

Разновидности коррупции и шаги к эффективному управлению

Всемирноизвестный разработчик антикоррупционных программ Питер Айген отметил, что коррупция на пороге нового тысячелетия угрожает окружающей среде, правам и свободам человека, а также подрывает развитие и материальное состояние стран. Коррупция проявляется как на локальном, так и на глобальном уровнях в разных формах.

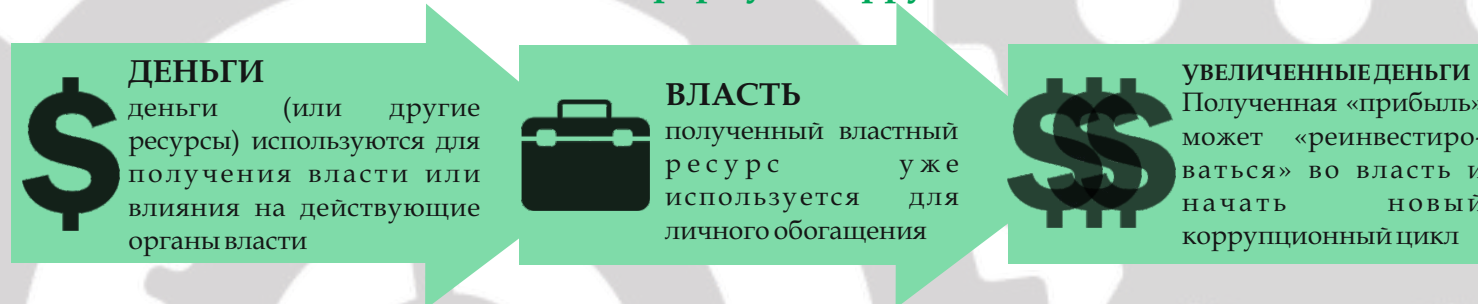
Общеизвестными формами коррупции являются*:

- ✓ государственная измена, диверсия, контрабанда, нелегальные международные операции и т.п.;
- ✓ клептократия и незаконная приватизация государственных фондов;
- ✓ незаконное присвоение чужих средств и имущества, подделка документов и денег, растрата чужих денег, злоупотребление государственным ресурсом и т.п.;
- ✓ злоупотребление властью, запугивание, пытки, неоправданное помилование или смягчение приговора и т.п.;
- ✓ все виды обмана и мошенничество;
- ✓ неправомерные решения;
- ✓ дезертирство, невыполнение конституционных обязанностей;
- ✓ взяточничество, подкуп, шантаж, «откаты»;
- ✓ фальсификация выборов, купля-продажа голосов избирателей;

- ✓ злоупотребление публичной информацией;
- ✓ махинации с нормативно-правовыми актами;
- ✓ уклонение от уплаты налогов и спекуляция;
- ✓ использование служебного положения в частных интересах, а также конфликт интересов;
- ✓ принятие должностными лицами неуместных подарков, денег, услуг, товаров или развлечений;
- ✓ контакты с организованной преступностью;
- ✓ nepotism (содействие назначению родственников или знакомых на государственные должности);
- ✓ ненадлежащее использование государственных льгот.

**Джеральд Э. Кайден «Общая теория официальной коррупции», 1988 г.*

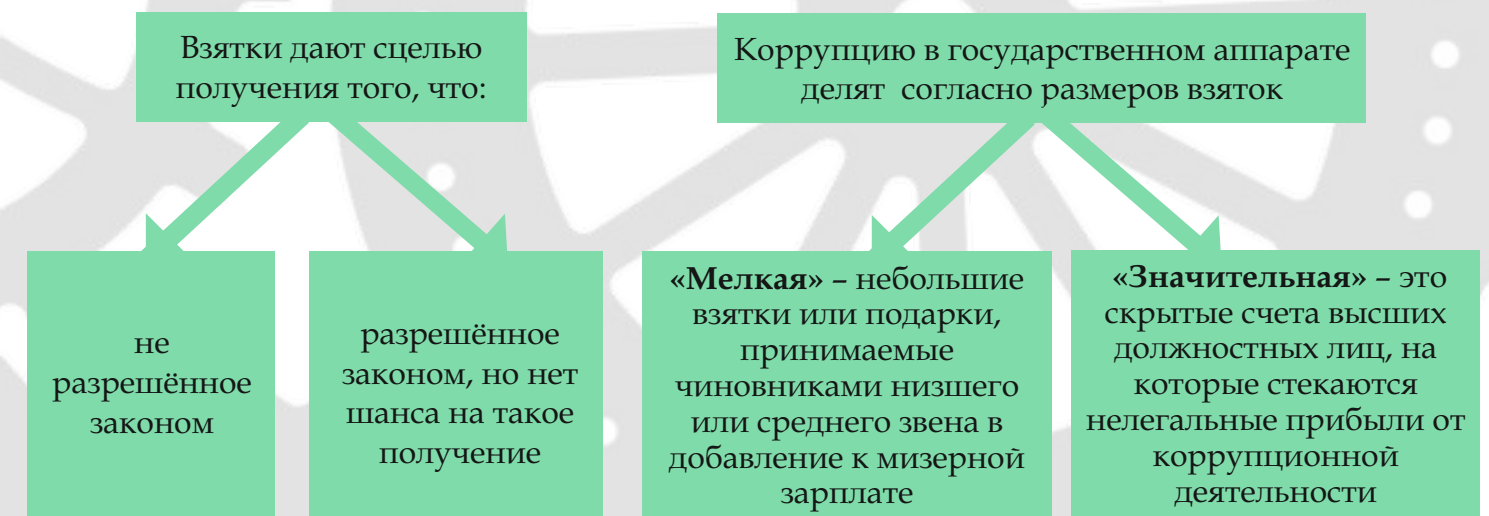
Общая формула коррупции



Политическая коррупция осуществляется на этапе «Деньги – Власть», в частности, путём незаконного финансирования политических партий, покупки мест в списках, подкупа действующих парламентариев или министров и т.д. Целью политической коррупции является получение рычагов влияния на формирование и функционирование институтов власти. Эти рычаги влияния в дальнейшем используются для незаконного обогащения. Соответственно, разница между обычной и политической коррупцией в том, что **обычная коррупция использует власть, чтобы получить деньги, а политическая – использует деньги, чтобы получить (сохранить или усилить) власть.**

Для справки: В рейтинге Transparency International Украина по уровню коррупции в 2013 г. заняла **144-е** место среди **177** стран.

Коррупция происходит при удобном случае. Её инициатором может быть как представитель власти, требующий взятку или другое вознаграждение, так и человек, предлагающий должностному лицу нарушить законы, инструкции и т.д.



Полностью коррупцию искоренить невозможно. Но значительно сузить пространство для противоправных действий необходимо путём регулирования подходов управления.

Самыми популярными шагами в мире к эффективному руководству являются*

- стратегия создания крепкой морально-этической базы госуправления;
- прозрачная деятельность правительства – доступность публичной информации;
- действенный внешний контроль за бюджетными потоками;
- действенные внутренние механизмы для пересмотра сомнительных или спорных решений в структуре правительства;
- необходимый судебный контроль;
- ответственность менеджеров высших звеньев за действия их подчинённых;
- неожиданные (внеплановые) проверки работы чиновников;
- эффективный мониторинг прибылей чиновников, а также контроль за соответствием доходы-затраты;
- создание каналов жалоб, чтобы низшее звено чиновников могло писать (уведомлять) о нарушениях руководителей;
- прозрачная система госзакупок;
- механизмы привлечения гражданского общества к сотрудничеству, совместной работе, контролю за работой правительства.
- периодический опрос общественности в отношении эффективности работы правительственных структур и т.д...

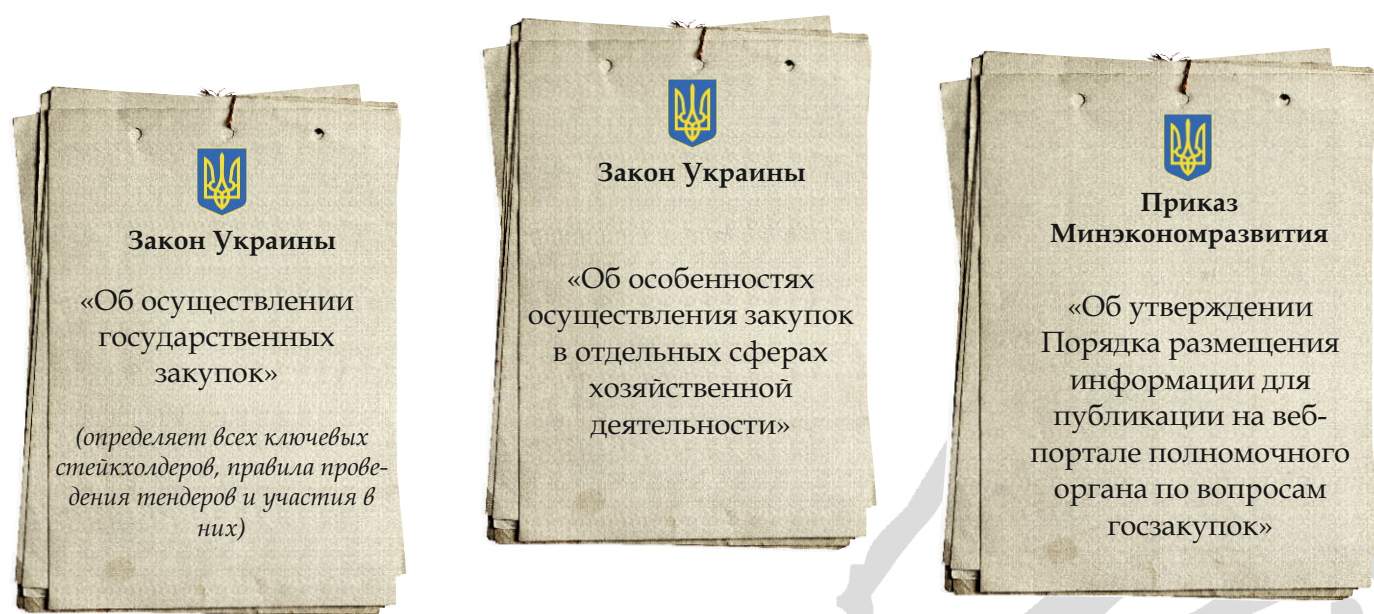
**Джерми Поуп, «Борьба с коррупцией: элементы системы государственной неподкупности», 2011г.*

Коррупция в сфере госзакупок

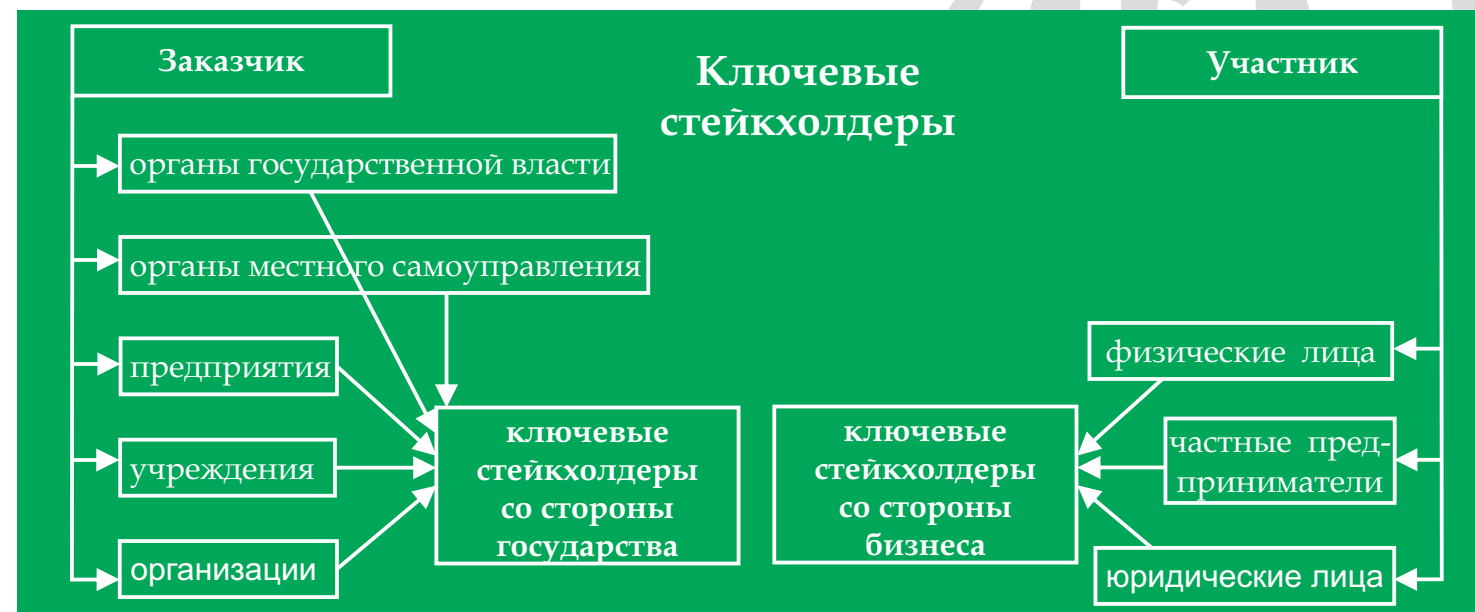
«Вспомните о коррупции в правительстве – и вам сразу же придут на ум «откаты» за подписанные с государством контракты» – именно так начал выступление основатель «Transparency International» Джереми Поуп, когда пытался описать, что же такое госзакупки, то есть тендеры.

По мнению экспертов, закупки в государственном секторе создают самые большие и соблазнительные условия для развития коррупции. И такие условия возникают в успешных странах тоже. Значит, в любом цивилизованном государстве тендерная система является одной из самих динамичных сфер правительственного управления.

Законодательство, регулирующее сферу госзакупок



В целом **тендер** – это приобретение заказчиком товаров, работ и услуг в чётко определённом порядке.



Статистика: Государство ежегодно тратит до 18% ВВП или около 260 млрд. грн. на госзакупки (данные Национального института стратегических исследований). Коррупционные потери государства при госзакупках составляют от 35 до 52 млрд. грн. ежегодно (данные Службы безопасности Украины).

Прямой контроль общественности за осуществление госзакупок:

В апреле 2014 года парламент принял новую редакцию закона «Об осуществлении государственных закупок», разработанную экспертами Центра политических студий и аналитики вместе с партнерами. Кроме серии новаций, закон содержит революционные нормы, закрепляющие прозрачность закупок на всех этапах их проведения. Общественные организации получили право присутствовать на раскрытии тендерных предложений (до этого его имели только участники торгов и журналисты). Закон прямо обязывает заказчиков обеспечить общественности право осуществлять фото- и видеосъёмку. Наконец, внедряется обязанность чиновников публиковать информацию о выполнении тендерных договоров. Теперь кто угодно может проследить, как подрядчики выполняют договора, например, на ремонт дорог возле школы или поставку в больницы лекарств.

Самые распространённые правонарушения при проведении госзакупок

Превышение затрат. В погоне за «откатами» заказчики вступают в сговор с участниками, чтоб вместе заработать на бюджетных средствах. В результате этого, граждане получают некачественные товары или услуги по заоблачным ценам. Например, в 2012 году для сбежавшего президента Януковича чиновники закупили малину за 672 грн./кг.

Непрозрачные закупки. Для того, чтобы скрыть коррупцию, заказчики скрывают информацию о закупках или искажают ее. В результате, общественность остаётся обманутой. И потому не может разоблачить преступников. Достаточно вспомнить скандальные «вышки Бойко», во время закупки которых бюджет потерял несколько сот миллионов долларов. Чиновники «Нафтогаза» и доныне скрывают документы, и потому не возможно определить виновных.

Неэффективность закупок. Чтобы прикрыть коррупцию, заказчики прибегают к усложнению собственно самих процедур закупок. Такой приём также применяют, дабы контракт достался именно «нужному» участнику. Вся Украина слышала о поездах «Хюндай», которые оказались непригодными для эксплуатации во время зимы. Но чиновники настаивали, что только корейские поезда подходят для отечественной железной дороги.

Конфликт интересов

Конфликт интересов – это ситуация, когда личная заинтересованность чиновника, депутата или работника компании может повлиять на объективность или непредубежденность принятия решений во время выполнения служебных обязанностей и принести вред интересам государства, общества или компании.

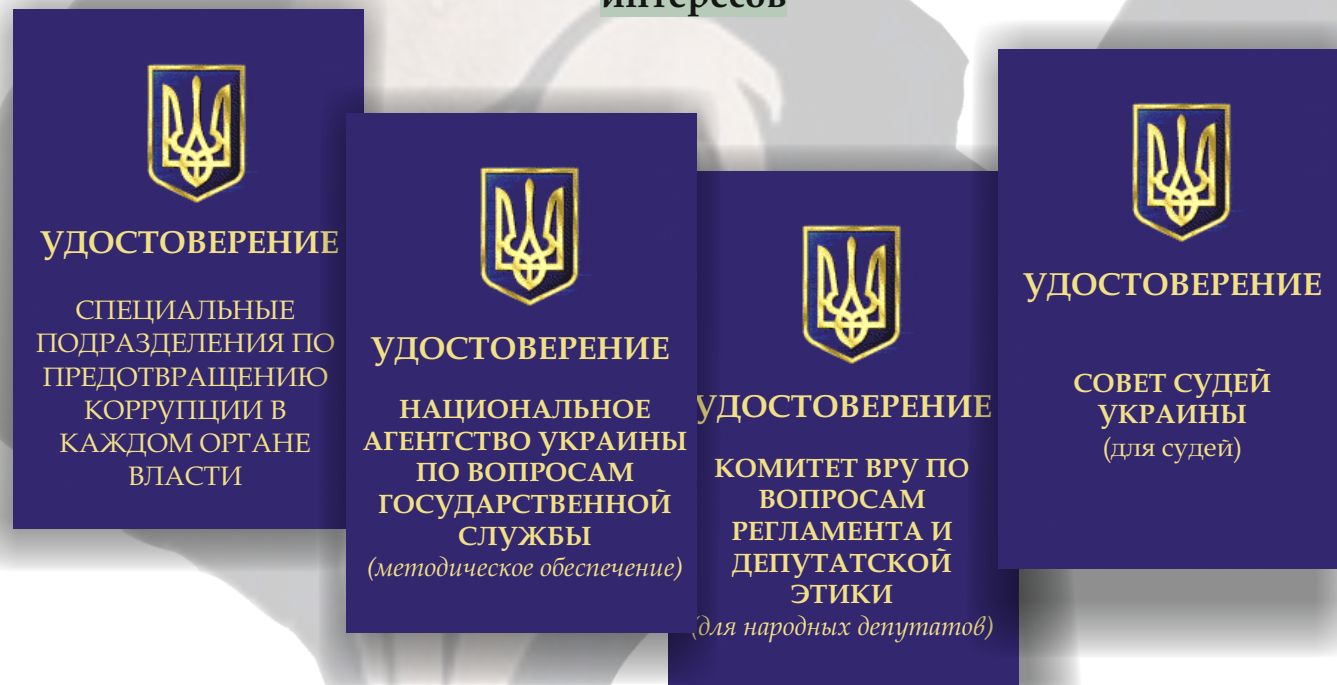
Наиболее распространенным явлением является противоречие между личными имущественными, а также неимущественными интересами лица или близких ему лиц и интересами государства или общества.

Достаточно частым является также противоречие между интересами определенной группы (партия, общественная организация и т.п.), к которой принадлежит чиновник или депутат, и интересами государства или общества.

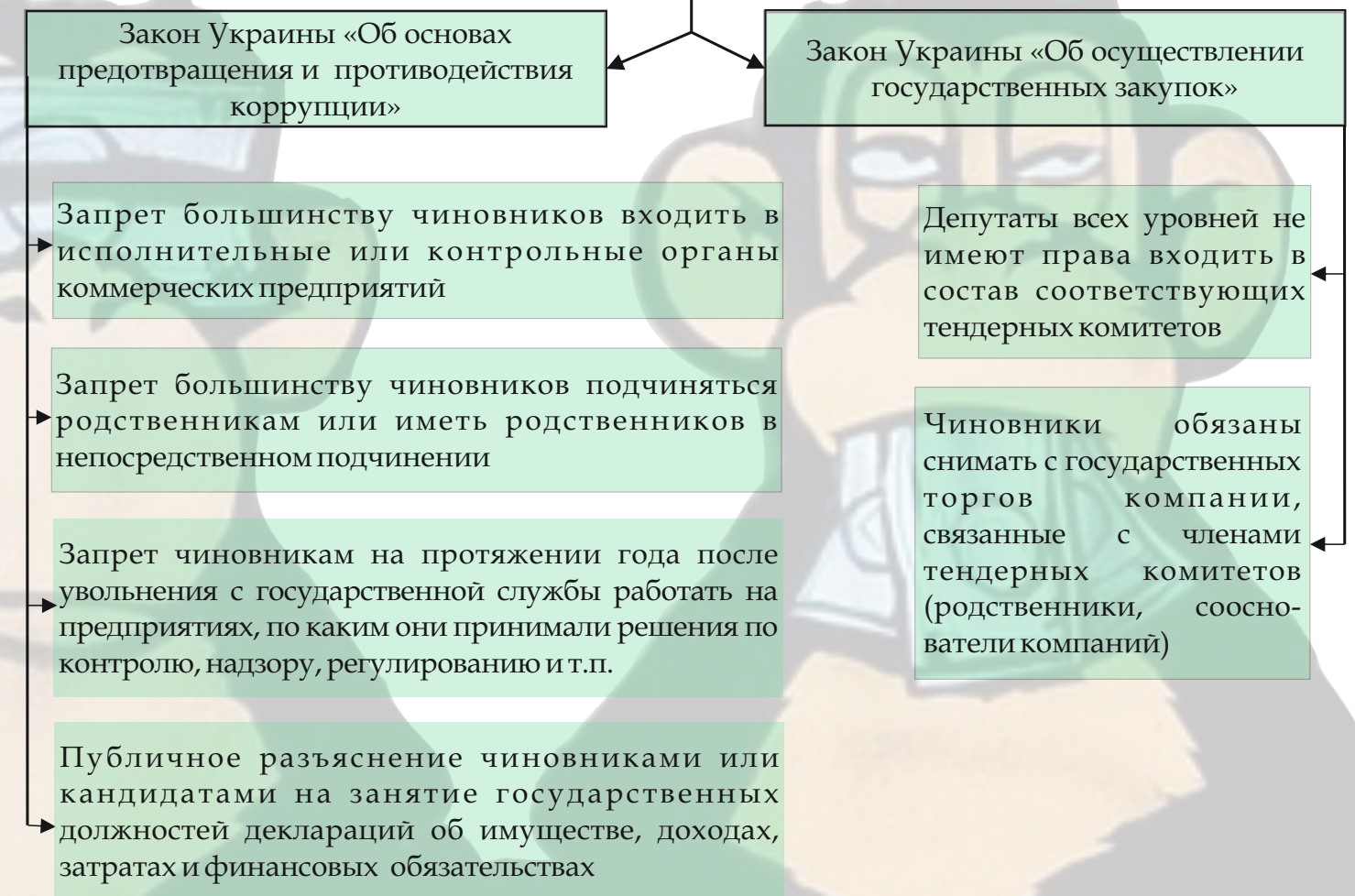
Конфликт интересов не является преступлением. Однако игнорирование ситуации конфликта интересов, как правило, приводит к таким правонарушениям, как злоупотребление служебным положением, нецелевое использование бюджетных средств или других коррупционных действий.

Чаще всего ситуации конфликта интересов возникают во время государственных закупок, предоставления чиновниками разрешений, лицензий и т.п., расследований правоохранных органов и найма на работу в государственных структурах.

Органы, ответственные за контроль урегулирования конфликта интересов



Требования законодательства по урегулированию и предупреждению конфликта интересов



Пути предупреждения и урегулирования конфликта интересов соответственно правительственного законопроекта «О предотвращении коррупции»:

- ✓ Создание централизованной базы данных в сети интернет для сохранения всех имущественных деклараций чиновников со свободным доступом. База деклараций должна создаваться и поддерживаться Национальной комиссией по вопросам предупреждения коррупции.
- ✓ Конкретизация данных по имущественным и другим интересам (банки, предприятия и т.д.)
- ✓ Полномочия по проверке деклараций на наличие конфликта интересов возлагаются на Национальную комиссию по вопросам предупреждения коррупции.
- ✓ Национальная комиссия обязана осуществлять мониторинг образа жизни должностных лиц, то есть соответствие образа жизни сведениям декларации.
- ✓ Законопроект детально предписывает действия должностных лиц во избежание конфликта интересов

Примеры конфликта интересов в Украине

«Всеукраинский банк развития» Александра Януковича.

С приходом к власти в 2010 году Виктора Януковича «Всеукраинский банк развития», принадлежащий его сыну Александру, всего за два года увеличил свои активы на 1240 %, до 2,5 млрд. грн. Целая цепочка министерств, ведомств и предприятий вдруг начали переходить на банковское обслуживание в «ВБР». Банк превратился в главного кредитора «Украинской железной дороги» и других госпредприятий.

Списание задолженности Керченскому НПП «Крым-Пак».

В октябре 2013 года народные депутаты Украины В. Лютикова, Я. Сухой (Партия регионов) и В. Сушкевич (БЮТ) подали законопроект № 3376, предусматривавший списание задолженности керченского предприятия «Крым-Пак» в раз мере 5,5 млн. грн. за счет государственного бюджета Украины. Директором предприятия является Владимир Лютиков, муж соавтора законопроекта Валентины Лютиковой.

Антикоррупционная экспертиза

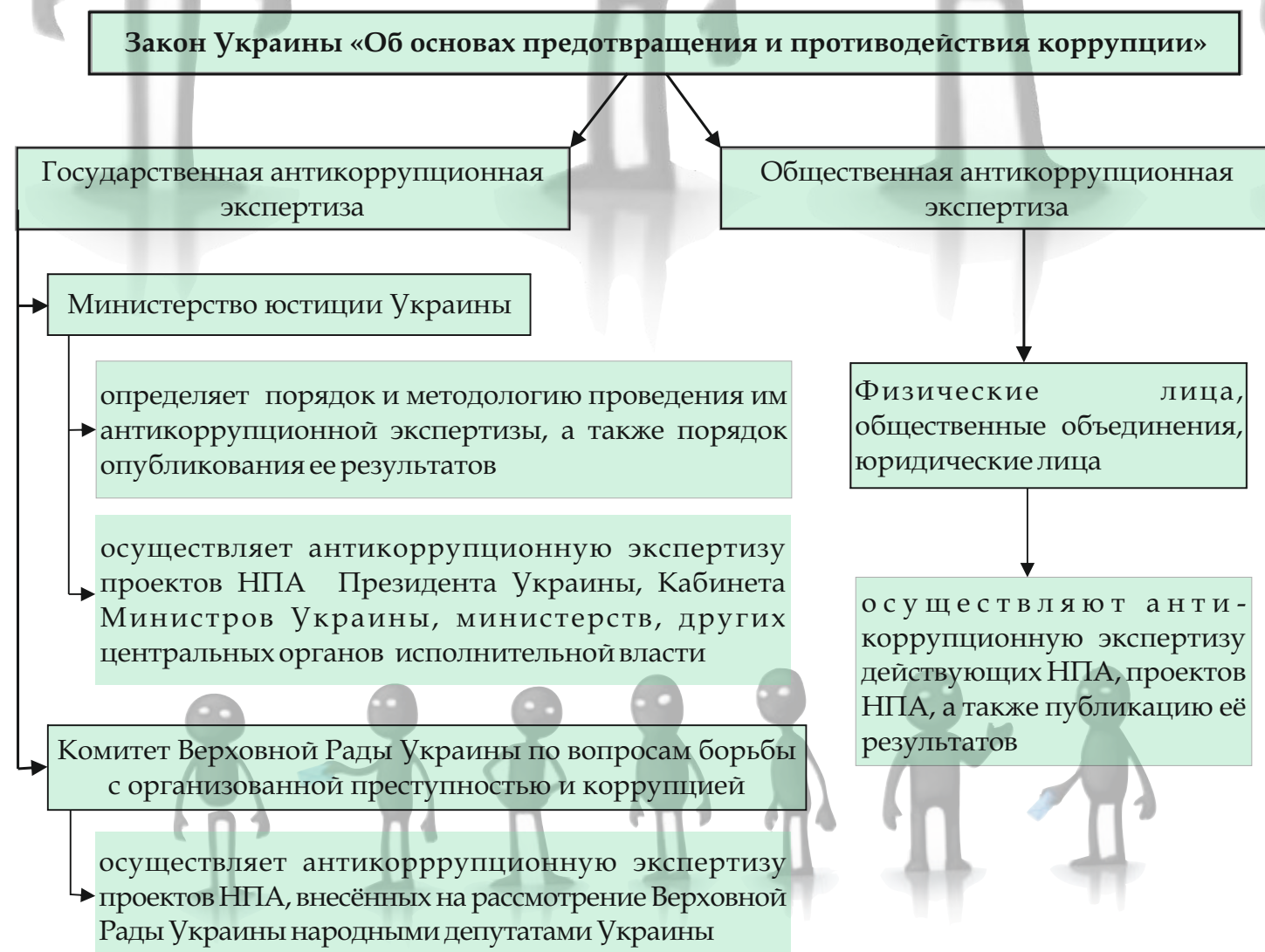
нормативно-правовых актов

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов (НПА) – это проверка проектов НПА на предмет наличия в них положений, которые содействуют или могут содействовать совершению коррупционных правонарушений (коррупциогенных условий) с целью предупреждения возникновения предпосылок для совершения таких правонарушений и разработка рекомендаций для их устранения.

(с) Методология проведения антикоррупционной экспертизы. Программа развития ООН.

Общественная антикоррупционная экспертиза является независимой от власти экспертной оценкой проектов НПА, направленной как на недопущение умышленных коррупционных схем, так и на улучшение качества законодательства в целом. Ведь коррупционные риски довольно часто возникают в законах не умышленно, а вследствие недосмотра законодателей, в частности, из-за пробелов или коллизии в законодательстве.

Для справки: С сентября 2013 до августа 2014 года ЦПСА была выполнена экспертиза около 200 законопроектов (совместно с Центром политико-правовых реформ, Украинским институтом публичной политики по заказу Комитета ВРУ по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией), 250 актов Кабмина, раскрыт ряд общегосударственных коррупционных схем и обнаружены десятки актов, имевших коррупционные риски.



Коррупциогенные факторы согласно Методологии ПРООН*

- Широта административного решения и дискреционные полномочия (нечёткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов власти)
- Нарушения баланса интересов и чрезмерные обременения для получателей публичных услуг
- Пробелы правового регулирования
- Коллизии в законодательстве
- Чрезмерное количество контактов частного сектора с органами власти, необходимых для выполнения процедуры
- Чрезмерное количество органов власти, с которыми контактирует частный сектор соответственно с процедурой
- Поеднання нормотворчих та контролюючих функцій в одному органі влади
- Конфлікт інтересів ініціаторів законопроекту, що може призвести до отримання неправомірної вигоди

*список факторов, исходя из практики, был несколько дополнен по сравнению с оригинальной методологией

Примеры коррупционных схем, обнаруженных экспертами ЦПСА

Искусственная монополизация в сфере оценки имущества

Законопроект: О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам оценки имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине № 2303а от 17.06.2013

Автор законопроекта: Кабинет Министров Украины (Азаров М.Я.)

Коррупционная схема: Фонд госимущества Украины получает полномочия издавать «другие нормативно-правовые акты», регулирующие проведение оценочной деятельности, за невыполнение которых налагаются значительные штрафы. В результате, ФДМУ получает возможность устанавливать требования, отвечать которым будут только «нужные» фирмы, что грозит монополизацией рынка.

Корпоративные амортизационные платежи для жителей жилых домов

Законопроект: О внесении изменений в некоторые законы Украины по созданию и использованию корпоративных амортизационных средств жилых домов № 2948 от 29.04.2013.

Автор законопроекта: Морозенко Є.В., член фракции Партии регионов.

Коррупционная схема: вводится дополнительный платеж для собственников квартир в виде «корпоративных амортизационных взносов», которые должны быть истрачены ЖЕКом на ремонт жилых домов. ЖЕК получает право открывать из этих средств депозитный счёт в любом банке, за что не несёт никакой ответственности.

Не урегулировано, кто является собственником процентов по депозиту и каким образом они будут использоваться.

Злоупотребления с коммунальным имуществом

Борьба с коррупцией на местах дело намного более сложное, чем обнаружение коррупционных «схем» на национальном уровне.

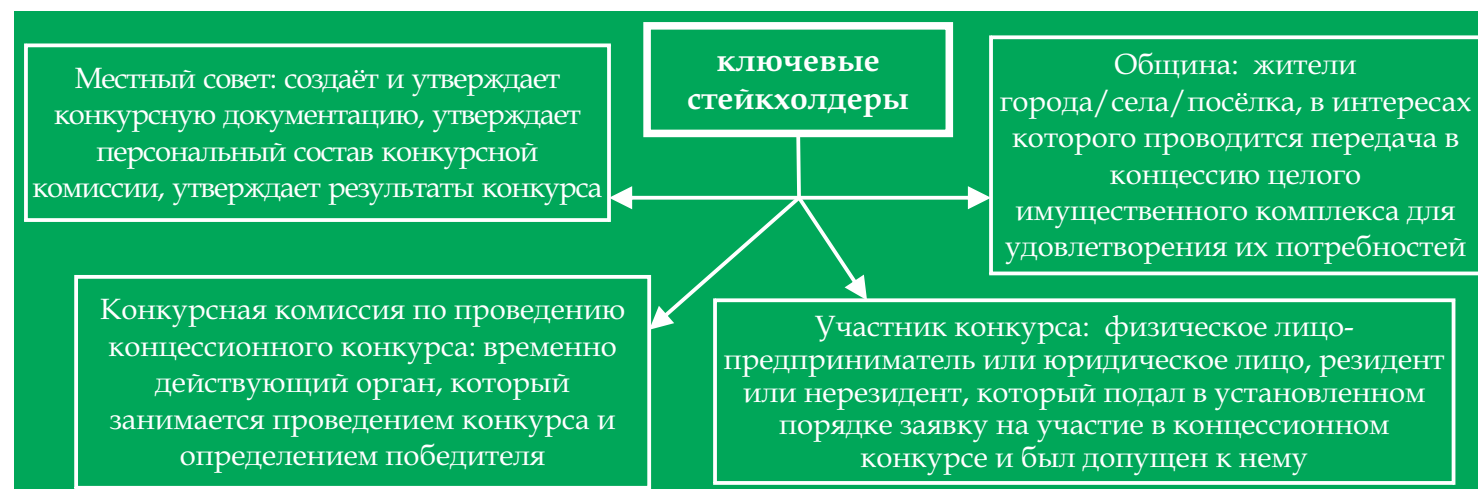
Во-первых, в большинстве случаев суммы не настолько большие, и это не заинтересовывает общегосударственные независимые СМИ. Газеты и журналы в регионах в абсолютном большинстве случаев принадлежат одному из бизнес-кланов. Поэтому опубликование материала с открытым указанием фамилий и должностей является почти невозможным

Во-вторых, на региональном уровне намного труднее найти соответствующую информацию, поскольку органы местного самоуправления, как правило, игнорируют запросы о публичной информации. Последующие обращения в прокуратуру аналогично наталкиваются на непробиваемую стену бездейтельности правоохранительных органов.

Обращаясь к конкретным примерам коррупции на местном уровне, стоит остановить внимание на популярном ныне механизме под названием «концессия» в сфере регионального жилищно-коммунального хозяйства.

Концессия предусматривает передачу в оперативное управление частным лицам целых имущественных комплексов – **водоканалов, теплосетей и т.п., находящихся в коммунальной собственности.**

Законодательство в сфере концессии



Наиболее распространённые нарушения принципов проведения концессионных конкурсов

- Положение о проведении концессионного конкурса выписывается таким образом, что под критерии подпадают только «нужные» компании
- Критерии концессионного конкурса выписываются слишком общо с размытыми характеристиками, что создает пространство для манипуляций в допуске компаний к конкурсу и в определении победителя
- В состав конкурсной комиссии включаются депутаты местного совета, члены исполкома, общественные активисты, в сговоре с «заказчиком» выполняющие все действия, направленные на передачу в концессию целого имущественного комплекса заранее определенному победителю
- Документация концессионного конкурса может предусматривать закрытость проведения заседаний комиссии (соответственно п.16 Постановления КМУ от 12.04.2000 №642). Конкурсная комиссия может трактовать закрытость заседаний, которые должны проводиться без участия посторонних лиц, как закрытость информации. Другими словами, информация о передаче в концессию коммунального имущества, которая априори является публичной, становится конфиденциальной. В Положение о проведении конкурса вводится предписание, что разглашение информации должно происходить исключительно по решению суда, и в таком случае имущество общества передаётся в частные руки за закрытыми дверями. Это является прямым коррупционным риском

Последствия коррупции для граждан в сфере концессии коммунального имущества

- К участию в концессионном конкурсе по формальным причинам могут быть не допущены потенциальные инвесторы, готовые вложить значительные средства в модернизацию коммунальной инфраструктуры
- К участию в концессионном конкурсе допускаются компании, не имеющие соответственного материального обеспечения для последующих инвестиционных вложений в объект концессии
- Компания-концессионер является собственностью другой компании как корпоративная структура, имеющая своим местонахождением офшорные зоны (Республика Кипр, Республика Маршалловы Острова и т.д.). В таком случае налоги и сборы оплачиваются именно на территории другого государства, а не там, где непосредственно находится объект концессии
- Компания-концессионер, если иное не предусмотрено в договоре с органами местного самоуправления, может уволить большинство работников, выполнявших свою трудовую функцию в рамках работы на коммунальном предприятии до перехода в оперативное управление концессионеру

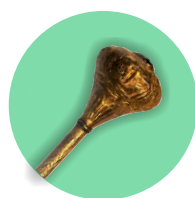
Пути предотвращения коррупции:

- 1) открытый доступ к информации об условиях участников и результатах конкурса концессии;
- 2) обязательное проведение консультаций с общественностью перед проведением конкурса;
- 3) доступное объяснение формулы, по которой рассчитывается размер концессионного платежа.

Имущественные декларации высокопоставленных чиновников

В Украине наблюдается конфликт интересов между служебными обязанностями высокопоставленных чиновников и их личными интересами, поскольку отдельные чиновники используют своё служебное положение как инструмент для личного обогащения. Несмотря на формальный прогресс в предоставлении права доступа гражданам к декларациям, реальное положение доходов чиновников отличается от того, который декларируется ими в официальных документах. Однако эту проблему можно решить благодаря тщательному общественному контролю за имущественными декларациями высокопоставленных чиновников.

Субъектами ответственности за коррупционные правонарушения в первую очередь являются лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления:



Президент Украины



- Председатель Верховной Рады
- народные депутаты



- Премьер-министр
- члены Кабинета Министров
- первые заместители и заместители министров
- заместители министров-руководителей аппаратов



- Генеральный прокурор и его заместители
- Председатель Национального банка
- Председатель Счётной палаты
- Уполномоченный Верховной Рады по правам человека
- Председатель и члены Высшей квалификационной комиссии судей
- Председатель и члены Высшего Совета юстиции
- члены Центральной избирательной комиссии



- Председатель и судьи Конституционного Суда
- Председатель и судьи Верховного Суда
- Председатели и судьи высших специализированных судов

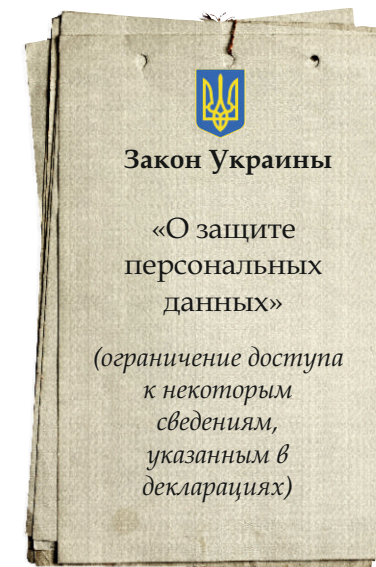
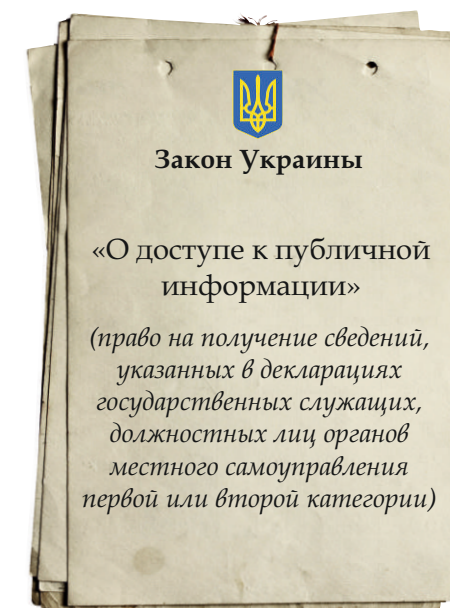
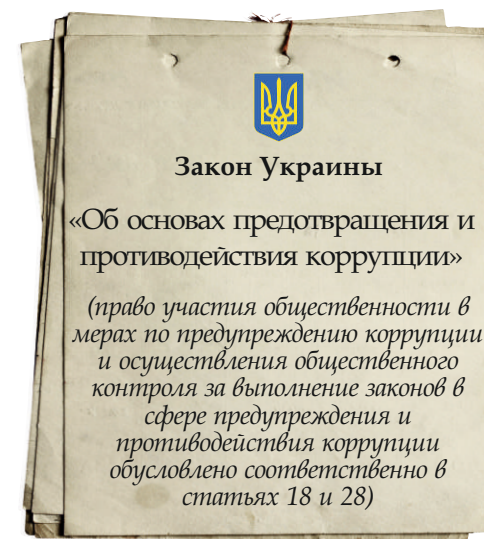


- руководители других государственных органов
- руководители органов власти Автономной Республики Крым и их заместители

- члены коллегиальных государственных органов (коммисий, советов)
- председатели районных в городе, районных, областных советов и их заместители
- руководители исполнительных органов сельских, поселковых, городских, районных в городах советов и их заместители
- секретари сельских, поселковых, городских советов

Сведения, указанные в имущественных декларациях высокопоставленных чиновников, за прошедший год подаются по месту работы до 1 апреля и подлежат опубликованию в течение 30 дней на официальном веб-сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления на срок не менее одного года.

Право на получение сведений, указанных в декларациях, гарантируется законами Украины

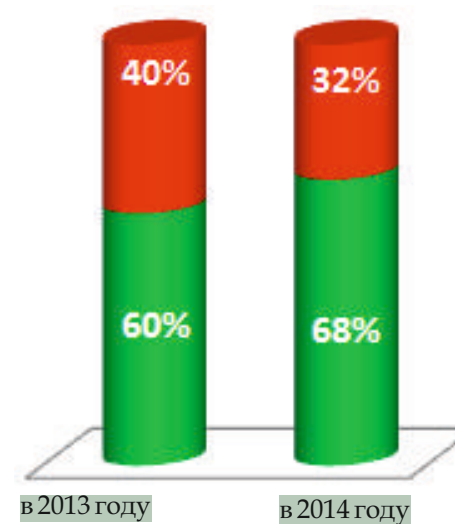


Уровень доступности деклараций об имуществе, доходах, затратах и обязательствах финансового характера

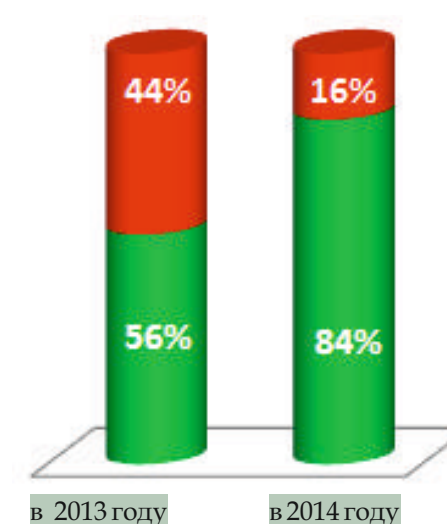
В свободном доступе на официальных сайтах*

опубликовали

не опубликовали



Доступность деклараций меров областных центров



Доступность деклараций председателей ОДА

*согласно данным Центра политических студий и аналитики

Имущественные декларации

Как осуществлять общественный контроль имущественных деклараций

Для преодоления коррупции среди высокопоставленных чиновников необходимо осуществлять контроль достоверности указанных сведений в их имущественных декларациях. Однако это невозможно сделать, не имея самой декларации.

На сайтах органов власти доньше не всегда можно найти в свободном доступе декларации. Кроме того, вместо копий самих деклараций, на сайтах часто размещают их пересказ. Однако опубликование только сведений из деклараций уже несёт в себе коррупционные риски, поскольку невозможно убедиться в том, что там указали каждую заполненную строку из имущественной декларации чиновника.

Закон «О доступе к публичной информации» позволяет получить копии деклараций и другим способом – отправив запрос на информацию. Однако чиновники и здесь создают искусственные помехи. Рассмотрим типичные отказы в представлении копий деклараций, используемые государственными служащими, а также почему они являются неправомерными:

«Извещаем, что порядок хранения и использования сведений, указанных в декларации об имуществе, доходах, затратах и обязательствах финансового характера определён специальным законом – «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», который не предусматривает возможности представления копий деклараций в ответ на запросы на информацию».

(Бориспольский горсовет, май 2014 года)

Комментарий: Такое право предоставлено Законом Украины «О доступе к публичной информации» в части второй статьи 5, где определено, что распорядитель информации предоставляет доступ к ней посредством предоставления по запросам.

«Эти документы содержат персональные данные членов семьи и другую информацию, которая Законом Украины «О защите персональных данных» отнесена к информации с ограниченным доступом». При этом указанным Законом одновременно возложена на распорядителя информации обязанность принимать меры для соблюдения невозможности несанкционированного доступа к информации о лице для других лиц».

(Херсонская областная государственная администрация, май 2014 года)

Комментарий: В статье 6 Закона «О доступе к публичной информации» указано, что к информации с ограниченным доступом не относятся сведения, указанные в декларации об имуществе, затратах и обязательствах финансового характера, оформленной по форме и в порядке установленных Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», кроме сведений, содержащих конфиденциальную информацию. Однако ограниченному доступу подлежит информация, а не документ. Если документ содержит информацию с ограниченным доступом, для ознакомления предоставляется информация, доступ к которой не ограничен.

Конфиденциальной информацией, не подлежащей опубликованию, являются:

- регистрационный номер учетной карточки плательщика налогов;
- серия и номер паспорта;
- место проживания и регистрации декларанта;
- местонахождение объектов, находящихся в декларации.

высокопоставленных чиновников

Таким образом, в ответ на свой запрос вы должны получить копию декларации с заретушированными сведениями, указанными в некоторых её пунктах. При анализе декларации важно обратить внимание, не заретушированы ли другие сведения, например, о площади квартиры/земельного участка и т.п..

«...просим предоставить обоснованный ответ, с какой целью информация собирается, используется, передаётся или распространяется».

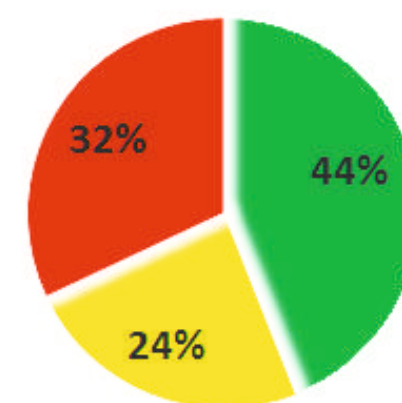
(Черкасский горсовет, май 2014)

Комментарий: В части 2 статьи 19 «Закона о доступе к публичной информации» указано, что запрашивающий имеет право обратиться к распорядителю информации с запросом на информацию не зависимо от того, касается эта информация его лично или нет, без объяснения причины подачи запроса.

Получив имущественную декларацию высокопоставленного чиновника, вы можете:

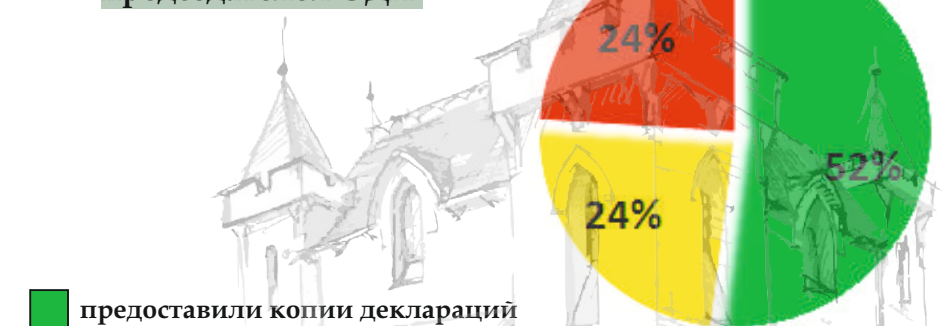
- проверить её на наличие конфликта интересов;
- осуществить логический и арифметический контроль декларации;
- сравнить данные, там указанные, с теми, которые вы встречали в новостях или видели своими глазами.

Уровень доступности деклараций об имуществе в ответ на запрос*

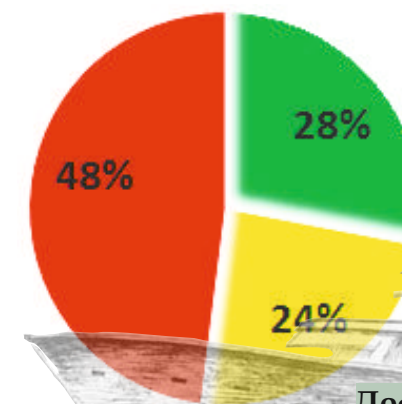


в 2013 году

Доступность деклараций председателей ОДА



в 2014 году



Доступность деклараций меров областных центров



*согласно данным Центра политических студий и аналитики