що вимоги щодо захисту персональних даних і недоторканності приватного життя в секторі електронних комунікацій, зокрема вимагається вжити відповідні технічні й організаційні заходи щодо забезпечення безпеки електронних послуг;

– Повідомленням Комісії COM/2004/356 «Електронна охорона здоров'я – створення кращої охорони здоров'я для європейських громадян: план дій щодо європейської електронної охорони здоров'я» (e-Health), що дозволяє швидкий (fast) і безпечний (secure) доступ до сумісних відкритих (comparable public) даних про стан здоров'я, а також інформацію про пацієнта;

– Рішенням 70/2008/ЄС Європейського парламенту та Радою «Про без паперове оточення митниць і торгівлі/комерційної діяльності», що визначають створення безпечних, інтегрованих, сумісних та доступних електронних митних систем обміну митними деклараціями, електронними сертифікатами, супровідними документами й іншою інформацією;

– Рішенням 1720/1999/ЄС Європейського парламенту та Радою від 12 липня 1999 р. про прийняття низки заходів та заходів з метою забезпечення взаємодії і доступу до транс'європейської мережі для електронного обміну даними між адміністраціями (IDA);

– Рішенням 922/2009/ЄС Європейського парламенту та Радою від 16 вересня 2009 року про сумісність рішень для європейських державних адміністрацій (ISA).

Однак фактично не вирішеними залишаються питання щодо зберігання, архівування та знищення електронних документів, а також питання, пов'язані з представленням електронних документів як фактів або доказів під час судових справ, слідчих дій та перевірок фіскальних органів.

Створення та використання державних інформаційних ресурсів характеризуються некоординованістю, непостійністю та неузгодженістю, що зменшують ефективність, результативність та гнучкість управління державними електронними ресурсами. Як результат, в органах влади та державних установах України нині впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, зокрема державних реєстрів, систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності та систем підтримки ухвалення управлінських рішень, не сумісних між собою, використовують різні технології, стандарти та формати.

Зараз в органах влади України працюють понад 700 електронних державних інформаційних ресурсів, із них 135 – у центральних органах виконавчої влади. При цьому необхідно відмітити факт відсутності Національного реєстру державних інформаційних ресурсів, незважаючи на цілу низку рішень Президента України, Уряду та Парламенту щодо його створення та забезпечення функціонування.

Зазначена вище ситуація призвела до чималих труднощів в організації взаємодії між численними успадкованими і впроваджуваними державними інформаційними ресурсами, а відсутність обов'язкових вимог (стандартів, форматів) та єдиного національного координатора в цій сфері спричинила встановлення окремими центральними органами виконавчої влади власних правил електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, що розробляються під конкретне нагальне завдання та не сумісні між собою.

5.3. Сутність електронної взаємодії та інформаційний обмін у системі «Е-уряду»

Динамічні процеси розвитку та перетворень у сучасному інформаційному світі вимагають від органів влади нових ефективних підходів до організації внутрішньої роботи та міжвідомчої взаємодії, передусім через запровадження електронних форм взаємодії. Водночас органами влади продовжується робота з опрацювання документів та інформації, переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативний обмін інформацією, процедури надання адміністративних послуг та прийняття управлінських рішень, інформування громадськості та обслуговування бізнесу.

Електронна взаємодія органів влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів та повноважень органів влади.

У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів влади передбачає можливість:

- передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі;
- автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади;
- автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відповідно до повноважень.

Таким чином, сукупність процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, повинна бути переведена в електронну форму з наданням таким процесам юридичної значущості та правової сили.

Аналіз кращих міжнародних практик побудови національних систем електронного урядування свідчить про наявність єдиного сформованого підходу до розроблення архітектури або еталонної моделі е-урядування, центральним елементом якої визначається так званий «урядовий шлюз» або «державна шина», тобто система міжвідомчої електронної взаємодії.

Досягнення інтегрованості та забезпечення електронної взаємодії різних систем органів влади визначено одним із головних пріоритетів Цифрового порядку денного для Європи – 2020 та Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2011–2015 роки як необхідної умови для формування єдиного цифрового ринку Європи та надання транскордонних послуг.

Найоптимальнішим способом забезпечення автоматизованого обміну електронними даними з інформаційних систем органів влади є створення єдиної системи електронної взаємодії. Технологічне забезпечення електронної взаємодії із застосуванням єдиної системи електронної взаємодії досягається через використання сервіс-орієнтованої архітектури, що є сукупністю електронних сервісів, побудованих за загальноприйнятими вимогами, а також шляхом використання єдиних форматів та специфікацій даних, стандартів і протоколів обміну.

Політики та пріоритети програми створення електронного уряду визначають концептуальну модель інфраструктури взаємодії і, як наслідок, стандарти, концептуальні принципи і правила функціонування систем, які можуть використовувати цю інфраструктуру як основу для взаємодії.

Вочевидь, модель такої інфраструктури може бути представлена у вигляді Єдиної інформаційно-комунікаційної платформи (ЄІКП), яка повинна забезпечити перехід на якісно новий рівень функціонування системи загальнодержавного управління із застосуванням

останніх досягнень та інноваційних розробок у сфері інформатизації на основі ефективної інформаційної взаємодії органів державної влади, громадян і підприємств та забезпечення доступності адміністративних послуг.

ЄІКП розуміється як цілісна, розподілена, нормована, сервіс-орієнтована інформаційно-комунікаційна система взаємодії на національному рівні. Зважаючи на значну кількість та різноманітність інформаційних систем, які повинні взаємодіяти на основі ЄІКП, концептуальними принципами її побудови повинні стати:

- субсидіарність – принцип делегування на нижній рівень повноважень на формування сервісу, який забезпечує потрібну якість та відсутність втручання в існуючі АІАС органів державної влади для забезпечення сумісності з ЄІКП без потреби їх модернізації;

- адаптивність – властивість ЄІКП змінюватися для збереження свого функціонального призначення та показників у заданих межах зі зміною параметрів предметної області;

- технологічна нейтральність – принцип незалежності архітектури ЄІКП від конкретних реалізацій і технічних рішень АІАС органів влади, що забезпечує максимальну інтероперабельність як за спектром рішень, так і в часі при зміні версій програмного забезпечення та появі нових технологій за рахунок використання відкритих міжнародних і промислових стандартів та відкритості специфікацій;

- масштабованість – легкість підключення до ЄІКП додаткових, розташованих у просторі користувачів та ресурсів, простота в управлінні для забезпечення функціонування без втрати продуктивності;

- безпека послуг – забезпечується шляхом створення комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) з підтверженою відповідністю;

- захист персональних даних – комплекс заходів технічного й організаційного характеру, спрямованих на захист відомостей, що дозволяють ідентифікувати фізичну особу;

- сервіс-орієнтованість.

Виходячи з цього, розроблення та впровадження ЄІКП і взаємодія різноманітних інформаційних систем на її основі будуть забезпечувати вирішення таких завдань:

- інтеграцію інформаційних ресурсів державних органів, установ та організації у єдину інформаційну систему «Е-уряду»:

- консолідацію використання інформації, що зберігається в різних державних та галузевих реєстрах, базах даних і системах для використання в різних АІАС;

- підвищення ступеня розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури системи державної влади і забезпечення функціонування єдиного електронного документообігу;

- надання громадянам та бізнесу адміністративних послуг, що базуються на принципі «єдиного вікна»;

- взаємодію державних органів під час роботи з фізичними та юридичними особами на єдиній, достовірній несуперечливій інформаційній основі;

- забезпечення захисту інформації, що належить державі, та захист персональних даних;

- створення передумов для забезпечення якісного функціонування системи державного управління;

- зниження витрат на обслуговування, підтримку, модернізацію та адміністрування інформаційних систем органів державної влади.

Для вирішення окреслених завдань у загальному випадку ЄІКП повинна забезпечувати підтримку:

- єдиної інфраструктури державних класифікаторів та реєстрів;

- програмних інтерфейсів забезпечення сумісності інформації;

- транспортної системи як захищеної системи обміну повідомленнями та управління;

- каталогу державних сервісів та нормативно-правової бази їх надання;

- системи безпеки та захисту персональних даних;

- захищеного репозиторію технічних і програмних рішень ЄІКП;

- порталів електронних форм та надання адміністративних послуг;
- захищеної поштової системи державних органів;
- захищених шлюзів оплати послуг;
- системи тестування (акредитації) компонент;
- низки необхідних додаткових сервісів (білінгову систему, системи електронного документообігу тощо).

У цілому створення ЄІКП сприятиме підвищенню рівня відкритості та прозорості діяльності державних органів, активізації участі громадян в управлінні державою та поліпшенні умов праці та життя; забезпеченню запровадження нормативно-правових засад розвитку інформаційного суспільства в Україні за кращими зразками міжнародного досвіду.

Проведений аналіз аналогічних проектів різних держав свідчать про те, що створення ЄІКП є необхідним для розвитку інформаційного суспільства в Україні та досягнення відповідних показників інформатизації системи державного управління, що контролюються міжнародними організаціями та публікуються у відповідних рейтингах держав. Так, за даними звіту «Commission staff working document. Digital Agenda Scoreboard 2012 - Brussels, 18.6.2012, SWD(2012) 180 final» використання електронного уряду громадянами ЄС становить близько 40 %, а бізнесовими структурами – понад 80 %.

Для забезпечення реалізації зазначених принципів і завдань необхідна розроблення комплексу потужних програмно-технічних засобів та забезпечення вирішення питань транспортування інформації та її захисту. На сьогодні подібної інфраструктури в масштабах країни ще не створено. Однак її окремі елементи вже реалізовано різними державними установами та підприємницькими структурами. Тому за доцільне вбачається, щоб організаційно-технічна інфраструктура платформи відповідала і була б узгодженою з архітектурою та топологією побудови цих елементів як базових.

Виходячи із загальнодержавних масштабів реалізації, у цілому передбачається, що організаційно-технічна інфраструктура ЄІКП повинна забезпечуватися комплексом міжвідомчих інформаційно-технологічних центрів (МІТЦ), що складається з таких рівнів:

- головний (центральний) МІТЦ з комутаційним центром;
- регіональні МІТЦ.

У міру розгортання інфраструктури ЄІКП додатково може розглядатися питання створення окремих обласних та міських МІТЦ. Як платформи для розгортання МІТЦ можуть використовуватися як заново побудовані центри оброблення даних (ЦОД), так й вже існуючі ЦОД державних установ або комерційних структур.

Крім того, необхідно створити захищену систему обміну повідомленнями та управління, яка складається з телекомунікаційної частини (транспортна мережа), засобів управління, оброблення та захисту інформації (автентифікація користувачів та обладнання, шифрування та цифровий підпис документів, захист від мережевих атак тощо) та інших необхідних складових. Телекомунікаційна інфраструктура ЄІКП повинна забезпечувати надійний зв'язок між МІТЦ, органами державної влади та населенням (користувачами). Модель мережевої інфраструктури ЄІКП пропонується побудувати як поєднання існуючої Національної системи конфіденційного зв'язку (НСКЗ), яка буде застосовуватися як підсистема ЄІКП й використовуватися для обміну інформацією з обмеженим доступом (ІзОД) між органами влади, та Національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет для взаємодії з громадянами та бізнесом або там, де немає поширення НСКЗ. Для інфраструктури ЄІКП основним засобом організації ліній зв'язку вважається доцільним використання оптоволоконних ліній, які вже побудовані на рівні НСКЗ та інших операторів телекомунікацій. Крім того, для забезпечення доступу користувачів (населення) до комунікаційної мережі та сервісів ЄІКП пропонується орієнтація на використання засобів ширококутового доступу (ШСД) за допомогою інтелектуальних термінальних приладів абонентів.

ЄІКП буде загальною платформою взаємодії всіх інформаційних систем органів влади, тому важливим є визначення єдиного органу, який буде здійснювати управління її

інфраструктурою; забезпечувати попереднє тестування систем, які під'єднуються до ЄІКП (акредитацію); підтримування функціонування всіх компонент, довідників і транспортної мережі, а також інформаційно-аналітичних систем різноманітної складності та спрямування.

Загальна архітектура ЄІКП наведена на рис. 2, на якому відображено базові компоненти цієї архітектури.

На рівні регіональних (обласних, міських) МІТЦ платформа забезпечує інформаційну взаємодію між державними органами та установами регіонального рівня, зокрема при обробленні документів за запитами, звітних та аналітичних даних тощо. Регіональний МІТЦ забезпечує взаємодію інформаційних систем (таких, як внутрішня СЕДО, внутрішні БД для спеціалізованих даних, спеціалізовані інформаційно-аналітичні підсистеми тощо) державних органів, які функціонують незалежно та самостійно. При цьому АІАС повинні підтримувати формати і протоколи обміну даними та документами відповідно до вимог, встановлених для функціонування сервісів та послуг ЄІКП. Регіональний МІТЦ може забезпечити хостинг для інформаційних ресурсів регіональних органів влади та місцевого самоврядування, підтримування необхідного рівня резервування для забезпечення надійного функціонування під'єднаних систем, а також архівну службу зберігання (резервування) електронних документів.

Модель інформаційної безпеки ЄІКП передбачає, що ІзОД, яка обробляється в ЄІКП, повинна зберігати конфіденційність, цілісність та доступність. Це забезпечується шляхом захисту від несанкціонованого доступу та несанкціонованих дій, які можуть призвести до її витоку, модифікації чи знищення, а також шляхом захисту від витоку технічними каналами. Комплексна система захисту інформації (КСЗІ) призначена для реалізації заданої політики безпеки інформації і реалізується шляхом застосування: організаційно-правових заходів, інженерно-технічних заходів та використання апаратних, програмно-апаратних та програмних засобів захисту інформації.

КСЗІ для ЄІКП буде створюватися з використанням різних типів засобів захисту інформації, зокрема сучасних криптографічних програмних та програмно-апаратних засобів високого рівня безпеки, передбачених Системою безпеки та захисту персональних даних ЄІКП. Вона буде забезпечувати необхідний рівень надійності за напрямками забезпечення конфіденційності, контрольованого доступу, достовірності, автентичності та юридичної значущості електронних документів. Комплексне рішення забезпечить надійний високорівневий захист ЄІКП від спроб стороннього втручання.

Для ЄІКП повинен застосовуватися акредитований центр сертифікації відкритих ключів (АЦСК), який повинен стати базою створення відносин довіри між усіма користувачами та організаціями, які використовують ЄІКП. АЦСК, разом із програмними та програмно-апаратними засобами захисту інформації, що виконують функції накладання/перевірки цифрових підписів, шифрування/розшифрування та забезпечують підтримання вимог протоколів обробки запитів при наданні послуг ЕЦП та інших вимог законодавства, є складовою комплексної системи захисту інформації ЄІКП.

АЦСК повинен підтримувати як національні криптографічні алгоритми, так і міжнародні для забезпечення підтримання взаємодії з ОДВ та будь-якими зовнішніми користувачами, національною банківською та аналогічними системи електронного урядування інших держав. АЦСК повинен підтримувати випуск сертифікатів відкритих ключів для автентифікації посадових осіб ОДВ, юридичних осіб, фізичних осіб, використання ЕЦП для автентифікації обладнання та програмного забезпечення, що застосовується в ЄІКП та за необхідності в АІАС.

Усі технічні засоби ЄІКП повинні мати резервування, що забезпечить надійність функціонування як системи в цілому, так і її складових. Так, кожний МІТЦ повинен бути обладнаний резервною системою електроживлення (2 вводи від незалежних підстанцій) та автономною міні-електростанцією. Для резервування центрального рівня МІТЦ передбачається створення основного та резервного центрів, які будуть ідентичні за обладнанням, програмним забезпеченням та додатковими технічними засобами («гаряче» резервування).

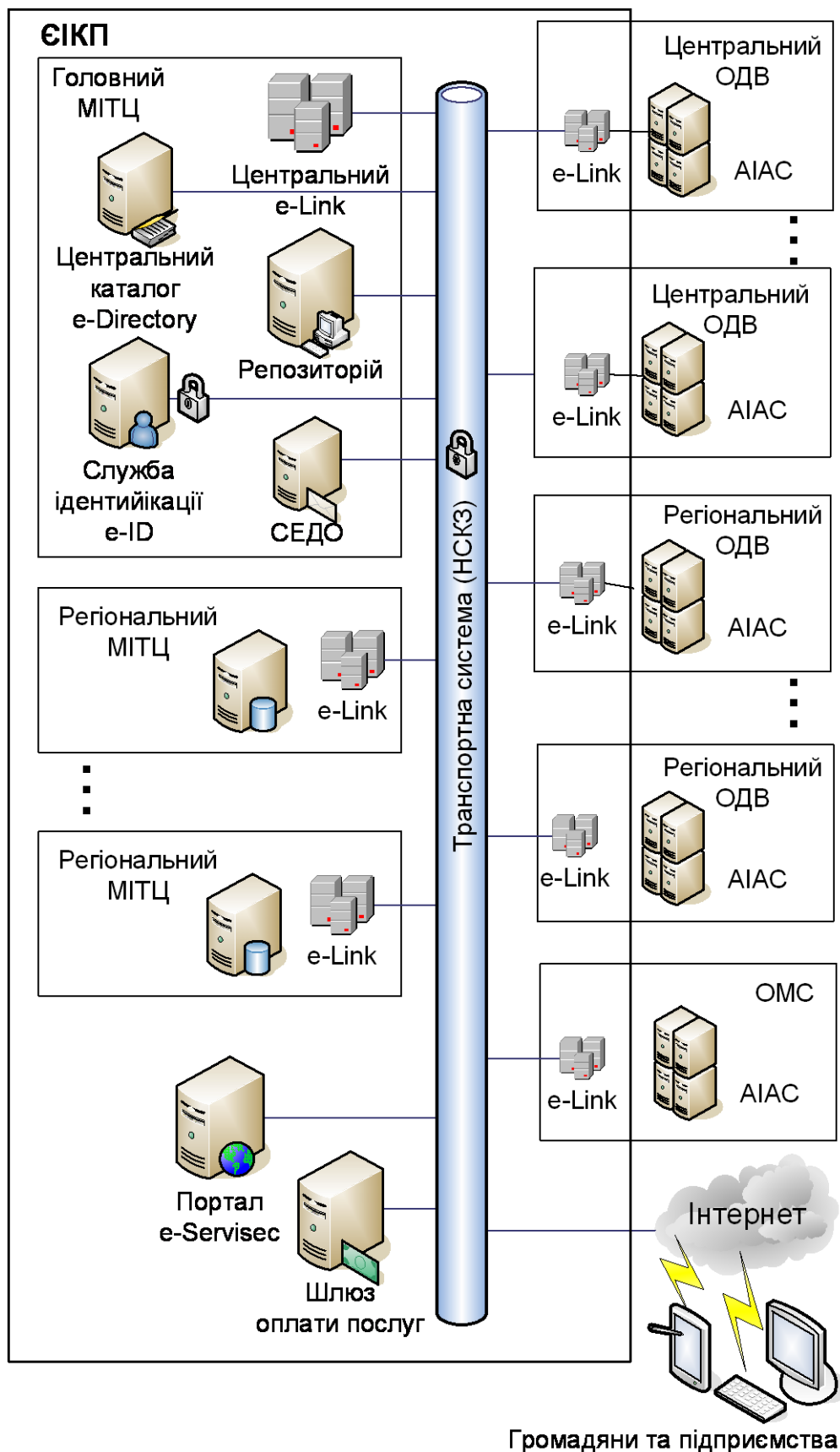


Рисунок 2 – Загальна архітектурна схема ЄІКП

Модель взаємодії суміжних систем на базі ЄІКП ґрунтується на міжнародному стандарті ДСТУ ISO/IEC 14662:2008 «Інформаційні технології. Еталонна модель відкритого електронного обміну даними Інформаційні технології» (Open-EDI RM). Це дозволяє після узгодження бізнес-

сценарію за стандартом електронного обміну даними (EDI) виключити необхідність попередньої угоди між сторонами взаємодії на базі ЄІКП, за винятком необхідності впровадження нових EDI-операцій. Прийняття еталонної моделі електронного обміну даними дозволяє організаціям швидко й економічно ефективно створити відносини між собою шляхом приєднання до вимог користування послугами.

ЄІКП повинна функціонувати в цілодобовому режимі (24 х 7 х 365), при цьому використовуються режими доступу як он-лайн (on-line)/синхронний, так і оф-лайн (off-line)/асинхронний. Виконання сервісами ЄІКП запитів на послуги залежить від режиму доступу. Відображення результатів виконання запитів відбувається засобами ІС, що виконала запит чи до якої було спрямовано виконаний запит.

У підсумку необхідно зазначити, що в процесі створення ЄІКП необхідно розробити нормативно-правові документи, які регламентують уведення процедур роботи з ЄІКП у ділові процеси органів державної влади України, а також необхідно підготувати низку змін до чинних нормативно-правових актів. Передусім повинні розглядатися нормативні акти, що регулюють взаємовідносини у сфері обміну інформацією між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Також для реалізації проекту ЄІКП необхідне розроблення й затвердження значної кількості регламентів, процедур, політик, технічних специфікацій тощо.

Створення всіх основних об'єктів ЄІКП центрального та регіональних рівнів із визначеними центрами обласного та міського рівнів дозволить за попередніми розрахунками покрити потреби забезпечення ефективної взаємодії практично всіх державних органів, більшості бізнес-структур та населення, які зможуть користуватися державними послугами в електронному вигляді за допомогою мережі Інтернет. Подальший розвиток інфраструктури ЄІКП як стадія розвитку та модернізації буде спрямований на збільшення кількості послуг, підвищення їх якості та забезпечення можливості користування послугами в електронному вигляді в усіх куточках України.

5.4. Електронна демократія – вплив на владу для запобігання корупційним проявам

Сутність електронної участі громадян в урядуванні

Активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему суспільно-політичних відносин розширює можливості громадян щодо їх громадської участі, створює умови для формування якісно нового рівня активності та участі громадян, які користуються сучасними інформаційними технологіями не лише в особистих цілях, а й з метою суспільно-політичної участі на всіх рівнях публічного управління [29].

Електронна участь громадян в управлінні, що у більш широкому сенсі називається електронною демократією, – це комплекс інструментів, в яких персональні комп'ютери, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку й захисту основних демократичних цінностей, таких як поширення інформації та комунікація, участь громадян у процесах прийняття рішень (шляхом нарад та голосувань), об'єднання інтересів громадян. Можливості Інтернету та його інформаційної структури в цій галузі практично не вичерпні, починаючи від електронних консультацій із населенням і закінчуючи участю громадян в електронних політичних форумах, електронних виборах тощо.

У практичному сенсі електронна участь громадян в урядуванні має декілька основних етапів і передбачає:

1. Електронне включення:

- електронне консультування – органи влади через Інтернет звертаються до громадян з метою отримання їхньої думки щодо вироблення відповідної політики чи обговорення рішень;
- електронна участь – активна участь громадян на основі підтримки зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі прийняття рішень та вироблення політики.

2. Електронне партнерство – поглиблений етап взаємодії громадян із владою, де відповідальність за прийняття рішень покладається на обидві сторони, передбачає внесок кожного у розвиток громадянського суспільства.

Стан розвитку електронної демократії

Під час та після подій кінця 2013 – початку 2014 року в Україні відбулися сплеск громадської активності та формування попиту на нові механізми і форми здійснення демократичного контролю за діяльністю органів влади та інноваційні інструменти впливу на них.

З'явилася велика кількість он-лайн – проектів, метою яких є сприяння самоорганізації однодумців, об'єднання зусиль з вирішення злободенних проблем життя сучасного українського суспільства, ініціювання питань для розгляду, підготовка, обговорення та подання пропозицій до змісту рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Представники громадського сектору активно використовують для цього у своїй діяльності не лише створення власних ресурсів, але й соціальні мережі Facebook, Twitter, В Контакті та інші. У межах громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» створена спеціальна група, що займається розробленням нових підходів до розбудови електронної демократії в Україні.

Найвні інструменти електронної співпраці органів влади з громадянами, громадськими ініціативами та бізнесом залишаються швидше декларативними та імітаційними, аніж такими, що стимулюють громадську участь у процесах формування та реалізації державної політики. Насамперед це стосується реалізації створеного у 2012 році Єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (<http://z.gov.ua>). Він створювався для швидкої обробки звернень та формування відповідей в електронній формі, забезпечення оперативного контролю з боку громадян за розглядом їх звернень, ведення органами державної влади та місцевого самоврядування статистичного обліку звернень та контролю за вирішенням порушених у них питань. Однак навіть 2 роки по тому цей портал усе ще працює у режимі дослідної експлуатації. Триває реєстрація органів державної влади в системі, проводяться роботи зі створення комплексної системи захисту інформації та розроблення нормативно-правових актів щодо затвердження Положення та Регламенту роботи з єдиним інформаційним веб-ресурсом звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Іншим інструментом проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій із громадськістю стало створення урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада». Цей інструмент створено для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій із громадськістю, але і цьому веб-ресурсу не вдалося стати майданчиком інтенсивного та продуктивного діалогу між Урядом України, представниками бізнесу та громадських організацій, окремими громадянами України.

На цьому фоні в Україні поступово формуються та розвиваються успішні проекти з електронної демократії, ініційовані громадськістю. Наприклад, проект Фонду Східна Європа «Відкрите місто» спрямований на забезпечення ефективної електронної взаємодії місцевої влади, громади та бізнесу при вирішенні актуальних проблем громади, який впроваджений уже в 15 містах України.

Таким чином, в українському суспільстві вже формується запит на електронні форми участі. За результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у вересні 2014 року, 24 % респондентів заявили про те, що вони хотіли б мати можливість впливати через інтернет-петиції на обов'язковість розгляду того чи іншого питання відповідними органами влади та вносити свої пропозиції до проектів рішень органів влади. Ще 19 % висловили свою зацікавленість у тому, щоб брати участь у консультаціях, які організують органи влади на своїх веб-сторінках, з питань місцевої регіональної та державної політики, а 11 % готові приділяти цьому щомісячно декілька годин свого часу. Приблизно 3 % користувачів Інтернету в Україні виражають свою зацікавленість в обговоренні: проектів/звітів щодо виконання державного та місцевих бюджетів, проектів/звітів щодо виконання державних

та регіональних цільових програм, прогнозу/аналізу регуляторного впливу, проектів нормативно-правових актів.

Головні проблеми електронної участі громадян в урядуванні

Загальний низький рівень дієвості існуючих інструментів громадської участі у формуванні та реалізації державної політики пояснюється глибинними проблемами організації діяльності органів влади, вимог до роботи та наявної компетенції державних службовців.

1. *Ідентифікація громадян.* Одним з основних питань, яке потрібно вирішити для розвитку електронної участі громадян в управлінні, є проблема ідентифікації.

Для взаємодії громадян та органів влади громадяни повинні мати можливість ідентифікувати себе, причому ідентифікація повинна забезпечувати збереження персональних даних і давати можливість громадянам брати участь в обговореннях через Інтернет.

2. *Цифрова нерівність.* Різні соціальні групи протилежною мірою залучені до використання інформаційно-комунікаційних технологій – від повної інтеграції до повного відторгнення. Низький рівень комп'ютерної грамотності не сприяє залученню громадян до ефективного інтерактивного діалогу з органами влади.

3. *Формальний характер.* Інструменти електронної участі та отримані на їх основі результати (опитування, обговорення, голосування тощо) часто не беруться до уваги. Органи влади не завжди реагують на електронні пропозиції та зауваження громадян, оскільки на законодавчому рівні ці положення не закріплені.

4. Невизначеним залишається *статус електронного звернення та електронних петицій.*

Громадянин може висловити думку або залишити свій коментар із будь-якої проблеми на веб-сайті органу влади чи надіслати його на електронну скриньку, проте цей лист в електронній формі не вважається офіційним зверненням. Інформація, надіслана на адресу органу влади в електронній формі, може бути ним лише взятою до відома.

Електронна участь громадян в урядуванні відкриває можливості повноцінно сформулювати свої вимоги та пропозиції до державної політики тим людям, для яких у повсякденному житті існують істотні бар'єри для цього. Передусім це стосується громадян з інвалідністю, людей з особливими потребами. Інструменти електронної демократії можуть стати дієвими засобами їх соціальної реінтеграції. Подібні проблеми теж виникають у тих людей, які максимально витрачають час на повсякденний догляд за людьми з особливими потребами, та мешканців невеличких міст, сіл та селищ, які територіально віддалені від політико-адміністративних центрів.

Важливо забезпечити участь у формуванні усіх складових процесів розроблення та реалізації державної політики: ініціювання, розроблення, проведення експертиз, узгодження, планування та здійснення заходів щодо реалізації, моніторингу перебігу, оцінювання впливів і коригування та гарантувати доступність для усіх зацікавлених сторін. Можливість в електронний спосіб надавати свої альтернативні пропозиції повинна також надаватися громадянам та бізнесу з питань розвитку і реформування системи законодавства як на загальнонаціональному, так і на регіональному, місцевому рівнях. Реалізація таких підходів вимагатиме ґрунтовної реструктуризації та модернізації в бік більшої відкритості чинних процедур формування державної політики.

З метою розширення сфери інтересів, які необхідно враховувати при формуванні та реалізації державної політики, органам влади потрібно ширше послуговуватися соціальними мережами та новітніми он-лайн-інструментами співпраці (веб-технології 2.0). Зокрема, організувати та модерувати обговорення важливих питань державної політики громадянами, інститутами громадянського суспільства (громадськими групами, об'єднаннями, неурядовими організаціями та установами, засобами масової інформації тощо), представниками бізнесу в соціальних мережах. Необхідність забезпечення та врахування позицій якнайширшого кола зацікавлених сторін вимагатиме від органів влади як власної присутності в соціальних мережах, так і постійного відслідковування громадських інтересів у режимі часу, хоча б наближеного до реального.

Істотною перевагою електронних форм участі у процесі розроблення, реалізації та оцінювання державної політики є здешевлення демократичних процедур. Це стосується не лише фінансових витрат, а й витрат часу. Тому такі нові форми обговорення як відеоконференції, телемости, форуми та наступне голосування дозволяють значно знизити витрати, як матеріальні, так і часові на прийняття рішення.

Необхідно розвивати такі інструменти електронної демократії, як:

1. Збирання підписів та надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян. Органи влади повинні бути зобов'язані взяти до розгляду та надати вмотивовану відповідь на питання, що турбують людей, бізнес та інституції громадянського суспільства.

2. Звернення. Органи влади повинні забезпечити надання усіма зацікавленими сторонами електронних пропозицій до змісту державної політики, реагувати на наведені факти порушень та зловживань.

3. Консультації та анкетування – можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів та оцінювання діяльності органів влади та їхніх посадовців.

4. Е-голосування. Запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних, регіональних та місцевих виборів та референдумів.

Розроблення нових інструментів, процедур та сервісів у сфері електронної демократії доцільно здійснювати на основі досвіду впровадження відповідних пілотних та демонстраційних проектів. Саме із широким загалом активних громадян, інституцій громадянського суспільства будуть визначені пріоритетні сфери та шляхом їх залучення відбуватиметься пілотування таких проектів. І починати цей процес необхідно з ревізії та узагальнення численних громадських ініціатив у сфері електронної демократії з метою виявлення найбільш успішних та критично важливих, які необхідно підтримувати, розвивати та забезпечувати відповідною нормативно-правовою базою.

Розділ 6

Участь інститутів громадянського суспільства у реалізації антикорупційної політики

6.1. Громадський контроль

Однією з основних функцій громадянського суспільства, а також одним із ключових механізмів протидії корупції є громадський контроль. Ряд експертів саме громадський контроль називають «дійсною четвертою владою» [30].

За даними моніторингу, найбільш ефективними формами участі громадськості в протидії корупції респонденти вважають проведення суспільних розслідувань за фактами корупції, а також громадський контроль та моніторинг адміністративних практик у корупційно-ризикових сферах.

При цьому громадський контроль необхідно сприймати максимально широко. Він містить у собі різноманітні форми участі громадян у протидії корупції: громадську експертизу рішень органів влади, антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, оцінювання регулювального впливу, участь у контролі за витратами бюджетних коштів та за достовірністю декларацій держслужбовців тощо.

На жаль, найбільш ефективні заходи щодо боротьби з корупцією – посилення контролю над діяльністю чиновництва з боку суспільства та демократичних інститутів – в Україні практично не реалізовані [31]. Суспільство не наділене необхідними повноваженнями у цій сфері.

Певна робота у цьому напрямку, звичайно, проводиться. Представники громадськості вносяться до складу громадських рад із протидії корупції при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але вжитих заходів явно недостатньо. Так, передбачається вжити заходів із посилення громадського контролю над використанням бюджетних асигнувань держбюджету та місцевих бюджетів. Однак цей механізм здійснюється неефективно через те, що представники громадськості не мають можливості одержання всієї необхідної інформації про використання бюджетних коштів. Крім того, громадський контроль повинен здійснюватися не лише у сфері витрати фінансів.

Першим необхідним елементом громадського контролю повинен бути моніторинг рішень та дій органів державної та місцевої влад та їх посадових осіб. Прийнятий Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» став важливим кроком до створення основи для подібного моніторингу.

Не менш важливим елементом цивільного контролю є громадська експертиза рішень та дій органів державної та місцевої влад та їх посадових осіб. Але далеко не завжди правоохоронні органи проводять ретельне розслідування кожного сигналу про ознаки корупції: перевірка часом проводиться формально, склад злочину не виявляється. У такій ситуації знижується довіра громадян до того, що громадський контроль може бути ефективним, знижується цивільна активність через непевність у можливості досягти результату. Громадський контроль має декларативний характер.

У Національній стратегії з протидії корупції недостатньо розкриті методи та механізми реалізації цивільного контролю, без чого цей інститут не може повноцінно функціонувати.

Крім того, при формуванні механізмів антикорупційної взаємодії з інститутами громадянського суспільства зберігаються такі ризики:

- відмова у взаємодії із представниками громадськості через наявність охоронюваної таємниці (закритість значної кількості органів та організацій у сфері оборони, безпеки, атомної енергетики тощо);

- формалізований відбір тих осіб, які «допускаються» до участі у протидії корупції за різними ознаками, зокрема за критерієм лояльності до державних інститутів, окремих державних структур;

– формальна фіксація позиції представників громадськості з питань протидії корупції без реального врахування їх думки, без проведення розслідувань за виявленими корупційними правопорушеннями;

– відсутність необхідності інформування про вжиті заходи за тими фактами, які були виявлені представниками інститутів громадянського суспільства;

– недостатня компетентність окремих представників інститутів громадянського суспільства, зокрема уповноважених представляти позицію з питань застосування антикорупційних заходів.

Представництво громадськості у складі державних (обласних та місцевих) рад з протидії корупції, участь громадськості у моніторингу антикорупційних заходів на сьогоднішній день не є достатніми для ефективної боротьби з корупцією.

Необхідно наголосити, що й до цього часу мають місце окремі випадки формального підходу до виконання указів Президента України про формування складів громадських рад при міністерствах на основі пропозицій громадян, громадських об'єднань та організацій: право вибору найбільш «зручних» з усього спектру громадських організацій однаково залишається за керівництвом відомства.

У цілому відкритість органів влади та їх доступність для громадян підвищилися після прийняття відповідного законодавства.

Сам факт появи громадських рад свідчить про прагнення змінити ситуацію на краще. Однак ефективність роботи громадських рад обмежується тим, що самим радам не надається ніяких гарантій незалежності від урядових структур.

Відсутні спеціальні механізми громадського контролю за діяльністю судів, правоохоронних органів. У результаті судова та правоохоронна системи перетворюються у замкнену корпорацію, негативно налаштовану щодо громадського контролю, а критика з боку представників громадськості найчастіше сприймається як спроба дискредитувати владу.

Головне, на що звертає увагу громадськість, – це кадрова політика у тому чи іншому органі влади.

У суб'єктах органів державної влади розуміють необхідність подальшої спільної роботи громадськості та органів державної влади за багатьма напрямками, зокрема й щодо подальшого оцінювання доходів та видатків державних службовців.

Як рекомендації правоохоронним органам з протидії корупції можна запропонувати ряд заходів:

– продовжити ділову співпрацю, обмін інформацією із судовими та правоохоронними, контрольно-наглядовими органами, суб'єктами підприємницької діяльності, представниками громадськості з метою одержання даних про можливі корупційні прояви, передусім пов'язані із розкраданням бюджетних коштів, із незаконним розпорядженням державною власністю, порушенням прав підприємців;

– посилити нагляд за виконанням законодавства органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органами дізнання та досудового слідства при порушенні, розслідуванні та припиненні кримінальних справ за злочини корупційного характеру;

– посилити нагляд за виконанням законодавства, що регулює використання державного майна та розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, за виконанням керівниками державних органів законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі;

– вжити заходів із підвищення ефективності антикорупційної експертизи нормативно-правових актів з метою усунення корупційних факторів, залучаючи до роботи професіоналів – ветеранів державної служби, ветеранів правоохоронних органів, які мають багатий життєвий досвід оперативно-розшукової та слідчої роботи, зберегли цивільну позицію та готовність служити інтересам забезпечення національної безпеки України.

6.2. Інформаційна прозорість – необхідна складова громадського контролю

Для здійснення ефективного громадського контролю необхідні насамперед достовірна і повна інформація про діяльність органів влади та посадових осіб, повна прозорість та відкритість для громадян їх рішень і дій.

Ухвалений Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що органи влади повинні забезпечити доступ громадян до інформації про їх діяльність через оприлюднення у ЗМІ, Інтернеті, за запитом, у приміщеннях, займаних цими органами, через бібліотечні та архівні фонди. Також визначена форма надання інформації, порядок надання, права користувачів, відповідальність за порушення права на доступ. Прийняття цього Закону, безумовно, позитивний крок, але тепер необхідно забезпечити ефективне правозастосування.

На порядку денному постала необхідність створення всеосяжного й точного законодавства про доступ населення до публічної інформації та вжиття адекватних заходів для здійснення зазначеного законодавства у державному управлінні, зокрема належного нагляду за його здійсненням.

Поки ж практика застосування нового законодавства – не найкраща. Так, наприклад, прохання ЗМІ про надання їм у рамках цього законодавства будь-яких документів відхиляється через те, що документи «не є інформацією». І суди, на жаль, стають на бік чиновників. Тобто виходить, що посадові особи мають право відмовитися оприлюднити відкриті документи, приховуючи від платників податків сірі і чорні схеми розподілу бюджетних грошей та державних земель. І будь-яких правових засобів здійснення громадського контролю в цій сфері немає.

Статті закону, що встановлюють відповідальність посадових осіб за ненадання інформації, мають декларативний характер, оскільки не забезпечують неминучості покарання. Також на практиці часто трапляються випадки, коли з метою формального виконання вимог законодавства, що зобов'язують посадових осіб надавати інформацію та відповідати на звернення громадян, чиновники направляють «відписки», що не містять відповіді по суті.

Несумлінні чиновники розуміють, що при приховуванні інформації, наданні її у неповному та відредагованому вигляді, надання неякісної інформації або надання інформації у неповному обсязі істотно знижує можливість здійснення цивільного контролю. Тому, незважаючи на можливу відповідальність, і відбуваються постійне приховування інформації, перешкоджання її оприлюдненню перед громадськістю та її об'єднаннями у зручній для користувачів формі й у повному обсязі.

6.3. Незалежний моніторинг і дослідження у сфері корупції

Однією з причин низької ефективності боротьби з корупцією є відсутність в Україні комплексної системи антикорупційного моніторингу.

Антикорупційний моніторинг покликаний вирішити два взаємозалежні завдання: надати об'єктивне уявлення щодо ефективності реалізованих антикорупційних заходів та одержати об'єктивну оцінку стану, форм та видів корупційних проявів у певних сферах державного та приватного секторів. У той самий час моніторинг, як засіб з протидії корупції, сам підлягає оцінюванню з точки зору ефективності його організації та проведення.

На сьогодні на державному рівні достатньо регламентований лише моніторинг застосування нормативно-правових актів з метою виявлення у них корупційних факторів.

Ефективність правозастосовної практики у сфері боротьби з корупцією не відповідає ухваленим останніми роками органами законодавчої та виконавчої влади рішенням, що спираються на міжнародно-правові інструменти, апробовані та проявили себе як високоефективні у багатьох країнах.

Унаслідок цього:

– протидія корупції ведеться без підкріплення результатами науково обґрунтованих досліджень;

– точність, об'єктивність і достовірність вихідних даних, на яких ґрунтуються висновки про стан корупції в Україні та ухвалюються рішення про заходи, спрямовані на протидію цьому явищу, викликають сумнів у громадян та експертів.

Серйозний розрив між прийнятими останнім часом адекватними законодавчими заходами у сфері протидії корупції та правозастосовною практикою пояснюється, зокрема відсутністю діючої системи моніторингу.

З метою підвищення ефективності організації та проведення в Україні антикорупційного моніторингу експертами рекомендується враховувати такі вимоги:

– антикорупційний моніторинг повинен охоплювати різні напрямки діяльності державних та суспільних інститутів з питань протидії корупції;

– антикорупційний моніторинг може здійснюватися державними органами, а також представниками громадянського суспільства (незалежний антикорупційний моніторинг) у різних сферах державного та суспільного життя;

– антикорупційний моніторинг не повинен обмежуватися моніторингом застосування законодавства про протидію корупції, а охоплювати інші види нормативних приписів, виконання яких здатне вплинути на зниження корупційних ризиків.

6.4. Роль ЗМІ, Інтернету та блогосфери

За сучасного рівня розвитку інформаційних технологій роль ЗМІ, Інтернету та блогосфери стає ключовою у суспільній протидії корупції.

Однак у Національній стратегії протидії корупції засоби масової інформації не визначені як найважливіший інститут протидії корупції. Останніми роками електронна та друкована преса перестали впливати на ситуацію в органах влади, публікації журналістів ігноруються, при порушенні чинних законів влада не вживає заходів за критичними статтями, робиться вигляд, що цієї критики не існує, її можна ігнорувати.

За таких умов зростає роль Інтернету та блогосфери – при істотному зростанні рівня суспільного невдоволення корупцією це може породжувати серйозні соціальні ризики. Позитивна роль Інтернету та блогосфери виражається, безумовно, у тому, що з'являється можливість залучати до широкого суспільного обговорення цієї актуальної проблеми велику кількість людей. Інтернет служить сьогодні й органам влади інструментом проведення антикорупційної політики.

Створюваний портал державних послуг дозволить лише частково вирішувати антикорупційні завдання у сфері одержання державних послуг громадянами та підприємцями (ця сфера належить до сфер держуправління з високими корупційними ризиками). На регіональному рівні також створюються інтернет-ресурси антикорупційної спрямованості.

Для радикального підвищення ефективності боротьби з корупцією принциповим фактором є незалежність ЗМІ від органів влади та законодавче закріплення обов'язковості реагування органів влади та правоохоронних органів на антикорупційні публікації. А сьогодні в Україні майже 80 % регіональних засобів масової інформації належить або фінансується державою через бюджет.

ЗМІ, у свою чергу, як один із головних інститутів громадянського суспільства повинні мати на меті не лише інформування про діяльність державних органів та її контролювання, а й також включати у свою діяльність антикорупційну пропаганду.

6.5. Громадські ініціативи у сфері боротьби з корупцією

У цей час участь суспільства в боротьбі з корупцією не можна визнати цілісним та активним. Багато в чому це пов'язано з інституціональними перекосами у взаємодії влади та суспільства.

Дослідники відзначають, що спілкування влади та представників громадянського суспільства є ускладненим: у разі, якщо окремі рішення влади суперечать суспільним

інтересам, навіть цілеспрямовані та організовані зусилля представників громадянського суспільства не гарантують скасування такого рішення [32].

Нечисленність успіхів у досягненні суспільно значущих результатів, у свою чергу, знижує суспільну підтримку ініціатив громадянського суспільства.

Кількість організацій, що цілеспрямовано займаються боротьбою з корупцією, досить велике. Серед цих організацій є й некомерційні організації, зокрема – правозахисні, фонди, дослідні центри, інтернет-проекти.

Багато суспільних організацій проводять регулярну роботу з моніторингу у сфері корупції. Правозахисні організації займаються усуненням порушень прав громадян, в основу яких часто покладені корупційні прояви.

Значна робота із суспільної, зокрема антикорупційної, експертизи нормативно-правових актів проводиться найбільшим об'єднанням підприємців у країні – Торгівельно-промисловою палатою України.

Інтернет-ресурси «Антикорупційний портал», «Центр протидії корупції», «Центр політико-правових реформ» об'єднують людей для спільного впливу на владу з найбільш важливих суспільних та соціальних проблем. Роль таких масових проектів не можна недооцінювати. Саме за допомогою їх діяльності відбувається правове виховання, підвищується нетерпимість до корупції.

Розділ 7

Громадська експертиза як фактор прозорості діяльності органів влади та дієвий механізм протидії корупції

Сучасна світова практика державного управління підтверджує важливість зворотного зв'язку у процесі вироблення та здійснення суспільної політики. Глибокий аналіз ходу впровадження суспільної політики, а також дослідження причин відхилення від запланованого здатні забезпечити оцінювання. Різновидом останнього є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, інституалізація якої відбувається у вітчизняній практиці державного управління після ухвалення відповідної Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [33]. Маючи відповідну нормативно-правову базу, на жаль, така експертиза поки що залишається без належного наукового та методологічного забезпечення.

На сьогодні українським законодавством запроваджено різні види експертизи, об'єктами яких є, зокрема, діяльність органів державної влади або організацій, установ, уповноважених діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи адміністративні послуги.

Необхідно відзначити, що процедура громадської експертизи фактично дає можливість інститутам громадянського суспільства стати учасниками формування державної політики у різних сферах та бути громадськими контролерами її реалізації. По суті, Постанова № 976 запроваджує один із правових механізмів реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, це передбачено ст. 38 Конституції України.

Процедура громадської експертизи дозволяє ІГС провести оцінювання ефективності діяльності певного органу виконавчої влади або певної посадової особи, ефективності виконання певної державної програми, законності витрачання бюджетних коштів, якості надання адміністративних послуг чи додержання законодавства тощо.

Громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення ІГС оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовку відповідних пропозицій для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування. Ця експертиза дозволяє ІГС:

- отримати доступ до інформації та процесу ухвалення рішень;
- мати вплив на державну політику та дії чиновників;
- вимагати обов'язковості реакції влади на пропозиції громадськості;
- підвищувати авторитет серед влади та громадськості;
- підвищувати фаховий рівень власної організації;
- стати інструментом реального залучення громадян до формування державної політики;
- проводити безкоштовні експертизи з найбільш гострих проблем;
- виконувати незалежне оцінювання ефективності роботи органу влади;
- визначати чи корегувати пріоритети власної діяльності;
- розробляти комплекс рекомендацій, спрямованих на вирішення поставленої проблеми.

Під час проведення громадської експертизи здійснюється передусім оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Водночас вважається, що така експертиза може бути спрямована і на оцінювання ефективності прийняття і виконання рішень органами влади.

Хоча оцінювання в цілому є відмінним від аудиту чи інспекції, проте в зазначеному контексті воно переважно має ознаки саме аудиту діяльності органів влади.

Аудит діяльності можна визначити як сукупність неупереджених аналітичних прийомів (дій) щодо визначення ефективності та результативності політики, яка впроваджується, з огляду на додержання принципу економного витрачання державних ресурсів. Інакше кажучи, це дослідження того, чи організація «робить те, що потрібно», і робить це «у правильний та найдешевший спосіб».

Іншим важливим питанням є можливість визначення ефективності прийняття та виконання органом влади рішень. Під «ефективністю» розуміється передусім співвідношення одержаних результатів та використаних для їх отримання ресурсів. Якщо вигоди від втілення конкретного рішення перевищують витрачені при цьому ресурси, то можна говорити про ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення тощо). Скажімо, якщо внаслідок витрат із державного бюджету на підтримку дитячих будинків сімейного типу одержано колосальний соціальний ефект (зменшення кількості дітей без батьківського піклування, соціальна адаптація дітей-сиріт і т. ін.), то можемо говорити про ефективність такого урядового рішення. У будь-якому разі при вимірюванні ефективності розробляють та застосовують систему критеріїв.

Зараз органи виконавчої влади зобов'язані розглядати висновки громадської експертизи за участі авторів та враховувати результати експертизи у своїй діяльності.

Відповідно до п. 6 вищезазначеного Порядку *«пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (далі - експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності»*.

Також варто зазначити, що громадська експертиза є дуже корисним і потрібним ресурсом для самих органів виконавчої влади. Адже вони безкоштовно отримують зовнішній аудит своєї діяльності та цінні рекомендації щодо очікувань соціальних груп, пріоритетів політики, бажаних заходів для її реалізації тощо. Органи влади одержують додатковий консультативний ресурс, а також волонтерів в особі ІГС.

Усе це потенційно повинне сприяти покращанню якості управлінських рішень, виробленню політики, зорієнтованої на потреби громадян, ефективному використанню державних ресурсів та громадської підтримки урядової політики. Саме тому механізм громадської експертизи є обов'язковим елементом правової, демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством. Фактично ця експертиза забезпечує підвищення рівня прозорості роботи органів влади та є дійовим механізмом запобігання проявам корупції.

Автори пропонують розглядати громадську експертизу як механізм залучення широкої громадськості до оцінювання державної політики та її покращання. Не варто порівнювати висновки громадської експертизи з висновками судово-медичної експертизи або висновками органів контролю.

Громадська експертиза в жодному разі не повинна використовуватися з недоброчесною метою, наприклад, для політичного тиску, зведення рахунків, навмисного погіршення репутації тощо.

Доброчесні та професійні ІГС не можуть самі подібним чином використовувати громадську експертизу та не повинні дозволяти робити це іншим ІГС, які найімовірніше створені політиками для політичних переслідувань опонентів. Запобігти цьому може публічне підписання та додержання етичної хартії (або меморандуму) громадських організацій щодо проведення громадської експертизи.

Для проведення експертизи будуть потрібні спеціальні фахові знання, однак може бути достатньо загального рівня знань пересічної людини. Наприклад, аби перевірити, чи оприлюднюють органи виконавчої влади річні порядки консультацій з громадськістю (відповідно до Постанови КМУ № 10 від 06.10.2010 року «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики») на своїх офіційних сайтах, немає потреби в спеціальних знаннях.

Тому ІГС, що планує здійснювати громадську експертизу, повинен чітко розуміти предмет та складність управлінських процесів, які він бажає перевіряти, залучати відповідних фахівців і визначати потрібні для цього наукові методи дослідження.

Підбиваючи підсумок, зазначимо таке. Беручи до уваги сутність громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, можемо говорити, що вона є своєрідною формою громадського аудиту реалізації державної політики, оскільки передбачає дослідження того,

наскільки реалізація рішення органом виконавчої влади дала можливість досягти максимального результату щодо вирішення суспільно значущої проблеми при тих ресурсах, які для цього були використані. Також необхідно відзначити, що громадська експертиза сприяє відкритості та прозорості функціонування органів влади, тим самим сприяючи боротьбі із корупцією.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В Україні в цілому сформована нормативна база антикорупційних заходів; ратифіковані основні міжнародні угоди (хоча й не повністю, із застереженнями), прийнята значна кількість законів та підзаконних актів.

Закріплені у прийнятих нормативних актах антикорупційні заходи більшістю експертів та дослідників корупції у нашій державі оцінюються як необхідні. Але результати реалізації свідчать про те, що заходи не відповідають рівню корупції в країні, її глибині та масштабам, а також інституціональним особливостям України. У цілому комплекс реалізованих антикорупційних заходів не вирішує завдання протидії корупції через їх неадекватність масштабам та формам прояву корупції в країні, а також відсутності ключових заходів, спрямованих проти умов, що породжують корупцію.

Успішна антикорупційна політика неможлива й без фундаментальних зрушень у суспільній, груповій та індивідуальній свідомості, без серйозних позитивних корекцій у правилах поведінки не лише таких цільових груп, як державні службовці, але й самих громадян.

Роль громадянського суспільства повинна полягати у виявленні негативних тенденцій під час реалізації антикорупційних заходів та напряму сигналів влади, які повинні негайно розслідуватися. Зараз же участь громадянського суспільства у формуванні антикорупційної політики й контролі над її реалізацією недостатня.

На тлі проробленої останніми роками роботи із прийняття законодавства, спрямованого на протидію корупції, виділяється ряд ключових рекомендацій, відсутність реалізації яких приводить до неефективності всієї проведеної роботи й непослідовності в нормативно-правовому регулюванні антикорупційної політики.

1. Формування критеріїв і показників ефективності реалізації антикорупційних заходів

Необхідним є розроблення критеріїв ефективності реалізації антикорупційних заходів, зокрема таких:

1) критерії ефективності необхідно диференціювати залежно від виду напряму протидії корупції – профілактика корупції, боротьба з корупцією, ліквідація наслідків корупційних правопорушень;

2) для кожного виду антикорупційних заходів рекомендується сформувати спеціальні критерії та показники, що характеризують ефективність їх реалізації;

3) показники ефективності реалізації антикорупційних заходів не повинні підмінюватися кількісними показниками проведених заходів, особливо тими, які не залежать від зусиль органів та посадових осіб або не є результатом їх цілеспрямованої діяльності;

4) критерії та показники ефективності повинні підтверджувати або спростовувати факт зниження корупційних ризиків, створення сприятливих умов для виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, кількості вчинених корупційних правопорушень;

5) критерії та показники ефективності повинні дозволяти підтверджувати їх не лише даними звітів державних органів та їх посадових осіб, але й «незалежними» джерелами інформації, даними соціологічних досліджень, експертними оцінюваннями;

6) критерії та показники ефективності повинні охоплювати всі види та напрями протидії корупції, відображати стан прояву корупційних діянь різного виду;

7) критерії ефективності реалізації антикорупційних заходів повинні відображати динаміку за певний період проведення антикорупційної політики.

2. Захист заявників (як фізичних, так і юридичних осіб), які заявляють про факти корупції та співробітничать зі слідством.

Національним планом протидії корупції за цим напрямком передбачений захід про необхідність проаналізувати практику захисту юридичних осіб, які сприяють правоохоронним

органам у виявленні, припиненні фактів корупції та у розслідуванні кримінальних справ про злочини корупційної спрямованості.

Один із механізмів забезпечення захисту заявників – анонімність звернення.

Важливим заходом є загальність захисту заявників – зараз рішення про надання заявнику захисту ухвалює фактично слідчий, у результаті чого питання захисту заявника ставиться в залежність від розсудливості посадової особи. Також уведення в правове поле поняття позову за захистом інтересів невизначеної групи осіб у корупційних справах є можливість громадським організаціям виступати в судах на захист невизначеного кола осіб, які постраждали від справ про корупцію.

3. Підвищення правової культури населення

Необхідно здійснювати розвиток правової грамотності та правосвідомості громадян, покликаних шляхом розвитку положень Основ у законодавстві формувати високий рівень правової культури населення, традиції безумовної поваги до закону, правопорядку та суду, а також добропорядності та сумлінності як переважної моделі соціальної поведінки. Ці Основи потребують негайної реалізації шляхом розроблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

У цей час лише в законодавчих актах містяться заходи, спрямовані на підвищення правової культури та правосвідомості населення, застосування яких не забезпечене організаційними та фінансовими ресурсами.

4. Введення принципу обов'язковості обліку результатів антикорупційної експертизи

Одним із основних напрямів Національної стратегії протидії корупції є вдосконалення організаційних основ антикорупційної експертизи нормативних правових актів і проектів нормативно-правових актів та підвищення її результативності. Це вдосконалення повинно проводитися на основі критеріїв та показників ефективності реалізації антикорупційних заходів.

5. Створення ефективних механізмів громадського контролю

Основні напрями роботи з підвищення участі суспільства в реалізації антикорупційної політики повинні бути спрямовані на таке:

- інформаційну прозорість та забезпечення ефективного доступу громадян до інформації;
- підвищення ролі суспільних рад при органах влади, зокрема щодо питань незалежності від органів влади й обов'язковості прийнятих рішень;
- підвищення поінформованості населення про проведені антикорупційні заходи, зокрема шляхом підвищення ролі ЗМІ та антикорупційної пропаганди;
- підвищення ролі представників громадянського суспільства в контролі за достовірністю відомостей, зазначених в публічній звітності органів влади та організацій, що одержують бюджетну підтримку, а також за витратою бюджетних коштів органами влади;
- ретельне розслідування повідомлень представників громадськості про факти незаконної витрати бюджетних коштів, що мають великий суспільний резонанс.

6. Підвищення ефективності антикорупційного моніторингу

Формування критеріїв та показників ефективності реалізації заходів антикорупційного моніторингу повинно проводитися на підставі таких вимог:

- система антикорупційного моніторингу повинна спиратися на обґрунтовані методи науково-практичного аналізу та оцінювання корупційних проявів;
- моніторинг не повинен мати внутрішньоорганізаційний характер, тобто замикатися на вивченні службових документів, звітів, довідок державних органів;
- моніторинг не повинен проводитися лише посадовими особами, стосовно діяльності яких він покликаний надавати інформацію (так званий моніторинг щодо самого себе) – у ньому

повинні брати участь також спеціальні державні інститути (служби) та інститути громадянського суспільства, а також експертні організації;

– антикорупційний моніторинг повинен ґрунтуватися на диверсифікованості джерел інформації – чим ширше охоплення джерел даних, тим більш репрезентативними будуть його результати;

– основними завданнями антикорупційного моніторингу повинні виступати:

- 1) комплексне спостереження за зміною стану та рівня корупції, основних форм її прояву;
- 2) безперервне спостереження за здійсненням діяльності державних та місцевих органів, пов'язаної з корупційними ризиками;
- 3) своєчасне виявлення та прогнозування розвитку негативних процесів, що впливають на рівень корупції;
- 4) оцінювання ефективності проведеної антикорупційної політики, прийнятих антикорупційних заходів;
- 5) інформування про стан та ефективність протидії корупції.

7. Підвищення ефективності антикорупційних заходів щодо посадових осіб

Підвищення ефективності може бути досягнуте таким шляхом:

– виключення можливості ухвалення рішення про залучення посадової особи до відповідальності на розсуд керівника;

– використання механізму ініціювання проведення розслідування правоохоронними органами та прокуратурою достовірності відомостей, зазначених у деклараціях про доходи, фактів незаконного збагачення з ініціативи представників громадянського суспільства;

– уведення невідвортної відповідальності за порушення посадовою особою будь-якого положення законодавства про держслужбу;

– підвищення ефективності заходів щодо запобігання конфлікту інтересів;

– вивчення із залученням зацікавлених бізнес-асоціацій механізмів нав'язування платних послуг та виявлення вигодоодержувачів із осіб, наділених владними повноваженнями;

– уведення ефективного контролю за достовірністю декларацій осіб, наділених владою, та їх родичів;

– упровадження антикорупційних стандартів виконання окремих державних функцій та надання державних послуг;

– виконання державними службовцями обов'язку з передавання подарунків у державну власність, вартість яких перевищує встановлену межу,;

– виконання державними службовцями обов'язку з передавання належних їм акцій у довірче управління.

8. Прийняття Україною нових міжнародних зобов'язань, зокрема шляхом ратифікації відповідних конвенцій та подальшого ефективного забезпечення й міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції

Необхідна реалізація комплексу таких заходів:

– виконання вимог Конвенції ООН та Конвенції Ради Європи в частині вдосконалення кримінальної відповідальності за корупцію (уведення кримінальної відповідальності за обіцянку хабара та кримінальної відповідальності для юридичних осіб);

– ратифікація статті 20 Конвенції ООН про протидію корупції;

– ратифікація Конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку щодо боротьби з підкупом іноземних посадових осіб під час здійснення міжнародних ділових операцій, що передбачає міжнародний контроль за її реалізацією;

– ратифікація Конвенції Ради Європи № 174 «Про цивільно-правову відповідальність за корупцію»;

- розвиток співробітництва правоохоронних органів різних країн із метою підвищення ефективності правозастосовних заходів для боротьби з корупційними злочинами (зокрема шляхом укладання двосторонніх та багатосторонніх угод про співробітництво);
- використання принципу взаємної міжнародної правової допомоги, передбаченого Конвенцією ООН, у розслідуванні, кримінальному переслідуванні та судовому розгляді у зв'язку з корупційними злочинами;
- активне вивчення міжнародного досвіду протидії корупції та впровадження кращих практик боротьби з корупцією в українську правову систему;
- використання закордонного досвіду для навчання держслужбовців та представників громадянського суспільства сучасним методам протидії корупції;
- використання механізмів міжнародних та регіональних організацій (таких як Організація економічного співробітництва та розвитку, Рада Європи тощо) для розширення міжнародного співробітництва органів влади у сфері протидії корупції;
- участь у проведенні міжнародних досліджень і моніторинг стану корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47 с.
2. І через рік після Майдану Україна лишається найкорумпованішою країною Європи [Електронний ресурс] / Transparency International. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/press-release.html>.
3. Кожен третій українець готовий вийти на вулицю проти корупції – дані дослідження Global Corruption Barometer [Електронний ресурс] / Transparency International. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/2815.html>.
4. The Global Competitiveness Report 2013–2014 [Electronic resource] // World Economic Forum. – 2013. – Mode of access : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.
5. Матеріали к проекту Доклада об эффективности антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.oprf.ru/files/dokument2011/A-k_Doklad_PROEKT_03112011.pdf.
6. Офіційний сайт Міжнародної організації по боротьбі з корупцією ГРЕКО [Електронний ресурс] // GRECO. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.
7. Конституція Грузії (на рус. яз.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus.html>.
8. Про затвердження національної антикорупційної стратегії : Указ Президента Грузії від 24 червня 2005 року № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.parliament.ge/files/290_14922_720805_REPORT_Final.pdf.
9. Уголовный кодекс Грузии. – Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 409 с.
10. О реформах в Грузии: отчет о проделанной работе, совершенствование нормативно-правовой базы. Оценка ОЭСР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/countries/georgia/45164879.pdf>.
11. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
12. Рада дозволила заочно засудити Януковича та конфіскувати його майно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://galinfo.com.ua/news/173187.html>.
13. Куришко О. О. Аналіз світового досвіду у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, у контексті можливості його використання в Україні / О. О. Куришко // Фінансовий простір . – 2013. – № 2. – с. 8–15.

14. Офіційний сайт Financial Crimes Enforce-Enforcement Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fincen.gov>.
15. Офіційний сайт Financial Transaction and Report Analysis Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fintrac.gc.ca>.
16. Офіційний сайт Zentralstelle für Verdachtsanzeigen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bka.de>.
17. Офіційний сайт TRACFIN [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economie.gouv.fr/tracfin>.
18. Офіційний сайт NCIS/ECU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ncis.co.uk>.
19. Офіційний сайт Federal Department of Justice and Police (Money Laundering Reporting Office Switzerland) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/themen/kriminalitaet/ref_geldwaescherei.html.
20. Офіційний сайт UIC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uif.bancaditalia.it>.
21. Офіційний сайт CTIF-CFI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ctifcfi.be>.
22. Офіційний сайт Finland: Keskusrikospoliisi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poliisi.fi>.
23. Офіційний сайт Money Laundering Prevention Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mjib.gov.tw/en/>.
24. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 року № 249-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/print1329863386597189>.
25. Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією [ухвал. у вересні 2003 року в м. Стамбулі (Туреччина)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sum.org.ua/anti-corruption.htm>.
26. Open Government Declaration [Electronic resource] // Open Government Partnership. - 2011. – Mode of access : <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.
27. Про План дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
28. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : Розпорядження Кабінету Міністрів України, 18 липня 2012 р. № 514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>.

29. Проект до обговорення: зелена книга з електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / e-Transformation. – Режим доступу : <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>.

30. Global Integrity Report 2010 [Електронний ресурс] / Regional Anti-Corruption Initiative. – Режим доступу : <http://www.rai-see.org/knowledge-base/surveys/1418-global-integrity-report-2010.html>.

31. Латов Ю. В. «Глас народа» о проблемах коррупции: закономерное и парадоксальное / Ю. В. Латов // TERRA ECONOMICUS. – 2008. – Т. 6, № 2. – С. 123–138.

32. Перспективы гражданского общества в России (2011) [Электронный ресурс] / Аналитический Центр Юрия Левады – Левада-Центр. – Режим доступа : <http://www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii-2011>.

33. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – 100 с.

ДОДАТОК А
(довідковий)
Антикорупційна пам'ятка громадянина



СПІЛКА ЕКОНОМІСТІВ УКРАЇНИ

АНТИКОРУПЦІЙНА ПАМ'ЯТКА ГРОМАДЯНИНА



Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя... Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер... Пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

**Указ Президента України від 21.10.11 р. № 1001/2011
«Про Національну антикорупційну стратегію на
2011-2015 роки»**

Продовження додатка А

ЩО ТАКЕ КОРУПЦІЯ?

Корупція (від лат. corrumpere – псувати) – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди. Значення слова «корупція» дає загальне уявлення про сутність цього складного соціального явища, що зародилося у давні часи. Продажність чиновника, ураженого «захворюванням» совісті – користю, відома всім державам.

Необхідно зазначити, що корупція – це суспільне явище, до якого залучені громадяни разом із представниками влади. Корупція є частиною культур та традицій. Цинізм та скепсис спричиняють виникнення терпимості, толерантності до корупції. Вона є занадто широким та розпливчастим поняттям, хоча і не зовсім чітко визначеним.

Якщо характеризувати корупцію найпростішими словами, то це – *зловживання особою своєю державною посадою задля одержання особистої користі або користі для іншої особи чи групи осіб.*

До корупції відносять дії державної посадової особи, яка приймає, випрошує або вимагає винагороди, або дії представника приватного бізнесу (чи просто громадянина), який пропонує винагороду з метою обминути закон задля одержання переваг у конкурсному процесі або особистої вигоди.

Корупція є двостороннім процесом, до якого залучені представники як державного, так і приватного сектору, які вчиняють неправомірні, протиправні і неетичні дії та підривають економіку країни, завдають шкоди її соціальним і політичним інститутам. Корупція є симптомом слабкості політичної, соціальної, правової та економічної системи держави.

Ефективним критерієм, що допомагає виявити корупцію, є ступінь відкритості, прозорості та підзвітності дій посадових осіб. Корупціонери завжди намагаються приховати свої незаконні вчинки від громадськості, навіть там, де корупція є поширеним явищем.

Форми корупції

Корупція набуває різних форм, до яких, зокрема, належать хабарництво, здирництво, кумівство, протегування, розкрадання державних фондів, незаконна витрата надходжень, зловживання владою тощо.

Хабарництвом називають платежі, яких вимагають посадові особи, або які надають їм представники приватного бізнесу з метою одержання в обмін на це переваг, таких як державні контракти, пільги, знижені податки, ліцензії або вирішення юридичних питань.

До видів корупції належить також розкрадання державних фондів посадовими особами, на яких покладено управління цими фондами та маніпуляція або порушення законів про вибори стосовно фінансів, виділених на виборчу компанію та організацію голосування.

Дехто розрізняє корупцію «підмазування», коли гроші дають посадовим особам або вимагають їх в обмін на виконання ними законних обов'язків, від корупції, коли такі хабарі надаються чи вимагаються в обмін на вчинення незаконних дій. Інші диференціюють види корупції залежно від того, на якому рівні, національному чи міжнародному вона виникає.

Крім того, розрізняють «дрібну» корупцію, нею займаються низькооплачувані посадові особи, і «велику» корупцію, до якої залучені високі посадові особи, які і так користуються великими пільгами.

Але «дрібна» корупція має зовсім не дрібні наслідки, оскільки вона наявна практично в усіх складових життя простих громадян, а отже переслідує нас повсякденно.

Причини виникнення корупції

Корупція процвітає там, де інститути управління є слабкими, де політика уряду і діяльність (або бездіяльність) органів влади створюють для цього сприятливі умови і де інститути контролю (такі, наприклад, як парламент, судова система, громадянське суспільство) не вживають проти цього належних заходів або самі перетворилися на корумповані структури.

Продовження додатка А

Однак треба наголосити на тому, що причини корупції значною мірою пов'язані з існуючими конкретними умовами політичного, правового розвитку країни, історією її суспільного життя (недовіра уряду, терпимість до корупції, персональна лояльність, примирення із беззаконням), традиціями державного бюрократичного апарату, існуючим у країні економічним станом та її політичним курсом.

Наведемо деякі фактори та умови, що сприяють виникненню корупції.

Політичні фактори. Рівень корупції залежить від рівня захищеності громадянських свобод, особливо від рівня свободи преси, спроможності громадян створювати неурядові організації, а також рівня активної політичної конкуренції. Особливе значення має розвиненість громадянського суспільства. Для того щоб здійснювати контроль та ефективно протидіяти корупції, громадяни повинні мати можливість одержувати інформацію про діяльність уряду і змогу застосовувати відповідні заходи. Країни, в яких громадянські свободи придушуються, можуть бути особливо уразними до поширення корупції.

Правові фактори. Фактором, що значно впливає на рівень корупції, є якість правової системи держави, особливо забезпечення нею можливості затримання і належного покарання винних за вчинення корумпованої діяльності. Правовий фактор, у свою чергу, безпосередньо пов'язаний з існуванням ефективних законів щодо протидії корупції, які, наприклад, регулюють конфлікти інтересів чи фінансування виборчої компанії. Нарешті, ефективність законів залежить від надійності правоохоронних органів і судів та їх спроможності протидіяти корупції. Без забезпечення перелічених умов корупція має тенденцію швидкого поширення.

Бюрократичний фактор. Сприятливі умови для корупції виникають там, де відбувається завищення ролі органів регулювання і втручання державних бюрократичних органів в економіку. Якщо уряд запроваджує велику кількість правил та інструкцій, державні посадові особи одержують більше можливостей для їх використання у своїх інтересах або для їх порушення. Особливо це стосується випадків, коли чиновники здійснюють необмежений контроль у сфері державної служби. Бюрократична корупція характеризується розміром винагород і покарань, які призначаються певною посадовою особою, можливостями цієї особи розпоряджатися ними на свій власний розсуд, а також її підзвітності за прийняті рішення та вчинені дії. Із наданням держслужбовцям більшої можливості розпоряджатися винагородами та накладати покарання з одночасним зниженням вимог підзвітності зростає потенціал корупції в органах державної влади.

Соціально-психологічні фактори. Корупція – не просто соціальне, але й психологічне явище. Адже вона не існує поза поведінкою людей, їх діяльністю. Корупція – це спосіб мислення, що обумовлює спосіб життя. Буде чи не буде вчинене корупційне діяння, залежить від конкретної особи та традицій, які схвалюються соціальним оточенням.

Можна виділити таку групу психологічних факторів, що впливають на прояви корупції:

– соціально-психологічний клімат у колективі (відомо, що непорозуміння між колегами призводить до зневіри у справі, якою займаєшся, психологічного виснаження та руйнації, що, у свою чергу, може спричинити порушення працівником законодавства);

– стресові ситуації, що виникають під час спілкування з громадянами, які не завжди позитивно налаштовані. Крім того, коли працівники змушені перебувати на робочому місці понаднормово. Ці моменти призводять до виникнення конфліктів і як наслідок – стресових ситуацій, що є надзвичайно серйозним фактором ризику виникнення порушень законодавства).

Соціально-економічний фактор. Соціально-економічні умови виникнення корупції можна поділити на ряд складових факторів, кожен з яких впливає на здійснення посадовцями своїх службових обов'язків і може бути чинником корупційних ризиків. Основними чинниками є матеріальні та фінансові блага.

Продовження додатка А

Перехід від планової економіки до ринкової супроводжується загостренням суспільних протиріч, що призводить до економічно неоднорідного суспільства, а відтак підштовхує осіб, наділених владними повноваженнями, до вчинення протиправних дій. Безперечно, підвищення рівня соціальної захищеності працівників сприятиме викоріненню проявів корупції в органах державної влади. Адже людина, не задоволена своїм матеріальним становищем, сконцентрована не на ефективному виконанні своїх посадових обов'язків, а вимушена шукати додаткових джерел доходів, часто незаконних.

Тому економічна політика держави, якщо її розвивати, здійснювати і контролювати без участі громадськості, а також без забезпечення прозорості і підзвітності, може перетворитися на предмет зловживань. Прикладами здійснення такої політики є запровадження торговельних обмежень, субсидій або зниження податкової ставки.

Наслідки корупції

Політичні наслідки. Корупція руйнує систему управління і національну стабільність шляхом підриву законності у політичній системі. За своєю природою корупція є формою вимагання, що позбавляє простих громадян участі в процесі прийняття рішень. Корупція перекидає методи розроблення рішень, що призводить до запровадження помилкових проєктів, неправильного вибору підрядчиків, поставок неякісних продуктів та перенесення корупції на нижчі рівні управління. Внаслідок корупції послуги починають надаватися не тим, хто їх потребує. При цьому активне чи пасивне потурання корупції спонукає до усунення підзвітності і через деякий час може призвести до загальної руйнації верховенства права. Отже, традиції корупції закріплюються і стають такими, що вже не підлягають заходам боротьби з нею. Корупція живить сама себе, створюючи зростаючу спіраль незаконних хабарів, поки державні структури не виявляються зовсім підірваними, а розвиток країни – відкинутим назад на десятки років.

Економічні наслідки. Корупція стримує економічний розвиток нашої країни. Хабарництво призводить до додаткових комерційних витрат, ускладнюючи тягар малих підприємств і спричиняючи нераціональне використання людського капіталу та інтелектуальних ресурсів країни. Постійна увага, якої потребують корумповані посадові особи з боку підприємств, також знижує економічну продуктивність. Підприємства залучаються до конкуренції навколо найбільшого хабара, що позбавляє їх переваг ринкової конкуренції. У такій ситуації найважчий тягар лягає на плечі бідних, що збільшує соціальний розрив між ними і багатими. Бідні не мають коштів для того, щоб брати ефективну участь та отримувати переваги в громадських процесах, в яких укоренилася корупція. Якщо програма, спрямована на допомогу бідним, здійснюється корумпованими методами, найбідніші споживачі, яким і призначена така допомога, мають невеликі шанси на її отримання. Перекидання, внаслідок корупції, державних пріоритетів призводить до зменшення витрат на такі соціальні сфери, як охорона здоров'я та освіта, що завдає істотної шкоди добробуту країни.

Окрім очевидних соціальних наслідків, такі підходи до витрачання коштів мають значний негативний вплив на економічне становище країни у довгостроковій перспективі, оскільки корупція відлякує місцевих та іноземних інвесторів, сприяє розвитку тіньової економіки, зменшує податкові збори.

Соціальні наслідки. Усі вищенаведені наслідки корупції значною мірою впливають на соціальний стан громадян. «Культура корупції» призводить до деморалізації населення країни, втрати довіри до держави та її інститутів і навіть до банкрутства самої держави. Корупція руйнує довіру громадськості та знищує соціальний капітал. Вона підриває закони і норми, спрямовані служити продуктивним соціальним цілям, таким як захист довкілля. Якщо не протидіяти поширенню корупції, вона роз'їдає закони держави доти, поки громадяни вже не бачать сенсу в їх додержанні.

Продовження додатка А

Методи протидії корупції

Корупція – явище складне та неоднозначне. Усі форми корупції так чи інакше пов'язані. Методи боротьби з корупцією добре відомі та випробувані в багатьох країнах світу. Впроваджуються вони й у нашій країні, але більшість із них має декларативний характер. На сьогодні виділяють два основні напрямки в боротьбі з корупцією:

1) боротьба із зовнішніми проявами корупції, тобто з конкретними корупціонерами, шляхом безпосереднього впливу на учасників корупційних відносин будь-якими законними способами, зокрема й за допомогою правового примусу, з метою припинення їх протиправної діяльності;

2) попередження корупції, формування та проведення активної антикорупційної політики як самостійної функції держави.

Перелічимо найефективніші системні методи протидії корупції:

– мінімальна участь держави в економіці. Будь-які підприємства за участі держави – це потенційне джерело корупції. Корупція виникає найчастіше там, де розподіляються бюджетні, «нічийні», гроші;

– наявність політичної конкуренції. Якщо завтра представники однієї політичної партії замінять представників іншої партії в парламенті країни, то за беззаконня так чи інакше доведеться відповідати;

– гласність у ЗМІ. Якщо факти корупції виносяться на суд громадськості, то над корупціонерами нависає загроза;

– відкритість інформації про діяльність органів влади. За відсутності суспільного контролю та необхідності звітувати перед суспільством чиновника нічого не стримує;

– суспільна участь – участь структур громадянського суспільства у підготовці, прийнятті та контролі виконання владних рішень.

Висновки

1. Корупція є зловживанням посадовою особою своєю посадою для отримання особистої користі або користі для іншої особи чи групи осіб, інтересам яких вона служить.

2. Корупція є двостороннім процесом, до якого залучені представники як державного, так і приватного сектору.

3. Вона має тенденцію поширення особливо там, де слабкі інститути управління, а органи, що забезпечують підзвітність (наприклад, парламент), не вживають для цього належних заходів.

4. Корупція підриває систему державного управління, перекручує процес ухвалення рішень, призводить до послаблення державних програм та інфраструктури, зменшення витрат на охорону здоров'я та освіту, а також стримує загальний розвиток країни.

5. Наслідки корупції тяжким тягарем лягають на підприємців і проявляються в нерациональному використанні людських та матеріальних ресурсів. Корупція також заважає залученню в економіку країни іноземних інвестицій.

6. Корупція підриває довіру громадян до державних органів, деморалізує населення, збільшує бідність, позбавляє незахищені верстви населення участі в процесі ухвалення соціальних та економічних рішень.

Для подолання корупції потрібне об'єднання всіх сил суспільства у напрямку проведення глибоких реформ, спрямованих як на забезпечення підзвітності, відкритості та прозорості роботи державних органів влади, ефективності судової системи та органів контролю і на виховання в кожного з нас нетерпимості до корупції, яким би «дрібним» той чи інший її прояв не здався.

Продовження додатка А

СТАН КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У березні – травні 2011 р. було проведене масштабне загальнонаціональне опитування громадської думки про стан корупції в Україні¹. Основним завданням дослідження було зібрати кількісну інформацію з таких питань:

- ставлення дорослого населення України до проблеми корупції;
- досвід населення щодо корупції;
- оцінювання населенням достатності й ефективності антикорупційних заходів, запроваджених органами влади та іншими учасниками;
- готовність населення долучатися до антикорупційної діяльності.

Вибірка, розроблена для кожного з чотирьох досліджень, є репрезентативною для дорослого населення (віком 18 років і старше) України в цілому та її окремих регіонів. У опитуванні взяло участь 10 639 респондентів. Опитування проводили з 18 березня до 26 квітня 2011 р. Дані досліджень є репрезентативними для кожної області України, зокрема АР Крим та міста Києва. Теоретична похибка вибірки не перевищує 1% для України в цілому та 5 % за кожною з областей, АР Крим та м. Києва.

Опитування проводилося Київським міжнародним інститутом соціології в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». Проект спрямований на розширення та посилення ролі громадськості в боротьбі з корупцією в Україні. У звіті проаналізовано зміни або тенденції у сприйнятті й досвіді зіткнення з корупцією громадян України.

Результати дослідження

Довіра до влади залежить від багатьох чинників: сприйняття ефективності роботи влади, наявності економічного зростання, ефективності управління, відкритості й прозорості діяльності посадовців, а також уявлень про корумпованість і реального досвіду корупції. Дослідження 2011 року зафіксувало певне зростання довіри до всіх без винятку рівнів та органів влади, включених до переліку. Перше місце, як і в попередні роки, стабільно посідає місцева влада, хоча необхідно зауважити, що місцевій владі тією чи іншою мірою довіряє лише п'ята частина опитаних, і це практично не змінюється з роками.

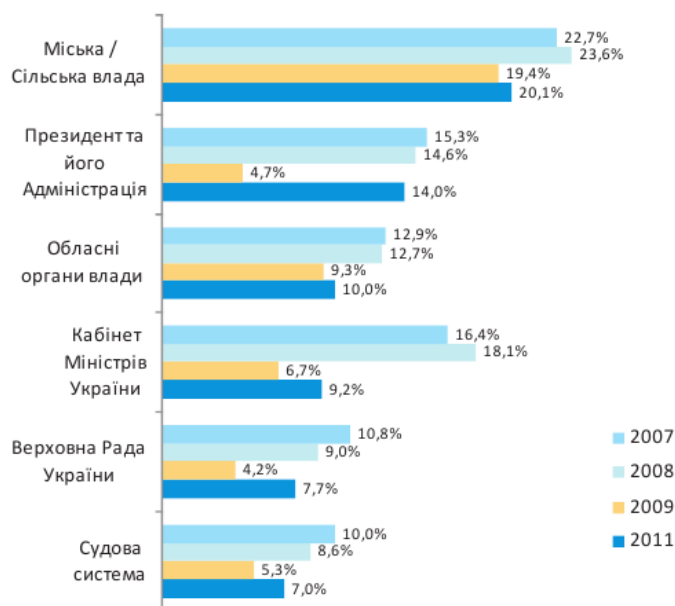


Рисунок 1 – Довіра до влади

¹ Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47 с.

Продовження додатка А

Відповідальність за боротьбу з корупцією. Попри загалом невисокий рівень довіри до інститутів влади населення України продовжує розглядати вищі органи влади як найбільш відповідальні за боротьбу з корупцією. Як і раніше, більшість опитаних вважають боротьбу з корупцією обов'язком Президента, причому частка таких осіб зростає з року в рік (61,1 % – у 2007, 68,8 % – у 2009 й 77,6 % – у 2011 роках). Майже не змінилася частка тих, хто покладає відповідальність за боротьбу з корупцією на Верховну Раду (48,8 % – у 2009 році та 45,5 % – у 2011). На думку громадян, Кабінет Міністрів і міліція з прокуратурою мають приблизно однакову відповідальність за подолання корупції (у цьому впевнена третина опитаних). Ієрархічна структура решти можливих борців із корупцією не змінилася за роки моніторингу. Показово, що обов'язком боротьби з корупцією пересічних громадян вважають усе ще не більше 18 % респондентів, а на організації громадянського суспільства покладають сподівання лише 2 % опитаних.



Рисунок 2 – Найбільш відповідальні за боротьбу з корупцією

Індекс сприйняття корупції (ІСК) було обчислено на основі відповідей респондентів на запитання про те, наскільки, на їх думку, корупція є поширеною у владних структурах України та серед державних службовців. Чим більше респондентів вважало, що корупція поширена в державі, тим вищим є значення ІСК (від 100 – найбільшого сприйняття, до 0 – найменшого сприйняття корупції).

Середнє значення ІСК в Україні становить 37, тобто респонденти додержуються думки, що корупція є характерною приблизно для 1/3 усіх основних сфер та інституцій України.

Данні опитування показують, що сприйняття корупції (виміряне за допомогою ІСК) тісно пов'язане з низкою чинників, а саме:

- чим менше громадяни довіряють владі на всіх рівнях, тим більш корумпованим видається їм суспільство;
- ІСК вищий серед громадян, які вважають, що органи влади не вживають достатньо заходів проти корупції;
- громадяни, які не визнають використання корупційних схем у власних інтересах, розглядають суспільство як менш корумповане, ніж ті, хто виправдовує корупцію;

Продовження додатка А

- серед громадян, які вважають, що рівень корупції зріс за останні два роки, значення ІСК є вищим;
- чим більш корумпованим видається опитаним державний сектор, тим більшу готовність щодо відстоювання своїх прав у боротьбі з недоброчесними чиновниками вони висловлюють;
- ті, хто зізнається у власному досвіді щодо корупції, більш переконані в її поширеності в різних сферах. Тобто сприйняття рівня корупції залежить від наявності корупційного досвіду;
- рівень корупції є дещо вищим у сприйнятті осіб середнього віку з вищою освітою, більш заможних і тих, хто живе у містах. Це певною мірою пояснюється тим, що саме представники цих соціально-демографічних груп відносно частіше мають корупційний досвід.

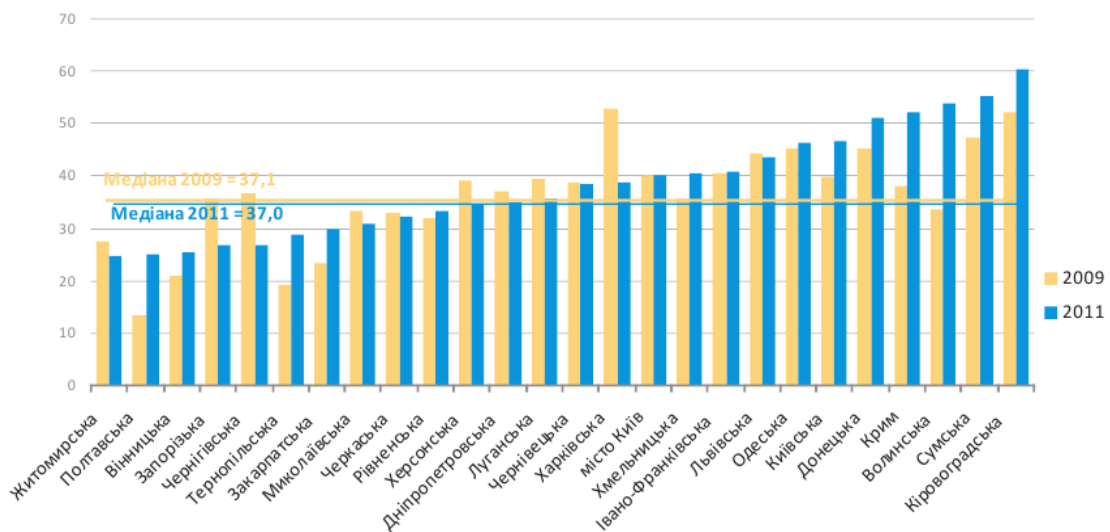


Рисунок 3 – Індекс сприйняття корупції

Використання особистих зв'язків. Додатковий аспект корупційної поведінки — використання особистих зв'язків, кумівства, протекціонізму («блату») для отримання послуг. Дані 2009 та 2011 років засвідчують, що цей різновид корупційних дій трапляється дещо рідше, ніж хабарництво, однак частіше, ніж пропозиція хабара. Тобто перш ніж пропонувати хабар, громадяни намагаються знайти корисне знайомство у потрібній сфері.

Загальна частка тих, хто звик користуватись особистими зв'язками для залагодження власних справ, мало змінилася за останні два роки: у 2009 році вона становила 21,8 %, а в 2011 – 22,9 %. Якщо ж розглядати окремі сфери життя, то єдиною сферою, де за цей час значуще скоротилося використання особистих зв'язків, стала вища освіта.

На основі результатів опитування було обчислено два індекси, що підсумовують досвід зіткнення українців із корупцією.

Перший – це Індекс досвіду зіткнення з корупцією на вимогу (ІДЗК-В), який використовують для оцінювання поширеності практики вимагання хабарів державними посадовими особами. Другий – Індекс досвіду зіткнення з корупцією, на основі добровільності (ІДЗК-Д). Він вимірює рівень поширеності пропозиції хабарів із боку самого населення, яке звертається до держслужбовців. Обидва індекси мають значення від 0 (найменший досвід) до 100 (найбільший досвід).

У регіонах ці індекси відображають дуже цікаву картину. По-перше, вимагання хабара трапляється 2,5 раза частіше, ніж добровільне хабарництво. Середнє значення ІДЗК-В в областях становить 25,3. Це означає, що в кожному четвертому випадку, коли українські громадяни контактували з державними посадовцями, від них вимагали хабара.

Продовження додатка А

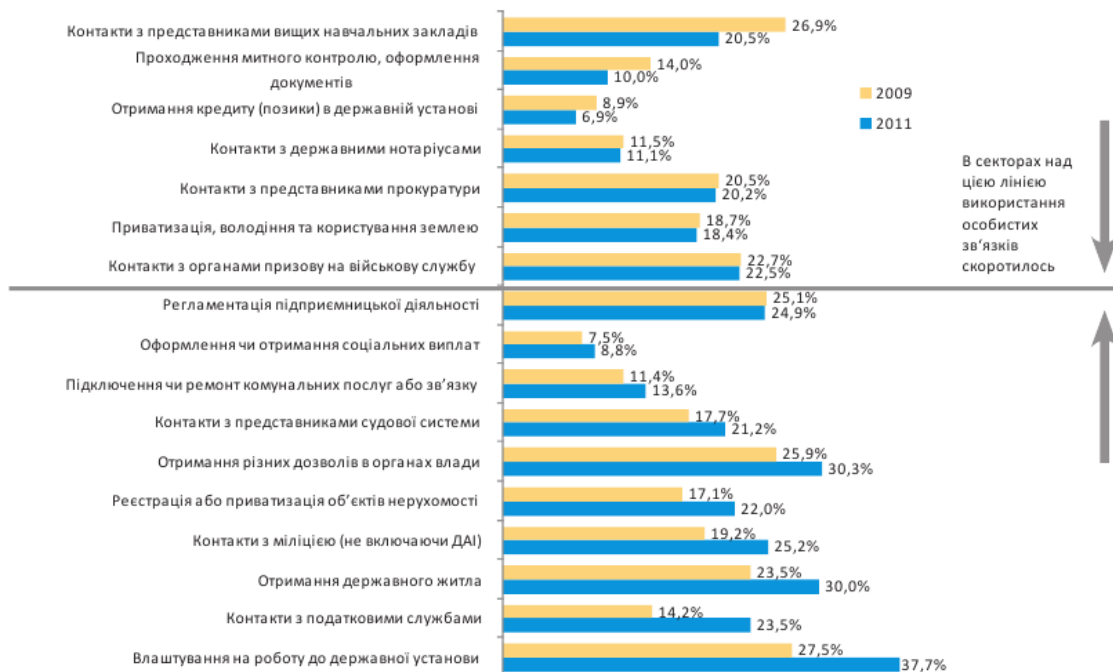


Рисунок 4 – Використання особистих зв'язків (відсоток респондентів, які мали контакти з відповідними державними установами)

Середнє значення ІДЗК-Д в областях становить 1/3 індексу ІДЗК-В. Це означає, що приблизно у 8,2 % випадків середньостатистичний українець під час контактів із державними посадовцями сам пропонує давання хабара, оскільки вважає, що хабара від нього чекають, або виходить із переконаності, що давання хабара є звичною справою.

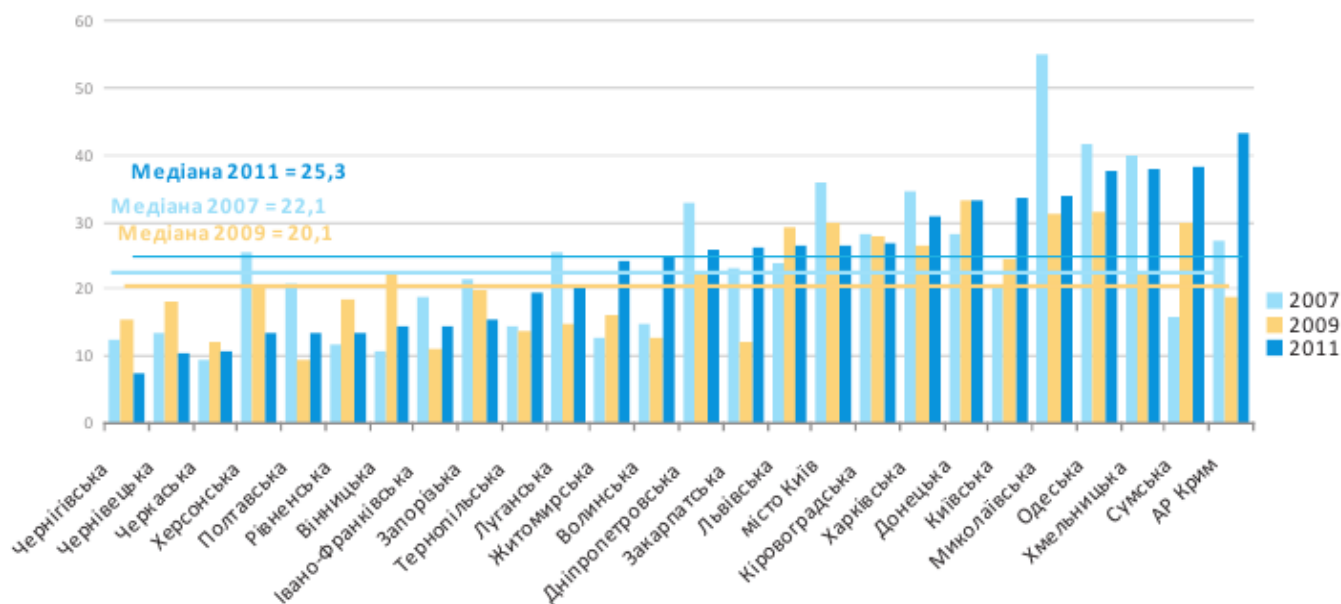


Рисунок 5 – Індекс зіткнення з корупцією – хабарі на вимогу

Продовження додатка А

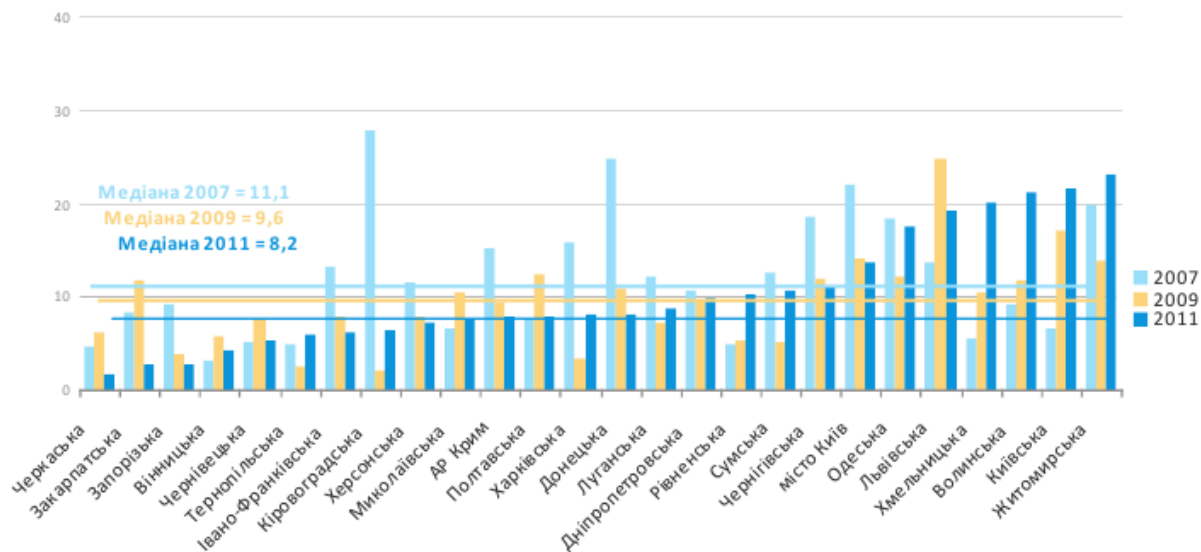


Рисунок 6 – Індекс зіткнення з корупцією – добровільні хабарі

Проведені дослідження дають можливість зробити такі висновки:

1. Ставлення до влади

– спостерігається зростання довіри громадян до основних владних інститутів, яке можна назвати «кредитом довіри». Особливо відчутно зросла довіра до Президента (з 4,7 % у 2009 році до 14 % у 2011 році). Максимальний рівень довіри громадяни висловлюють, як і раніше, до місцевих органів влади рівня міста/села (20,1 %);

– у те, що в представників влади є бажання боротися з корупцією, вірять не більше 17 % населення;

– основну відповідальність за боротьбу з корупцією громадяни й надалі покладають на Президента (так вважають 77,6 % опитаних). Кабінет Міністрів України і міліція з прокуратурою несуть приблизно однакову відповідальність за подолання корупції (у цьому впевнена третина опитаних). Боротьбу з корупцією як відповідальність та обов'язок пересічних громадян сприймають не більше 18 % респондентів;

– основними проблемами для України опитані вважають низький рівень життя населення (94,9 %) та високу вартість і низьку якість медичних послуг (93,5 %). З 2009 до 2011 р. єдиною проблемою, яка є більш нагальною для населення, стало співвідношення вартості та якості комунальних послуг, спричинене істотним зростанням тарифів на ці послуги.

2. Зміни у сприйнятті корупції

– електронні засоби масової інформації залишаються незмінними лідерами у наданні інформації про корупцію. Продовжують втрачати свої позиції друковані ЗМІ, що супроводжується поступовим зростанням частки користувачів Інтернету. Рівень об'єктивності ЗМІ при розгляді проблем корупції, на думку громадян, дещо зріс – з 32 % до 37,5 %. Неформальне спілкування також залишається вагомим джерелом інформації про випадки корупції (25,4 %);

– погляди населення на основні причини корупції є досить вкоріненими. Найбільш вагомими причинами вважаються зловживання службовим становищем із боку чиновників, неналежний контроль за діями чиновників, відсутність політичної волі щодо подолання корупції та заплутане законодавство;

Продовження додатка А

– дещо зросла частка тих, хто вважає, що корупція не може бути виправдана в жодному разі, навіть якщо це пришвидшило б рішення власних справ (41,2 % порівняно з 36,9 % у 2009 році). Водночас менше стає тих, хто готовий у будь-який час скористатися нечесними схемами;

– більшість корупціонерів, на думку громадян, перебуває у стінах Верховної Ради України, а от уявлення про корумпованість Адміністрації Президента скоротилася більш відчутно, аніж Кабінету Міністрів. Верхівка рейтингу владних інституцій та сфер життя за рівнем корумпованості залишається без змін. Громадяни вважають, що тут лідирують Державна автомобільна інспекція (ДАІ) (64 %), судова система (60 %), медицина (60 %) та міліція (59 %);

– сукупний індекс сприйняття корупції зріс із 38,1 у 2009 році до 39,4 у 2011 році.

3. Зміни реального досвіду зіткнення з проявами корупції

– частка респондентів, які засвідчили власний досвід зіткнення з різного роду корупційними ситуаціями з 2009 року знизилася з 62,5 % до 60,1 %;

– статистично значущого скорочення вимогань не зафіксовано щодо жодної зі сфер. За результатами дослідження 2011 року, найчастіше вимагають хабарі в таких сферах: державних медичних установах (66 %), закладах середньої освіти (61 %), міліції (53 %), вищих навчальних закладах (50 %), дозвільній системі (47 %), ДАІ (45 %) та органах, що регламентують підприємницьку діяльність (40 %);

– спостерігається певне скорочення частоти пропозиції хабара, однак можна лише припускати, що спричинило це більшою мірою – зростання свідомості громадян чи економічна криза;

– використання особистих зв'язків як «м'якої» форми корупції традиційно стоїть між вимаганням та добровільним хабарництвом. Єдиною сферою, де за два роки значно скоротилося використання особистих зв'язків, стала вища освіта;

– вимагання хабара трапляється в 2,5 рази частіше, аніж добровільне хабарництво. Це співвідношення значно зросло з 2009 року, коли воно дорівнювало 2:1. Реальний досвід вимагання хабара громадяни одержують під час кожного четвертого контакту з чиновником, однак самі ініціюють хабарництво лише в 10 % випадків;

– представники молодших вікових груп і громадяни з вищим рівнем освіти й доходу частіше стикаються з вимаганням, однак і частіше вдаються до добровільного хабарництва.

4. Реагування на прояви корупції

– лише 4 % жертв корупції зізналися, що намагалися захистити свої права перед чиновником. Основною причиною неоскарження дій посадовця залишається впевненість, що така спроба все одно буде марною;

– частка громадян, які декларують свою готовність протистояти корупціонерам, становить близько третини населення: 33 % – у 2007 році, 36 % – у 2009 році та 34 % – у 2011 році. Найактивніша група представлена переважно чоловіками, молоддю, громадянами з вищим рівнем освіти й добробуту;

– уперше ініціативи чинної влади (зокрема, Президента) щодо подолання корупції лунають частіше, аніж викриття в ЗМІ: 33 % громадян обізнані з антикорупційною діяльністю Президента проти 30 % тих, хто натрапив на висвітлення корупційних випадків у ЗМІ. При цьому підкреслимо, що не більше ніж 17,6 % називають будь-які антикорупційні заходи в Україні ефективними;

– ідея посилення жорстких дій проти корупціонерів дещо втрачає свою популярність серед населення України, тоді як поступово посилюють свої позиції такі менш радикальні й більш поступальні заходи, як перегляд і вдосконалення законодавства та підвищення рівня правової освіченості громадян і впровадження громадського контролю. Однак громадяни й далі наполягають на ліквідації інституту недоторканності депутатів Верховної Ради, розглядаючи рівність усіх перед законом як необхідну умову для ефективного запровадження будь-яких антикорупційних заходів.

Продовження додатка А

ЮРИДИЧНИЙ ДОВІДНИК (витяги з нормативно-правових актів)

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011

I. Загальні положення

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки.

В умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити...

II. Аналіз ситуації

Ключовою ознакою сучасної ситуації щодо боротьби з корупцією в Україні є започаткування у 2010-2011 роках процесу реформування вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Антикорупційну спрямованість мають здійснені судова, податкова, адміністративна реформи, започаткована реформа кримінального судочинства, вдосконалені механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги...

За результатами проведених досліджень, у тому числі соціологічних, виявлено такі основні причини виникнення і поширення корупції в Україні:

- недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість);
- наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень;
- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень;
- несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців;
- низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності;
- толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції;
- сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату...

III. Мета і завдання Національної антикорупційної стратегії

Метою Національної антикорупційної стратегії є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного

Продовження додатка А

ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

Завданнями Національної антикорупційної стратегії є:

- окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію, визначення шляхів мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та негативні наслідки;
- визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції;
- підвищення ступеня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- упровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання.

IV. Принципи забезпечення Національної антикорупційної стратегії

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Реалізація Національної антикорупційної стратегії повинна здійснюватися з дотриманням таких основоположних принципів:

- рівність усіх перед законом;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- дотримання правових норм у сфері запобігання і протидії корупції;
- невідворотність юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення;
- надання пріоритету превентивним антикорупційним заходам;
- відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Національної антикорупційної стратегії;
- поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя.

V. Основні напрями реалізації Національної антикорупційної стратегії

Для реалізації Національної антикорупційної стратегії необхідні узгоджені дії державних органів та органів місцевого самоврядування щодо:

- 1) реформування системи державного управління та адміністративних процедур...
- 2) зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки...
- 3) забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування...
- 4) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування...
- 5) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів...

Продовження додатка А

6) оптимізації фінансування політичних партій та виборчих кампаній шляхом установлення чітких правил їх фінансування, а також забезпечення ведення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням;

7) удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості;

8) формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції...

9) удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції...

10) підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів...

11) запобігання проявам корупції у правоохоронних органах...

12) удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення...

13) зниження рівня корупції у приватному секторі...

14) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби...

15) активізації міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції...

VI. Очікувані результати

Реалізація Національної антикорупційної стратегії дасть змогу забезпечити:

– розвиток вітчизняного законодавства у контексті відповідності світовим антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій;

– підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції;

– зниження рівня корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– скорочення обсягів тіньової економіки;

– формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

VII. Фінансове забезпечення реалізації Національної антикорупційної стратегії

Фінансове забезпечення реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснюватиметься за рахунок державного, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством...

VIII. Наукове супроводження реалізації Національної антикорупційної стратегії

Наукове супроводження реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснюватиметься провідними науковими закладами держави.

IX. Механізм реалізації Національної антикорупційної стратегії

Національна антикорупційна стратегія реалізовуватиметься шляхом розроблення та ухвалення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка за структурою відповідатиме Національній антикорупційній стратегії та міститиме перелік

Продовження додатка А

заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

Х. Моніторинг та оцінка

Умовою успішної реалізації Національної антикорупційної стратегії є розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінки. Моніторинг та оцінку реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснює Національний антикорупційний комітет. До моніторингу з метою дотримання об'єктивності та неупередженості залучатимуться неурядові організації та незалежні інститути.

Оцінка ефективності реалізації Національної антикорупційної стратегії ґрунтуватиметься на результатах виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, позиції України у міжнародних рейтингах (економічна свобода, інвестиційна привабливість, прозорість тощо), результатах моніторингу України з боку міжнародних організацій, соціологічних дослідженнях, опитуваннях громадської думки.

ЗАКОН УКРАЇНИ **Про запобігання корупції**

від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII

Стаття 1. Визначення термінів

– антикорупційна експертиза - діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією...

– корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

– корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

– неправомірна вигода - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав...

– правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність...

Стаття 2. Законодавство у сфері запобігання корупції

1. Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Продовження додатка А

Стаття 3. Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону

1. Суб'єктами, на яких поширюються дія цього Закону, є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування...

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування...

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом....

Стаття 4. Статус Національного агентства з питань запобігання корупції

1. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

2. Національне агентство, у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

3. Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України.

Питання діяльності Національного агентства у Кабінеті Міністрів України представляє Голова Національного агентства.

4. Правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти...

5. Національне агентство є правомочним з моменту призначення більше половини його загального кількісного складу....

Стаття 18. Антикорупційна політика

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Продовження додатка А

Стаття 19. *Антикорупційні програми*

1. Антикорупційні програми приймаються в:

- Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками;
- Апараті Ради національної безпеки і оборони України - шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;
- Рахунковій палаті - шляхом затвердження Колегією палати, а у Національному банку України - шляхом затвердження Правлінням банку;
- Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим - шляхом затвердження їх рішеннями.

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством.

2. Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи...

Стаття 21. *Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції*

1. Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

Продовження додатка А

б) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

2. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

3. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття.

4. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.

Стаття 22. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

1. Особам, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Стаття 23. Обмеження щодо одержання подарунків

1. Особам, зазначеним у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

2. Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки...

Стаття 37. Вимоги до поведінки осіб

1. Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

2. Національне агентство затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування...

Продовження додатка А

Стаття 38. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки

1. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими...

Стаття 51. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування

1. Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.

2. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

3. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством...

4. Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом...

Стаття 54. Заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування

1. Державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згодою на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

2. Незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг за наявності підстав тягне за собою відповідальність відповідних посадових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Стаття 55. Антикорупційна експертиза

1. З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза.

2. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів.

3. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

Продовження додатка А

4. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсних (тендерних) процедур...

5. Національне агентство може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України...

Громадська рада при Національному агентстві залучається до проведення ним антикорупційної експертизи.

6. Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу.

7. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

8. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері.

9. Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті. До проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу...

Стаття 65. Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

1. За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

У разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою злочину самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених Кримінальним кодексом України, застосовуються заходи кримінально-правового характеру.

2. Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Продовження додатка А

3. З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

4. Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

5. Особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом...

Стаття 66. Відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

Стаття 69. Вилучення незаконно одержаного майна

1. Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку.

Стаття 70. Міжнародне співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції

1. Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

2. Міжнародна правова допомога та інші види міжнародного співробітництва у справах про корупційні правопорушення здійснюються компетентними органами відповідно до законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

КРИМІНАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ **Злочини у сфері службової діяльності**

Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

1. Вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна,

Продовження додатка А

одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, -

караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у великому розмірі, -

караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або в особливо великому розмірі, -

караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна.

Примітка.

1. Суспільно небезпечним протиправним діянням, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, відповідно до цієї статті є діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у виді позбавлення волі (за винятком діянь, передбачених статтями 207, 212 і 212-1 Кримінального кодексу України), або діяння, вчинене за межами України, якщо воно визнається суспільно небезпечним протиправним діянням, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, за кримінальним законом держави, де воно було вчинене, і є злочином за Кримінальним кодексом України та внаслідок вчинення якого незаконно одержані доходи.

2. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, визнається вчиненою у великому розмірі, якщо предметом злочину були кошти або інше майно на суму, що перевищує шість тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, визнається вчиненою в особливо великому розмірі, якщо предметом злочину були кошти або інше майно на суму, що перевищує вісімнадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем

1. Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, -

карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, -

карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони вчинені працівником правоохоронного органу, -

караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

Продовження додатка А

Примітка.

1. Службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

2. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в пункті 1 цієї примітки.

3. Істотною шкодою у статтях 364, 365, 367, якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків, вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

4. Тяжкими наслідками у статтях 364-367, якщо вони полягають у заподіянні матеріальних збитків, вважаються такі, які у двісті п'ятдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Стаття 365. Перевищення влади або службових повноважень

1. Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, -

карається виправними роботами на строк до двох років або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Перевищення влади або службових повноважень, якщо воно супроводжувалося насильством, застосуванням зброї або болісними і такими, що ображають особисту гідність потерпілого, діями, за відсутності ознак катування, -

карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони спричинили тяжкі наслідки, -

караються позбавленням волі на строк від семи до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Стаття 368. Одержання хабара

1. Одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища -

карається штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Одержання хабара у великому розмірі або службовою особою, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або поєднане з вимаганням хабара, -

карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

3. Одержання хабара в особливо великому розмірі або службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, -

Продовження додатка А

карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

Примітка.

1. Хабаром у великому розмірі вважається такий, що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великому – такий, що у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

2. Службовими особами, які займають відповідальне становище, є особи, зазначені у пункті 1 примітки до статті 364, посади яких згідно зі статтею 25 Закону України "Про державну службу" віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій, а також судді, прокурори і слідчі, керівники, заступники керівників органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць. Службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, є особи, зазначені в частині першій статті 9 Закону України "Про державну службу", та особи, посади яких згідно із статтею 25 цього Закону віднесені до першої та другої категорій.

3. Повторним у статтях 368 і 369 цього Кодексу визнається злочин, вчинений особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених цими статтями.

4. Вимагання хабара визнається вимагання службовою особою хабара з погрозою вчинення або невчинення з використанням влади чи службового становища дій, які можуть заподіяти шкоду правам чи законним інтересам того, хто дає хабара, або умисне створення службовою особою умов, за яких особа вимушена дати хабара з метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів.

Стаття 369. Давання хабара

1. Давання хабара -

карається штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Давання хабара, вчинене повторно, -

карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої.

3. Особа, яка дала хабар, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо стосовно неї мало місце вимагання хабара або якщо після давання хабара вона добровільно заявила про те, що сталося, до порушення кримінальної справи щодо неї органом, наділеному законом правом на порушення кримінальної справи.

Стаття 370. Провокація хабара

1. Провокація хабара, тобто свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара, -

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Те саме діяння, вчинене службовою особою правоохоронних органів, -

карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Продовження додатка А

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ, ДО ОBOB'ЯЗКІВ ЯКИХ ВХОДИТЬ БОРОТЬБА ІЗ КОРУПЦІЄЮ:

Управління Служби безпеки України в Сумській області

40030, м. Суми, вул. Герасима Кондратьєва, б. 32

Телефон: (0542) 22-25-71

Факс: (0542) 28-74-55

Головне управління юстиції у Сумській області

40003, м. Суми, вул. Герасима Кондратьєва, б. 28

Телефон/факс (0542) 66-19-48, (0542) 66-19-36

e-mail: info@sm.minjust.gov.ua

Прокуратура Сумської області

40003, м. Суми, вул. Герасима Кондратьєва, б. 33

Телефон: (0542) 60-15-40, (0542) 22-60-11,

Факс: (0542) 22-01-03

e-mail: info@prokuratura.sumy.ua

Головне управління Національної поліції в Сумській області

40000, м. Суми, вул. Герасима Кондратьєва, 23.

Телефон: (0542) 66-70-10, факс (0542) 66-74-40

Головне управління Державної фіскальної служби у Сумській області

40030, м. Суми, вул. Іллінська, 13

Телефон: (0542) 68-51-55, (0542) 68-51-56

Факс: (0542) 68-52-20

e-mail: official@sumy.minrd.gov.ua

public@sumy.minrd.gov.ua

ДЛЯ ПОТАТОК

ПРО АВТОРІВ



Басанцов Ігор Володимирович

доктор економічних наук, професор, юрист-правозахисник,
професор кафедри фінансів і кредиту Сумського державного університету,
Голова Сумського обласного правління Спілки економістів України,
член ГО «Українське юридичне товариство»



Зубарева Олена Олександрівна

кандидат технічних наук,
заступник Голови Сумського обласного правління Спілки економістів України
(брала участь у проекті розроблення
єдиної інформаційно-комунікаційної платформи
органів державної влади (ЄІКП))

Наукове видання

**Басанцов Ігор Володимирович,
Зубарева Олена Олександрівна**

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНІ РЕАЛІЇ
ТА ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ**

Монографія

Художнє оформлення обкладинки І. В. Басанцова
Редактори: Н. З. Клочко, М. Я. Сагун
Комп'ютерне верстання І. В. Басанцова

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 6,98. Обл.-вид. арк. 13,87. Тираж 300 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач
Сумський державний університет,
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12.2007.



Головним пріоритетом та змістовним елементом нового етапу розбудови української державності об'єктивно стають питання протидії корупції та сталого розвитку громадянських інституцій, які, у свою чергу, є основою економічного зростання і суспільно-політичної стабільності.

Під час розроблення плану дій стосовно організації роботи громадянського суспільства щодо протидії корупції потрібно:

- заохочувати участь громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні ефективності антикорупційної політики в Україні;
- розробляти ефективні механізми для реалізації експертного оцінювання роботи органів державної влади;
- активізувати участь громадянського суспільства у нагляді за наданням державних послуг і зміцненям суспільної довіри до них.