

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ

Навчально-методичний посібник
з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого
самоврядування, на яких
покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам
корупції (I-VII категорії посад)

Колектив авторів:

Професор кафедри оперативно-розшукової діяльності НАВС, кандидат юридичних наук, доцент **Любченко Д.І.** (Тема 1.1.)

Провідний науковий співробітник наукової лабораторії проблем організаційно-правового та кадрового забезпечення діяльності ОВС ННІУ НАВС, кандидат юридичних наук **Сивухін В.С.** (Тема 1.2.)

Професор кафедри управління в ОВС кандидат юридичних наук, доцент **Циганов В.В.** (Тема 1.3.)

Доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності **Федорчук В.О.** (Теми 1.3–1.4.)

Професор кафедри адміністративного права і процесу, кандидат юридичних наук, доцент **Іщенко Ю.В.** (Тема 2.1.)

Професор кафедри адміністративної діяльності кандидат юридичних наук, доцент **Золотарьова Н.І.** (Теми 2.2–2.4.)

Доцент кафедри адміністративної діяльності **Кушніренко А.А.** (Теми 2.3, 2.6.)

Директор юридичного департаменту Головдержслужби України **Козловський А. С.** (Тема 2.5.)

Начальник кафедри кримінального права НАВС, доктор юридичних наук, професор **Савченко А. В.;** (Тема 3.1. у співавторстві)

Доцент кафедри кримінального права кандидат юридичних наук, доцент **Лашук Є.В.** (Тема 3.1. у співавторстві)

Начальник кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права кандидат юридичних наук, доцент **Василевич В.В.** (Тема 3.2. у співавторстві)

Доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права НАВС кандидат юридичних наук, доцент **Расюк Е.В.** (Тема 3.2. у співавторстві)

Професор кафедри оперативно-розшукової діяльності кандидат юридичних наук, доцент **Ніколаюк С.І.** (Теми 3.3–3.5)

Професор кафедри юридичної психології кандидат педагогічних наук, доцент **Клачко В.М.** (Теми 4.1–4.2)

Старший викладач кафедри юридичної психології кандидат психологічних наук **Ваврик Т.Ю.** (Тема 4.3)

Начальник кафедри юридичного документознавства, кандидат філологічних наук, доцент; **Маруніч І. І.** (Теми 5.1–5.2. у співавторстві)

Старший викладач кафедри юридичного документознавства **Проценко Г.П.** (Теми 5.1–5.2. у співавторстві)

ЗМІСТ

Модуль 1. Державне управління та організація протидії корупції.

- 1.1 Корупція як соціальне явище.
- 1.2 Проблеми запобігання і протидії корупції в Україні в умовах реалізації Програми економічних реформ.
- 1.3 Державна політика України у сфері протидії корупції.
- 1.4 Корупція – загроза національній безпеці України.
- 1.5 Антикорупційна стратегія України – один із пріоритетів запобігання та протидії корупції.

Модуль 2. Адміністративно-правові заходи протидії корупції.

- 2.1 Публічна влада в Україні: проблеми протидії корупції.
- 2.2 Організація взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції.
- 2.3 Особливості провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення.
- 2.4 Роль громадськості у заходах щодо запобігання та протидії корупції.
- 2.5 Етика поведінки державних службовців, конфлікти інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, правила поведінки державного службовця.
- 2.6 Планування заходів у сфері протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Модуль 3. Особливості запобігання та протидії корупції правоохоронними органами

- 3.1 Характеристика злочинів у сфері службової діяльності.
- 3.2 Кримінологічні засади запобігання корупції в Україні.
- 3.3 Корупційна злочинність: стан, детермінація та запобігання.
- 3.4 Організація взаємодії органів державної влади з оперативними підрозділами щодо протидії корупції
- 3.5 Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

4. Юридична психологія.

- 4.1 Психологічні особливості спілкування керівників на яких покладено функції щодо запобігання та протидії боротьби з корупцією.
- 4.2 Використання маніпуляційних тактик спілкування в процесі виявлення осіб, схильних до корупційних діянь.
- 4.3 Психологічні аспекти запобігання корупційним правопорушенням в органах державної влади та місцевого самоврядування (П.3.)

5. Юридико-лінгвістичні аспекти ділового спілкування.

- 5.1 Справочинство в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції.
- 5.2 Службовий документ: загальні вимоги до його тексту щодо упередження корупційної мотивації.

МОДУЛЬ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.

Тема 1. Корупція як соціальне явище.

1. Теоретичні питання аналізу сутності та змісту корупції
2. Політичний аспект корупції
3. Корупція – економічне явище
4. Правовий аспект корупції
5. Психологічний і моральний аспект корупції
6. Наслідки корупції

1. Теоретичні питання аналізу сутності та змісту корупції

Становлення інститутів громадянського суспільства і розвиток демократичних політичних процесів в Україні стримується, що обумовлено багатьма факторами. Серед яких – посиленням тиску на владу і суспільство з боку кримінальних структур, які намагаються обмежити формування громадянського суспільства задля задоволення своїх корисливих інтересів.

Серед таких проблем сучасного перехідного суспільства, як за масштабністю поширення, так і глибиною проникнення в соціальний організм, слід назвати корупцію та економічну злочинність. Їх негативний вплив на становлення громадянського суспільства в Україні стає все більш відчутним і сьогодні створює реальну загрозу національній безпеці країни.

Корупція – це таке саме стародавнє явище, як і соціальний порядок, що управляє життям людей, який би він не був. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції і способи її обмеження. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: «Дарів не приймай, тому що дари сліпими роблять зрячих і перетворюють справу правих» (Ісх.23:8).

Зрозуміло, що це попередження (а для віруючих – заборона) узагальнює попередній досвід зіткнення людей з корупцією. Цитата цікава й іншим: вона зосереджує увагу людей на корупції, як злі, яке необхідно побороти. Суспільство і кожна окрема людина може тільки обмежити їх до розумних меж. Мораль, держава, етика, релігія – ті інструменти, за допомогою яких і відбувається це обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають руйнуватись цивілізаційні основи взаємин між громадянами і державою, з'являється небезпека виникнення соціального хаосу.

Тому одна з основних задач держави – це стримування пороків власних громадян і не тільки ідеологічними і виховними, а й репресивними методами у рамках закону. Сьогодні у світі, з урахуванням особливостей історичного розвитку країн склалося кілька моделей корупції.

Західноєвропейська модель. Характерний низький рівень корупції, яка сприймається суспільством як аномалія, пов'язана з порушенням закону. Цьому сприяють традиції, у яких висока доля цивільної культури та правосвідомості.

Азіатська модель. Корупційні відносини переплітаються з іншими соціальними відносинами: сімейними, земельними, етнічними, корпоративними та ін. Тут працюють вікові традиції, наприклад, пов'язані з бакшишем у Середній Азії чи практикою вибудовування довгострокових ділових і політичних відносин, що існують у деяких східноазіатських країнах і базуються на обміні дружніми зв'язками.

Африканська модель. Влада продається «на корню» групі основних економічних кланів (використання демократичних процедур як камуфляжу; економіка примітивізується, задовольняючи тільки найосновніші потреби населення з метою уникнення соціальних потрясінь й забезпечуючи інтереси вузької олігархічної групи). Така модель відбувається за наступних умов: політична влада в країні залишається неконсолідованою; фінансово-бюрократичні групи підтиском інстинкту самозбереження припиняють протистояння й домовляються; формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами і частиною політичної еліти.

Латиноамериканська модель. Уряд дає можливість тіньовим і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, порівнюваної з державною. Формується держава у державі.

Сучасного визначення термін «корупція» набув у міжнародних документах, зокрема у

Кодексі поведінки посадових осіб, який був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., корупція трактується як «...скоєння певних дій при виконанні обов'язків, або у зв'язку з цими обов'язками в результаті прийнятих подарунків, обіцянок чи стимулів, чи їх незаконне одержання всякий раз, коли має місце така дія або бездіяльність. Таке визначення включає не тільки одержання посадовою особою матеріальних цінностей, а й її службову поведінку.

Більшість іноземних вчених визнає корупцію, як явище багатоскладове, яке слід вивчати з різних точок зору: економіки, політики, культури, соціології, психології, етики тощо. Корупція завжди зростала, в період модернізації країни.

До таких проблем перехідного періоду відносять: 1) спадщина тоталітарного періоду (закритість влади, злиття влади і бізнесу); 2) слабкість судової системи (залежність від влади, незадовільне фінансування, перевантаженість); 3) нерозвиненість правової свідомості населення (відсутність культури і традиції використання правових важелів); 4) орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави (підприємці, не знаходячи захисту в сфері права, шукають його у сфері корупційних відносин); 5) підпорядкування чиновників не закону, а інструкції і начальнику.

Як соціально-політичне явище, корупція складається з комплексу протиправних дій і аморальних вчинків. В основі корупції лежать такі вікові традиції взаємовідносин у суспільстві як «послуга за послугу», «ти мені – я тобі» та ін. Тому корупція, як правило, не тягне за собою скарг, оскільки сторони одержують взаємну вигоду від протиправного діяння. Латентність – її основна особливість.

Як правова категорія, корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень. Корупція не є синонімом поняття «хабарництво», оскільки при хабарництві посадова особа, яка вчиняє злочин, залишається членом конкретної державної чи громадської системи, а при корумпуванні, регулярно отримуючи матеріальну винагороду від злочинців, вона включається в систему організованої злочинності, що не дозволяє їй в односторонньому порядку відмовитись від взятої на себе ролі.

Корупція здебільшого, є однією з ознак організованої злочинності, зокрема економічної. Для безпечного функціонування тіньової економіки необхідний підкуп працівників правоохоронних і контролюючих органів, суддів, прокурорів, чиновників, політиків. Особливу небезпеку для економіки країни становить проникнення організованих злочинних угруповувань у легальний бізнес і органи влади - злочинці можуть перетворюватися на владу, а представники влади можуть ставати злочинцями.

У Рамковій Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. при визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші – насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати у легальну економіку.

Форми прояву корупції:

1) злиття з владою, проникнення у владні та управлінські структури організованої злочинності, яка характеризується залежністю законодавчої та управлінської діяльності від вузькогрупових, корпоративних інтересів певних злочинних структур. Вона може проявлятися не лише у корисливих зловживаннях владою, а й у розкраданнях, інших економічних злочинах, з метою задоволення корпоративних інтересів партій, груп, матеріального забезпечення виборчого процесу тощо. Саме задоволення вузькогрупових інтересів як з корисливих, так із інших мотивів, найхарактерніше для корупції;

2) лобізм, протекціонізм, інвестування комерційних структур за рахунок держави, надання пільгових кредитів, незаконна приватизація держмайна, внески на політичні цілі, прихована участь державних службовців і депутатів у комерційній та підприємницькій діяльності та ін.

Відтак, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій,

громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам. Її соціальна сутність проявляється в тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки і глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мімікрувати та видозмінюватися.

2. Політичний аспект корупції

Особливу загрозу національній безпеці становить політична корупція – це корумповані форми політичної боротьби кланів, політичних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу, що підриває фундаментальні основи функціонування суспільства і держави.

Політична корупція здійснюється правлячою елітою для захоплення і утримання влади, нейтралізації політичних конкурентів шляхом зовні легітимного, а фактично незаконного заволодіння державними ресурсами для їх використання на власні політичні цілі під майбутні «дивіденди».

Форми такої корупції: лобізм, протекціонізм, вигідне призначення на державні посади, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, керівництво держчиновниками комерційними структурами через призначення в них своїх родичів, близьких, створення акціонерних компаній на базі державних підприємств, надання пільг, переваг, виключень із загальних правил для «своїх» фірм і компаній, переведення держмайна в акціонерні товариства, келійне проведення приватизації (прикладом може бути приватизація «Криворіжсталі»), фіктивне банкрутство, навчання дітей за кордоном за рахунок спонсорів тощо.

Корупція у структурах влади може бути обмежена за допомогою розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна із гілок влади урівноважує, контролює іншу і таким чином протистоїть зловживанням. У країнах так званого третього світу для політичної системи характерна слабкість законодавчих органів і свавілля виконавчої влади. Проте формальний розподіл влади не може сам по собі дати ефективного результату.

У парламенті, системою противаги може бути опозиція або верхня палата, яка побудована на інших принципах представництва. У класичному вигляді цей принцип втілений у структурі конгресу США, де п'ята частина членів верхньої палати плюс один голос можуть заблокувати будь-який законопроект, у тому числі підтриманий Президентом і більшістю обох палат. Таким чином, розподіл влади створює систему за якої жодна впливова група, яка має навіть більшість у парламенті, не володіє монопольною владою, а жодне рішення не може бути прийняте без згоди належних органів.

Говорячи про корупцію як політичну проблему, слід особливу увагу звернути на загрозу корумпованості виборчого процесу, у тому числі і в Україні. Фахівці відзначають, що абсолютна більшість коштів, які використовувалися у президентській компанії 2004 р., знаходилась у тіньовій сфері і не була врахована в офіційному виборчому рахунку. Це характерне не тільки для президентських кампаній. Широке розповсюдження одержала практика купування голосів виборців кандидатами до Верховної Ради України (ремонт під'їздів, роздача продуктів пенсіонерам, тощо). Саме цей фактор змусив відмовитися від мажоритарної системи виборів, як найбільш корумпованої в Україні і перейти на пропорційну систему виборів.

Але й при цій системі виборів корупція не виключена. Тому слід зробити більш чіткими і прозорими правила приватних пожертвувань і забезпечити достатній обсяг легальних надходжень до фонду виборчих кампаній. Нелегальні внески серйозно підривають виборчу кампанію, ставлять під сумнів її легітимність. Кращим виходом з цього становища було б максимальне розширення державного субсидування виборчих кампаній, але Україні поки що це не під силу. У таких країнах напевно було б правильним бюджетне фінансування надавати тому кандидату, який користується широкою громадською підтримкою і набере певний процент голосів виборців. В іншому випадку він повинен повернути взятую субсидію. Але й це не гарантує від політичної корупції. Щоб парламент був не корумпованим, такими повинні бути й політичні партії, які його утворюють,

адже найбільш корумпованими установами у світі вважаються політичні партії. У Європі високий рівень політичної корупції відзначено в Україні, Польщі і Франції.

Щоб уникнути перетворення українського парламенту на корупційний партійний клуб необхідно: 1) демонтувати самі засади корупції – тобто зрощення бізнесу і влади. Повинен залишитися реальний бізнес, готовий підпорядковуватись закону; 2) дебюрократизувати всю державну систему; 3) наявність власного (невипадкового) електорату, що не «накачується» технологічно, а який виникає внаслідок логіки суспільних процесів. Але на сьогодні навіть у розвинутих країнах існує купівля голосів виборців; 4) запровадити ценз так званої «суспільної благодійності» (обмеження в праві бути обраним на державні посади осіб, що мають судимість чи адміністративні стягнення у зв'язку з посадовими зловживаннями), приводить до ситуації, коли представники криміналітету мають переваги (за рахунок кримінальних капіталів і різноманітних способів незаконного впливу на електорат) домогтися успіху у виборчій кампанії. Ця обставина значною мірою підриває авторитет існуючої представницької влади в очах населення. Політична влада багатьма «авторитетами» визнається сьогодні найбільш прибутковим «бізнесом».

Фактично народ за власний рахунок утримує дві паралельні влади: легітимну і тіньову владу корумпованих організованих угруповань. Так, 70 - 80% фірм знаходяться під впливом злочинних угруповань, і корумпованих чиновників. У зв'язку з цим споживач змушений платити на 20-30 % дорожче за товари (послуги) для покриття витрат на корупціонерів.

Соціально-політичний аспект корупції полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом соціально-економічної політики держави, а також допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління. Зокрема, слід звернутись до феномену клептократії при якій державний сектор економіки розглядається як особиста вотчина глави держави, а корупція розквітає на найвищому щаблі державної влади, тоді як при інших формах державного устрою це явище розповсюджене найбільше серед чиновників низького рівня (диктатури Мобуту в Заїрі, Стресснера в Парагваї, Дювальє на Гаїті). Така особиста влада забезпечується, як правило терором (армією, спецслужбами) проти непокірних. Щоб забезпечити підтримку вищої політичної і воєнної еліти керівники держави дозволяють їй керівникам займатися незаконним бізнесом, вступати у корупційні зв'язки з наркобізнесом, привласнювати державне майно тощо. У таких країнах для вищої політичної і воєнної еліти будь-яка чітка межа між державною і приватною власністю фактично відсутня.

У більш розвинутих демократичних країнах головна проблема - корумпованість чиновників нижчого рівня, для яких основний спосіб одержати доходи – це контроль за новими правилами і обмеженнями. Для одержання винагороди вони використовують бюрократичну тяганину, а у цілому стримують нормальний процес розвитку суспільства. Підґрунтям для такої корупції є слаба, дезорганізована країна, де не розвивається система підзвітності державних службовців перед суспільством. Така держава становить собою або слабко функціонуючу демократію або автократію з номінальним главою держави. В обох випадках держава фактично управляється купкою приватних осіб, які купують лояльність чиновників. Такий тип державної влади не ефективний, оскільки чиновники не діють в інтересах суспільства, а борються за свої особисті привілеї. Актуальною проблемою для таких країн є реальна можливість розкручування спіралі корупції з нижчого до вищого рівня.

Таким чином, політична корупція є різновидом «верхівкової корупції», причому різновидом найбільш небезпечним, оскільки така корупція має як наслідок встановлення основних правових правил економічної і політичної поведінки. Якщо головним наслідком низової (побутова і ділова) корупції є підвищення ціни за надання публічних послуг, то політична корупція здатна змінювати пріоритети суспільного розвитку (нехтування інтересів країни, гальмування розвитку держави, дестабілізація соціальної і політичної ситуації).

З урахуванням вищевикладеного, загальний напрям антикорупційної політики можна представити у вигляді блоків:

1. Удосконалення виборчого законодавства при формуванні представницьких органів влади з метою недопущення «делегування» до влади представників криміналітету, підкупу окремих кандидатів (керівників партій) шляхом: приведення допустимого розміру виборчих фондів у

відповідність з реальними витратами на виборчі кампанії; дозволу формувати виборчі фонди для збору внесків завчасно, а не у період виборчих кампаній; державний і громадський контроль за дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній, дотриманням виборчого законодавства на всіх етапах; зміцнення гарантій незалежності виборчих комісій при одночасному забезпеченні прозорості їх діяльності для суспільного контролю.

2. Мінімізація негативних наслідків лобізму. Через прийняття закону про лобізм, законодавче забезпечення прозорості результатів голосувань у законодавчих органах.

3. Формування механізму стримування і противаг, підконтрольності (відповідальності) державної влади перед суспільством, прозорість процесу прийняття основних державних рішень (у т.ч. кадрових).

4. Підвищення ефективності управління через: а) обґрунтовані критерії для визначення оптимальної структури і чисельності органів виконавчої влади, оскільки за змінами їх структури, статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не загальнодержавні інтереси; б) усунення інституціональних причин для конфлікту інтересів (наприклад, недопущення поєднання в одному органі функцій визначення правил, контролю і надання публічних послуг); в) декомерціалізація державної і муніципальної діяльності, у тому числі шляхом делегування певних публічних соціальних і правових послуг недержавним структурам (так, наприклад, цей процес давно відбувається в сфері нотаріальної діяльності); г) забезпечення інформаційною прозорістю процесу ухвалення рішення органів виконавчої влади (в т.ч. доступ до фінансових документів державних органів недержавних організацій і засобів масової інформації); г) впровадження механізмів суспільного впливу на діяльність державних відомств (незалежна експертиза суспільно важливих проектів рішень).

5. Зміну принципів державної служби і контроль за майновим станом представників влади: чітке визначення обмежень для осіб, що обираються та призначаються на вищі державні посади; визначення статусу «політичних призначенців» (помічників, радників президента, прем'єра, міністрів та ін.); введення обмежень для переходу на роботу після звільнення з державної служби до комерційних організацій, що були колись підконтрольні даній посадовій особі; необхідність ротації службовців, у чій функції входять прямі контакти з населенням і бізнесом; поширення обмежень, установлених для державних службовців, на менеджерів державних підприємств із визначеною часткою державної чи муніципальної власності.

6. Усунення корупційних зв'язків між вищими і нижчими рівнями влади. У реальному житті такі зв'язки виражаються, в основному, у двох схемах: 1) коли чиновники нижчого рівня збирають для своїх керівників «мзду» за принципом піраміди. Важливим кроком на цьому шляху є підвищенні заробітної плати чиновника; 2) коли вищі чиновники покривають хабарництво підлеглих в обмін на свою долю їх тіньових доходів. Тому кращим рішенням буде зміна природи державної служби (максимальне скорочення державного апарату, посилення підзвітності, створення для клієнтів «одного вікна», прозорість у діях, а також передача багатьох державних функцій приватним фірмам). Так, в Австралії і Новій Зеландії практикується участь приватних структур у конкурсах на одержання підрядів у сфері державних послуг, у США, де приватні компанії утримують тюрми, збирають податки.

3. Корупція – економічне явище

Корупція живиться економікою, знижуючи її ефективність. Що обумовлює такий взаємозв'язок корупції і економіки в Україні? Більшість фахівців сходяться на стратегічних прорахунках держави при реформуванні економіки: відсутність стимулювання виробничої сфери; відсутність обґрунтованої кадрової політики, адміністративна опіка, недосконалість законодавства (видання чисельних підзаконних актів, які на перше місце ставлять інтереси відомства, а не суспільства, залежність підприємця від суб'єктивної волі чиновника).

Це призвело до некерованості суспільними процесами, поглибленню кризових явищ, бюрократизації економіки і найнебезпечніше — злиття влади і бізнесу, що стало основним підґрунтям корупції. Додайте до цього проникнення злочинних угруповань в економіку, зрощування правоохоронних органів з бізнесом. Саме завдяки корупції криміналітет черпав в

економіці кошти і засоби для свого існування, а малий і середній бізнес став фактично беззахисним перед свавіллям чиновників, заганняючись у «тінь». Зайнявши провідне місце в економіці злочинні елементи розпочали перехід у сферу політики. В Україні найбільш корумпованими сферами економіки стали: *приватизація державної власності; виконання бюджету та розподіл бюджетних коштів; банківська система України; зовнішньоекономічна діяльність, податкова система; лобізм у законодавчих органах*. Найтиповішими ситуаціями у відносинах між чиновниками і підприємцями стали купівля економічних пільг за хабарі

Таким чином, корупція, як економічна проблема, породжена: участю державних чиновників у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку; використання службового становища для «перекачування» державних коштів та матеріальних цінностей у комерційні структури; надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, національної, кланової та ін.) з відтягненням державних ресурсів; лобіювання при прийнятті нормативних актів в інтересах певних угруповань тощо.

До негативних наслідків корупції в економіці дослідники відносять:

1) розширення тіньової економіки (зменшення надходжень до бюджету, втрата державою фінансових важелів управління економікою, загострення соціальних проблем через невиконання бюджетних зобов'язань);

2) порушення конкурентних механізмів ринку (зниження ефективності ринку, дискредитація ідей ринкової конкуренції - перемагає той, хто через корупційні зв'язки зміг отримати переваги, зменшення ефективності роботи приватних підприємств, підвищуються ціни за рахунок корупційних «податків»);

3) унеможливлення появи ефективних власників (непрозорість приватизації, штучні банкрутства державних підприємств сполучені з підкупом чиновників);

4) неефективне використання бюджетних коштів (розподіл державних замовлень та кредитів).

У результаті економічні втрати від корупції набагато більші, ніж сумарна величина хабарів, яку сплачують приватні підприємці чиновникам та політикам. Такі втрати від корупції можна розділити на прямі та непрямі. Прямі втрати – це скорочення доходів бюджету і неефективне їх використання. Непрямі втрати – це загальне зниження ефективності економіки.

До антикорупційних механізмів в економіці відносять реформи, що змінюють систему стимулів, що сприяють корупції. Зокрема, відмова від програм, які є носіями корупції. Якщо у чиновника немає повноважень контролювати експорт або ліцензувати підприємницьку діяльність, канали хабарництва самі по собі зникають. При цьому відмова від окремих державних програм нерідко більш ефективна, ніж їх проведення (вільні економічні зони, програми в енергетичній сфері (субсидії вугільної галузі тощо).

4. Правовий аспект корупції

Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, вона порушує право як об'єктивну категорію, тобто вона порушує Закон, а з іншого – держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо боротьби з цим соціальним злом. У правовій державі не може бути інших засобів боротьби з корупцією, крім правових.

Питання про сутність та види корупційних правопорушень вирішується у законодавстві України та інших країн неоднозначно. Це обумовлено різним розумінням сутності корупції, різновидів її проявів.

Міжнародні організації розглядають поняття корупції як соціальне явище, коли державні (не державні) або інші особи, уповноважені на виконання державних (управлінських, владних-розпорядничих) функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи в групових інтересах.

У документах, підготовлених Секретаріатом ООН, корупція трактується як сукупність трьох класифікаційних груп кримінальних діянь: 1. Крадіжка, розкрадання і присвоєння державної власності посадовими особами; 2. Зловживання службовим становищем для одержання невинуватених особистих вигод; 3. Конфлікт інтересів між громадським обов'язком і особистою

користю.

В антикорупційному законодавстві більшості Європейських країн та США під поняттям "корупційні злочини" розуміються посадові злочини, і в першу чергу, хабарництво, використання службового становища, зловживання владою, вимагання, крадіжки та шахрайство (Кримінальні кодекси Німеччини, Франції, Італії та США).

До змісту корупційних діянь можна віднести хабарництво, кримінальний лобізм, непотизм (заступництво на основі особистих зв'язків), незаконну участь у підприємницькій діяльності особисто чи через близьких або довірених осіб, надання ексклюзивних прав з метою корисливого використання, придбання чи відволікання державних коштів і власності для своєї корпоративної групи, будь-яке використання чи маніпулювання службовою інформацією в особистих чи групових інтересах, прямі або непрямі внески в період виборчих компаній на користь визначених партій та осіб, а також і на інші політичні цілі, незаконний розподіл кредитів і інвестицій, проведення приватизації шляхом організації незаконних конкурсів, аукціонів, фактичного захоплення пакетів акцій, що знаходяться у державній власності, повне або часткове звільнення від митних платежів і податків, незаконне застосування системи преференцій у відношенні різних промислових, фінансових, торгових і інших корпоративних груп і деякі інші подібні діяння.

В той же час світова практика відрізняє корупцію від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття рішень.

У закордонній правовій теорії і практиці корупція нерідко визначається як несумісне зі статусом державного службовця корисливе діяння (до речі, у конституційному законодавстві США передбачений варіант відмови Президента від посади за вчинені дії корупційного типу). До подібного роду діянь норми міжнародного права відносять: вимагання; шахрайство; неадресне використання службового статуту; "комерціалізацію" урядового сектора.

Найчастіше під корупцією (у вузькому розумінні слова) розуміють ситуацію, коли посадова особа приймає протиправне рішення (іноді рішення, морально не прийнятне для суспільної думки), з якого має перевагу деяка друга сторона (наприклад, - фірма, що забезпечує собі завдяки цьому рішення державне замовлення всупереч установленій процедурі), а сама посадова особа одержує незаконну винагороду від цієї сторони. Характерні ознаки даної ситуації: приймається рішення, що порушує закон, обидві сторони діють у змові, обидві сторони одержують незаконні вигоди і переваги, обидві намагаються приховати свої дії.

Загальний досвід зарубіжних іноземних держав дозволяє виявити ряд злочинів, які можуть бути віднесені до корупційних (розкрадання та привласнення державної власності з метою приватного використання, хабарництва, зловживання владою та службовим становищем, незаконного одержання державних коштів та інших пільг шляхом надання недостовірної інформації, використання та розголошення службової інформації), вчинених посадовими особами, передбачені кримінальними кодексами багатьох країн.

Кримінальні кодекси окремих країн та їх спеціальні закони щодо протидії корупції передбачають вчинення злочину посадовою особою як обставину, що обтяжує відповідальність (Молдова, Франція, Італія тощо).

Конвенція про корупцію у контексті кримінального права Ради Європи охоплює такі акти корупції, як активний та пасивний підкуп посадових осіб держави та іноземних посадових осіб, парламентарів, посадових осіб міжнародних організацій, суддів та посадових осіб міжнародних судів, активна та пасивна "торгівля впливом", відмивання доходів, отриманих від корупції, використання рахунків для відмивання коштів, отриманих внаслідок корупції.

Статтею 6 Міжамериканської конвенції щодо боротьби з корупцією визначено такі види корупційних діянь:

- спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, що здійснює публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або для іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;
- пропозиція або надання, прямо чи опосередковано, урядовому чиновнику або особі, що

здійснює публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

- будь-які дії або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, що здійснює публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або третьої сторони;

- шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок скоєння одного з вищезазначених діянь.

Таким чином, згідно у міжнародному та зарубіжному законодавстві поняття "корумповані особи" стосується осіб, які виконують державні повноваження або займають державну чи виборну посаду (магістрів, третейських суддів, експертів, чиновників), яким відповідною владою доручено виконання функцій судочинства, примирення та посередництва, прийняття певних рішень, а також іноземних державних посадових осіб.

Щодо поняття "корупційні злочини", то, як впливає з вище наведеного, до найбільш поширених з них належать такі:

1. Активний та пасивний підкуп посадових осіб держави та іноземних посадових осіб, парламентарів, посадових осіб міжнародних організацій, суддів та посадових осіб міжнародних судів.

2. Спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, яка здійснює публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи або організації, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій.

3. Активна та пасивна "торгівля впливом".

4. Відмивання доходів, отриманих від корупції.

5. Використання рахунків для відмивання коштів, отриманих від корупційних злочинів.

Таким чином, більшість питань, віднесених закордоном до проблеми боротьби з корупцією, у нас врегульовані, але під іншими назвами. Одночасно слід зауважити, що одним із важливих заходів протидії корупції та організованій злочинності є не тільки розробка досконалого законодавства, узгодження його з міжнародними нормативними правовими актами з цих питань, а й встановлення практичного міжнародного співробітництва.

5. Психологічний і моральний аспекти корупції

Корупція – не просто соціальне, але і психологічне та моральне явище. Адже вона не існує поза людьми – їх поведінкою, діяльністю. Корупція – це спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя.

У країнах, де корупція поширена значною мірою, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється в правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Найбільш небезпечним наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань.

У корупції знайшла відображення психологія конкретних індивідів. Буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості. Підкреслюючи психологічне коріння корупційної поведінки, слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних діянь, не є, так би мовити, скорумпованою від природи. Корумпованих рис поведінка особи набуває в процесі власної соціалізації. Отже, стане чи не стане особа корупціонером залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні настанови вона увібрала в себе від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона зросла, який психологічний клімат панував навколо неї, які вчинки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Іншими словами, йдеться про суспільну свідомість, в якій фіксується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому

числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупцію.

Захист громадської свідомості від корупційного впливу є одним із стратегічних напрямів запобігання корупції, що включає збереження моральних цінностей та зростання суспільної свідомості. Для ефективної антикорупційної діяльності необхідна соціальна база, в якій уособлюється бажання значної частини суспільства протидіяти корупції. За відсутності такого психологічного настрою суспільства антикорупційна діяльність правоохоронних та інших державних структур приречена на поразку.

Існує декілька принципових положень, які потрібно приймати до уваги, аналізуючи проблему психології корупціонера. Під корупціонером слід розуміти не лише посадову особу, що отримує хабарі, а й особу, що виконує управлінські функції у комерційній або іншій організації, що отримує незаконну винагороду, а також особу, що дає хабар (винагороду); виборець, що віддає свій голос за винагороду.

Елементи психології корупціонера (якщо мати на увазі активну корупцію, тобто підкуп) притаманні майже кожній дорослій людині. Саме ця обставина примушує завжди враховувати психологічний фактор при побудові будь-яких моделей боротьби з корупцією, що розглядаються у контексті тієї чи іншої стратегії економічного розвитку.

Ядром психології корупціонера зазвичай визнається мотивація поведінки, під якою розуміється сукупність мотивів, тобто свідомих потреб, що виступають як спонукальні причини активності. Відповідно поведінка корупціонера у основі може бути описаною моделлю боротьби мотивів, що іноді називається «моделлю вагів» або моделлю ризикованої поведінки.

6. Наслідки корупції

Соціальні наслідки корупції полягають в тому, що вона порушує існуючий порядок речей у суспільстві, спотворює суспільні відносини. Починаючи з порушення службового обов'язку корупція тягне за собою порушення інших суспільних відносин: призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, поглиблює соціальну нерівність громадян, збільшує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, ускладнює доступ громадян до соціальних фондів, перешкоджає користуванню ними, тощо.

В такому випадку суб'єкти корупції функціонують у неофіційній системі, в якій панує своя система цінностей, свої цілі та засоби їх досягнення, де відносини між людьми складаються не за офіційними законами. Водночас, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, їй потрібно мати – посідати відповідну посаду в органах державної влади, бути наділеним певними повноваженнями, мати можливість їх офіційно використовувати.

Політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави так і на міжнародній арені, порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави, підриває політичну систему, тощо.

При високому рівні корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Внаслідок корупції відбувається зміщення основної мети політики – забезпечення приватного і групового інтересів замість забезпечення загальносуспільних інтересів. Корупція підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Влада сприймається громадянами не як виразник їх інтересів і спосіб їх захисту, а як джерело небезпеки їх правам і свободам.

Економічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона: підриває економічну систему держави, дискредитує економічні реформи, порушує основні засади господарської діяльності, перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, є причиною фінансових криз, тощо.

Якщо говорити про корупційний вплив на економічні відносини, то він, зокрема, проявляється у дискримінації підприємців з боку службових осіб органів державної влади або

органів місцевого самоврядування: 1) у встановлених не передбачених законодавством обмежень на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; 2) примушуванні підприємців до укладання не вигідних для них договорів; 3) надання окремим підприємцям пільг або інших переваг у конкуренції з іншими підприємцями.

Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології, нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології, тощо.

Найбільш небезпечним у цьому аспекті є те, що масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми. Поступово перетворюючись корупція із соціальної аномалії стає звичним способом вирішення життєвих проблем, нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

Правові наслідки корупції проявляються у: поширенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів, суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, тощо. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його за засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів.

Корупція змінює сутність правоохоронної діяльності державних органів, які перестають виконувати функцію охорони права і перетворюються в інструмент розправи над невинними особами або інструмент неправомірного задоволення особистих чи групових інтересів певних осіб, у тому числі самих посадових осіб зазначених органів.

До **наслідків корупції міжнародного характеру** можуть бути віднесені: негативний вплив корупції на імідж держави у світі, ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією міжнародною спільнотою, втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах, тощо.

Стан корупції у країні може бути використаний іншими державами, міжнародними організаціями для тиску на політичне керівництво країни при прийнятті тих чи інших рішень як зовнішньополітичного, так і внутрішньополітичного характеру. Тобто, політичне керівництво країни в таких випадках потрапляє у політичну залежність від керівників тих країн або міжнародних організацій, які поінформовані про дійсний стан корупції чи корупційну діяльність окремих керівників вищого рівня державної влади.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що корупція як соціальне явище притаманне усім, без винятку, державам світу, вона – невід’ємний атрибут публічної влади. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. При цьому особливе місце займає політичний аспект, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади. Оптимально чого можна досягти у протидії корупції, це: 1) зменшити її обсяги, обмежити сфери її обумовлення та розповсюдження, 2) змінити на менш небезпечний характер корупційних проявів, 3) обмежити взаємовплив корупції та економічних, політичних, правових та інших соціальних процесів, 4) збільшити ризик настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини

Питання для самоконтролю

1. Які історичні витоки корупції ?
2. Які моделі корупції склалися у світі ?
3. Які проблеми породжують корупцію в країнах, що переживають перехідний період ?
4. Які форми прояву корупції ?
5. В чому полягає соціальна сутність корупції ?
6. Що обумовлює небезпечність політичної корупції і які шляхи її обмеження?
7. Який існує зв’язок між корупцією і економікою?
8. В чому полягають наслідки корупції?
9. В чому полягає правовий аспект корупції ?
10. Яке розуміння корупційних злочинів за кордоном ?

11. Що впливає на набуття чиновником корумпованих рис поведінки?
12. Назвіть наслідки корупції

Тема 2. Проблеми запобігання і протидії корупції в Україні в умовах реалізації Програми економічних реформ

1. Корупція як економічна проблема на шляху реалізації Програми економічних реформ.
2. Проблеми протидії корупції в умовах реформування економіки країни
3. Напрями запобігання і протидії корупції визначені Програмою економічних реформ.

1. Корупція як економічна проблема на шляху реалізації Програми економічних реформ.

Економічний характер корупції проявляється в тому, що вона є породженням економічних відносин і впливає на їх розвиток, а її рівень є одним із визначальних показників рівня економічної свободи у тій чи іншій країні. З економічної точки зору корупція - це незаконний вид діяльності, пов'язаної з використанням службового становища для одержання доходу. За такого підходу, в основу розуміння корупції як явища і визначення її як правової категорії кладеться економічний аспект.

Саме з позицій економічного аспекту корупції необхідно розглядати Програму економічних реформ на 2010-2014 роки (далі Програма). Остання розроблена на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни і орієнтована на міжнародний рейтинг [Doingbusiness](http://Doingbusiness.org) (легкість/простота ведення бізнесу)¹.

Задекларовано, що реформи будуть спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян.

З огляду на це не слід гіпертрофувати економічний аспект корупції, оскільки її сутність насамперед пов'язана з іншими суспільними відносинами, а саме тими, які складаються у сфері реалізації публічної влади. Тож від результатів державної стратегії та практичної діяльності у сфері економіки і правоохоронної політики залежатиме ефективність протидії корупції, яка поглиблює негативні соціально-економічні процеси в державі і консервує загальну кризу суспільства в цілому. Корупція у сфері господарських відносин призводить до створення унікальної структури економіки, яка живиться інфляцією, нееквівалентним обміном результатів праці між суб'єктами ринкових відносин, перерозподілом і захопленням чужої власності, постійним зубожінням переважної частини населення. Ця структура перетворює корупцію та "тіньові" принципи підприємництва на реальні чинники економічного розвитку. Деякі дослідники називають такі відносини "корумпованою економікою", визначаючи її як зрощування незаконного виробництва з часткою держапарату, що забезпечує функціонування незаконного підприємництва².

Суспільна небезпека «корумпованої економіки» полягає в тому, що вона призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, і як наслідок, до підризу економічної системи держави. Тож протидіяти корупції можна тільки запровадженням комплексу ефективних засобів, серед яких чільне місце належить докорінній зміні економічного механізму держави, спрощенню, децентралізації, дерегуляції, реорганізації сучасної вітчизняної економіки, фінансово-кредитної та банківської системи, сфери зовнішньоекономічної діяльності, удосконаленню антикорупційного законодавства.

2. Проблеми протидії корупції в умовах реформування економіки країни

Ринкова економіка забезпечує не тільки економічний добробут, але й кризові потрясіння, якими можливо керувати. Проблема полягає в тому, який обрати шлях виходу з кризи, за рахунок чого можна забезпечити вихід держави з кризи.

¹ Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президент від 04.05. 2010. №1154/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

² Мельник М. Корупція: Сутність поняття, заходи протидії:[монографія]. – К.: Атіка. 2001. - С.79.

У світі існує три основні моделі реформування економіки: 1) прискорена авторитарна модернізація - передбачає жорсткий режим влади, коли реформи проводяться подавляючи опір непопулярним діям в соціально-економічній сфері (Чилі, Індонезія); 2) проведення реформ базується на діалозі уряду і громадянського суспільства (Іспанія, Н. Зеландія, Сінгапур, Польща, Чехія); 3) поступові зміни в різних сферах на протязі десятиріч (Індія, Італія)³. Який шлях обере Україна?

На думку науковців, насамперед слід відмовитись від окремих (нехай і невідкладних), але неефективних заходів, розробити комплексну загальнодержавну стратегію економічного розвитку України як суверенної держави з чітким визначенням напрямів, пріоритетів соціально-економічного підйому, а також суворим державним контролем і відповідальністю за їх повну реалізацію⁴. І якщо подивитись з цієї точки зору на проблему корупції і наявності у влади волі до проведення економічних реформ то питання будуть перебувати у площині мінімізації ролі держави в економічних процесах, скорочення державного апарату, відмови самої влади від пільг, державних дач, автомобілів і літаків, переходу на максимально жорсткий варіант економії у державних структурах⁵.

Довгострокова стратегія комплексного розвитку України дозволить не тільки визначитись з темпами подолання кризової ситуації, а й уможливити скоординувати зусилля народу на розв'язання глобальних проблем, висвітивши його перспективу, роль і місце в побудові стратегії розвитку України. Ця стратегія має бути простою і дохідливо сформульованою для кожного громадянина, відповідати інтересам більшості працездатного населення, сподіванням молоді і людей пенсійного віку. Вона повинна об'єднати зусилля та енергію всього народу на досягнення кінцевої мети - економічного зростання та подолання корупції. Офіційно, принаймні декларативно, на державному рівні є розуміння цієї проблеми і необхідності боротьби з нею.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки – перша, придатна до змістовного обговорення, українська урядова програма, що містить чіткий перелік дій. Вона визначає проблеми, що постають перед Україною і охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками. Президент В. Янукович, ще на початку 2010 року зазначив, що боротьба з корупцією в державі - один з головних напрямків роботи влади. Втім, п'ятий напрям: реформування державної служби й виконавчої влади, в Програмі лише визначений, а блок реформ щодо модернізації системи державного управління не представлений.

Така відірваність економічних реформ від системи державного управління можуть перекреслити цей беззаперечний успіх. Адже на масштаби і глибину корупції в Україні впливають зниження реального державного контролю і управління економікою. Звідси випливають недоліки у формуванні ефективної економічної політики, як умови для створення сприятливих обставин для протидії корупції в Україні. Безумовно, ці відносини істотно впливають на розвиток економічних відносин. Планувати економічні реформи окремо немає сенсу, адже їх реалізація неможлива без докорінної реструктуризації органів державної влади, що відповідають за впровадження економічної політики. Ці явища об'єктивно взаємопов'язані - існує нерозривний діалектичний зв'язок між політикою і економікою. З одного боку, "Політика - це самий концентрований вираз економіки" (Ленін), а з іншого – існує "примат політики над економікою" (Ленін). Адже, саме від політичної влади залежить: у якому напрямі слід розвивати економіку, щоб забезпечити інтереси тих або інших класів⁶. Від реалізації публічної влади значною мірою залежить як стратегічний напрям розвитку економіки країни, так і можливість регулювання економічних відносин в інтересах окремих осіб чи їх груп.

Отже, проблема полягає у втіленні положень Програми з реформування економіки в практику антикорупційної діяльності, в дотриманні системного підходу в її здійсненні, в забезпеченні комплексності застосування антикорупційних заходів. І головне – наявності політичної волі, яка є основою протидії корупції, в умовах слабкості основних демократичних

³ Королевська Н. Які реформи нам потрібні? [ел. ресурс] – режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/16/256534/>

⁴ Гвоздецький Д. Правові, економічні та духовні засади протидії корупції [Текст] // Міліція України. – 2011. - № 3-4. – С.24.

⁵ Які реформи нам потрібні? [ел. ресурс] – режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/16/256534/>

⁶ Марксистское учение о политической власти [ел. ресурс] – режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/16/256534/>

інститутів (громадський контроль за діяльністю державних органів, незалежна судова влада).

Для виконання завдань Програми, передбачено зміни законодавства, але лише у вигляді переліку законопроектів, які планується прийняти, замість реального плану законодавчих змін, що має визначати, які конкретно норми законодавства буде скасовано, прийнято або змінено. Заплановані зміни у законодавстві не мають належного інституційного і бюджетного забезпечення, тобто з трьох необхідних напрямків реалізації державної політики (законодавство, інституції, фінансування) в Програмі є лише один (законодавство).

Необхідно визнати, що попередні керівники не мали чіткого бачення змісту реформ, була відсутня комплексна програма реформування економіки України. Ринкові відносини в Україні розвивалися хаотично, від чого в першу чергу постраждав соціальний сектор. І як наслідок – суспільна недовіра до будь-яких економічних реформ. А при низькому рівні довіри до реформ з боку суспільства навіть найбільш зважені, ретельно сплановані і начебто ефективні зміни можуть не дати очікуваного ефекту⁷.

Суспільство очікує від уряду належного державного управління, за якого приватні інтереси, ділові та інші зв'язки чиновників не зможуть скомпрометувати механізму прийняття державних рішень. Національна й світова практика адміністративного управління знають велику кількість прикладів того, як представники бізнесу й капіталу, використовуючи можливості втручання в процедури відомчої нормотворчості, створюють для себе привілейоване становище для успішної боротьби проти своїх конкурентів із застосуванням адміністративних методів або отримують інші переваги для захоплення сегментів ринку⁸.

3. Напрями запобігання і протидії корупції визначені Програмою економічних реформ.

Залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів в літературі виділяють такі основні *напрями протидії корупції*: 1) запобігання корупції; 2) виявлення, розгляд фактів корупційних діянь, з притягненням до передбаченої законом відповідальності; 3) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 4) вдосконалення антикорупційного законодавства⁹.

Запобігання корупції є багатоаспектним процесом. З одного боку — це цілеспрямоване включення осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів у систему соціально позитивних відносин (за допомогою заходів переважно не примусового характеру), а з іншого — це перешкоджання їх вступу у корупційні відносини чи припинення їх здійснення (здійснюється за допомогою примусових заходів)¹⁰.

Розглядаючи чотири основні напрями визначених Програми стратегічних перетворень необхідно виокремити ті заходи які реалізують основні завдання загальносоціального запобігання корупції в *економічній сфері* - реформування економіки, яке б звело до мінімуму економічне підґрунтя корумпування суспільних відносин. На практиці це досягається шляхом ліквідації (реформування) певних соціальних інститутів, спрощення процедур прийняття управлінських рішень, зменшення службової дискреції, належного матеріального забезпечення службовців.

Перший напрям - сталий економічний розвиток, передбачає створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.

Так, необхідність у *стабілізації Державного бюджету* виникає через дуже високий рівень (у 2009 р. 42,4 %) перерозподілу ВВП через бюджет і позабюджетні фонди. Як наслідок - високе фіскальне навантаження на бізнес, неефективні й негнучкі видатки та непрозорість державних фінансів що є інституційними чинниками корупції і тінізації економіки.

До заходів загальносоціального запобігання корупції у цій сфері відносяться: 1) посилення фінансової й фіскальної дисципліни (посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, унеможливлення корупційної практики у сфері

⁷Королевська Н. Які реформи нам потрібні? [ел. ресурс] – режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/16/256534/>

⁸ Розмежування влади та бізнесу: операція підвищеної складності // Аналітичний Центр Академія [ел. ресурс] – режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=910>

⁹ Мельник М. Корупція: Сутність поняття, заходи протидії:[монографія]. – К.: Атіка. 2001. - С.127.

¹⁰ Мельник М. Корупція: Сутність поняття, заходи протидії:[монографія]. – К.: Атіка. 2001. - С.139.

держзакупівель); 2) підвищення ефективності державних видатків шляхом; 3) підвищення прозорості державних фінансів (щомісячне оприлюднення інформації про стан виконання бюджету й позабюджетних фондів в мережі Інтернет; розширення інформації, що подається під час прийняття бюджету й разом з річним звітом про його виконання). У даному напрямку ще передбачено впровадження антикорупційних механізмів, але яких саме не зазначено; 4) поліпшення управління державними фінансами.

Реформа податкової системи - необхідна як для стабілізації державних фінансів так і для поліпшення бізнес-середовища. Адже складність податкової системи суттєво погіршує ефективність адміністрування податків і наповнення державного бюджету, підвищує тінізацію економіки.

Зниження рівня податкового навантаження на бізнес і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків зменшує економічне підґрунтя корумпування суспільних відносин. У цьому напрямку Програмою передбачено: 1) зниження рівня податкового навантаження на бізнес і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків; перенести податкове навантаження з мобільних факторів виробництва (праці й капіталу) – на споживання, ресурсні й екологічні платежі; скасувати низку малоефективних податків і зборів, що не приносять суттєвого доходу до державного бюджету, але збільшують можливості для службової дискреції; запровадити єдиний соціальний внесок; поступово підвищити ставку єдиного соціального внеску для найманих робітників і знизити її для роботодавців (детінізації зарплат „у конвертах”); "податкові канікули" для малого бізнесу; 2) підвищення ефективності адміністрування податків, у т.ч. числі вирішення проблеми податкового шахрайства й зволікань з відшкодуванням податку на додану вартість, шляхом: концентрації уваги контролюючих органів на особах, які ухиляються від сплати податків, і мінімізації втручання контролюючих органів у діяльність сумлінних платників податків; удосконалення порядку реєстрації платників податків; ухвалення вичерпного переліку прав та обов'язків платників податків і контролюючих органів з метою запобігання розширенню прав однієї й обмеження прав іншої сторони; запровадити прозору систему відповідальності співробітників податкової служби; 3) забезпечення справедливості оподаткування (скорочення податкових пільг і сфери застосування спрощеної системи оподаткування); 4) консолідація податкового законодавства в Податковому кодексі, гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного й цивільного законодавства; зміна чинних договорів про запобігання подвійному оподаткуванню для мінімізації практики ухиляння від оподаткування, а також стимулювання інвестицій в українську економіку.

Низька прозорість фондового ринку є одним із чинників корупції фінансового сектору України, яка на сьогодні належним чином не виконує фінансового забезпечення сталого економічного розвитку.

Тому вирішення проблеми недостатньої незалежності і непрозорої роботи регуляторів фінансового ринку слід розглядати як антикорупційний захід з *розвитку фінансового сектору*, а саме: посилення жорсткості вимог до управління ризиками, прозорості діяльності й розкриття інформації учасниками фінансового ринку, підвищити вимоги до розкриття обов'язкової інформації учасниками фінансового ринку, у т.ч. інформації про кінцевих власників фінансових установ, посилення відповідальності за використання інсайдерської інформації.

Реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язаною з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції, що дозволить зменшити інституційні прояви корупції. Адже брак ресурсів на делеговані повноваження знижує відповідальність місцевої влади за якість послуг, що надаються. У Бюджетному кодексі видаткові повноваження розподілені як відповідальність за фінансування бюджетних установ за типом (школи, лікарні), а не суспільною функцією (освіта, медична допомога). Формування бюджетів на рівні закладів ґрунтується на секторних нормативах. У результаті органи місцевого самоврядування обмежені в можливостях оптимізувати ресурси.

У супереч положенням ст.105 Бюджетного кодексу відсутній закон, що визначає принципи й критерії розподілу інвестиційних субвенцій. Формула дотацій вирівнювання ускладнена безліччю

коефіцієнтів. Це знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів. На місцевому рівні де-факто відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю й системністю. Це знижує прозорість розподілу міжбюджетних трансфертів та контроль за витратою коштів на місцях.

Запобігання корупції у міжбюджетних відносинах буде сприяти: підвищенню фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень та підвищенню ефективності використання бюджетних коштів (підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів; удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору проектів, що мають реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів).

Другий напрям - *поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій* передбачає формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України, зокрема:

1. У сфері дозвільної системи: законодавчо затвердити вичерпний перелік документів дозвільного характеру та максимально скорочувати його у подальшому; перейти від дозвільного принципу започаткування господарської діяльності на заявний за винятком тих видів діяльності, що безпосередньо впливають на безпеку держави, людини й довкілля; спрощення процедури одержання дозвільних документів шляхом: зменшення переліку документів, що подаються для одержання дозволів (подання тільки документів, що підтверджують спроможність суб'єкта господарювання проводити відповідну діяльність); усунення численних дублювань при поданні й розгляді (узгодженні) документів на кожному етапі дозвільної процедури; максимального делегування повноважень з видачі документів дозвільного характеру з центрального й обласного рівнів на місцевий рівень; посилення відповідальності посадових осіб дозвільних органів за порушення вимог законодавства щодо питань надання документів дозвільного характеру; спрощення дозвільної системи в будівництві: кодифікація будівельного законодавства в Містобудівному кодексі; скорочення кількості та строків оформлення дозвільних документів, необхідних для початку будівельно-монтажних робіт; спрощення процедури відведення земельних ділянок для будівництва.

2. У сфері ліцензування: скорочення строків одержання ліцензій; скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (на 30 % до кінця 2010 р. з подальшим послідовним скороченням), як за рахунок безпосереднього скасування, так і за рахунок застосування інших форм державного контролю й ширшого використання саморегулювання, зокрема: уніфікувати принципи і процедури одержання ліцензій; законодавчо закріпити критерії, на підставі яких ухвалюється рішення про введення ліцензування того або іншого виду діяльності; переглянути види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню за вказаними вище критеріями, й скасувати ліцензування видів діяльності, що не становлять небезпеки для держави, життя й здоров'я людини й довкілля; узгодити вартість надання ліцензій з фактичними видатками, пов'язаними з наданням ліцензії.

3. У сфері надання державними органами адміністративних послуг: прийняти Закон України «Про адміністративні послуги» (визначити принципи делегування владних повноважень, платність або безкоштовність надання адміністративних послуг, порядок визначення розмірів оплати за надання платних адміністративних послуг, переглянути затверджені урядом види платних послуг з подальшим розмежуванням їх на адміністративні (державні) і господарські; створити єдину електронну базу даних адміністративних (державних) послуг органів виконавчої влади й місцевого самоврядування).

4. У сфері процедур започаткування й виходу з бізнесу (створення й припинення діяльності суб'єкта господарювання): спрощення процедури започаткування й виходу з бізнесу; урегулювання питання про акредитацію представництв і філій іноземних компаній за заявним принципом, зокрема: електронну державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців та взаємний обмін інформацією між усіма учасниками державної реєстрації; спрощення процедури

добровільного припинення господарської діяльності юридичної особи й фізичної особи-підприємця; запровадження дієвого механізму запобігання майновим маніпуляціям.

5. У сфері державного нагляду й контролю: зміна підходів до здійснення державного нагляду з прямого контролю до профілактики й запобігання порушень законодавства; скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність (скоротити кількість державних контролюючих функцій шляхом проведення аудиту й аналізу контролюючих функцій); визначити перелік питань для вжиття планових заходів щодо нагляду (контролю) залежно від ступеня ризику; запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями / недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю).

6. У сфері забезпечення безпеки продуктів харчування (санітарні й фітосанітарні норми): спрощення порядку виведення харчової продукції на ринок; спрощення адміністративного навантаження на виробника харчової продукції; забезпечення розширення доступу української продукції на зовнішні ринки, насамперед ЄС; поліпшення захисту прав споживачів, зокрема: привести систему санітарних і фітосанітарних стандартів у відповідність до законодавства ЄС; скасувати всі вимоги щодо одержання виробниками харчових продуктів погоджень, сертифікатів, висновків та інших документів, що не застосовуються в законодавстві ЄС. Максимально скоротити час надання документів операторам ринку; забезпечити прозорість роботи уповноважених органів за рахунок обов'язкового планування заходів щодо контролю й нагляду на основі критеріїв, за якими можна перевірити їх результативність та ефективність; стимулювати впровадження підприємствами системи контролю якості НАССР за рахунок спрощення державного контролю й нагляду за сертифікованими підприємствами; зменшити кількість відомчих лабораторій до мінімального прийняттого рівня; визнати уповноваженими органами результати досліджень будь-яких лабораторій, акредитованих НААУ відповідно до ISO 17025; усунути колізії у законодавчих вимогах до маркування продукції й привести ці вимоги у відповідність до законодавства ЄС.

7. У сфері технічного регулювання: поділ функції стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду між різними органами з метою уникнення конфлікту інтересів; скасування реєстрації виробниками/постачальниками продукції декларацій про відповідність продукції в центральному органі виконавчої влади з питань технічного регулювання; добровільний принцип застосування національних і регіональних стандартів за винятком тих, на які є посилання в технічних регламентах; виключення з переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, продукцію, оцінювання відповідності якої здійснюється згідно з технічними регламентами, й продукцію (послуги) з низьким ступенем ризику.

8. У сфері реформування митних процедур - спрощення процесу митного оформлення, прискорення і підвищення її ефективності через: спрощення процедури оцінювання митної вартості й приведення її у відповідність до вимог СОТ; запровадження процедури оцінювання митної вартості відповідно до рекомендацій СОТ і ЄС; ліквідація планів з мобілізації податків і зборів для митних постів і центрів митного оформлення;

9. У сфері залучення інвестицій і розвитку підприємництва основними завданнями є забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП), зокрема: прийняття Закону України про ДПП (забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів); створення умов для розвитку саморегульованих організацій і поступове передання їм частини функцій державного регулювання й контролю; забезпечення інформаційної й організаційної підтримки іноземним інвесторам; створення у всіх регіонах України рівних умов для конкуренції міст (регіонів) на ринку інвестицій, особливо стратегічних прямих іноземних інвестицій, що приносять високу додану вартість. Одночасно передбачено, що „на окремих територіях будуть створені спеціальні режими залучення інвестицій”, що виглядає як спроба повернутися до досвіду спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Ці неоднозначні проекти були створені у 90-роки, але у 2005 році були закриті - їх небезпідставно вважали великими "чорними дірами" для ухилення від сплати податків.

10. У сфері реформи державної регуляторної політики передбачено: запровадження єдиного

підходу до розроблення й прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування, а також до механізму забезпечення й захисту прав суб'єктів господарювання у сфері реалізації державної регуляторної політики; визначення механізму проведення регулярного перегляду регуляторних актів усіх гілок влади, включно з регіональним рівнем, з метою анулювання неефективних нормативно-правових актів.

11. Створення умов для залучення прямих іноземних інвестицій передбачає: удосконалення нормативно-правової бази у сфері сприяння іноземному інвестуванню (законопроектна діяльність); повна інвентаризація земельних ділянок і формування відповідних баз даних, придатних для реалізації проектів із залученням стратегічних прямих іноземних інвестицій; створення механізму якісного обслуговування інвестора («єдиного інвестиційного вікна»).

12. Реформи у сфері приватизації і управління державною власністю спрямовані на досягнення оптимальної частки держвласності в економіці, збільшення прозорості процесу приватизації, підвищення ефективності управління держмайн timer, захисту прав держави в управлінні держвласністю й зменшення корупції шляхом: перегляд актів Кабінету Міністрів, Фонду державного майна й інших органів виконавчої влади з метою проведення відкритого й прозорого процесу приватизації, забезпечення чесної конкуренції в процесі приватизації, а також мінімізації можливості використання непрозорих позаприватизаційних схем виведення майна з держвласності й передання в оренду окремого майна й майнових комплексів (продаж на фондовій біржі пакетів акцій до 25 відсотків статутного капіталу об'єктів, що приватизуються); передання функції управління держвласністю Фонду державного майна, реформування його структури й посилення кадрового складу Фонду; включення до системи управління державними компаніями незалежних директорів та професійних менеджерів на конкурентній основі; чітке розмежування функцій приватизації й управління державними активами усередині Фонду державного майна; збільшення статутного капіталу акціонерних товариств на вартість земельних ділянок, на яких вони розташовані, оптимізація управління корпоративними правами держави й недопущення розмивання у статутному капіталі господарських товариств частки, що закріплена за державою, до її повної приватизації; перегляд законодавства з метою недопущення відчуження безпосередньо підприємствами державного сектору майнових об'єктів, що є/можуть бути самостійними об'єктами приватизації; забезпечення проведення моніторингу ефективного управління об'єктами державної власності, посилення відповідальності менеджерів за неефективне управління державним майном.

13. Реформи у сфері міжнародної інтеграції та співпраці спрямовані на підвищення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості економіки України. З позицій протидії корупції Програма прямо вказує, що побудова ефективної системи прийняття рішень у зовнішньоекономічній сфері передбачає: налагодження структурованого діалогу між владою, бізнесом і громадянським суспільством згідно з європейською практикою, адаптацію національного законодавства й регуляторних практик до європейських стандартів у сферах, пов'язаних зі створенням ЗВТ і формуванням асоціативних відносин між Україною і ЄС, завершення процедур з визнання обов'язковими для України міжнародних договорів, що регулюють міжнародну співпрацю правоохоронних органів, взаємодію у сфері боротьби з міжнародною злочинністю й адміністративними правопорушеннями; запровадження механізмів державної фінансової підтримки малого й середнього підприємництва шляхом гарантування й страхування експортних операцій.

Третій напрям - *модернізація інфраструктури й базових секторів* економіки передбачає усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

Непрозорість і непослідовність регуляторної політики, надмірне адміністративне втручання в діяльність енергоринку і його суб'єктів є однією з причин надмірної енергоємності вітчизняної економіки і необхідності *реформи електроенергетики*. Запобігання корупції у цій сфері будуть сприяти: зрозумілості й прозорості правил функціонування енергоринків, зниження можливостей адміністративного втручання, передбачуваність доходів для прийняття інвестиційних рішень, подолання численних викривлень в галузі ціно- і тарифоутворення на ринку електроенергії,

підвищення ефективності управління в електроенергетичному секторі.

Реформування вугільної галузі обумовлюється великим навантаженням на державний бюджет (субсидії на підтримку збиткового виробництва (компенсація витрат), брак інвестиційних ресурсів для здійснення технічної модернізації шахт). Антикорупційний ефект будуть мати - лібералізація ринку вугільної продукції та механізмів збуту й ціноутворення, удосконалення механізму державної підтримки.

Реформа нафтогазової промисловості, з точки зору протидії корупції, обумовлена високими ризиками для інвестування в нафтогазовий видобуток, у тому числі через непрозорі й часто змінювані умови видачі ліцензій на розвідку й розробку родовищ, ризики анулювання ліцензій без компенсації витрат, невизначеність умов доступу до нафто- і газопроводів. Для зниження корупційних чинників і залучення приватних інвестицій і розвитку конкуренції у видобутку нафти й газу Програма пропонує: 1) упорядкування дозвільних процедур на розробку родовищ і видобуток вуглеводнів для зниження ризиків інвесторів (застосування прозорих і конкурентних конкурсних процедур для отримання ліцензій, подовження терміну дії ліцензій, визначення вичерпного переліку підстав для відкликання ліцензій, визначення правил "переходу" ліцензій на розвідку у дозвіл на розробку, заборона анулювання ліцензій без компенсації витрат і посилення контролю за виконанням умов ліцензій); 2) зміни до Закону України «Про угоди про розподіл продукції» з метою збільшення інвестицій у видобуток нафти й газу (підвищення ясності й прозорості конкурсних процедур; уточнення визначення ролі й рівня відповідальності держави в угодах про розподіл продукції); 3) забезпечення рівного доступу для сторонніх організацій до магістральної транспортної мережі України, де транзитні тарифи природної монополії регулюються державою й дозволяють не тільки модернізувати газотранспортну систему, але також і підвищити ефективність її роботи.

Реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ) з позицій вирішення завдань загальносоціального запобігання корупції передбачає: 1) створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг; 2) розвиток механізмів державно-приватного партнерства для модернізації інфраструктури; залучення фінансових ресурсів вітчизняних і міжнародних організацій для реалізації інвестиційних проєктів у сфері ЖКГ і вдосконалення системи місцевих запозичень для реалізації проєктів модернізації житлово-комунальної інфраструктури; 3) розробка стандартів якості комунальних послуг і забезпечення необхідних технічних можливостей для проведення оцінювання якості; обов'язкове надання компаніями, що працюють у сфері ЖКГ, фінансової звітності й звітності у розрізі показників якості.

Розвиток транспортної інфраструктури є каталізатором економічного зростання, але через корупцію механізми залучення приватних інвестицій в інфраструктурні проєкти залишаються слабкими, а недостатнє державне фінансування не покриває потреби утримання й розвитку транспортної інфраструктури. З метою зменшення корупційних чинників Програма передбачає: 1) створити привабливі умови для залучення приватних інвестицій (через ДПП); 2) забезпечення недискримінаційного доступу приватних операторів до інфраструктурної мережі, 3) розробка та запровадження прозорих механізмів доступу приватних інвесторів до користування інфраструктурою, що не підлягає приватизації; 4) підвищити відповідальність місцевої влади за інфраструктурні активи місцевого значення.

Розвиток сільського господарства й земельна реформа мають забезпечити технологічне переоснащення галузі з перетворення її на конкурентоспроможний сектор економіки. Для зменшення корупційних чинників Програма пропонує забезпечити: 1) передбачуваність регуляторної політики - відмова від адміністративного втручання в ціноутворення на сільськогосподарську продукцію, використання антимонопольного законодавства у випадку різкого коливання цін на сільгосппродукцію; відмова від будь-яких обмежень експорту сільськогосподарської продукції; 2) удосконалення механізмів державної підтримки шляхом захисту українських товаровиробників від імпорту низькоякісної сільгосппродукції за рахунок використання технічного регулювання, дозволеного СОТ; 3) підвищення ефективності державного управління агропромисловим комплексом і ролі місцевих органів виконавчої влади шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації

проектів комплексного розвитку сільських територій.

До заходів з удосконалення земельних відносин і запобіганню корупції можна віднести: створення передумов для функціонування ринку землі, шляхом проведення інвентаризації земельних ресурсів, завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості); удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель різних категорій з метою визначення їх реальної ринкової вартості; створення електронного загальнодержавного кадастру землі й відповідної земельно-інформаційної бази даних; створення дієвої інфраструктури ринку землі; розробка механізмів регулювання ринку землі та ефективного обороту земель сільськогосподарського призначення; спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво.

Четвертий напрям - *підвищення стандартів життя* передбачає збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

Запобіганню корупції в процесі *реформи медичної обслуговування* будуть сприяти: перехід від бюджетного фінансування комунальних і державних лікувально-профілактичних установ на кошторисній основі до контрактної форми; перегляд умов ліцензування медичної практики, акредитації медичних закладів і атестації медичного персоналу. Створення незалежних центрів (агентств) оцінювання відповідності медичних установ ліцензійним і акредитаційним вимогам; переведення усіх медичних закладів на систему контрактних відносин між замовником і постачальником медичних послуг; скорочення частки тіньових платежів у системі медичного обслуговування з 10-15 % до 5-7 %.

Реформа пенсійної системи обумовлена: 1) зростанням пенсійних видатків порівняно з можливостями економіки щодо їх забезпечення; 2) високим рівнем тінізації зайнятості й доходів. Внаслідок цього майже третина застрахованих осіб сплачує пенсійні внески із зарплати, яка не перевищує мінімальну. На 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів; 3) недостатня диверсифікованість механізмів пенсійного забезпечення. Розвиток добровільного пенсійного забезпечення обмежується нерозвиненістю фондового ринку, низьким рівнем доходів і недовірою населення до фінансових інститутів.

Заходами загальносоціального запобіганню корупції у цій сфері слід вважати: відокремлення внеску на соціальне страхування від єдиного податку та запровадження єдиного соціального внеску (ставка відрахувань на пенсійне страхування – не більше 35%); запровадження фіксованого розміру пенсійного внеску для суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють за спрощеною системою оподаткування; поступовий перерозподіл ставки внеску на пенсійне страхування від роботодавця до працівника; підвищення ефективності нагляду за накопичувальними пенсійними фондами; напрацювання механізмів пруденційного нагляду за діяльністю накопичувального пенсійного фонду.

Запобіганню корупції в процесі *реформування системи освіти* буде сприяти підвищення ефективності механізму державного фінансування системи освіти: розробка й перехід до єдиного стандарту вартості навчання одного учня/студента; перехід у фінансуванні навчальних закладів від принципу утримання закладів до принципу формування їх бюджетів, виходячи з кількості учнів та стандарту вартості навчання одного учня/студента; розширення можливостей навчальних закладів залучати додаткові кошти за рахунок легалізації інституту «ендаументу» – благодійних цільових некомерційних фондів; розширення списку платних послуг, що надаються за навчальними закладами; розширення прав шкіл, ПТУ самостійно розпоряджатися матеріальними, фінансовими й кадровими ресурсами

Антикорупційна складова *реформи системи соціальної підтримки* передбачає підвищення прозорості і спрощення механізмів соціальної підтримки: посилення адресного характеру надання соціальної підтримки; підвищення ефективності управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення; запровадження стимулів до економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки.

Розглянуті положення Програми свідчать про наявність серйозної уваги до проведення галузевих реформ, без яких неможливо протидіяти корупції в Україні. Тобто мова йде про

розробку карти економічних реформ, реалізація яких може суттєво вплинула на зміну суспільних відносин, а відтак і зменшити інституційні чинники корупції.

Питання для самоконтролю

1. Яке спрямування задекларованих Програмою реформ? На який рейтинг вона зорієнтована?
2. Що таке "корумпована економіка"? В чому її небезпека?
3. Який існує зв'язок між економікою, державним управлінням і корупцією?
4. Які заходи Програми зі стабілізації Державного бюджету сприяють запобіганню корупції?
5. Які напрями з реформування податкової системи запропоновані Програмою сприяють зменшенню корумпування суспільних відносин?
6. Назвіть антикорупційні заходи у сфері реформування міжбюджетних відносин та розвитку фінансового сектору?
7. Які напрями Програми з поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій сприяють зменшенню корупції?
8. Що сприяє зменшенню корупції в процесі модернізації інфраструктури й базових секторів економіки?
9. Які заходи з модернізації інфраструктури й базових секторів економіки сприяють зменшенню корупції?
10. Які заходи Програми з підвищення стандартів життя сприяють запобіганню корупції?

Тема 3 Політична корупція як загроза національній безпеці

1. Зміст, поняття та умови існування політичної корупції
2. Види і форми політичної корупції.
3. Основні напрями протидії політичній корупції?

1. Зміст, поняття та умови існування політичної корупції

Загальновизнаного поняття корупції не існує, не кажучи про політичну корупцію. Важлива умова, необхідна для існування політичної корупції - можливість "знайти ренти". Термін "пошук ренти" може бути визначений як прагнення великих, багатих фірм одержувати додатковий прибуток, створюючи монополію за допомогою держави і її чиновників. "Пошук ренти" суперечить умовам справедливої економічної та політичної конкуренції. Фірми і компанії борються ("відшуковують") привілеї від держави, які будуть допомагати їм зберігати владу і контроль над монополією.

У цих умовах основним видом соціального управління стає мікрополітика, тобто особлива стійка, цілеспрямована діяльність керівників організацій і підприємств, службових і посадових осіб з реалізації шляхом впливу на владу і організаційно-управлінський порядок власних приватних інтересів, що не співпадають з офіційними цілями і завданнями, справжніми суспільними цінностями, нормами права і моралі, або взагалі суперечать їм. Особливістю мікрополітики як виду корупційної і корумпованої політики (як різновиди тіньового, прихованого, маніпулятивного управління) є те, що чим вищу посаду обіймає її суб'єкт, тим більшими ресурсами - адміністративними, матеріальними, інформаційними він може користуватися у виключно особистих цілях і інтересах.

Головним стимулом до корупції є можливість отримання економічного прибутку, пов'язаного з використанням владних повноважень. Корупція – це не тільки безконтрольне і приховане особисте збагачення за рахунок суспільства і держави. Це використання агентом (посадова особа, державний орган, співробітник компанії тощо) наданих йому принципалом (держава, народ, фірма тощо) можливостей і повноважень для досягнення не передбачених мандатом цілей (голосування депутата всупереч обіцянкам, які він давав на виборах, навіть якщо він і не отримав при цьому хабара).

Сьогодні політична система України тотально корумпована в широкому сенсі цього слова – всі політичні діячі діють на користь не масового виборця, а організованих бюрократичних і фінансових груп. Цей факт, а також високий ступінь корумпованості бюрократичного апарату визначають характер політико-економічної системи, що склалася.

Політична корупція - це соціально-правове і політико-кримінологічне явище, що становить сукупність протиправових дій, вчинених посадовими чи службовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування або претендентами на такі посади, або за їх дорученням іншими особам, з використанням свого службового, майнового або іншого становища всупереч інтересам інших осіб і суспільства з метою заняття, збереження, розподілу або втрати відповідної державної посади у певній державі (або регіоні) за певний період часу.

2. Види і форми політичної корупції.

Політична корупція має дві основні форми вияву: у політиці і за допомогою політики. Види політичної корупції - електоральна і партійна.

Електоральна корупція є особливим різновидом політичної корупції, яка виявляється і виражається як у масовому підкупі виборців, так і підкупі осіб, які обираються на виборні державні або муніципальні посади, або інших учасників виборчих процесів під час проведення виборчих кампаній різного рівня. *Партійна корупція* безпосередньо пов'язана з електоральною, оскільки стосується, як правило, придбання місця в партійному списку по виборах до законодавчих органів різного рівня. Найбільш поширеними формами політичної корупції є: купівля державних посад; купівля голосів виборців; підкуп кандидата на виборну посаду з боку політичних супротивників; підкуп членів виборчих комісій; підкуп довірених осіб кандидатів на виборну посаду; підкуп громадських спостерігачів за процедурою виборів; купівля поведінки політиків в обмін на відмову від своїх політичних переконань; купівля місць в партійних списках по виборах до законодавчих органів влади.

Відсутність системної боротьби з політичною корупцією може призвести до того, що в Україні корупція може підмінити собою систему державного управління. За даними із компетентних джерел річний корупційний обіг, тобто сума хабарів, «подарунків» тощо, складає по країні 480 мільярдів доларів. Це біля третини валового національного продукту за минулий рік. Політична корупція позбавляє народ України права на демократичне представництво і гідне правління. Практично це відбувається так: в Україні корупціонери в урядових офісах не тільки торгують доступом до суспільних фондів і ресурсів, але і продають державні посади – інакше логіку призначень пояснити неможливо. Виникає «порочна нескінченність»: особи, які купили державну посаду, відразу починають повторювати цю практику на своєму рівні, і система відтворює себе. Відбувається політична девальвація демократії. Саме відсутність правового контролю за політичною корупцією перетворює проведення регіональних і місцевих виборів на битву тугих гаманців, в особливо кримінальні кампанії.

Небезпека і шкідливість політичних наслідків будь-яких форм корупції величезна: зміщення цілей політики від народу до олігархії, зниження довіри до влади, падіння престижу і інвестиційної привабливості країни в світі, викривлення політичної конкуренції, ризик краху демократії.

3. Основні напрями протидії політичній корупції

Сьогодні всі антикорупційні заходи зводяться до боротьби з наслідками корупції, а не з її причинами, серед яких насамперед варто виділити: розшарування, що зростає, на дуже бідних і патологічно багатих; панівні позиції паразитарного капіталізму; політична патологічність українського суспільства; його стійкий правовий нігілізм; патологічна незрілість та дикість українського ринку; відсутність соціально відповідального класу; підміна політики мікрополітикою; позамежний егоїзм влади; переважання в її діяльності рента пошукового мотиву; «сплячий» характер багатьох статей Конституції України.

Напрями боротьби з політичною корупцією: 1) перетворення статті 20 Конвенцій ООН у методологічну основу цієї боротьби; 2) ліквідація, або, хоча б, зменшення гігантської соціальної та майнової нерівності; 3) розробка і впровадження карально-репресивних заходів, адекватних ситуації, що склалася; 4) правове, адміністративне і податкове обмеження концентрації в одних руках фінансового, матеріального, майнового багатства і ЗМІ; 5) підвищення рівня життя населення; 6) удосконалення виборчого законодавства; 7) стимулювання появи соціально

відповідального класу; 8) реанімація значущості та впливовості громадської думки.

Питання для самоконтролю:

1. Визначите суть політичної корупції ?
2. Назвіть види і форми політичної корупції?
3. Які основні напрями протидії політичній корупції?
4. Конституційні права і боротьба з політичною корупцією?
5. Що таке мікрополітика ?

Тема 4. Корупція – загроза національній безпеці України

1. Поняття, об'єкти, суб'єкти і принципи національної безпеки
2. Національні інтереси України
3. Загрози національній безпеці України
4. Основні напрями державної політики національної безпеки України
5. Забезпечення національної безпеки України. Законодавчі основи забезпечення національної безпеки.
6. Гарантування прав, свобод і обов'язків громадян при забезпеченні безпеки
7. Поняття системи забезпечення національної безпеки та її елементи
8. Основні функції системи забезпечення національної безпеки та її елементи
9. Повноваження основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки
10. Сили і засоби забезпечення національної безпеки
11. Статус Ради національної безпеки і оборони

1. Поняття, об'єкти, суб'єкти і принципи національної безпеки

Національна безпека України (далі - НБ) — це стан країни, за якого система державно-правових і суспільних гарантій забезпечує реалізацію суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави, всебічний розвиток і захист інтересів всього населення країни, джерел його духовного й матеріального добробуту без будь-якої дискримінації від можливих внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом досягнення національних потреб та інтересів і погодження їх із загальнолюдськими потребами й інтересами у межах основних принципів та загальновизнаних норм міжнародного права.

Об'єкти безпеки - це національні інтереси національні цінності, структурні елементи системи НБ, їхні властивості та відносини захищаються від загроз.

Виділяють три рівні основних об'єктів НБ: громадянин (людина) - його права й свободи; суспільства — його духовні і матеріальні цінності; держави - конституційний лад, територіальну цілісність та недоторканість кордонів, їх місце й роль динамічні і визначаються характером суспільних відносин, політичним устроєм, рівнем внутрішніх і зовнішніх загроз.

Безпека людини формується комплексом правових і моральних норм, суспільних інститутів та організацій, які дають змогу людині реалізовувати права і свободи, розвивати свої здібності й потреби, відчуваючи сприяння держави.

Безпека суспільства передбачає наявність суспільних інститутів, норм, розвинутих форм суспільної свідомості, що дає змогу в повному обсязі реалізувати права, свободи й обов'язки всім групам населення та протистояти діям, які ведуть до розколу суспільства (в тому числі зі сторони держави).

Безпека держави досягається наявністю ефективного механізму управління та координації діяльності політичних сил і суспільних груп, а також активних інститутів їх захисту.

У змістовному плані НБ є складним багатоаспектним поняттям і включає такі види безпеки: політичну, економічну, воєнну, державну, інформаційну, науково-технологічну, екологічну, епідемічну, безпеку культурного розвитку нації та інші види безпеки (фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку торгівлі тощо).

Основним суб'єктом НБ є держава, яка виконує функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава згідно з Конституцією забезпечує безпеку кожної людини і громадянина, їх життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність на всій

території України.

Громадяни та їхні об'єднання є також суб'єктами НБ. Вони мають права і обов'язки щодо їх участі у забезпеченні НБ відповідно до чинного законодавства. Держава забезпечує правову та соціальну захищеність громадян та їх об'єднань, які сприяють забезпеченню НБ відповідно до законодавства.

Основними принципами забезпечення НБ є: законність; пріоритет прав людини; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів; адекватність заходів захисту національних інтересів загрозам; демократичний цивільний контроль за воєнною сферою, а також іншими структурами в системі забезпечення НБ; додержання балансу інтересів особи, суспільства їх взаємна відповідальність; чітке розмежування повноважень органів державної влади.

2. Національні інтереси України

Національні інтереси України - це усвідомлені та виражені в Декларації про державний суверенітет України у вигляді програмних цільових установок потреби існування та розвитку людини, суспільства й держави. Національні інтереси України відображають фундаментальні цінності та прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи задоволення.

Національні інтереси України та їх пріоритетність зумовлюються конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами. Пріоритетними національними інтересами України на сучасному етапі є: створення громадянського суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини; досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України; забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки; забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства; збереження й підвищення науково-технічного потенціалу; зміцнення генофонду Українського народу, його фізичного і морального і здоров'я та інтелектуального потенціалу; розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців; розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають Український народ; налагодження рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту. взаємна

3. Загрози національній безпеці України

Загрози національній безпеці України - це сукупність умов і факторів держави, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам особи суспільства й держави (завдають шкоди, знищують, змінюють тощо).

Реальні і потенційні загрози об'єктам НБ України з боку внутрішніх та зовнішніх джерел небезпеки визначають зміст діяльності щодо гарантування як внутрішньої, так і зовнішньої безпеки.

Залежно від загроз НБ України їх можна класифікувати щодо важливості сфер життєдіяльності, зокрема:

у політичній сфері: посягання на конституційний лад і державний суверенітет України; втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; наявність сепаратистських тенденцій в окремих регіонах та у певних політичних сил в Україні; масові порушення прав громадян в Україні та за її межами; загострення міжетнічних і міжконфесійних відносин; порушення принципу поділу влади; невиконання чи неналежне виконання законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування; відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби із злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом;

в економічній сфері: неефективність системи державного регулювання економічних відносин; наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин; невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності

національної економіки від інших країн; економічна ізоляція України від світової економічної системи; неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів; криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур;

у соціальній сфері: низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих суспільне корисною діяльністю; суспільно-політичне протистояння окремих соціальних верств населення та регіонів України; падіння рівня здоров'я населення, незадовільний стан системи його охорони; тенденції моральної та духовної деградації в суспільстві; неконтрольовані міграційні процеси в країні;

у війсьній сфері: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність; нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах; можливість застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України; зниження рівня боєздатності воєнної організації держави; політизація силових структур держави; створення та функціонування незаконних збройних формувань;

в екологічній сфері: значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи; неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; негативні екологічні наслідки оборонної та військової діяльності; у науково-технологічній сфері: невизначеність державної науково-технологічної політики; вплив інтелектуального та наукового потенціалу за межі України; науково-технологічне відставання України від розвинутих країн; зниження рівня підготовки висококваліфікованих наукових та інженерно-технічних кадрів;

в інформаційній сфері: невваженість державної політики та відсутність необхідної інфраструктури в інформаційній сфері; повільність входження України у світовий інформаційний простір, брак у міжнародного співтовариства об'єктивного уявлення про Україну; інформаційна експансія з боку інших держав; витік інформації, яка становить державну та іншу захищену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави; запровадження цензури.

4. Основні напрями державної політики національної безпеки України:

у політичній сфері: створення дійових механізмів захисту прав громадян України в країні та в світі; запобігання й усунення спроб втручання у внутрішні справи України; входження в існуючі та створювані системи універсальної і регіональної безпеки; уникнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди та соціальної стабільності; побудова надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами; забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади й місцевого самоврядування;

в економічній сфері: недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку; контроль за експортно-імпортною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника; боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливові національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів.

у соціальній сфері: виявлення й усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства під час переходу до ринкової економіки; вжиття вчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я; стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього й культурного потенціалу країни; ф захист прав споживачів;

у війсьній сфері: створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їхніх наслідків;

запобігання спробам та усунення порушень державного кордону територіальної цілісності України; демократичного цивільного контролю за воєнною організацією держави;

в екологічній сфері: впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля; контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, вчасне попередження громадян України в разі небезпеки; сфері: забезпечення зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище; впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій; реалізація заходів щодо зменшення впливу наслідків Чорнобильської катастрофи; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

в науково-технологічній сфері: вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технологічного потенціалу; виявлення й усунення причин науково-технологічного відставання України; створення ефективних механізмів боротьби з відпливом інтелектуального та наукового потенціалу за межі України;

в інформаційній сфері. вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України в світовий інформаційний простір; виявлення й усунення причин інформаційної дискримінації України; усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав; розробка і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення й використання суспільне значущої інформації, створення розвиненої інфраструктури в інформаційній сфері.

5.Забезпечення національної безпеки України. Законодавчі основи забезпечення національної безпеки.

Національна безпека досягається проведенням єдиної державної політики у сфері забезпечення НБ системою заходів економічного, політичного, організацій та іншого характеру, адекватним загрозам життєво-важливим інтересам особи, суспільства і держави.

Для створення та підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки в Україні розроблюється система нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері НБ визначаються правові основи діяльності державних органів влади і управління в даній сфері, формуються або удосконалюються механізми контролю та нагляду за їх діяльністю.

Для безпосереднього виконання функцій забезпечення особи, суспільства і держави в системі виконавчої влади відповідно до закону створюються державні органи забезпечення національної безпеки країни.

Законодавчу основу забезпечення НБ становлять: Конституція України, Закони України «Про національну безпеку України», «Про інформаційну безпеку України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оперативно-пошукову діяльність» інші нормативно-правові акти державних органів влади і управління, прийняті у межах їх компетенції у даній сфері; міжнародні договори й угоди, укладені чи визнані Україною.

6. Гарантування прав, свобод і обов'язків громадян при забезпеченні безпеки

При забезпеченні НБ не допускається обмеження конституційних прав і свобод громадян, крім випадків передбачених Конституцією України. Конституція України передбачає комплекс гарантій прав та свобод людини й громадянина, механізм оборони та захисту цих прав і свобод у звичайних умовах забезпечення (режиму функціонування) національної безпеки України.

У той же час, зважаючи на реальні обставини, що можуть виникнути в державі і суспільстві, Конституція України допускає можливість обмеження прав та свобод людини і громадянина та встановлює при цьому жорсткі вимоги щодо їх обмежень. Вони можуть бути тимчасово обмежені тільки в мовах запровадження надзвичайного або воєнного стану і на визначений законом термін (ст. 64 Конституції).

Запровадження надзвичайного стану – крайній, вимушений захід обмеження прав громадян. За своїм змістом надзвичайний стан, як і інші надзвичайні ситуації, є реальним і становить дійсну загрозу одному із основних об'єктів НБ - безпеці населення, його благополуччю. Тому такі

обмеження, безумовно, необхідні в інтересах суспільства за певних умов, передбачених ст. 4 Закону України «Про надзвичайний стан». Надзвичайний стан запроваджується у випадках: масових правопорушень правопорядку, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права і свободи, перешкоджають їм виконувати свої обов'язки (п. 2); блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність державних органів влади та управління чи місцевого самоврядування (п. 3); спроби захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України шляхом насильства (п. 4); посягання на територіальну цілісність держави, що загрожує зміною її кордонів (п. 5); необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності державних органів влади (п. 6).

При запровадженні надзвичайного стану на підставі п. 1 ст. 4 зазначеного Закону (стихійні лиха, великі аварії і катастрофи, епідемії, епізоотії, що створюють загрозу для життя й здоров'я населення і потребують проведення аварійно-рятувальних та відновлюваних робіт) права і свободи громадян, особливо політичні й особисті, обмежуються значно менше.

Висновок про тимчасовий характер обмеження прав і свобод громадян може бути зроблений із врахуванням того, що надзвичайний стан оголошується на всій території України не більше, ніж 30 діб, а в окремих місцевостях — не більше, ніж на 60 діб (от. 10 Закону). Після закінчення цих строків правообмеження перестають діяти.

Згідно зі ст. 106 п. 21 Конституції, надзвичайний стан оголошується Президентом України, який зобов'язаний негайно повідомити про це Верховну Раду, до повноважень якої належить затвердження Указу про запровадження надзвичайного стану (п. 31 ст. 85 Конституції) та не пізніше трьох діб з дня його запровадження повідомляє Генерального Секретаря ООН про обмеження прав і свобод громадян і причини прийняття такого рішення (ст. 44 Закону).

Воєнний стан запроваджується Президентом України в певних місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни, загрози воєнного нападу чи агресії (п. 20 ст. 106 Конституції). Для воєнного стану характерне значно більше обмеження прав та свобод громадян, розширення повноважень військового командування та правоохоронних органів, обмеження діяльності підприємств, установ і організацій. Воєнний стан скасовується при зникненні загрози воєнного нападу (агресії) та із скасуванням стану війни (ст. 15 Закону України «Про оборону України»).

В умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені такі особисті права, як право: на життя; на повагу до гідності людини; на свободу та особисту недоторканність; на звернення; на громадянство і права змінити громадянство; на шлюб; на судовий захист; на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади; на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу; на презумпцію невинуватості; на відмову давати показання (пояснення) щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів.

В умовах надзвичайного стану, зберігаються всі основні правові інститути, що гарантують захист прав та свобод людини й громадянина, Зокрема, продовжують свою діяльність: Конституційний Суд України, суди, органи прокуратури, адвокатура. Утворення будь-яких інших судових або позасудових органів забороняється (наприклад, військово-польових, особливих тощо). Зберігаються передбачені законом форми судочинства. Забороняється введення будь-яких скорочених чи прискорених форм попереднього слідства і судового розгляду зокрема, винесення вироку без всебічного і повного дослідження доказів (ст., 15, 37 Закону). Учасники процесу зберігають право оскарження судових рішень і вироків до вищих судових інстанцій. Затримання і арешти проводяться лише за наявності передбачених Законом підстав (ст. 4, 14, 94, 98 КПК України). Зберігається право оскарження арешту в суд. Діють загальні правила про тривалість арештів і затримань.

7. Поняття системи забезпечення національної безпеки та її елементи

Система забезпечення національної безпеки - це сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян,

об'єднаних цілями й завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Загальна система забезпечення НБ України створює єдиний державно-правовий механізм у якому кожний суб'єкт безпеки вирішує завдання і виконує функції захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, держави і суспільства в межах повноважень, які визначаються чинним законодавством України. В широкому розумінні система забезпечення НБ України, як державно-політична надбудова в структурі президентської влади, зорієнтована на координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою досягнення стратегічної мети України — побудови суверенної, демократичної, соціальної правової держави (ст. 1 Конституції). Діяльність суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки має бути доступною для контролю відповідно до законодавства України.

8. Основні функції системи забезпечення національної безпеки та її елементи

До основних функцій системи забезпечення НБ відносяться:

1. Створення і підтримка засобів забезпечення готовності сил національної безпеки, що включають: створення правових засад для побудови, розвитку та функціонування системи; формування організаційної структури системи та державних органів забезпечення НБ, що входять до її складу, розподіл їхніх функцій; комплексне забезпечення життєдіяльності складових частин (структурних елементів) системи: кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне тощо; підготовку сил та засобів системи до їх застосування згідно з призначенням.

2. Управління діяльністю системи забезпечення НБ, що включає: вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо забезпечення НБ; організацію і безпосереднє керівництво системою та її структурними на проведення заходів для забезпечення НБ та їх наслідків.

3. Здійснення планової й оперативної діяльності щодо забезпечення НБ, що включає: визначення національних інтересів пріоритетів; прогнозування, виявлення й оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їх виникнення, а також наслідків їх прояву; запобігання й усунення впливу загроз та дестабілізуючих чинників на національні інтереси; локалізацію, деескалацію та розв'язання конфліктів; ліквідацію наслідків конфліктів або впливу дестабілізуючих чинників.

4. Участь у міжнародних системах безпеки, що включає: входження в існуючі та утворення нових систем безпеки; утворення й участь у роботі двом багатосторонніх керівних, виконавчих та забезпечуючих органів (політичних, економічних, воєнних тощо); розробку відповідної нормативно-правової бази, що регулювала б відносини між державами і їх взаємодію у галузі безпеки; спільне проведення планових та оперативних заходів у межах міжнародних систем безпеки.

9. Повноваження основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки

Забезпечення безпеки особи, суспільства і держави здійснюється на основі розмежування повноважень основних суб'єктів системи гарантування і забезпечення національної безпеки.

Український народ - громадяни України всіх національностей, які через органи державної влади й місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення національних інтересів України, засобів і способів їх захисту, добровільно й в порядку виконання своїх конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; захищають свої права й інтереси, а також власну безпеку всіма законними способами і засобами (ст. 29, 32, 46, 55 Конституції; ст. 234-236 КПК України тощо).

Держава, як основний гарант конституційного ладу, виконує функції забезпечення національної безпеки через:

1) Верховну Раду України - здійснює законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади і посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері НБ (ст. 92 Конституції України).

2) Президента України - глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України. Забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони України (п. 18, 21 ст. 103 Конституції України).

3) Раду національної безпеки і оборони України - координаційний орган при Президентові України, що координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах НБ та оборони (ст. 107 Конституції).

4) Кабінет Міністрів України - вищий орган виконавчої влади. Вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; забезпечення обороноздатності, національної безпеки України; громадського порядку й боротьби із злочинністю (ст. 116 Конституції).

5) Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади - забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм у сфері національної безпеки та створення, підтримання в готовності і застосування сил та засобів забезпечення НБ, а також управління їх діяльністю.

6) Конституційний Суд України - вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з цих питань.

7) Суди загальної юрисдикції - здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки України.

8) Прокуратуру України - здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки відповідно до Конституції України.

9) Національний банк України - розробляє і здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

10) Військові формування (Збройні Сили України; Служба безпеки України; органи внутрішніх справ України тощо) – забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальну цілісність і недоторканність її кордонів; протидіють зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; борються з організованою злочинністю; забезпечує захист населення в разі катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів та інших катаклізмів, що можуть виникати (ст. 17 Конституції; ст. 13-16 Закону України «Про оборону»; ст. 4 Закону України «Про надзвичайний стан» тощо).

10. Сили і засоби забезпечення національної безпеки

Сили забезпечення НБ включають: а) Збройні Сили України; Службу безпеки України; Національну гвардію України; Внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України: Прикордонні військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи й інші військові формування, створені відповідно до Конституції України, які виконують свої функції у даній сфері згідно з чинним законодавством;

б) органи, що забезпечують безпечне ведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті та в сільському господарстві; служби забезпечення безпеки засобів зв'язку та інформації; митні служби; природоохоронні служби; органи охорони здоров'я населення та інші державні органи забезпечення безпеки, які діють відповідно до законодавства України.

Під засобами забезпечення НБ треба розуміти комплекс державних, організаційно-правових та спеціальних заходів, застосування яких входить до компетенції державних органів влади загальної і спеціальної компетенції у випадках захисту інтересів людини, держави и суспільства залежно від характеру зовнішніх чи внутрішніх загроз.

Всі засоби забезпечення можуть бути поділені на матеріальні й духовні; насильницькі та ненасильницькі; воєнні й невоєнні.

Невоєнні засоби забезпечення НБ – все що є у розпорядженні держави за винятком військової сили, а також міжнародні інститути безпеки, на які можна спиратися в протидії воєнним загрозам (агресії). Головна роль відводиться політичним засобам, оскільки політика національної

безпеки країни формує, направляє та застосовує всю сукупну міць держави (ст. 1.1 Воєнної доктрини України).

Під політичними засобами захисту (життєво важливих інтересів) України розуміються такі концептуальні погляди, форми, методи і способи діяльності суб'єктів безпеки, які гарантують мирне вирішення проблем, що виникли. До таких засобів належать: сучасне політичне мислення; переговори; угоди; особисті зустрічі політичних і державних лідерів (діячів); зміцнення довіри у військовій сфері, зокрема в відносинах між арміями; військово-політичне співробітництво та ін.

Підстави й порядок застосування спеціальних заходів органами СБ України, МВС України, службами МО України, Прикордонних військ при захисті інтересів людини, суспільства і держави передбачені відповідними законодавчими актами України. Керівники органів забезпечення НБ, згідно із законодавством, несуть відповідальність за порушення встановленого порядку застосування сил і засобів забезпечення безпеки та своєї діяльності.

11. Статус Ради національної безпеки і оборони

Рада національної безпеки і оборони України (далі — РНБО) є конституційним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері безпеки й оборони. До РНБО входить: голова, секретар, постійні члени та члени Ради національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України (ст. 107 Конституції). Секретар Ради національної безпеки й оборони призначається Президентом України і входить в число постійних членів РНБО. Він очолює апарат РНБО, який забезпечує організаційно-технічну та інформаційну діяльність Ради національної безпеки і оборони.

Персональний склад РНБО формує Президент України. Постійними членами РНБО України за посадою є: Прем'єр-міністр України, міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Членами РНБО можуть бути керівники міністерств і відомств, інші посадові особи, призначені Президентом України та інші особи, що залучені до участі в засіданнях на правах консультантів. У засіданнях РНБО України може брати участь Голова Верховної Ради України (ст. 107 Конституції). Компетенція та функції РНБО визначаються Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

РНБО розробляє основні напрями стратегії та проекти програм державної політики щодо забезпечення національної безпеки України; розробляє пропозиції з питань вдосконалення системи національної безпеки України; прогнозує наслідки рішень державних органів з питань внутрішньої та зовнішньої політики у галузі національної безпеки; готує рекомендації Президентові України для прийняття рішень у сфері забезпечення безпеки громадян, держави й суспільства; спрямовує і координує діяльність органів державної виконавчої влади.

Питання для самоконтролю:

1. Що розуміють під національною безпекою України. Який її зміст і чим вона забезпечується?
2. Назвіть об'єкти національної безпеки. На які рівні вони поділяються?
3. Що таке національні інтереси України і що їм загрожує?
4. Класифікуйте загрози національній безпеці України.
5. В яких сферах реалізуються основні напрями державної політики національної безпеки України?
6. У яких випадках запроваджується надзвичайний стан і який порядок його оголошення?
7. Що таке система забезпечення національної безпеки. Які її функції? Які сили і засоби складають цю систему?
9. Як розмежовуються повноваження основних суб'єктів системи гарантування і забезпечення національної безпеки?
10. Що таке Рада національної безпеки і оборони?

Тема 5. Антикорупційна стратегія України – один із пріоритетів запобігання та протидії

корупції

1. Загальні положення
2. Засади забезпечення державної антикорупційної політики
3. Мета та пріоритетні завдання державної антикорупційної політики
4. Механізми реалізації Стратегії
5. Державний та громадський контроль за реалізацією Стратегії

1. Загальні положення

Під Антикорупційною стратегією України (далі - Стратегія) слід розуміти нормативно-правовий акт, що містить чітку програму дій, спрямованих на зниження рівня корупції в Україні, шляхом усунення причин та умов корупції, комплексного застосування, адекватних заходів правоохоронними органами, а також шляхом широкого розгортання освітніх програм та пропаганди проти корупції. Визначає принципи, мету, завдання, пріоритети, механізми та очікувані результати реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Правовою основою розробки та реалізації Стратегії є Конституція України, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», інші закони України та міжнародні конвенції ратифіковані Україною, що визначають засади антикорупційної політики держави.

Державна антикорупційна політика України (далі - антикорупційна політика) формується і реалізується за умов, коли у суспільстві нівелюється різниця між правомірною та неправомірною поведінкою через розповсюдження правового нігілізму в країні. Таке становище вимагає зростання ваги несилових (політичних, економічних, соціальних, інформаційних тощо) складових забезпечення антикорупційної політики.

Корупція - це комплексне, багаторівневе та широкомасштабне явище економічного, соціального і політичного характеру складність якого обумовлена різними причинами економічного, інституційного, законодавчого, політичного, соціального і морального характеру.

Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Залишається незадовільним і стан координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання та протидії корупції.

Потребує нагального вирішення питання інституційного забезпечення протидії корупції, зокрема створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері, відповідно до міжнародних стандартів.

Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення. Здійснюється вжиттям запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори й усунення сприятливих корупції умов, так і шляхом безпосереднього виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії по попередженню корупції й боротьбі з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян у проведеній органами публічної влади антикорупційної кампанії. Усі елементи Стратегії повинні бути ефективно скоординованими таким чином, щоб позитивний ефект одного з них зміцнював ефект інших і навпаки.

2. Засади забезпечення державної антикорупційної політики

Умови успішної протидії корупції: антикорупційне законодавство та ефективне його застосування державними органами; політична воля керівництва держави; підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством. Кожна із цих складових відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності — це шлях до службових зловживань, свавілля, за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

Основоположні засади Стратегії: 1) верховенство права, законність, пріоритет прав людини

та громадянина; 2) спрямованість антикорупційної політики та координація діяльності органів влади з її реалізації; 3) системний аналіз корупційних ризиків; 4) проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів; 5) поєднання зусиль та забезпечення ефективної взаємодії на центральному та регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики; 6) впровадження у національне законодавство передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики; 7) взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики; 8) відкритість та інформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції.

3. Мета та пріоритетні завдання державної антикорупційної політики

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини і громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності при прийнятті рішень та оприлюдненні їх в засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Досягнення цієї мети можливе шляхом реалізації антикорупційної політики - передбачає поступове зниження рівня корупції в державі та налагодження роботи всієї системи заходів спрямованих на запобігання та протидії корупції в Україні.

Пріоритетні завдання антикорупційної політики:

1. Продовження реформування державних інститутів та політичної системи у напрямі утвердження демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства.

Запорукою ефективності, стабільності і високого професійного рівня державної служби мають стати законодавчі гарантії відокремлення політичних і адміністративних функцій в системі органів державної влади. Слід забезпечити реальне розмежування суспільних, державних та комерційних (приватних) інтересів бізнесу і влади.

Водночас, у нинішніх умовах розвитку нашої країни вирішальним елементом протидії корупції є політична воля, яка передбачає, що за наявності легальних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних моментів.

Очікуваним результатом інституційної реформи є створення ефективної інституційної системи в галузі попередження корупції, зменшення ризику корупції в публічних установах. З цією метою необхідно: оптимізувати структуру органів публічної влади, державних установ, наділених повноваженнями щодо запобігання корупції; створення механізму відбору й призначення службовців; відновити престижність державної служби; забезпечити належний рівень заробітної плати державних службовців; підвищити ефективність державного контролю за дотриманням антикорупційного законодавства шляхом встановлення й розвитку механізму суспільного й парламентського контролю; розробити й впровадити в органах публічної влади механізми внутрішнього адміністративного контролю.

Важливим аспектом у скоординованості дій державних органів є закріплення статусу та створення умов для ефективної роботи спеціально уповноваженого органу (особи) з питань антикорупційної політики.

Серед проблем організації та діяльності публічної адміністрації в Україні, що істотно впливає на стан корупції в державі та ефективність використання публічних ресурсів є слабкість функції здійснення в органах виконавчої влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі, відсутність законодавчого регулювання надання державних (адміністративних) послуг та здійснення різних видів дозвільних проваджень, внутрішнього адміністративного контролю. Його неефективність проявляється у обмеженій компетенції контрольно-ревізійних підрозділів

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка зводиться лише до контролю за законністю використання державних коштів, стану збереження закріпленого за органом майна, правильності ведення бухгалтерського обліку, і недостатній результативності зазначених підрозділів навіть у названій сфері.

Для вирішення означених проблем необхідно в центральних та місцевих органах виконавчої влади створити самостійні структурні підрозділи, які братимуть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках, й у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, матимуть функцію забезпечення ефективності використання державних ресурсів, що реалізовується шляхом фінансового та виконавчого моніторингу, інспектувань та внутрішніх розслідувань; а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

2. Досягнення захищеності суспільства від впливу корупції шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей у чинному законодавстві, побудові державного апарату на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина.

Досягнення цього завдання необхідно : а) забезпечити належний рівень підготовки нормативно-правових актів (імплементация норм Цивільної Конвенції про боротьбу з корупцією, Конвенції ООН проти корупції, виявлення та усунення суперечностей законодавства, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів); б) подальша розробка законодавчої бази з протидії корупції; в) систематизація всіх існуючих антикорупційних нормативних актів та їх узгодженість; г) створити механізми залучення фахівців наукових установ до проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, а також усунення випадків поверхових, непрофесійних та "замовних" висновків.

3. Запровадження антикорупційної освіти та інформованості шляхом: 1) виховання у громадян високих моральних цінностей; 2) підвищення рівня правової свідомості населення, особливо в частині знання громадянами своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту; 3) знання службовими особами органів державної влади та органів самоврядування - своїх повноважень та правових наслідків зловживання ними; 4) вироблення стійкої психологічної установки щодо позитивності правомірного способу життя; 5) створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння; 6) подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному члену суспільства та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

Об'єктом цієї освіти мають бути, насамперед: учнівська та студентська молодь; державні службовці, інші службовці державних органів; посадові особи місцевого самоврядування; народні депутати України, депутати місцевих рад; журналісти, які висвітлюють правову, у тому числі антикорупційну тематику тощо.

Зміст правової антикорупційної освіти має бути спрямований на роз'ясненні: суті антикорупційної політики, окремих найбільш важливих антикорупційних заходів та положень антикорупційного законодавства; соціальної ціни корупції - її негативних наслідків як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина; соціальної та правової суті корупції, найбільш типових форм корупційних проявів; найбільш поширених (типових) корупційних ситуацій, які можуть виникати у повсякденному житті, та правових засобах їх уникнення або виходу з них; змісту конституційних прав та свобод людини і громадянина, їх непорушності та правових засобів їх захисту; повноважень державних органів, їх посадових та службових осіб, у тому числі правоохоронних органів.

4. Підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування навколо удосконалення державного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу між загальнодержавними, регіональними, місцевими та особистими інтересами людини, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів антикорупційної політики.

5. Реформування інститутів правоохоронного сектору з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань протидії корупції та організованих злочинності в державі, підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення національної безпеки.

Задля цього слід забезпечити удосконалення правової бази діяльності правоохоронних органів з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв; приведення кримінального законодавства і кримінального судочинства у відповідність із стандартами і рекомендаціями Ради Європи; розвиток системи стратегічного планування, координації правоохоронного сектору як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку; визначення оптимальної структури та штатної чисельності правоохоронних органів, виходячи з нагальних потреб національної антикорупційної політики та економічних можливостей держави; підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках правоохоронного сектору, подальше впровадження демократичних європейських стандартів у повсякденну діяльність його органів; забезпечення дієвого громадянського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

6. Інституційна реформа органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини.

Існуюча система органів з протидії корупції в Україні включає низку підрозділів в різних правоохоронних органах, які часто дублюють одне одного, зосереджують свою увагу на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції.

Це може бути досягнуто шляхом створення спеціалізованого антикорупційного органу (Національного бюро антикорупційних розслідувань), що буде уповноважений вести досудове слідство у справах про корупцію та координувати діяльність інших правоохоронних органів у цій сфері діяльності.

7. Прискорення реалізації судової реформи - становлення судоустрою та судочинства, яке функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до міжнародних та європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд.

Досягнення цього пріоритету можливе шляхом: подолання негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності реалізації заходів із реформування судової гілки влади; забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції; практична реалізація права громадян на доступ до судових рішень; підвищення довіри громадян до судової системи та статусу суддів; посилення гарантій незалежності суддів; якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу та поліпшення умов його професійної діяльності; розробка механізмів та чітких критеріїв притягнення суддів до всіх видів відповідальності; поліпшення стану виконання судових рішень; запровадження судового прецеденту Верховного Суду України; створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів.

8. Удосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до реалізації антикорупційної політики України, сприяння реалізації прав громадян і організацій щодо доступу до інформації про факти корупції та корупційних факторів, а також на їхнє висвітлення у засобах масової інформації, для чого слід запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації, визначити обов'язок органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації.

9. Моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики вирішуватиме такі завдання: вивчення механізму вчинення корупційних діянь, вимір рівня та структури корупції, аналіз факторів, що сприяють корупції, визначенні ресурсів, які повинні сприяти протидії корупції.

Моніторинг в даному випадку є механізмом контролю, що перевірятиме рівнозначність і

відповідність направлення реалізації Стратегії і конкретних заходів цілям, що містяться у Стратегії. Він дозволить: оцінювати ефективність управління органами державної влади процесом реалізації Стратегії, діагностувати антикорупційні процеси, визначати найбільш виражені прояви корупції та розробку заходів протидії.

4. Механізми реалізації Стратегії

Реалізація Стратегії має здійснюватися у напрямках: 1) вдосконалення антикорупційного законодавства насамперед шляхом гармонізації з відповідним європейським законодавством, усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинному законодавстві по відношенню до актів антикорупційного законодавства; удосконалення законодавства з питань соціального забезпечення державних службовців з метою підвищення рівня їх соціального захисту, посилення кримінальної відповідальності; 2) забезпечення відповідними інтелектуально-кадровими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими необхідними ресурсами.

Пріоритетними напрямами фінансування реалізації Стратегії є: а) аналіз законодавства з метою виявлення системних вад, які полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, підготовки пропозицій з вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції; б) здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; в) збирання та аналіз інформації про реалізацію заходів щодо запобігання і протидії корупції і оцінки їх ефективності, виявлення чинників, що сприяють корупційним проявам, підготовки пропозицій щодо їх усунення; г) посилення ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції; ґ) забезпечення співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО); д) створення єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення; е) запровадження служб внутрішнього контролю державних органів влади; є) запровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах влади та судах; ж) запровадження соціальної реклами з питань протидії корупції; з) запровадження обов'язкової навчальної програми з питань протидії та запобіганню корупції для працівників публічної служби.

5. Державний та громадський контроль за реалізацією Стратегії

Державний контроль за реалізацією Стратегії здійснюють: Президент України; Верховна Рада України; Уряд України та спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики в межах їхніх повноважень, визначених Конституцією і законами України; центральні органи виконавчої влади України; спеціально уповноважені суб'єкти, утворені відповідно до законів України, в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених чинними законодавством завдань щодо реалізації Стратегії; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують виконання завдань щодо протидії та запобіганню корупції в межах своїх повноважень.

Механізми громадського контролю реалізуються шляхом контролю за діяльністю органів влади й управління, за правоохоронними органами, за прийняттям органами влади рішень, за дотриманням законів, проведення громадської експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань протидії корупції та врахування її висновків, обговорення проектів, участю у прийнятті рішень, внесення пропозицій, залучення до спільного розгляду звернень та скарг громадян інших громадських об'єднань, науковців, наукових установ для проведення громадських експертиз та висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень та перевірок.

Забезпечення доступу громадян та організацій до інформації про діяльність органів виконавчої влади України повинно здійснюватись на основі нормативно-правових актів, що регламентують порядок надання громадянам інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також шляхом створення Інтернет-сайту з метою оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади, зокрема щодо проектів, що готуються, нормативно-правових актів, включаючи проекти адміністративних інструкцій виконання державних функцій і надання державних послуг, з метою їхнього публічного обговорення та

одержання максимальної кількості зауважень і рекомендацій з даних питань.

Передбачити доцільність створення Громадського центру антикорупційних технологій для об'єднання зусиль численних громадських організацій.

Стратегія є базою для розробки конкретних програм, проектів та планів заходів за складовими державної антикорупційної політики. Реалізація Стратегії передбачає розробку антикорупційних програм в окремих галузях управління і господарювання. Завдання Стратегії будуть реалізовані за допомогою детального плану заходів. План заходів конкретизує заходи, які будуть прийняті, установи, відповідальні за їхню реалізацію, і строки реалізації.

Питання для самоконтролю:

1. Що розуміють під антикорупційною стратегією України ?
2. Які умови формування та реалізації антикорупційної політики ?
3. Які умови успішної протидії корупції в Україні ?
4. Що є стратегічною метою антикорупційної політики ?
5. Які пріоритетні завдання антикорупційної політики і напрями її реалізації?
6. Які органи здійснюють державний контроль за реалізацією Стратегії ? В чому полягає механізм громадського контролю у цій сфері?

МОДУЛЬ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.

Тема 1. Публічна влада в Україні: проблеми протидії корупції.

1. Корупційні ризики в сфері публічної влади
2. Інституційні та функціональні конфлікти інтересів у системі публічної адміністрації.
3. Органи публічної влади в Україні як суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції
4. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції

1. Корупційні ризики в сфері публічної влади

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності представників публічної влади, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності посадових і службових осіб публічної влади можна розташувати в такому порядку:

1) недоброчесність поведінки державних службовців. Державний службовець завжди приймає рішення на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі;

2) виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних (таких, що видаються реальними), суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень;

3) відсутність контролю (безконтрольність) з боку керівництва. Обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва. Внаслідок безконтрольності можуть виникнути конфлікт інтересів, недоброчесність державних службовців. З метою недопущення (запобігання) виникнення цього корупційного ризику безпосереднім керівництвом контроль має здійснюватись: систематично; всебічно; об'єктивно; гласно; результативно (дієво).

4) наявність дискреційних повноважень - можливості діяти на власний розсуд. Дискреційні повноваження мають низку ознак: дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини; дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт; надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та

юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) обрати форму реалізації своїх повноважень - видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії; наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення; надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

2. Інституційні та функціональні конфлікти інтересів у системі публічної адміністрації.

Основними корупційними ризиками інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації України є:

1) поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування (у т.ч. надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності). Така практика породжує проблеми підзаконної нормотворчості, зокрема:

а) коли органи виконавчої влади, які мають застосовувати законодавство, самостійно розробляють таке законодавство «для себе», керуючись насамперед відомчими (корпоративними) інтересами. Наприклад, нормативні акти, які застосовують податкові органи розробляються не Міністерством фінансів, а самою Державною податковою адміністрацією.

б) органи виконавчої влади своїм и актами або актами, які вони готують «розширюють» власні повноваження (тобто поширювально тлумачать норми закону, в т.ч. шляхом визначення додаткових, не передбачених законом повноважень, а також засобів виконання покладених на орган завдань).

Отже, повноваження органів публічної адміністрації мають відповідати вимогам Конституції України та законів України, не можуть визначатися у підзаконних нормативно-правових актах, широко тлумачитися у актах органів виконавчої влади.

2) поєднання в одній інституції (одному органі) функцій з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій.

Поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій породжує корупційні ризики, пов'язані з «розмиванням місії» відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ. Адже очевидно, що агентський (обслуговуючий) тип діяльності та інспекційний тип діяльності потребують різних методів та форм. Також очевидно, що у випадку порушення правил видачі певного дозволу (ліцензії), орган що інспектуватиме діяльність приватної особи, з одного боку, не буде зацікавлений у виявленні (фіксації) «помилки» з боку свого ж «відомства», з іншого боку, фактично опиняється поза межами зовнішнього контролю, що також є добрим ґрунтом для зловживань.

Вочевидь не випадково, за деякими дослідженнями, серед найбільш корумпованих «дозвільних органів» в Україні підприємці називають саме ті, в яких об'єднано функції з видачі дозволів (адміністративних послуг) з інспекційними функціями, зокрема, органи державної санітарно-епідеміологічної служби та державного пожежного нагляду.

Поєднання зазначених функцій, особливо зважаючи на сучасну практику затвердження Урядом «переліків платних послуг» для окремих органів виконавчої влади, також призводить до нав'язування громадянам додаткових (поряд з визначеними у законі) зборів та платежів. Особливо небезпечно, коли такі «платні послуги» нав'язуються саме контрольно-наглядовими органами. У ситуації, коли приватна особа відмовляється або намагається уникнути сплати додаткових платних послуг, то така відмова може перерости в додаткові перевірки або особливо «ретельні» (упереджені) перевірки. При цьому приватним особам не повідомляється про обов'язковість отримання таких додаткових послуг (а якщо бути точним – про надання цих послуг лише за зверненням особи), хоча відповідні вимоги також є в законодавстві.

Зменшенню цього ризику сприятиме інституційне (організаційне) розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій.

Із цими інституційно-функціональними конфліктами, які перетворюються в корупційні ризики, пов'язані й неупорядкованість системи органів публічної адміністрації та відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Низка інституційних ризиків закладена у нечіткості визначення системи органів виконавчої влади, їх належності до певного рівня (центрального або місцевого). Наявна загальна для системи виконавчої влади тенденція щодо постійного заснування нових самостійних органів, що часто сприяє розбалансованості зв'язків та відносин як в системі органів виконавчої влади, так і у зовнішніх взаємостосунках (першочергово незручності виникають для громадян, не обізнаних з тонкощами реформування державного апарату; тягар додаткових витрат у зв'язку з переоформленням документів як правило, також покладається на громадян). Це породжує «нерозривне коло» проблем, поневірянь для пересічних громадян, які готові радше відмовитися від офіційного оформлення належної їм соціальної пільги, допомоги, виплати, або шукати простіші варіанти (часто – «корупційні») вирішення своїх питань.

Для вирішення цих проблем необхідне чітке визначення компетенції органів виконавчої влади, розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вирішенню цього завдання сприятиме проведення функціонального обстеження органів публічної адміністрації, спрямованого на перевірку (оцінку) відповідності діючих структур даних органів покладеним на них функціям та визначеним завданням і напрямом діяльності.

3. Органи публічної влади в Україні як суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції

Останнім часом суттєво змінилися організаційні засади діяльності публічної влади. В першу чергу це стосується діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, системи центральних органів виконавчої влади.

Сутність та зміст основних повноважень Президента України, що викладені у статті 106 Конституції України з огляду на Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року. Деякі повноваження в цій сфері Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, інші – самостійно чи за поданням Прем'єр-міністра України.

Закон України „Про Кабінет Міністрів України” від 7 жовтня 2010 року, визначив організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Останній є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, що приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року було створено фактично нову систему центральних органів виконавчої влади: Міністерства; Центральні органи виконавчої влади; Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України

Характеристика цієї системи було запропонована в Законі України «Про центральні органи

виконавчої влади» від 17 березня 2011 року, який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України. Основними завданнями міністерства є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як:

служби - у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам,

агентства – у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління

інспекції – у разі якщо більшість функцій складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим - Уряд автономії (Рада міністрів), що наділений повноваженнями згідно із ст. 137 Конституції України.

Місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Вони є єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції (структурні підрозділи до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління).

Одним із основних центрів публічної влади, яка максимально наближена до людини є органи місцевого самоврядування. Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою

праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного і міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних і обласних рад. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші форми самоорганізації населення (наприклад, форми безпосереднього волевиявлення народу — місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання) й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять районні та обласні ради.

Стаття 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» містить вичерпний перелік органів публічної влади, на яких покладаються функції запобігання і протидії корупції: Президент України; Верховна Рада України; Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори, органи прокуратури; Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади; спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики; спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; правоохоронні органи з питань протидії корупції; уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України.

Координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України і діє відповідно до вимог, встановлених законом.

Спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (далі - спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції).

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом.

Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках - у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є:

- 1) уповноважені підрозділи органів державної влади;
- 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;

3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

Посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

4. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції

Публічна служба як поняття соціально застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно зв'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той же час має за свою мету організацію особового складу органу - службовців публічної служби. З посадою - первинним структурним підрозділом - зв'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців в нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування.

При визначенні меж публічної служби, найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

В законодавстві України термін „публічна служба” донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: „державна служба” та „служба в органах місцевого самоврядування”.

Державна служба — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне "чиновників".

Від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів.

Так, для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких в першу чергу належить наявність (підтримка)

певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема, членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення. Для претендентів на політичні посади є не обов'язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави. Політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки, патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку з залишенням посади певним політичним діячем), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і нерационально, і не зовсім коректно. Хоча тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки.

Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. Відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану.

Отже, публічна служба — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Необхідно звернути увагу на основні проблеми організації публічної служби в Україні. Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Першою проблемою з точки зору антикорупційної політики є питання оплати праці публічних службовців. Низький рівень заробітної платні більшості публічних службовців є загальновизнаною причиною корупції. Непрозорість системи оплати праці публічних службовців та суб'єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. Згідно із Законом України «Про державну службу» (ст. 33), заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, а також інших доплат і надбавок. При цьому в структурі заробітної плати домінують саме премії, надбавки і доплати. Їх розміри визначаються підзаконними актами, а призначення здійснюється на розсуд керівника. Тому суттєвим чинником забезпечення неупередженості та відданості державного службовця суспільству є підвищення частки посадового окладу в сукупному обсязі його зарплатні, із встановленням належного розміру оплати праці, що відповідає (з відповідними умовами) оплаті аналогічної діяльності у приватному секторі.

Іншою проблемою у публічній служби України є низький професійний рівень багатьох службовців. Однією з причин такого стану визнається формальність та недовірливість механізм у конкурсного добору на публічну службу. Результатом даного негативного явища стала фактична

відсутність реального конкурсу при заміщенні посад. Це стало можливим з огляду на вкрай невдале нормативне врегулювання необхідності проведення конкурсу у чинному законодавстві, що встановлює прийняття на посади на конкурсній основі лише окремих категорій посад державної служби (3 – 7), та допускає інші численні винятки. Наслідком непрозорості та фіктивності конкурсів закономірно став низький професійний рівень службовців.

Загальному погіршенню професійності та моральності персоналу державної служби сприяє також висока плинність кадрів та звільнення державних службовців з політичних мотивів. Відчуття нестабільності перебування службовця на посаді, викликане можливістю повсякчасного звільнення, створює додатковий корупційний ризик.

Корупційні ризики у сфері публічної служби зумовлені також надмірним впливом керівника органу на службовців. Це стосується не лише оплати праці службовців, а й власне їх поточної діяльності. Зокрема, в Україні існує проблема браку процедурної самостійності державних службовців виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів), оскільки у більшості випадків має місце централізація прийняття рішень, аж до прийняття рішення на рівні керівника органу. Це може породжувати корупційні ризики, пов'язані з: подальшим затвердженням рішення керівником; отриманням незаконних вказівок щодо вирішення справи тощо. У багатьох службовців відсутнє відчуття, що вони служать державі (громаді), а не керівнику. Такі можливості впливу керівника органу на підпорядкованих службовців складають самостійну проблему, адже за умови корумпованості керівника органу та при надмірній процедурній (службовій) залежності рядових службовців корупція може легко вражати орган (систему) в цілому.

Суттєву увагу необхідно приділити професійному навчанню та підвищенню кваліфікації службовцями.

Також надзвичайно важливим моментом є врегулювання питань декларування доходів та видатків публічними службовцями та членами їх сімей.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть основні корупційні ризики інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації України ?
2. Що таке дискреційні повноваження і конфлікт інтересів?
3. В чому полягає загроза «розмиванням місії» відповідного державного органу ?
4. Які заходи необхідні для зменшення корупційних ризиків в сфері публічної влади?
5. На які органи публічної влади покладаються функції запобігання і протидії корупції?
6. Що розуміють під публічною службою ? В чому її відмінність від політичної посади ?
7. Що обумовлює необхідність чіткого розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні ?
8. Назвіть основні проблеми організації публічної служби в Україні?

Тема 2. Організація взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії корупції.

1. Поняття та особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

2. Принципи взаємодії державних органів у цій сфері.

3. Види та форми взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

1. Поняття та особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» з метою активізації діяльності спеціальних органів, що здійснюють виявлення проявів корупції вимагає визначити механізми взаємодії цих органів з іншими органами, на які згідно з законодавством покладаються обов'язки оперативного, технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності боротьби з корупцією.

Значна увага до питань взаємодії правоохоронних органів у цій сфері боротьби приділяється вищими посадовими особами держави. Так, у свої виступах В.Ф Янукович звертав увагу на той

факт, що успіху у сфері запобігання та протидії корупції досягти лише за рахунок постійного прогнозування корупційної ситуації у державі, впровадження у діяльність правоохоронних органів принципів взаємодії, наступальності, системності та комплексності у протидії корупції.

Необхідність взаємодії у боротьбі з корупцією, на нашу думку, обумовлюється: загостренням криміногенної ситуації у державі; посиленням активності злочинних угруповань, які намагаються увійти до органів влади; прискорення темпів транснаціоналізації корупції та деякими іншими. Така ситуація примушує удосконалювати спільні зусилля правоохоронних та інших державних органів у галузі протидії корупції, своєчасно виявляти негативні тенденції у соціально-економічній обстановці, сприяти усуненню причин та умов корупції, налагоджувати дійовий обмін інформацією, здійснювати профілактику корупційних правопорушень у відповідних сферах державного життя.

Таким чином, об'єктивна необхідність взаємодії обумовлюється, з одного боку, спільністю задач, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами у сфері запобігання та протидії корупції, з іншого боку – відмінностями в їх функціональному та структурному стані. Крім цього, на нашу думку, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи при внутрішній та міжсистемній взаємодії.

Особливості взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції: а) це специфічний вид спільної суспільно-корисної діяльності; б) це особливий вид правовідносин, переважно правоохоронного характеру; в) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів; г) погодженість спільних заходів за метою, місцем, часом та методами; д) диференціація функцій суб'єктів е) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів на боротьбу з корупцією в усіх її проявах; ж) наявність нормативної бази взаємодії, яка містить в основному норми адміністративного права; з) здійснення переважно в рамках адміністративно-правових інститутів; і) рівноправність суб'єктів, котрі взаємодіють на одному рівні, виділення ієрархічних рівнів в організації взаємодії; и) наявність спільної програми дій та необхідного інформаційного забезпечення; к) врахування при організації взаємодії методів і засобів, властивих кожному суб'єкту взаємодії.

Таким чином, взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції як адміністративно-правова категорія – це врегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції, при якій вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою попередження, виявлення та припинення корупційних діянь, усунення причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам.

Термін “координація”, який походить від латинських слів “co” – разом і “ordinatio” – упорядкування, за своєю суттю зміст координаційної роботи полягає у відшукуванні доцільного співвідношення між діями.

Сутність координації полягає у розробці, обговоренні та реалізації спільних заходів щодо боротьби з корупцією. Завдяки координації досягається широкий фронт боротьби з цим явищем, забезпечується цілеспрямованість у вирішенні найбільш актуальних задач, усуваються паралелізм та дублювання у роботі правоохоронних органів, більш раціонально розподіляються між ними сили та використовуються різноманітні правові засоби та методи роботи. Крім цього, важливим підсумком координаційної діяльності є стабільність антикорупційної правозастосовчої практики. Вона також сприяє зміцненню законності в діяльності самих правоохоронних органів, покращує можливості впливу на цю діяльність засобами прокурорського нагляду та відомчого контролю.

Основною метою координації є сприяння узгодженим діям суб'єктів боротьби з корупцією щодо зменшення кількості корупційних проявів та зміцнення законності в межах певної територіальної одиниці. Проміжною метою координації може бути розв'язання приватних питань, серед яких основними є покращення розкриття злочинів, виявлення та попередження помилок та недоліків досудового слідства тощо.

Поставлені при цьому цілі досягаються при розв'язанні ряду задач, загальних для усіх органів, які беруть участь у координації. До таких задач відносяться: а) активізація діяльності

правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією; б) об'єднання зусиль суб'єктів боротьби з корупцією та усунення їх розмежованості у протидії корупції; в) усунення паралелізму та дублювання у роботі органів, які зобов'язані вести боротьбу з корупцією і забезпечення її конкретності; г) зміцнення законності в діяльності суб'єктів боротьби з корупцією.

Отже, основою координації є розробка управлінської програми та відповідні управлінські дії щодо її реалізації. На нашу думку, основними напрямками координації у сфері запобігання та протидії корупції – це: а) узгодження, об'єднання сил, засобів ресурсного забезпечення суб'єктів взаємодії; б) підпорядкування їх діяльності спільній меті – зменшенню рівня корупції та укріпленню правопорядку в державі. Взаємодія та координація це близькі поняття. Взаємодія є продовженням координації, розширює її рамки. Однак, якщо без координації система не може існувати (оскільки це її об'єктивна властивість), то без взаємодії вона може бути (оскільки вона є суб'єктивною властивістю). Отже, взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції є невід'ємними якістю, ланкою і компонентом організації антикорупційної діяльності. Вона покликана забезпечити ефективність боротьби з корупцією у нашій державі як нагальної соціальної потреби сьогодення. Взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції характеризується: а) особливим суб'єктом взаємодії (органами, що ведуть боротьбу з корупцією та іншими, які беруть участь у антикорупційних заходах); б) особливим об'єктом здійснення впливу взаємодіючих суб'єктів (корупційні правопорушення); в) особливостями мети, форм та методів взаємодії. На нашу думку, належним чином організована взаємодія, чіткий розподіл обов'язків між посадовими особами, кінцевою метою яких є досягнення загального визначеного результату, дозволяють виконати поставлене завдання швидше, з меншою витратою зусиль, більш цілеспрямовано застосовувати різноманітні можливості різних підрозділів, не допускаючи дублювання та вузьковідомчого підходу до розв'язання задач щодо запобігання та протидії корупції.

2. Принципи взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції.

Принципи взаємодії суб'єктів щодо запобігання та протидії корупції необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері запобігання та протидії корупції на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань.

До основних принципів взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції можна віднести:

а) Принцип законності – цей принцип полягає в обов'язковому виконанні законів і відповідних ним правових актів усіма суб'єктами боротьби з корупцією.

б) Принцип науковості (наукової обґрунтованості, об'єктивності) – передбачає цілеспрямований вплив на корупцію в цілому або на окремі її прояви на основі пізнання та використання об'єктивних законів та закономірностей правоохоронної діяльності у цій сфері в інтересах ефективного забезпечення боротьби з нею.

в) принцип плановості – дозволяє враховувати велику кількість обставин, які можуть виникнути в процесі взаємодії, за рахунок розробки чітких програм узгоджених дій та можливості прогнозування зміни оперативної обстановки. Діяльність взаємодіючих суб'єктів повинна також базуватися на положеннях відповідних директивних документів, які містять у собі завдання держави щодо запобігання та протидії корупції.

г) Принцип гласності – полягає у своєчасному, широкому та регулярному інформуванні громадян про діяльність суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції шляхом звітування відповідних структур перед населенням, обговорення важливіших питань та рішень, що приймаються, та створення системи антикорупційного виховання та навчання.

д) Принцип безперервності – цей принцип означає, що функції взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією потребують постійного здійснення і погодження дій відповідних органів та їх структурних елементів протягом тривалого часу. Постійність взаємодії опосередковується тим, що корупція не є тимчасовим явищем для суспільства. Здійснюючи негативний вплив на його

розвиток, вона вимагає вжиття планомірних та постійних заходів щодо її мінімізації.

е) Принцип системності – цей принцип означає, що суб'єкти взаємодії повинні виступати як взаємопов'язані елементи, наділені своїм місцем та роллю у ході здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, а їх дії, що об'єднують однією цільовою програмою, повинні спрямовуватися на досягання єдиної мети.

Важливим при цьому є виділення головної на даний момент проблеми протидії корупції і концентрації основних зусиль на її розв'язанні. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за доходами та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

є) Принцип комплексності – проявляється у здійсненні невідкладних короткострокових, довгострокових, постійних заходів соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового та іншого характеру, спрямованих на подолання корупції. Цей принцип передбачає: досягнення єдності цілей та основних напрямів у сфері запобігання та протидії корупції; взаємодію наявних сил та засобів усіх суб'єктів протидії корупції на усіх рівнях суспільства; врахування об'єктивних та суб'єктивних умов, що визначають вибір найбільш ефективних засобів і методів вирішення нагальних питань; врахування наявності та цілеспрямоване використання організаційно-технічних, правових та соціально-економічних факторів; постійну перевірку ефективності антикорупційної діяльності.

з) принцип наступальності – сутність цього принципу полягає у реалізації суб'єктами боротьби з корупцією законодавчих вимог щодо проведення активного пошуку фактів корупції, здійсненні відповідних організаційних та процесуальних дій для об'єктивного вирішення справи, застосуванні заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, що сприяють корупції.

Друга група принципів – спеціальні. Ці принципи взаємодії доповнюють та конкретизують загальні, є похідними від них та загальних принципів управління, а саме:

а) Принцип спільності інтересів – цей принцип базується на одновекторній спрямованості інтересів сторін, що взаємодіють у сфері запобігання та протидії корупції. Подібна спільність інтересів походить від соціальної природи суб'єктів, їх призначення та покладених на завдань.

б) Принцип “головної ланки” – діяльність суб'єктів у порядку взаємодії, спрямована на вирішення основного завдання, яке є найбільш важливим у загальному ланцюгу подій і виконання якого дозволить розв'язати усю сукупність проблем. Такою “головною ланкою” для суб'єктів боротьби з корупцією є запобігання корупційним проявам, виявлення і припинення корупційних діянь, усунення шкідливих наслідків, які вона викликає.

в) Принцип “маневреності” (оперативності та гнучкості) – згідно з ним запланована діяльність повинна піддаватися корегуючому впливу у відповідності зі змінами оперативної обстановки, для більш ефективного використання сил, засобів, форм та методів, які є у розпорядженні учасників взаємодії.

Це дуже важливий принцип, оскільки корупція є явищем з високим рівнем динаміки: постійно змінюються існуючі види корупційних діянь і з'являються нові, що потребує негайного прийняття з їх боку активних заходів щодо подолання цих проявів. Тому, у систему заздалегідь передбачених заходів щодо протидії корупції обов'язково повинні вноситися положення, що є адекватними конкретним умовам та змінам у характері взаємодії та корупційній ситуації.

г) Принцип паритетності (рівності) – суб'єкти, що взаємодіють під час виконання завдань щодо запобігання та протидії корупції повинні виступати один перед одним як рівнозобов'язані. Це відсутність відносин підпорядкування і наявність власних форм діяльності, покладення обов'язків з організації взаємодії на певного суб'єкта спільної діяльності.

д) Принцип спеціалізованості (оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів) – сутність цього принципу полягає в тому, що у боротьбі з корупційними правопорушеннями необхідно забезпечити використання окремими суб'єктами тих сил, засобів, методів та форм, які їм властиві, походять з їх правової та соціальної природи. Застосування суб'єктом невластивих для нього методів та засобів діяльності може призвести до значних втрат сил, часу, зниження ефективності застосування притаманних йому прийомів боротьби з корупцією.

е) Принцип пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії –встановлення для усіх взаємодіючих суб'єктів рівної (солідарної) відповідальності за виконання спільного завдання, або встановлення відповідальності лише за той обсяг роботи, котрий був покладений на них відповідно до їх компетенції, що є більш доцільним.

є) Принцип посилення управляючих параметрів системи – цей принцип означає, що взаємодія частин системи, кооперування сил та засобів підпорядковане підвищенню ефективності діяльності, поліпшенню якості заходів щодо запобігання та протидії корупції, скороченню строків їх виконання, зменшення матеріальних витрат.

і) Принцип непересічення компетенції – він означає, що співробітництво суб'єктів не повинно спричиняти взаємопередачу прав та обов'язків, котрими кожний з них наділений – взаємодіючи сторони зобов'язані діяти в рамках власної компетенції.

й) Принцип комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін – суть цього принципу полягає в тому, що виконуючи свої основні задачі, суб'єкти правоохоронної діяльності повинні одночасно вирішувати завдання щодо боротьби з корупцією. Комплексний підхід дозволяє не тільки раціонально розподіляти наявні сили та засоби, але й притягувати до боротьби з корупцією додаткові можливості, збільшувати тиск на неї у разі ускладнення оперативної ситуації.

3. Види, форми взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції

Класифікація взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції може бути проведена за наступними критеріями: 1) метою; 2) характером зв'язків; 3) способом вирішення завдань; 4) кількістю учасників; 5) часом і тривалістю спільних дій; 6) напрямками; 7) відношенням до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 8) ступенем конспірації або конфіденційності; 9) організаційно-правовою формою; 10) підставами виникнення; 11) спрямованістю функціонування.

Так, за метою взаємодія у галузі боротьби з корупцією буває постійною та тимчасовою. Тимчасовою вважається взаємодія, спрямована на розв'язання відносно невеликих за обсягом конкретних завдань, виконання яких потребує об'єднання зусиль взаємодіючих служб на нетривалий час. Так, при проведенні разового профілактичного відпрацювання певного регіону або знешкодження організованої злочинної групи, що має корумповані зв'язки. Цей вид взаємодії організовується виключно з локально-оперативними цілями. Постійна взаємодія є необхідною протягом усього періоду здійснення функцій профілактики правопорушень, реалізація якої постійно вимагає об'єднання зусиль декількох служб, витікає з характеру цієї функції та основних цілей боротьби зі злочинністю

За характером зв'язків між взаємодіючими суб'єктами така взаємодія поділяється на безпосередню та опосередковану взаємодію. Перший різновид взаємодії передбачає встановлення безпосередніх зв'язків між взаємодіючими суб'єктами та узгодження один з одним взаємозалежних дій в процесі виконання ними спільних задач. Опосередкована не передбачає встановлення прямих контактів між взаємодіючими суб'єктами. При такій різновидності взаємодії діяльність суб'єктів здійснюється автономно і може бути не пов'язана з виконанням загального для них управлінського рішення, хоча виконання певних дій одним із цих елементів здійснює вплив на результати вирішення тих чи інших задач рештою.

За способом вирішення завдань можна виділити такі види взаємодії, як спільне та самостійне функціонування взаємодіючих служб. При спільному функціонуванні суб'єкти розв'язують загальні задачі одночасно й разом, що створює сприятливі умови для своєчасного корегування їх дій, взаємного контролю та обміну інформацією. При самостійному функціонуванні ці суб'єкти, як правило, тільки визначають шляхи вирішення відповідних задач, а розв'язуються вони кожним органом самостійно.

За кількістю учасників взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією поділяється на двосторонню (чисту) та багатосторонню (змішану). Як правило, взаємодія у галузі боротьби з корупцією є багатосторонньою, що зумовлюється важливістю та складністю завдань, які стоять перед відповідними органами.

За часом і тривалістю спільних дій виділяють постійну, разову та тимчасову взаємодію.

Зокрема, постійна взаємодія здійснюється між органами, підрозділами та окремими співробітниками протягом виконання покладених на них функцій. При разовій взаємодії суб'єкти, використовуючи власні функціональні методи та засоби, за разовим, одночасним дорученням координуючого органу здійснюють разові дії. Такою взаємодією може бути участь представників СБУ та МВС України при разовому обміні інформацією про корупційне діяння, скоєне певною особою. Тимчасова – характерна для органів, підрозділів (співробітників), які об'єднують свої зусилля при розв'язанні будь-яких конкретних задач, яка потім припиняється. Наприклад, при розробці плану проведення спільних заходів.

За напрямками взаємодію можна розглядати як стратегічну, оперативну та тактичну. Стратегічна взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби корупцією між собою та з іншими державними органами для досягнення стратегічної мети, визначеної антикорупційним законодавством України, а саме: запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Оперативна взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби з корупцією з використанням наявних сил, засобів і методів, яка здійснюється в певних організаційних формах відповідно до визначених цілей. Тактична взаємодія полягає в узгодженій діяльності суб'єктів боротьби з корупцією з використанням наявних сил, засобів і методів для вирішення окремого завдання. Головний зміст тактичної взаємодії міститься в узгодженні дій усіх сил та засобів, які беруть участь у спільній діяльності, за метою, місцем та часом.

Щодо відношення до системи або підсистеми органів, що запобігають та протидіють корупції, взаємодія поділяється на внутрішню (внутрішньосистемну) та зовнішню (зовнішньосистемну). Сутність зовнішньої взаємодії полягає в узгодженій діяльності одного суб'єкта у сфері запобігання та протидії корупції з іншими системами управління, що не входять до його структури. Внутрішня є узгодженою діяльністю структурних підрозділів (співробітників) у рамках усієї системи певного суб'єкта у сфері запобігання та протидії корупції боротьби з корупцією, або в одному зі структурних підрозділів.

За ступенем конспірації або конфіденційності взаємодія суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції поділяється на гласну і негласну. Гласність взаємодії полягає у своєчасному, регулярному інформуванні у встановленому законі порядку інших органів про наявну відомість щодо корупції та доведення до населення відомостей про результати спільних дій. Негласна взаємодія полягає у проведенні узгоджених заходів з метою збереження державної таємниці чи службової та забезпечення раптовості при виявленні корупційних правопорушень.

За організаційно-правовою формою взаємодія у сфері запобігання та протидії корупції буває координаційною, субординаційною і реординаційною. Зокрема, основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються у конкретних діях суб'єктів боротьби з корупцією, котрі відображаються в управлінських актах. Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відміняють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган. Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і "чужі" інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції інших органів, які ведуть боротьбу з корупцією, представників органів державної влади та місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій тощо.

За підставами виникнення взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією може бути регламентована, за вказівкою вищестоящих органів, ініціативна.

За спрямованістю функціонування взаємодія у цій галузі може поділятися на позитивну і негативну. Позитивна полягає у налагодженні такого режиму взаємовідносин між суб'єктами боротьби з корупцією, при якому забезпечується їх погоджене функціонування з метою розв'язання спільних неантагоністичних завдань. При негативній взаємодії функціонування суб'єктів боротьби з корупцією направлене на досягнення протилежних цілей, при цьому вони спрямовують свій вплив на те, щоб перешкодити розвитку іншого суб'єкта. В першу чергу це

зумовлено співпаданням окремих часткових завдань цих суб'єктів при розбіжності загальних задач.

Отже, категорію “форма взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції” можна визначити як зовнішній прояв, урегульованих переважно нормами адміністративного права, узгоджених за часом, місцем, засобами й цілями функціонально-обумовлених дій відповідних суб'єктів у процесі боротьби з корупцією.

Стосовно до форм взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції при розробці їх дефініції необхідно врахувати наступні обставини: а) спосіб організації взаємодії між суб'єктами у сфері запобігання та протидії корупції; б) методи керівництва і координації спільних дій; в) правові основи організації спільної правоохоронної діяльності; г) форми прояву функцій різних суб'єктів щодо взаємодії.

Основні напрями взаємодії у сфері запобігання та протидії корупції – це групи функціонально визначених об'єднаних єдиною метою дій суб'єктів щодо запобігання та протидії корупції, реалізація яких здійснюється шляхом співробітництва цих суб'єктів. У найширшому розумінні можна виділити чотири магістральних напрями зазначеної взаємодії, а саме: а) нормовстановчий; б) профілактичний; в) нормозастосовчий; г) нормоохоронувальний.

Питання для самоконтролю:

1. Що таке взаємодія державних органів у сфері запобігання та протидії корупції?
2. Які особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції?
3. Що таке принципи взаємодії державних органів?
4. Які існують принципи взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції?
5. Які є види взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції?
6. Що таке форми і напрями взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції?

Тема 3. Особливості провадження у справах про корупційні та адміністративні правопорушення.

1. Загальна характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення
2. Поняття доказів у справі про адміністративне правопорушення
3. Стадії провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення

1. Загальна характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення - особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (глави 18—33).

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими: 15, 7, 5, 3, 1 добу (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій

та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження). У разі стягнення штрафу порушнику видається квитанція про його сплату. Оформлення попередження здійснюється або шляхом вручення офіційного письмового попередження за встановленою формою, або шляхом усного попередження. Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Таким чином, даний вид провадження далеко не завжди є діяльністю по накладенню і виконанню адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП. Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення — це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень.

2. Поняття доказів у справі про адміністративне правопорушення

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами.

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості (ст. 255 КУпАП).

Відповідно до закону одержання і оцінка всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити дану справу (ст. 252 КУпАП).

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Встановлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів і в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

Від доказів як фактичних даних слід відрізнити їх джерела, що являють собою засоби збереження та передачі інформації, засоби, за допомогою яких вона залучається до сфери провадження у справах про адміністративні право-порушення. У той же час слід зазначити, що у правовій науці і на практиці докази нерідко розцінюють і як саму інформацію, і як джерело відомостей.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його скоєнні та інших обставинах, що мають значення для правильного вирішення справи; якщо вона одержана в

порядку та з джерел, передбачених законом.

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте, для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей: 1) дані, що одержуються від різних осіб, здебільшого учасників провадження. Не завжди показання протоколюються, фіксуються у вигляді пояснень, вони можуть сприйматися, репродукуватися і в усній формі; 2) висновки експертів, думки спеціалістів. Рішення про провадження експертизи приймається суб'єктом, що вирішує адміністративну справу. Проте питання призначення і проведення експертизи законом не регламентуються. Тому на практиці рішення про провадження експертизи оформляється у вигляді направлень, клопотань тощо; 3) речові докази, документи, які є матеріальними носіями інформації. Основні способи знаходження та залучення джерел матеріальних доказів — догляд, вилучення, надання заінтересованими особами. Формами, якими вони представлені у процесі доведення, є протокол про адміністративне порушення, протокол вилучення речей, довідка про вартість речі тощо.

Речові докази — це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (подряпини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою, змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя тощо). Речові докази містять інформацію у чистому вигляді. До матеріальних носіїв інформації можна віднести і показання технічних засобів. Вони досить широко використовуються, наприклад, у роботі ДАІ для визначення швидкості руху автомобілів, вмісту забруднюючих речовин у викидах, стану сп'яніння водія.

У документах інформація міститься у перетвореному вигляді, вона передається словами, цифрами, кресленнями, схемами місць подій тощо.

По-третє, це безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні провini. Наприклад, інспектор ДАІ, побачивши порушення правил дорожнього руху, фіксує його і всі результати своїх спостережень використовує як докази в розслідуванні, яке сам і проводить. У кримінальному процесі такий вид доказів не допускається: якщо особа була очевидцем злочину, вона стає свідком.

В адміністративному юрисдикційному процесі використання таких доказів забезпечує його оперативність. Без них працівникам ДАІ, держмисливнагляду та ряду інших інспекцій було б набагато складніше виконувати свої правоохоронні функції, своєчасно впливати на винних.

Спостереження уповноваженої особи, за винятком випадків спрощеного провадження, фіксуються безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення.

Уповноважений орган (посадова особа) оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

Під оцінкою доказів треба розуміти висновок органу або посадової особи, що розглядає справу, про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінки доказів вони приймають відповідне рішення.

Оцінка повинна бути дана не тільки кожному окремо доказу, але й усім зібраним доказам у їх сукупності. Для цього необхідно вирішити питання про те, чи дозволяє сукупність зібраних доказів зробити достовірний висновок про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість особи та про інші обставини, що мають значення для розв'язання справи. Тільки оцінка доказів у їх сукупності дає підстави дійти достовірних, таких що не викликають сумнівів, висновків з цих питань.

Оцінка доказів за внутрішнім переконанням означає, перш за все, неприпустимість некритичного ставлення до окремих доказів, відсутність будь-яких переваг доказів одного виду над іншими або заздалегідь встановленої сили певної кількості доказів. Орган або посадова особа під час оцінки доказів підкоряється тільки закону. Крім того, внутрішнє переконання — це і результат доведення, оцінки доказів, що виражає переконаність у відповідності або невідповідності дійсності тих або інших обставин, важливих для вирішення справи.

Оцінка доказів нерозривно пов'язана із з'ясуванням питання про додержання вимог закону, що встановлюють порядок збирання доказів (складання протоколу про правопорушення,

провадження особистого огляду, огляду речей тощо).

Докази оцінюють також особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягається до відповідальності, потерпілий та ін.). Це знаходить вияв у їх клопотаннях, поясненнях тощо. Висловлені ними думки допомагають органу або посадовій особі, що розглядають справу, всебічно повно та об'єктивно дати оцінку доказам.

3. Стадії провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається у часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має чотири стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови.

На першій стадії з'ясовується факт вчинення та обставини правопорушення; дані про винуватця; складається протокол. На другій — компетентний орган розглядає матеріали і приймає постанову. На третій (необов'язкова стадія) постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищестоящего органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну, або залишення постанови в силі. Четверта — виконання постанови. Розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Кожна стадія складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій і етапів провадження може бути представлена таким чином:

1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;
2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома;
3. Перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення;
4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

Кожний етап, у свою чергу, складається з ряду послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно з цим структура провадження у справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою: дії—етап—стадія—провадження у цілому.

1. Адміністративне розслідування. Дана стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення є початковою і являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування і кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає у тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння. Приводами до порушення і розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє

виявлення провини уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших перш за все тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, що здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукаючого початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання. Даний привід має такі характерні особливості: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом.

Наступний етап — встановлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини; б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідчуванням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення; огляду тощо. Всі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап установлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі і завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт. Закон (ст. 256) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які повинні в ньому міститися. Вони поділяються на три групи.

По-перше, це відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення. В протоколі вказується місце, дата і суть вчиненої провини. В обов'язковому порядку точно вказується стаття КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за дане правопорушення. У випадку вилучення у порушника предметів або Документів до протоколу вноситься відповідний запис.

По-друге, це відомості про особу правопорушника: поізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що по-свідчує особу (паспорт або інший документ).

По-третє, це відомості, що стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата і місце його складення, прізвище і посада укладача (відсутність відомостей про укладача протоколу робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище і адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюється рядом підписів. Насамперед він має бути підписаний особою, що його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами. Особі, що притягається до відповідальності, треба роз'яснити її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися із змістом протоколу, внести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису і вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але він має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо.

Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо суті провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу і всіх матеріалів розслідування на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженого розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257).

2. Розгляд справ. Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних та сільських Рад; 2) виконавчими комітетами селищних, сільських Рад; 3) районними, (міськими) судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані у статтях 218—2447 КУпАП (глава 17 "Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення"). Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно і всі етапи даної стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані статтями 278—286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і дозволяються клопотання. У випадку участі у розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа), зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виноситься одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про припинення справи.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, встановлених під час розгляду справи; посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається

простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу — головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постанова (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілому йому теж має бути видана така копія.

3. Перегляд постанови. Важливою гарантією законності і обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Перегляд — це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити прийняту постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову відмінено і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому — стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається у порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

4. Виконання постанов. Виконання постанов — завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення зазнає відповідних нестатків та обмежень особистого, морального або матеріального характеру.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів, які за загальними правилами підлягають виконанню лише після закінчення строку касаційного оскарження постанови про накладення стягнень є актами управління і набувають чинності негайно.

Виконанням постанов зайняті два види органів. По-перше, це органи, які звертають постанову до виконання. Згідно зі ст. 299 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), що винесла постанову, тобто це органи адміністративної юрисдикції. Зміст діяльності по зверненню постанови до виконання становлять: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю, здійснення контролю за правильним виконанням постанови, вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови, припинення виконання постанови з підстав, передбачених ст. 302 КУпАП.

По-друге, це органи, які безпосередньо виконують постанови про накладення адміністративних стягнень. Діяльність державних органів з приведення до виконання направлених їм постанов має на меті реалізацію адміністративних стягнень. Вона здійснюється діями, які завдають покараному відповідні втрати і правообмеження в установлених постановою межах.

Згідно зі ст. 300 КУпАП це спеціально уповноважені органи держави. Так, постанови про конфіскацію грошей, речей уповноважені виконувати судові виконавці, а також відповідні особи фінансових органів, органів рибохорони, мисливського господарства тощо.

З деяких справ про адміністративні правопорушення безпосереднє виконання постанов про стягнення покладено на орган, що виніс постанову. Так, постанова про відшкодоване вилучення

предмета, що є знаряддям адміністративної провини, виконується органом (посадовою особою), що виніс постанову.

Діяльність як органів, що звертають постанови до виконання, так і органів, що безпосередньо їх виконують, утворюють єдину стадію виконання постанов, що складається з різних етапів.

Питання для самоконтролю:

1. В чому полягає сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення ?
2. Назвіть види провадження по справах про адміністративні правопорушення ? В чому полягає їх відмінність?
3. Що таке докази, джерела доказів і речові докази у справі про корупційне адміністративне правопорушення?
4. Назвіть стадії провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення?
5. Назвіть обов'язкові атрибути протоколу про корупційне адміністративне правопорушення ?
6. Що таке розгляд справ про корупційне адміністративне правопорушення і які його правові наслідки ?
7. Що таке перегляд і виконання постанови?

Тема 4. Роль громадськості у заходах щодо запобігання та протидії корупції.

1. Правова основа участі громадськості по запобіганню та протидії корупційних проявів.
2. Інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидії корупції.
3. Громадськість як суб'єкт запобігання та протидії корупції. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції
4. Основні заходи громадськості щодо запобігання та протидії корупції

1. Правова основа участі громадськості по запобіганню та протидії корупційних проявів.

Ратифікована Верховною Радою України у 2006 р. Конвенція ООН проти корупції з-поміж інших ключових засад здійснення державами-учасницями політики у сфері запобігання та протидії корупції визначає забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції.

За ст. 13 цієї Конвенції кожна держава-учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею, та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпек корупції:

- залучення населення до процесів прийняття рішень та посилення прозорості їх прийняття;
- забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення;
- повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки такі, що передбачені законом і є необхідними: для поваги прав або репутації інших осіб; для захисту національної безпеки, публічного порядку, моралі чи охорони здоров'я.

Рекомендації Стамбульського плану передбачають підтримку активної участі громадськості в реформах через сприяння суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян у попередженні її проявів шляхом:

- ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення поінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;
- залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;
- розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;
- затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;

- забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції.

Національне законодавство України в свою чергу передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики.

Так, стаття 18 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” визначає права об'єднання громадян, окремих громадян в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

2. Інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидії корупції.

Об'єднанню громадян, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

Законопроекти та проєкти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування невідкладно, але не пізніше дня, наступного за днем їх внесення належним суб'єктом до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проєктів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх у засобах масової інформації.

У новому законі визначено повноваження суб'єктів, які інформують громадськість про заходи щодо запобігання та протидії корупції. Так, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції. У звіті мають відображатися такі відомості: 1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних: а) кількість осіб, щодо яких винесено постанови про притягнення як обвинуваченого та складено протоколи про вчинення

адміністративних корупційних правопорушень; б) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду та на яких накладено адміністративне стягнення за корупційне правопорушення; в) відомості окремо за категоріями осіб, які є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення; г) відомості про розмір завданих корупційними правопорушеннями збитків, стан та обсяги їх відшкодування; 2) узагальнені результати антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; 3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва; 4) результати соціологічних досліджень, що проводяться державними та недержавними науково-дослідними установами, з питань поширення корупції; 5) інформація про стан реалізації визначеної Президентом України антикорупційної стратегії.

3. Громадськість як суб'єкт запобігання та протидії корупції.. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави (ст.20 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»). Держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві".

Реальна участь громадянського суспільства у заходах протидії корупції відповідно до нормативних приписів сьогодні повною мірою не реалізується. Україні зареєстровано більше 40 громадських організацій, які так чи інакше задекларували свої наміри щодо протидії та запобігання корупції. Ще у лютому 2007 р. низка таких громадських організацій створили Антикорупційний фронт України. Серед його завдань задекларовано: громадський контроль за прийняттям рішень органами влади, вплив на кадрову політику, моніторинг доходів та видатків посадовців, формування громадської думки і середовища, нетерпимого до корупції. Поява Фронту передбачала створення робочої Комісії з питань координації діяльності громадських організацій у сфері боротьби з корупцією. Проте, даний пункт діяльності цієї коаліції залишився невиконаним.

За висновками Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва і розвитку щодо України „проблема полягає у відсутності сильної позаурядової організації, яка б займалася проблемами боротьби з корупцією, могла б зосередити навколо себе зусилля інших громадських об'єднань і служила б впливовим партнером органів державної влади”.

Треба констатувати, що Фронт такою організацією не став. У квітні поточного року Агентством УНІАН проанонсовано появу Народного антикорупційного фронту України (НАФУ) – організації, члени якої готові боротися з корупціонерами радикальними методами. Однак, як видається, силова протидія громадськості корупційним проявам несе в собі небезпеку і може породити низку нових проблем. Крім того, світовий досвід не знає прецедентів віднесення повноважень у сфері боротьби з корупцією, до прямої компетенції громадськості.

Для реалізації заходів протидії корупції в Україні можна використати потенціал козацького руху, тим більше, що вже неодноразово робилися заяви про готовність козацьких організацій щодо участі у цій справі. Діяльність козацьких організацій на сьогодні регулюється Законом України „Про об'єднання громадян”, а цього об'єктивно недостатньо. Проект Закону України „Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання” чекає розгляду у Верховній Раді України.

В лютому 2010 р. було створено Національний антикорупційний комітет України – консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До складу Комітету були залучені представники органів державної влади, профільних комітетів Верховної Ради України, провідні вчені, а також представник Творчого об'єднання „ТОРО”, яке є контактною групою організації Transparency International в Україні. Залучення представника громадянського суспільства до роботи органу, який розроблятиме антикорупційні заходи та виконуватиме інші, передбачені Указом №

275, функції – є показовим кроком. Таким чином, громадськість отримала ще один важіль впливу на здійснення антикорупційної політики держави. Єдиним недоліком залишається недостатня кількість її представників серед членів Комітету.

5. Основні заходи громадськості щодо запобігання та протидії корупції

У червні 2006 р. Міністерство юстиції України розпочало співпрацю з Радою Європи у сфері протидії корупції в рамках спільного проекту Європейської комісії та Ради Європи „Підтримка належного урядування: Проект протидії корупції в Україні” (UPAC). Успішна співпраця між урядовим та неурядовим сектором (у різних сферах, в тому числі, у сфері протидії корупції) залежить від дотримання певних „неписаних” правил:

- держава не може примушувати приватний сектор брати участь у здійснюваних нею заходах, вона може лише запрошувати його до співпраці;
- отримавши таке запрошення, приватний сектор сам вирішує, чи відповідати на це запрошення, яким чином і якою мірою;
- форми співпраці між державними інституціями та інституціями громадянського суспільства повинні регулюватися правовими положеннями щонайменше у найзагальнішому плані;
- держава не може втручатись у рішення громадянського суспільства щодо форм самоорганізації з метою здійснення співпраці;
- держава має забезпечити, щоб усі громадські організації мали однакову можливість участі у цій співпраці;
- важливі рішення громадянського суспільства не є обов’язковими для держави, але якщо вони відхиляються, то громадянське суспільство має право вимагати пояснення причин такого відхилення;

„громадянське суспільство” охоплює організації сфери економіки/бізнесу та всі інші організації, що не належать державі та не перебувають у її управлінні.

Існує позитивно показовий світовий досвід ефективної співпраці державного і недержавного сектору в питаннях протидії корупції саме в тих державах де раніше корупція сягала рівня ледь не офіційної державної політики, зокрема:

у Гонконгу в другій половині XX ст. було створено незалежну від влади комісію боротьби з корупцією. У її обов’язки входило незалежне розслідування виявів корупції, розроблення і втілення організаційних, юридичних і адміністративних антикорупційних заходів, а також проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії. Діяльність НКБК щільно контролюється структурами громадянського суспільства;

в Сингапурі поряд із спеціальним бюро з розслідування фактів корупції, діють спеціальні наглядові комісії з представників громадськості;

в Індії ті самі функції виконує Національна спілка громадської дії.

Окремої уваги заслуговує антикорупційний досвід Російської Федерації. Громадська палата в Росії акумулює та спрямовує зусилля громадських організацій у протидії корупції. У свою чергу протягом 2001-2005 рр. виконувалася російсько-американська програма „Партнерство в протидії корупції”, в рамках якої були створені 7 регіональних антикорупційних коаліцій (сьогодні вони об’єднують більше 180 неурядових організацій). У 2005 р. регіональними коаліціями була створено Російське Антикорупційне партнерство, яке просуває в окремих регіонах та країні в цілому правові та інституційні реформи, формування та розвиток послідовної антикорупційної політики; здійснює громадський контроль над органами влади в бюджетній та іншій сферах; надає юридичну допомогу громадянам, які зіткнулися з проявами корупції чи необґрунтованої бюрократії; допомагає знімати адміністративні перешкоди в діяльності підприємців тощо.

На сучасному рівні державної антикорупційної політики Україні слід виходити з того, що абсолютно подолати корупцію неможливо – можна лише мінімізувати її вплив на життя суспільства. В умовах недостатнього рівня довіри населення до органів державної влади, популяризувати ідею активної протидії виявам корупції мають саме інститути громадянського суспільства. Держава повинна сприяти їм в цьому. Антикорупційні недержавні організації повинні створити дієву коаліцію, яка б стала повноправним партнером держави.

Питання для самоконтролю

1. Що складає правову основу участі громадськості по запобіганню та протидії корупційних проявів.
2. В чому полягає роль громадськості як суб'єкту запобігання та протидії корупції.
3. Які основні заходи громадськості щодо запобігання та протидії корупції
4. Які державні органи зобов'язані інформувати громадськість про заходи щодо запобігання та протидії корупції.
5. В чому полягає державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції?

Тема 5. Боротьба з корупцією, як невід'ємна складова реформування державного управління та державної служби України.

1. Антикорупційні положення законодавства про державну службу
2. Основні нормативно-правові акти національного антикорупційного законодавства.

1. Антикорупційні положення законодавства про державну службу.

На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями. Так, Міжнародна організація Transparency International опублікувала свій щорічний рейтинг "Індекс сприйняття корупції" (Corruption Perceptions Index), до якого увійшли 180 країн світу. Україна посіла 134 місце (у 2009 році - 146).

Довідково. Transparency International (TI) - заснований в 1993 році міжнародний недержавний і некомерційний громадський рух, метою якого є мобілізація через мережу, яка розширюється, національних представництв громадянського суспільства, ділових, вчених і урядових кіл на боротьбу з корупцією як на національному, так і на міжнародному рівні.

Основною складовою Індексу є різноманітні опитування, що узагальнюють оцінки громадян країни, іноземців, які постійно проживають в ній, підприємців і аналітиків. Індекс TI є зрізом осіб, що ухвалюють ключові рішення щодо інвестицій і торгівлі. Повна відсутність корупції відповідає значенню індексу 10. Чим нижче позиція в рейтингу, тобто менше значення індексу, тим вище рівень корупції.

На сьогоднішній день інститут державної служби динамічно розвивається і у зв'язку із цим потребує належного законодавчого забезпечення та концептуального вдосконалення. Правовідносини, що складаються у сфері державної служби врегульовуються національним законодавством, зокрема Законом України «Про державну службу», та міжнародними нормативно-правовими актами в цій сфері.

Проте, такий важливий елемент державної служби, як «етика державного службовця», яка включає принципи моралі, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів на державній службі, на законодавчому рівні достатньо не врегульована.

Питання етики державного службовця є проблемним, оскільки в Законі України «Про державну службу» міститься стаття 5 «Етика поведінки державного службовця», яка фактично є прокламацією, що містить оціночні поняття, і не містить механізму реалізації відповідальності за недотримання даної норми.

Спроба вирішити таку неузгодженість була здійснена шляхом прийняття та затвердження Головним управлінням державної служби України Загальних правил поведінки державного службовця від 04.08.10 № 214 (zareestrovanih в Мін'юсті 11.11.10 за № 1089/18384).

Ці правила є своєрідним кодексом етики державного службовця, які вперше закріпили правила, що стосуються питання врегулювання конфлікту інтересів.

За порушення зазначених правил державні службовці притягуватимуться до дисциплінарної відповідальності.

Важливим напрямком державної антикорупційної політики, яка опосередковано включає в себе питання етики на державній службі – є запровадження в антикорупційному законодавстві

інституту конфлікту інтересів, з визначенням шляхів його запобігання та врегулювання. Підвалини таких намагань втілились в законопроектах щодо запобігання конфлікту інтересів (реєстр. № 4420 та № 4420-1), які доопрацьовуються для розгляду на повторному першому читанні.

Також, існувало антикорупційне законодавство, (яке містило перелік обмежень для державних службовців) у вигляді Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.95 № 356-95/ВР, який втратив чинність з 01.01.11 на підставі Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 11.06.09 № 1506.

В свою чергу, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність з 05.01.11 відповідно до Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21.12.10 № 2808.

Окремі положення цих законів не відповідали чинному законодавству, запропоновані у них заходи вирізнялися безсистемністю, заплутаністю і неефективністю. Крім того, громадськістю та експертами неодноразово висловлювалися критичні зауваження щодо цих законів. Наголошувалося на неможливості застосування цих актів, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян.

Суперечливість та незрозумілість цих законів створювали передумови для обмеження прав і свобод громадян, у тому числі шляхом протиправного втручання в їх приватне життя. Деякі положення законів перенесені із чинних міжнародних договорів, однак редакції цих положень належним чином до українського законодавства адаптовані не були.

Саме з огляду на ці обставини Верховною Радою України неодноразово приймалися рішення про перенесення строків введення в дію даного пакета антикорупційних законів.

З урахуванням вищезазначених проблем, за дорученням Президента України було організовано комплексну та системну роботу щодо вдосконалення зазначених антикорупційних законів.

Як результат, у Верховній раді України 17.12.10 був зареєстрований новий проект закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» за реєстраційним номером № 7487. Ініціатором законопроекту виступив Президент України Янукович В.Ф.

На сьогоднішній день, проект 07.04.11 був прийнятий. Закон вступив в силу 1 липня 2011 року, крім положення, що стосується декларування витрат, яке набирає чинності з 1 січня 2012 року.

2. Основні законодавчі акти та інші нормативно-правові акти національного антикорупційного законодавства.

У загальних положеннях Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» надано визначення термінів корупції та корупційного правопорушення, а також таких понять як неправомірна вигода, конфлікт інтересів, безпосереднє підпорядкування, близькі особи, члени сім'ї.

Слід звернути увагу, що нове антикорупційне законодавство не передбачає термінів, які були у Законі «Про боротьбу з корупцією», а саме: корупційні діяння, ознаки корупції, корупційні злочини, адміністративні корупційні правопорушення тощо. Всі ці поняття наразі охоплюються терміном корупційне правопорушення, під якими законодавець розуміє умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Статтею 4 Закону значно розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Поряд з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення віднесено також посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, аудиторів, нотаріусів, експертів, арбітражних керуючих, третейських суддів, посадових осіб міжнародних організацій та інших.

Статтею 5 Закону визначено суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Цією статтею також передбачено, що координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України.

Вперше Законом передбачені спеціально уповноважені суб'єкти, які здійснюватимуть у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. До них віднесено органи прокуратури, спецпідрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку Збройних Сил України. Уперше антикорупційним законодавством передбачено, що координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Цією ж статтею до суб'єктів, що беруть участь у запобіганні та виявленні корупції, віднесено уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві органи виконавчої влади, а також підприємства, установи і організації.

Статтею 6 Закону чітко виписані обмеження щодо використання службового становища, а саме особам, зазначеним у пунктах 1 - 3 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

2) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

3) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

4) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Також статтею 7 – передбачені обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

За приписами статті 8 особам, уповноваженим на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, заборонено безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки від юридичних та фізичних осіб. Зазначена норма на практиці застосовуватиметься в Україні вперше.

Стаття 9 встановлює обмеження для певного кола службових осіб щодо перебування у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб.

Стаття 10 забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави, протягом року після звільнення з посади працювати у певних сферах, розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Стаття 11 передбачає проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом.

До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби — інші центральні органи виконавчої влади.

З метою недопущення вступу на державну службу осіб, які відповідно до чинного

законодавства не можуть бути призначені на посади державних службовців, Головдержслужбою в установленому порядку проводяться спеціальні перевірки відомостей щодо кандидатів на зайняття посад державних службовців, призначення на які здійснює Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

На теперішній час обов'язкова спеціальна перевірка проводиться відповідно до Указу Президента України від 19.11.01 № 1098 «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» стосовно відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України, Головою Адміністрації Президента України, Керівником Державного управління справами. Загалом за 2010 рік Головдержслужбою проведено 810 таких перевірок.

Аналіз проведених за 2010 рік спецперевірок свідчить, що 758 осіб (або 93,6 % від загальної кількості перевірених) надавали недостовірну інформацію щодо: декларування доходів – 688 осіб (90,8 %); перебування на керівних посадах суб'єктів господарювання – 378 осіб (49,9 %); притягнення до кримінальної відповідальності – 58 осіб (7,7 %); притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння – 54 особи (7,1 %); документів про освіту – 8 осіб (1,1 %).

Таким чином, керівники державних органів при доборі кандидатів на керівні посади державних службовців недостатньо ретельно ставляться до всебічного вивчення їх моральних, ділових та професійних якостей, що зумовлює ризик приходу на державну службу осіб, які можуть зашкодити іміджу державної служби.

Обов'язкова спеціальна перевірка, яка є одним із ефективних заходів протидії корупції, що дає можливість приходу на державну службу чесних, професійних та досвідчених осіб, до цього часу не використовується в повній мірі, оскільки значна частина державних службовців, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, призначається без її проведення.

Довідково

Законом передбачено, що спеціальна перевірка буде проводитися стосовно всіх осіб які претендують на зайняття вакантних посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Поряд з цим, щороку в Україні приймаються на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування понад 50 тисяч осіб, також необхідно враховувати осіб які приймають участь у конкурсі на заміщення вакантних посад.

Тобто потенційно у 2012 році необхідно буде забезпечити проведення біля 50 тисяч (без врахування осіб, що беруть участь у конкурсі, на заміщення вакантних посад) спеціальних перевірок відомостей, поданих кандидатами на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Процедура проведення однієї спеціальної перевірки вимагає:

підготовки восьми запитів;

підготовки восьми відповідей на запити;

однієї довідки за результатами спецперевірки.

Загалом для проведення однієї спецперевірки необхідно підготувати 17 комплектів документів.

Статтею 12 передбачено нові умови щорічного декларування майна, доходів та видатків службових осіб. Також слід зазначити, що форму декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджено самим Законом.

Надзвичайно важливою в антикорупційному аспекті є стаття 22 Закону яка встановлює механізм, порядок і особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Довідково

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу» Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 цього Закону, зокрема, порушення вимог статей 1 і 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Водночас як свідчить аналітична інформація про стан виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» за перше півріччя 2010 року, надану центральними та місцевими органами виконавчої влади, на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.99 № 1785, тільки незначній кількості порушників антикорупційного законодавства належним чином припинено державну службу інші особи або звільняються за власним бажанням або з інших підстав передбачених законодавством про працю.

Також значна кількість державних службовців притягнутим до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь відбуваються попередженням, доганою, а до деяких взагалі не застосовуються заходи дисциплінарного впливу.

Зазначене невілювало антикорупційне законодавство, адже штраф в 250-500 гривень для більшості корупціонерів не складає жодної матеріальної проблеми.

Вагомим доповненням до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» є Закон «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Вказаним законом внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу України. Зокрема, статтю 27-2 доповнено положенням, відповідно до якого справи про завдання шкоди інтересам юридичної особи приватного права порушуються за заявою власника (співвласника) цієї юридичної особи чи за його згодою.

Суттєві зміни внесено до статті 98, яка визначає порядок порушення кримінальних справ та доповнено статтю 112 щодо підслідності корупційних злочинів. Зокрема до підслідності слідчих органів прокуратури додатково віднесено значну частину корупційних злочинів.

Суттєві зміни та доповнення внесено до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід мати на увазі що за цим Законом адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення може бути накладено не пізніше одного року з дня його вчинення (до цього - 6 місяців).

Кодекс доповнено новою главою 13-А, якою визначено нові склади корупційних адміністративних правопорушень (статті 172-2 – 172-9).

Зокрема, встановлено відповідальність за: порушення обмежень щодо використання службового становища (стаття 172-2); пропозицію або надання неправомірної вигоди (стаття 172-3); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (стаття 172-5); порушення вимог фінансового контролю (стаття 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (стаття і 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172-9).

Слід зазначити, що за всіма цими новими складами правопорушень законодавцем передбачено значні суми штрафів.

Новими змінами значно розширено повноваження прокурора зі здійснення прокурорського нагляду за виконанням закону при провадженні у справах про корупційні адміністративні правопорушення, а саме передбачено обов'язкове повідомлення прокурора про складання протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми порушеного закону (стаття 257), повідомлення прокурора про розгляд відповідної справи у суді (стаття 277-2), обов'язкова участь прокурора при розгляді справи у суді (стаття 250).

Зовсім нелогічно виглядала ситуація, коли розробники законопроекту віднесли органи прокуратури до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, але повноваженнями складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення не наділили. І лише на останньому етапі прийняття Закону цей недолік було усунуто завдяки зусиллям керівництва Генеральної прокуратури України та внесено зміни до пункту 11 статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до яких прокурор має право складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення.

Суттєві зміни і доповнення внесено до Кримінального кодексу України. Зокрема, в новій редакції викладено статтю 18, якою визначено поняття спеціального суб'єкта злочину, а також службової особи. Слід зазначити, що визначення поняття службової особи значно розширено.

У новій редакції викладенні статті 353 та 358, якими передбачена більш суворая відповідальність за самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи та підроблення документів, печаток, штампів та бланків.

Змінено редакцію розділу XVII Кодексу. Тепер він називається так: «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

Внесено зміни до статей, які передбачають кримінальну відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади, службове підроблення та службову недбалість, одержання хабара та пропозицію або давання хабара, а також викладено в новій редакції статтю 370, яка тепер передбачає відповідальність за провокацію хабара або комерційного підкупу.

До Кримінального кодексу введено наступні нові склади злочинів:

- Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (стаття 364-1);
- Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (стаття 365-1);
- Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365-2);
- Незаконне збагачення (стаття 368-2);
- Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (стаття 368-3);
- Підкуп особи, яка надає публічні послуги (стаття 368-4);
- Зловживання впливом (стаття 369-2).

Як вбачається, саме ці склади злочинів можна вважати корупційними, хоча конкретно визначення цього поняття у кримінальному законодавстві немає. Якщо узагальнити вищезазначене, то можна дійти висновку, що сьогодні у державі утворюється новий підхід до боротьби з корупцією, а його реалізація потребує координації не тільки правоохоронних органів, а й усіх гілок влади. Головна роль у цьому відведена саме прокуратурі.

Питання для самоконтролю

1. Якими нормативно-правовими актами регулюються правовідносини, що складаються у сфері державної служби ?
2. В чому полягає проблемність питання етики державного службовця? 3. За рахунок яких категорій розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення ?
4. Які спеціально уповноважені суб'єкти, що здійснюватимуть заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень вперше передбачені Законом ?
5. Якими законодавчими актами доповнено Закон «Про засади запобігання і протидії корупції»?

Тема 6. Планування заходів у сфері протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

1. Адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією.
2. Адміністративно-правова відповідальність за корупційні діяння
3. Діяльність державних органів щодо виявлення корупційних діянь та притягнення винних до відповідальності

1. Адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією.

Адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає в себе встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу із корупцією та їх повноважень. Діяльність щодо боротьби з корупцією повинна здійснюватися на таких основних принципах: демократизації керівництва суспільством, побудови та організації державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб; верховенства права; пріоритету та захисту прав людини; зміцнення доброчесності у відносинах державного апарату і службовців усіх категорій з населенням; системності; комплексності, що передбачає здійснення заходів економічного, соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру; взаємодії владних структур з різними інститутами суспільства і населенням; удосконалення порядку та нормативного регулювання організації праці посадових осіб; наукової обґрунтованості; входження до міжнародної системи боротьби з корупцією та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами.

Боротьба з проявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціального кримінологічного спрямування. Основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття

корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні.

Суб'єкти боротьби з корупцією поділяються на наступні групи: суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності, в тому числі спеціально створені для запобігання корупційній діяльності, її викриттю і розслідуванню; суб'єкти, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні діяння; суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діянням; суб'єкти, які здійснюють координацію боротьби з корупцією.

Для попередження корупції законодавством України передбачено ряд спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Так, державний службовець, або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави не має права: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів та пільг з метою такого незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг; займатися безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління та інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність, відмовляти фізичним чи юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її. надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Крім цих обмежень, державний службовець, який є посадовою особою, не має також права: сприяти, використовуючи своє посадове становище фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно- банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними свої повноважень; бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність яких він контролює; надавати незаконні переваги фізичним чи юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень. Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються щодо встановлення цих обмежень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1997 року № 388 затверджено План заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією, яка розрахована на 5 років та передбачає як заходи щодо припинення вказаних правопорушень і притягнення винних до відповідальності, так і заходи по запобіганню їм та усуненню умов і обставин для їх скоєння. Вже сам статус даної Програми як Національної визначає її широкомасштабність та важливість у боротьбі з корупцією в Україні.

Про необхідність подолання корупції, як основного завдання органів державної влади на сучасному етапі державотворення в Україні, йдеться також в Указах Президента України від 24.04.1998 року "Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки"⁵ та "Про першочергові заходи щодо реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки" від 23 лютого 2000 року та в ряді інших нормативних документах.

2. Адміністративно-правова відповідальність за корупційні діяння

За вчинення корупційних діянь можливе притягнення до наступних видів юридичної відповідальності: 1) дисциплінарні заходи включають усне чи письмове попередження, але можуть також означати зняття привілеїв, ненадання можливостей просування по службі або пониження в посаді; 2) адміністративна відповідальність в найгіршому випадку може привести до 15 діб адміністративного арешту, а в більшості випадків тягне за собою накладення штрафу в розмірі від

п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Кримінальна відповідальність включає різні санкції, включаючи тривалий термін ув'язнення.

Встановлюючи заходи адміністративно-правової відповідальності, держава захищає існуючий правопорядок і певні суспільні цінності серед яких належне, на основі закону здійснення завдань і функцій державної влади її представниками (народними депутатами України, сільськими, селищними і міськими головами, депутатами рад) та працівниками її апарату (державними та комунальними службовцями).

Порушення державним службовцем або іншою посадовою особою будь-якого з вказаних у законодавстві обмежень, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративне стягнення у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне, протягом року порушення цих обмежень тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави.

Вчинення державним службовцем будь-якого з корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави. Таким особам забороняється займати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років з дня їх звільнення. Скоєння корупційних діянь народним депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом або головою місцевої ради тягне за собою також адміністративну відповідальність і дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з виборної посади. Рішення про дачу згоди на притягнення їх до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь і дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з виборної посади приймається відповідною Радою на пленарному засіданні. Порядок притягнення народного депутата України до відповідальності у цих випадках визначається Законом України "Про статус народного депутата України". Таким особам забороняється балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом п'яти років з дня припинення депутатських повноважень або звільнення з посади та займати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років з дня припинення депутатських повноважень або звільнення з посади.

Під іншим усуненням від виконання функцій держави розуміється дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з виборної посади, а так само звільнення з військової служби військової посадової особи (крім військовослужбовців строкової служби). (див. ст. 7 Закону про боротьбу з корупцією).

Порушення державними службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави спеціальних обмежень якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративне стягнення у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року порушення будь-якого із обмежень тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави. (див. ст. 8 Закону) Порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, вимог щодо декларування доходів (неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру) тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави, а також є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади в державні органи.

Неподання або невчасне подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з

посади чи інше усунення від виконання функцій держави. (див. ст. 9 Закону)

Керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, в межах своєї компетенції зобов'язані вжити заходів до припинення таких діянь та негайно повідомити про їх вчинення уповноважені державні органи.

Умисне ж невжиття такими керівниками заходів, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Умисне нескладення або невчасне складення протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, за наявності для цього підстав, або умисне неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, особою, на яку покладено ці обов'язки, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави. (див. ст. 11 Закону)

3. Діяльність державних органів щодо виявлення корупційних діянь та притягнення винних до відповідальності

Потребує вдосконалення діяльність щодо більш повного та своєчасного виявлення, розслідування фактів корупційних діянь і притягнення винних у їх вчиненні посадових та службових осіб до відповідальності.

Активізації виявлення корупційних діянь сприятимуть такі заходи:

виділення у складі спеціальних підрозділів боротьби з організованою злочинністю і корупцією окремих законспірованих структур та працівників, незалежних у своїй діяльності, на яких було б покладено організацію виявлення корупційних діянь, аналіз інформації про такі діяння та вжиття передбачених законом заходів щодо осіб, які вчинили такі діяння або причетні до них;

радикальна перебудова спрямованості та системи забезпечення результативності здійснення спеціальних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення фактів корупції;

виділення у статистичній звітності органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Національного бюро розслідувань України відомостей про кількість виявлених корупційних діянь, суспільні сфери їх вчинення, своєчасність, повноту та результативність перевірки цієї інформації; запровадження окремої звітності щодо інформації про створення та прояви організованих злочинних угруповань (груп) у сферах економіки, фінансово-банківської, зовнішньоекономічної діяльності та у сфері здійснення державної влади і про виявлені корупційні зв'язки під час викриття цих угруповань (груп). Ця інформація за всіма показниками має бути відокремлена від даних про виявлення та викриття організованих злочинних груп, які готують та вчиняють злочини загальнокримінального характеру;

встановлення і додержання порядку, згідно з яким підрозділ (орган) відповідного правоохоронного органу, що одержав або реалізує інформацію про діяльність організованого злочинного угруповання (групи) у сферах економіки, фінансово-банківської, зовнішньоекономічної діяльності та у сфері здійснення державної влади, зобов'язаний проводити роботу щодо виявлення корупційних зв'язків, які сприяли утворенню, прикриттю, захисту, іншому забезпеченню існування цього злочинного угруповання (групи);

запровадження механізму вдосконалення контрольних операцій, у тому числі раптових, неправоохоронними державними органами, які здійснюють контроль за певними сторонами діяльності державних і недержавних управлінських структур, з метою повного виявлення фактів порушення норм і правил виконання службових обов'язків, що можуть сприяти корупційним діянням, налагодження передачі інформації про такі факти правоохоронним органам;

створення у рамках розроблюваної державної автоматизованої системи кримінологічної інформації інформаційної підсистеми щодо криміногенних чинників корупційних діянь, проведення на цій інформаційній базі постійного моніторингу їх динаміки, аналізу чинників,

використання інформації про них для запобігання проявам корупції, їх виявлення та прогнозування, запровадження спеціалізованої кримінологічної експертизи антикорупційного спрямування проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів, управлінських рішень, комерційних, кредитних, зовнішньоекономічних та інших господарських угод тощо;

забезпечення своєчасного реагування на повідомлення контрольних органів, громадян і засобів масової інформації про корупційні діяння та інші протиправні дії посадових осіб, встановлення суворого контролю за додержанням цього порядку.

З метою активізації діяльності спеціальних органів, що здійснюють виявлення проявів корупції, необхідно:

спрямувати їх оперативно-розшукову діяльність на виявлення найнебезпечніших проявів корупції а державних органах, найважливіших сферах суспільного життя та у галузях, де корупційні діяння набули найбільшого поширення;

запровадити порядок та механізм належної реалізації оперативної інформації щодо корупційних діянь, згідно з якими керівники відповідних правоохоронних органів або їх підрозділів мають виключні повноваження та несуть персональну відповідальність за прийняття рішення відповідно до передбачених законом заходів реагування на таку інформацію. При цьому рівень прийняття рішення у кожному випадку має відповідати посадовому рівню особи, яка вчинила корупційне діяння;

запровадити методики виявлення, перевірки та реалізації інформації про факти корупції в різних сферах економіки, суспільного життя;

визначити порядок повної і своєчасної реєстрації повідомлень про корупційні діяння та пов'язані з ними правопорушення, встановити юридичну відповідальність працівників правоохоронних органів за порушення цього порядку;

врегулювати законодавство з питань визначення порядку надання інформації правоохоронним органам про кошти та майно окремих юридичних і фізичних осіб; уніфікувати та конкретизувати в єдиному законодавчому акті умови і порядок надання зазначеної інформації правоохоронним та іншим органам, врахувавши необхідність збереження банківської таємниці;

визначити механізми взаємодії спеціальних органів, які здійснюють виявлення проявів корупції, з іншими органами, на які згідно з законодавством покладається обов'язок оперативного, технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності щодо боротьби з корупцією;

запровадити єдину державну систему обліку осіб, щодо яких одержано оперативні дані про здійснення корупційних діянь або причетність до них з розподілом їх відповідно до професійної належності, сфери та регіону діяльності.

Для вдосконалення діяльності щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь та причетних до них, необхідно:

чітко визначити підслідність таких діянь;

оновити та запровадити методики розслідування кримінальних справ і підготовки матеріалів про адміністративні правопорушення у цій сфері;

привести кримінально-процесуальне та адміністративне законодавство в частині доказування у відповідність із сучасними вимогами;

вжити заходів до обмеження пільг, що перешкоджають притягненню до відповідальності осіб, винних у корупційних діяннях, звуження судової дискреції у справах про корупційні діяння;

забезпечити дійовий механізм захисту від посягань на життя, здоров'я, свободу і гідність свідків, потерпілих та інших учасників процесу, в разі потреби – збереження конфіденційності їх свідчень.

Підвищення ефективності діяльності щодо виявлення і притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, винних у корупційних діяннях та причетних до них, вимагає: усунення дублювання повноважень різних державних органів; встановлення громадського, державного, відомчого контролю за такою діяльністю; виключення можливості ухилення від відповідальності працівників, винних у порушенні законодавства про боротьбу з корупцією.

Питання для самоконтролю

1. Які обмеження для державних службовців передбачено законодавством України щодо попередження корупції ?
2. До яких видів юридичної відповідальності можливе притягнення за вчинення корупційних діянь ?
3. Які правові наслідки притягнення до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь?
4. Які правові наслідки порушення державними службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави спеціальних обмежень якщо воно не містить складу злочину?
5. Які заходи сприятимуть активізації виявлення корупційних діянь?
6. Що необхідно для активізації діяльності спеціальних органів, що здійснюють виявлення проявів корупції?
7. Які заходи необхідні для вдосконалення діяльності щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь?

МОДУЛЬ 3 Особливості запобігання та протидії корупції правоохоронними органами.

Тема 1. Характеристика злочинів у сфері службової діяльності та професійною діяльністю пов'язаної з наданням публічних послуг

1. Поняття, загальна характеристика і види злочинів у сфері службової діяльності.
2. Кримінально-правова характеристика використання службовою особою влади чи службового становища
3. Поняття та ознаки службової особи.
4. Кримінально-правова кваліфікація хабарництва.
5. Кримінальна відповідальність за службове підроблення.

1. Поняття, загальна характеристика і види злочинів у сфері службової діяльності.

Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Зазначені положення Основного Закону стосуються всіх без винятку службових осіб, незалежно від їхнього службового становища (звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу), відомчої приналежності органу, характеру та сфери його діяльності, обсягу повноважень або форми власності, на підставі якої створені та функціонують підприємства, установи й організації. Виконання службовими особами своїх службових обов'язків у порядку, передбаченому законом та іншими нормативними актами, впливає на здійснення правильної діяльності державного апарату, забезпечує нормальне функціонування підприємств, установ і організацій усіх форм власності, сприяє своєчасному та справедливому вирішенню соціальних проблем, слугує реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб. Навпаки, порушення службовими особами своїх службових повноважень підриває довіру громадян до державного апарату та призводить до небезпечних наслідків у політичній, правовій, соціальній, економічній та інших сферах.

З метою протидії службовим порушенням у розділі XVII “Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг” Особливої частини КК передбачено кримінальну відповідальність за найбільш небезпечні діяння, що їх можуть скоювати службові особи. До кола таких діянь КК відносить: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 365-1), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2), службове

підроблення (ст. 366), службову недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 368-2), комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4), пропозиція або давання хабара (ст. 369), зловживання впливом (ст. 369-2), і провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370).

У національному законодавстві протидія правопорушенням у сфері службової діяльності закріплена Законами України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р., “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р., “Про обов’язковий примірник документів” від 9 квітня 1999 р. тощо, актами Президента України та КМ України, низкою положень, наказів та інструкцій. У постановах Пленуму Верховного Суду України здійснено тлумачення кримінально-правових положень щодо відповідальності за злочини у сфері службової діяльності (наприклад, “Про судову практику у справах про хабарництво” від 26 квітня 2002 р. № 5, “Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень” від 26 грудня 2003 р. № 15).

Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням професійних послуг – це суспільно небезпечні та протиправні діяння, що посягають на встановлений законом порядок здійснення службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх апарату, об’єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності своїх повноважень, через що заподіюється істотна шкода охоронюваним законом правам та інтересам фізичних і юридичних осіб, державним або громадським інтересам.

Родовий об’єкт цих злочинів – установлений законом порядок здійснення службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх апарату, об’єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності своїх повноважень та професійної діяльності, пов’язаної з наданням професійних послуг.

Безпосереднім об’єктом аналізованих злочинів є правильна (нормальна) службова діяльність певних ланок державного та громадського апарату, нормальна професійна діяльність, пов’язана з наданням професійних послуг, а також авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ і організацій. *Додатковими факультативними безпосередніми об’єктами* злочинів у сфері службової діяльності можуть бути: здоров’я і гідність особи, її права та свободи, власність, інші суспільні відносини.

У злочині, передбаченому ст. 366 КК, *предметом* є документ (передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та розповсюдження інформації, що має юридичне значення, через фіксацію її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці, дискеті чи іншому носії), а у злочинах, передбачених статтями 368 і 369 КК, – *хабар* (незаконна винагорода матеріального характеру). У злочинах, передбачених ст.ст. 364-1, 365-2, 368-2, 368-3, 368-4 КК – *неправомірною вигодою* – під якою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

2. Кримінально-правова характеристика використання службовою особою влади чи службового становища

З об’єктивної сторони злочини у сфері службової діяльності (крім давання хабара) характеризуються спільними рисами, до яких належать вчинення діяння: з використанням влади чи службового становища та всупереч інтересам служби.

Використання службовою особою влади чи службового становища передбачає використання повноважень, котрим службова особа наділена у зв’язку із зайняттям певної посади чи здійсненням певної службової діяльності. Іншими словами, йдеться про соціально-правовий статус службової особи, під яким слід розуміти сукупність прав і обов’язків, які утворюють службову компетенцію винного, а також його соціальне значення, під яким розуміють авторитет службової особи, престиж органу, організації чи установи, в якій вона здійснює свою службову діяльність, наявність службових зв’язків і можливостей, що виникають завдяки займаній посаді, можливість здійснення впливу на діяльність інших осіб тощо.

Учинення діяння *всупереч інтересам служби* – це незаконне здійснення службовою особою своїх службових повноважень, ігнорування наданих їй обов’язків, перевищення обсягу наявних прав тощо.

Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1) і службова недбалість (ст. 367) можуть бути вчинені як дії чи бездіяльність. Інші злочини вчиняються лише як дії.

Обов’язковою ознакою об’єктивної сторони злочинів, передбачених цим розділом, є настання суспільно небезпечних наслідків.

Істотною шкодою у статтях 364, 364-1, 365, 365-1, 365-2, 367, якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків, вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Тяжкими наслідками у статтях 364 - 367, якщо вони полягають у завданні матеріальних збитків, вважаються такі наслідки, які у двісті п’ятдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Істотна шкода, якщо вона має нематеріальний вимір, – це оціночна категорія, що визначається за рішенням органу досудового слідства, прокурора чи суду, зважаючи на конкретні обставини справи, і в межах своєї компетенції. Такою шкодою можуть визнаватися порушення охоронюваних КУ чи іншими законами прав і свобод людини та громадянина (право на свободу й особисту недоторканність та недоторканність житла, виборчі, трудові, житлові права тощо), підрив авторитету та престижу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, порушення громадської безпеки і громадського порядку, створення обстановки й умов, які утруднюють виконання підприємством, установою, організацією своїх функцій, приховування злочинів.

Істотною шкодою також слід визнавати випадки вчинення умисних насильницьких дій, що потягнули завдання фізичного болю, заподіяння легкого чи середньої тяжкості тілесних ушкоджень або були пов’язані з незаконним позбавленням волі, незаконним уведенням в організм особи наркотичних засобів тощо.

При вирішенні питання про те, чи є заподіяна шкода істотною, слід також зважати на кількість потерпілих громадян, розмір моральної шкоди чи упущеної вигоди тощо.

У разі заподіяння поряд із матеріальними збитками і шкоди нематеріального характеру загальна шкода від злочину може визнаватись істотною навіть, якщо зазначені збитки не перевищують 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (п. 6 ППВСУ “Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень” від 26 грудня 2003 р. № 15).

Чотири статті розділу XVII Особливої частини КК (ч. 2 ст. 364, ч. 3 ст. 365, ч. 2 ст. 366 і ч. 2 ст. 367) як злочинний результат, який обтяжує відповідальність, називають *тяжкі наслідки*. Поняття “тяжкі наслідки” відрізняється від поняття “істотна шкода” порівняно більшим ступенем суспільної небезпечності. Тяжкі наслідки можуть полягати в матеріальній, фізичній, моральній шкоді тощо. Якщо *тяжкі наслідки полягають у заподіянні матеріальних збитків*, то, згідно з п. 4 примітки до ст. 364 КК, це є шкода, що в 250 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Тяжкими наслідками, не пов’язаними з матеріальними збитками, можуть бути: повний розвал діяльності підприємства, установи, організації; їх банкрутство; катастрофа; масове отруєння людей; смерть однієї або більшої кількості осіб; заподіяння тяжких тілесних ушкоджень одній чи декільком особам; доведення особи до самогубства; виникнення масових заворушень; наслідки, що суттєво ускладнюють відносини з іншими державними чи міжнародними організаціями та підривають авторитет держави чи певних її органів на міжнародній арені; приховування злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (якщо немає ознак співучасті); найбільш серйозні порушення конституційних прав громадян (наприклад, протиправне позбавлення житла, безпідставне ненарахування пенсії або соціальної допомоги дітям, яке позбавило потерпілого засобів до існування) тощо.

Істотна шкода та тяжкі наслідки можуть бути інкриміновані винному лише за наявності

причинного зв'язку між його діянням (дією чи бездіяльністю) та настанням зазначених наслідків. Для цього потрібно встановити, що порушення службових обов'язків передувало настанню істотної шкоди чи тяжких наслідків, що це порушення було їх необхідною умовою та що службова особа усвідомлювала чи повинна була усвідомлювати розвиток причинного зв'язку, тобто те, що її діяння стане причиною настання зазначених наслідків.

3. Поняття та ознаки службової особи.

Суб'єкт злочинів, які вчиняються у сфері службової діяльності, крім пропозиції або давання хабара, (ст. 369) – тільки певний *спеціальний суб'єкт* (службова особа, нотаріус, аудитор тощо).

Відповідно до п.1 примітки до ст. 364 КК, *службовими особами* у статтях 364, 365, 368, 368-2, 369 цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Для цілей статей 364, 365, 368, 368-2, 369 КК до державних та комунальних підприємств прирівнюються юридичні особи, у статутному фонді яких відповідно державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків або становить величину, що забезпечує державі чи територіальній громаді право вирішального впливу на господарську діяльність такого підприємства.

Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів.

Отже, до службових закон відносить осіб, які: 1) здійснюють функції представників влади чи 2) обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або 3) посади, пов'язані з виконанням адміністративно-господарських обов'язків.

Представники влади – це працівники державних органів і установ, наділені правом у межах своєї компетенції висувати вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами незалежно від їх відомчої приналежності чи підлеглості (наприклад, народні депутати України, депутати місцевих рад, керівники державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, судді, прокурори, слідчі, оперативний склад Служби безпеки, працівники кримінальної та податкової міліції, державні інспектори й контролери, лісничі, військові коменданти, начальники гарнізонів та ін.). Закон пов'язує визнання особи представником влади не за посадою, що вона обіймає, а за наявністю в неї владних повноважень. Отже представником влади може бути звичайний працівник державного апарату (наприклад, міліціонер) або навіть представник громадської організації (наприклад, член громадського формування з охорони громадського порядку під час виконання ним обов'язків з охорони цього порядку).

Під *організаційно-розпорядчими* обов'язками слід розуміти функції зі здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах або організаціях незалежно від форми власності (підбір і розташування кадрів, планування роботи, організація праці, забезпечення трудової дисципліни тощо). Такі функції, зокрема, здійснюють керівники міністерств, відомств, державних, колективних або приватних підприємств, громадських організацій, їхні заступники та керівники

структурних підрозділів або ділянок робіт (наприклад, директор підприємства, президент фірми, завідувач лабораторії, відділу, начальник цеху, майстер дільниці, бригадир, їх заступники тощо).

Адміністративно-господарські обов'язки охоплюють повноваження з управління чи розпорядження державним, колективним або приватним майном, яке полягає в установленні порядку його зберігання, переробки, реалізації, контролю за здійсненням цих операцій тощо. Такі повноваження у тому чи тому обсязі мають начальники планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, їхні заступники, завідувачі складів, магазинів, майстерень, ательє, відомчі ревізори та контролери тощо.

Особа визнається службовою не тільки тоді, коли вона виконує відповідні функції постійно, а якщо вона виконує їх тимчасово чи за спеціальним повноваженням за умови, що ці повноваження покладено на неї в установленому законом порядку правомочним органом або службовою особою. Обіймання особою певної посади чи доручення тимчасово виконувати службові обов'язки має бути оформлено відповідним (усним або письмовим) рішенням – наказом, розпорядженням, постановою, протоколом, довіреністю тощо. Для визнання особи службовою не має значення, чи обіймає вона відповідну посаду за призначенням або внаслідок виборів, отримує за виконання службових обов'язків винагороду чи виконує їх на громадських засадах.

У випадку посягання службовою особою на інші суспільні відносини, вчинене слід кваліфікувати (за наявністю для того підстав) як інший злочин, передбачений іншими розділами Особливої частини КК. Якщо ж службова особа посягнула одночасно на суспільні відносини, що визначають правильну роботу державного апарату, апарату органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, якоїсь організації, установи, підприємства (незалежно від форми власності), і, наприклад, на господарську діяльність, власність, довіклля, то її дії слід кваліфікувати, за наявності відповідних ознак, як злочин у сфері службової діяльності та той чи той злочин у сфері господарської діяльності чи злочин проти власності або довіклля (крім випадків, коли діяння, описане у статтях про злочини у сфері службової діяльності, є способом вчинення іншого злочину).

Із суб'єктивної сторони службові злочини можуть бути вчинені як *умисно*, так і через *необережність*. Вина у таких, наприклад, злочинах із формальним складом, як службове підроблення без обтяжуючих обставин (ч. 1 ст. 366), одержання хабара (ст. 368), пропозиція або давання хабара (ст. 369) і провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370) можлива лише у формі прямого умислу.

У злочинах із матеріальним складом (зокрема. статті 364, 365, 367 і ч. 2 ст. 366) діяння може бути вчинено тільки умисно, оскільки у ст. 364 КК вказується на умисне використання службового становища; у ст. 365 КК – на умисне вчинення дій, що явно (тобто очевидно для всіх і передусім для винного) виходять за межі наданих йому повноважень; а в ст. 366 КК – на завідомо неправдивий характер відомостей, що вносяться до офіційних документів.

При вчиненні службової недбалості (ст. 367) ставлення особи до виконання своїх службових обов'язків може бути як умисним (винний свідомо порушує встановлений законом порядок здійснення службової діяльності), так і необережним (винний приймає неправильне управлінське рішення внаслідок, наприклад, відсутності з його боку належної уважності, обачності, в разі неправильної оцінки ситуації, що склалася). Психічне ставлення службової особи до наслідків такого діяння характеризується злочинною самовпевненістю чи злочинною недбалістю.

Обов'язковими ознаками деяких службових злочинів можуть бути їх *мотиви*. Так, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) вчиняється з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб. Мотивом одержання хабара (ст. 368) також є корисливий мотив.

4. Кримінально-правова кваліфікація хабарництва.

Що стосується хабара, то традиційно у юридичній літературі він визначається як найбільш небезпечний корупційний злочин, що багатьма вченими та практиками асоціюється з корупцією. Хабарництво є невід'ємним атрибутом будь-якої держави, воно завжди присутнє там, де існує публічна влада. Жодна з країн світу не має повного імунітету від хабарництва — вони

відрізняються лише його обсягами, характером його проявів та масштабом впливу на соціально-економічну і політичну ситуації. У тих країнах, де хабарництво поширене значною мірою, воно із соціальної аномалії перетворюється на правило і виступає звичним засобом вирішення проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

Формально одержання хабара (відповідно до ст.368 КК України) означає прийняття службовою особою незаконної винагороди 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. Тобто, посадова особа у зв'язку із отриманням незаконної винагороди (як від приватної особи, так і від колег або керівників), поступаючись інтересами служби вчинює дії на користь хабародавця або утримується від вчинення дій, які повинні бути вчинені в інтересах служби. Одержання службовою особою незаконної винагороди від підлеглих чи підконтрольних осіб за протегування чи сприяння вирішенню на їхню користь питань, що входять до їхньої компетенції, також розглядаються як одержання хабара. Дії посадовця варто визнавати одержанням хабара і у тих випадках, коли умови одержання матеріальних цінностей і послуг хоча спеціально і не обговорювалися, але учасники злочину усвідомлювали, що особа дає хабара з метою задоволення тих чи інших власних інтересів або інтересів третіх осіб.

До видів хабарництва закон відносить одержання хабара: у великому розмірі; в особливо великому розмірі; службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище службовою особою, яка займає відповідальне становище; за попередньою змовою групою осіб; повторно; поєднане з вимаганням хабара. На практиці це може набувати наступних форм:

- одержання незаконної винагороди за вчинення чи не вчинення певних дій по службі від випадку до випадку, без спеціального створення чи підшукування ситуації до одержання хабара (ситуативне хабарництво). В такій ситуації хабарник, діючи на користь хабародавця, як правило, рідко виходить за межі своїх повноважень, отримуючи незаконну винагороду власне за виконання своїх службових обов'язків;

- цілеспрямований „продаж” посадових повноважень, вишукування можливостей для одержання незаконної винагороди, фактично повністю або значною мірою підпорядкування цієї меті службової діяльності (тобто йдеться про злочинний промисел у виді хабарництва);

- хабарник перебуває на матеріальному утриманні кримінальних угруповань, комерційних чи політичних структур, забезпечуючи за допомогою наданої йому влади чи службових повноважень постійне „обслуговування” їх інтересів (в результаті можуть вчинюватися і інші посадові злочини в комплексі).

Хабар може даватися хабародавцем службовій особі особисто або через посередника. Способи давання-одержання хабара можуть бути різноманітними, і для кваліфікації одержання хабара значення не мають. Із усього розмаїття способів давання-одержання хабара виділяє дві основні форми: просту і завуальовану. Проста полягає у безпосередньому врученні предмета хабара службовій особі, її рідним чи близьким, передачі його через посередника чи третіх осіб. Сутність завуальованої форми полягає у тому, що факт давання-одержання хабара маскується під законну угоду і має вигляд цілком законної операції: різні виплати, премії, погашення боргу, договору купівлі-продажу, кредиту, консультації, експертизи тощо. Така винагорода кваліфікується як хабарництво у випадку, коли вона одержувалась незаконно/

Способи хабарництва (як корупційного злочину) ми розглядаємо за наступними критеріями: за рівнем (категорією) посади хабарника („звичайною” службовою особою; службовою особою, яка займає відповідальне становище; службовою особою, яка займає особливо важливе становище); за предметом хабара (гроші, матеріальні цінності, право на майно, послуги); за способом передачі хабара (хабародавцем, опосередковано, через посередника, через третіх осіб); за метою хабара (за вирішення законного питання, за вирішення незаконного питання); за суб'єктивним ставленням хабародавця (хабар, що пропонується ініціативно хабародавцем; хабар, що вимагається хабарником; хабар, що передається у зв'язку з практикою, яка склалася у певному органі); за способом маскуванню факту передачі хабара (прямо або у завуальованій формі); за суб'єктом хабародавця (стороння особа, працівник того ж органу, підлеглий або особа з числа керівників); за розміром хабара (у невеликому розмірі, у великому розмірі, у особливо великому

розмірі); за наявністю в діях хабарника системи (одноразово, багаторазово); за обіцяними діями хабарника (за виконання або невиконання певних дій); за суб'єктивним ставленням хабарника до дій, які він обіцяв (для себе особисто або для третіх осіб); за видом обіцяних дій (з використанням влади або службового становища); за формальним складом (хабар отриманий або обіцяний); за діями по підготовці до отримання хабара (готування, замах, закінчений); за кількістю співучасників (одноособово, групою, організованою групою, учасниками злочинної організації); за кваліфікацією (поєднаний із вчиненням інших злочинів або „чистий”); за формою вчинення.

5. Кримінальна відповідальність за службове підроблення.

Щодо *службового підроблення (як корупційного злочину)*, то в його основі (і будь-якого іншого кримінального підлогу) лежить обман. Мета його може бути різноманітною: приховати сліди злочинної діяльності, створити умови для такої діяльності, забезпечити неправомірне вирішення певного питання, створити видимість результативної діяльності підприємства, установи чи організації, в якій працює посадова особа тощо. При цьому дії можуть виступати як самостійне кримінально каране діяння, бути способом посягання на майно, вчинення чи приховування інших корупційних злочинів.

Стаття 366 КК України визначає службове підроблення як внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видачу за відомо неправдивих документів. Підроблення — це зміна змісту справжнього документа або складання повністю підробленого (фальшивого) документа, що зовні має ознаки документа справжнього (заповнення бланка документа даними, що не відповідають дійсності).

Перший вид підроблення, пов'язаний з підчищеннями, вилученням тексту, дат, підписів, печаток, штампів або/та зміна їх, називають технічним, матеріальним підробленням. Другий вид підроблення називають інтелектуальним. У разі службового підроблення обов'язковою ознакою цього злочину є його вчинення службовою особою з використанням службового становища, наданих їй службових повноважень. Слід особливо наголосити, що мова йде виключно про офіційні документи. Окрім цього в процесі кваліфікації підроблень, вчинюваних посадовцями, необхідно відповісти на питання стосовно того, яким чином слід визначати коло підробок посадової особи, чим воно обумовлено та обмежено, для чого можливо сформулювати таке правило: підроблення, вчинюване посадовцем, буде вважатися таким лише тоді, коли підроблення було обумовлено саме можливостями, які випливають з повноважень службової особи.

У разі, якщо посадовець вчиняє підроблення будь-якого документа, виготовлення якого не входило до кола його повноважень, або документ не перебував у його віданні, то не буде і службового підроблення, оскільки вчинення підроблення за таких умов не було пов'язано з використанням особливого статусу. І підроблювач буде відповідати або за інше підроблення, або за злочин, який вчиняється не у спосіб підроблення, або взагалі не буде притягуватися до кримінальної відповідальності. Зазначене правило зумовлено тим, що підроблення вчиняється не в рамках тих суспільних відносинах, учасником яких є певний посадовець і ці відносини не зазнають будь-яких змін у результаті такого підроблення. Формально до способів вчинення службового підроблення ми відносимо:

- внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, що передбачає внесення у дійсний офіційний документ (бланк, протокол, довідку тощо) відомостей, що не відповідають дійсності повністю чи частково;

- підроблення документів — це повна або часткова зміна змісту дійсного документа, способом підроблення документів (підчищення, додруковування, заміна тексту тощо);

- складання і видача завідомо неправдивих документів — це оформлення офіційного, зовні правильно виконаного, документа, який за своїм змістом повністю або частково не відповідає дійсності;

- видача неправдивих документів — надання або випуск службовою особою документів, зміст яких повністю або частково не відповідає дійсності, і які були складені цією ж або іншою службовою особою (наприклад, надання певним суб'єктам підприємницької діяльності завідомо

фіктивних документів, з метою приховування їх злочинної діяльності.

Внесення в офіційні документи, які не є предметом службової діяльності службової особи, завідомо неправдивих відомостей, виготовлення таких документів (документів, підроблення яких доступне будь-якому громадянину) без використання службового становища тягне, за наявності інших необхідних ознак, відповідальність за злочин, передбачений ч. ч. 1 або 2 ст. 358 КК України.

Питання для самоконтролю

1. Надайте визначення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

2. Визначте об'єкт злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

3 Надайте перелік предметів злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

4 Надайте визначення поняття «неправомірна вигода».

5. Що таке хабар?

6. Що слід розуміти під істотною шкодою у злочинах у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

7. Надайте визначення тяжких наслідків у злочинах у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

8. Надайте перелік суб'єктів злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

9. Надайте визначення поняття «службова особа».

10. Надайте характеристику суб'єктивної сторони злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг.

11. Що таке службове підроблення?

Тема 2. Кримінологічні засади запобігання корупції в Україні.

1. Поняття, ознаки, стан і тенденції корупції. Форми корупційних діянь.

2. Нормативно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні

3. Причини та умови корупції в Україні. Заходи запобігання корупції

1. Поняття, ознаки, стан і тенденції корупції. Форми корупційних діянь.

У кримінологічному аспекті корупція характеризується низкою *ключових ознак*:

1) умисне використання наданих службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей у публічній та приватній сферах діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб;

2) спеціальна мета – одержання неправомірної вигоди;

3) прийняття пропозицій отримання неправомірної вигоди для себе або інших осіб;

4) пропозиція чи надання неправомірної вигоди особам зазначеним у п. 1, 2, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції»;

5) прийняття пропозиції або надання неправомірної вигоди фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей;

6) її суб'єктом може бути тільки особа, уповноважена на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування чи прирівняних до них осіб або наділена владою чи посадовими повноваженнями, особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи – підприємці, фізичні та юридичні особи.

Розкриваючи стан і тенденції варто зазначити, що за результатами дослідження провідного всесвітнього громадського руху з протидії корупції "Транспаренсі Інтернешнл", у 2010 році Україна посіла 134 місце (у 2006 р. - 99, у 2007 – 118 місце).

Аналіз динаміки протидії корупційним проявам за 2003-2010 рр. свідчить про те, що правоохоронними органами України, у середньому, щорічно до суду направляється 5, 5 тис. адміністративних протоколів про корупційні діяння. З них по 4,8 тис. адміністративних протоколів судами приймається рішення про притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді накладення штрафу, що становить 87% від загальної кількості направлених до суду адміністративних протоколів. Значна кількість правопорушень корупційного характеру виявляються серед державних службовців місцевих органів виконавчої влади та службових осіб органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони забезпечує реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави. У середньому це понад 50 % від кількості притягнутих судом осіб до відповідальності.

В останні роки простежується позитивна тенденція до зниження відсотку закритих судами адміністративних справ (у 2009 році закрито 923 адміністративні справи (16,1 %) від кількості протоколів, за якими судом винесено рішення. На нашу думку, це може свідчити про підвищення професіоналізму осіб правоохоронних органів, що здійснюють протидію корупції.

З метою підвищення ефективності розгляду адміністративних матеріалів про корупцію в судах необхідно запровадити позитивну практику щодо звернень працівників правоохоронних органів до відділів прокуратури по нагляду за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією з метою отримання необхідних консультацій щодо правильної кваліфікації корупційних дій правопорушників, повноти зібраних матеріалів, недопущення інших помилок при підготовці та направленні до суду адміністративних протоколів, а також обговорення подальшої участі прокурорів в судових засіданнях по адміністративних провадженнях.

Збитки, заподіяні корупційними діяннями у 2009 році складають 2 668 716 гривень, це у 2,2 рази більше ніж у 2008 році. Добровільне відшкодування збитків, заподіяних корупційними діяннями складає у 2009 році – 31,6 % від загальної суми збитків та 48% відповідно у 2008 році.

Щодо форм вчинення корупційних діянь Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» відносить :

- використання суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення свого службового становища з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб;

- неправомірне сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

- неправомірне сприяння призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду;

- неправомірне втручання в діяльність інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

- неправомірне надання переваг фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків;

- зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються в позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено законом;

- незаконне входження, у тому числі через інших осіб, до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляють інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено законом;

- відмова фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом, надання недостовірної чи не в повному обсязі інформації;

- здійснення фізичною або юридичною особою фінансування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у тому числі надання їм матеріальної та/або нематеріальної допомоги, безоплатне виконання роботи, надання послуг, передання коштів та іншого майна, крім

випадків, передбачених законами та чинними міжнародними договорами України, укладеними в установленому законом порядку;

- порушення обмежень щодо одержання подарунків;
- порушення обмежень щодо роботи близьких осіб;
- порушення вимог щодо декларування особистих інтересів;
- порушення вимог фінансового контролю;
- нежиття заходів щодо запобігання та протидії корупції;
- порушення встановленого законодавством порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній в органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням посадових повноважень;
- неправомірне використання державного майна;
- зловживання повноваженнями;
- перевищення повноважень;
- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги;
- комерційний підкуп;
- зловживання владою або своїм службовим становищем;
- одержання хабара, тощо.

2. Нормативно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні

Особливу роль у числі складових, що можуть забезпечити успішну антикорупційну діяльність, відіграє наявність належного законодавства. Адже зрозуміло: протидія корупції в *правовій* демократичній державі можлива лише на *правовій* основі - це стосується як правозастосовної діяльності, прояву політичної волі, так і всіх інших заходів, які вживаються у сфері протидії корупції. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності - це шлях до службових зловживань за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

У вузькому змісті слова, під *антикорупційним законодавством* слід розуміти закони та інші нормативно-правові акти, якими встановлюються спеціальні законодавчі положення щодо запобігання та протидії корупції, визначаються ознаки корупційних правопорушень та відповідальність за їх вчинення, регулюється діяльність державних органів чи їх спеціальних підрозділів, до компетенції яких входить запобігання та протидія корупції, координація такої діяльності чи контроль та нагляд за нею.

Сутність антикорупційного законодавства полягає у тому, щоб: 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правової і етичної поведінки суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, зробити вчинення корупційних правопорушень справою не вигідною і ризикованою, а врешті-решт досягти того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки; 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачені адекватні заходи відповідальності та їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативну основу протидії корупції становлять близько 100 правових актів, які тією чи іншою мірою присвячені вирішенню проблем протидії корупції.

Чинне антикорупційне законодавство України залежно від його спрямування і предмета регулювання умовно можна поділити на три групи: 1) нормативно-правові акти, які передбачають положення щодо загально соціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції; 2) нормативно-правові акти, які визначають ознаки корупційних правопорушень і встановлюють за них відповідальність; 3) нормативно-правові акти, які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, її координації, здійснення контролю та нагляду за нею.

Якщо характеризувати першу групу такого роду законодавчих актів, то слід зазначити, що

положення запобіжного антикорупційного спрямування зосереджені у багатьох нормативно-правових актах, як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом регулювання яких є окрема галузь національної економіки, чи певна сфера суспільних відносин.

Основний Закон нашої держави містить цілу низку положень, які можна віднести до антикорупційних. Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 19, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця стаття в принциповому плані визначає рамки правомірної поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона фіксує кілька важливих в антикорупційному плані моментів: 1) визначає, що зазначені особи можуть діяти не інакше, як лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їх дій, а також їх повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті ст. 19 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму нашої держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень в діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом їх поведінки.

Ряд інших статей Конституції України встановлює обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), чи вимоги до їх поведінки (це, зокрема, стосується декларування доходів та майна (ст. 67), порядку використання коштів з державного бюджету України (ст. 95)). Конституція України містить низку інших положень, які можуть бути розцінені як антикорупційні.

Відповідні положення антикорупційного характеру, які стосуються певних вимог та обмежень, пов'язаних зі статусом особи (положення щодо несумісності), уповноваженої на виконання функцій держави, містять, зокрема, *закони України* «Про статус народного депутата України» (ст. 3), «Про Вищу раду юстиції» (ст. 3), «Про Національний банк України» (ст. 65), «Про Конституційний Суд України» (ст. 16), «Про статус суддів» (ст. 5) «Про прокуратуру» (ст. 46), «Про міліцію» (ст. 18), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 12), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (статті 8, 12), «Про дипломатичну службу» (статті 31, 32), «Про державну податкову службу в Україні» (ст. 15), «Про міліцію» (ст. 18), «Про підприємництво» (ст. 2), «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (ст. 8), «Про аудиторську діяльність» (ст. 19), «Про Центральну виборчу комісію» (ст. 7), «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (ст. 8), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 12), Митний кодекс України (ст. 153).

Деякі запобіжні заходи антикорупційного характеру передбачив Закон України «Про державну службу», визначивши, зокрема, певні обмеження, пов'язані із проходженням державної служби, етичні перешкоди перебування на державній службі, недопустимість зловживання своїм посадовим становищем, порушення Конституції та законів України (статті 3, 10, 12, 13, 16, 31).

Основним нормативно-правовим актом, у якому зосереджені спеціальні антикорупційні положення запобіжного характеру, є Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Існування такого Закону відносить Україну до тих небагатьох країн, створених на пострадянському просторі, в яких діє спеціальний антикорупційний закон, що передбачає спеціальні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, інші вимоги до них, визначає ознаки корупційних правопорушень і відповідальність за їх вчинення (так званий закон прямої дії), а також встановлює процесуальні особливості розгляду справ про такі правопорушення.

Антикорупційна сутність Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» полягає в тому, що він визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Його профілактичний характер визначається двома основними моментами: 1) він визначає певні обмеження для суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, запобігаючи, таким чином, появі корупційних відносин; 2) він встановлює кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність за порушення обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Ключовим розділом Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» є розділ II «Заходи щодо запобігання та протидії корупції», який містить обмеження щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, спрямовані на попередження та протидію корупції.

Головна мета заборон та обмежень зазначених у положеннях Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» полягає в недопущенні використання суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення своїх службових повноважень та інших можливостей, які їм надає офіційний статус, для протиправного особистого збагачення чи збагачення інших осіб.

Друга група антикорупційного законодавства, залежно від характеру вчиненого корупційного правопорушення передбачає кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

Кримінальна відповідальність за вчинення корупційних злочинів настає у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України.

Адміністративна відповідальність настає, зокрема, за вчинення всіх правопорушень, передбачених Законами України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Особливість санкції норм цього закону полягає в тому, що поряд з адміністративним стягненням вони передбачають дисциплінарну відповідальність, а також встановлюють для винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб інші негативні наслідки правового характеру. Адміністративну відповідальність за вчинення корупційних правопорушень передбачено також КУпАП (статті 184-1, 185-6).

Дисциплінарна відповідальність за корупційні правопорушення встановлена, зокрема, законами України «Про державну службу» (статті 14, 30), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (стаття 20) та ін.

До третьої групи антикорупційного законодавства відносяться нормативно-правові акти, які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо протидії корупції, її координації, здійснення контролю та нагляду за нею. До законів, що містять норми, що регулюють вищезазначені аспекти правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції слід віднести закони України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про СБУ», «Про державну податкову службу в Україні».

3. Причини та умови корупції в Україні.

З'ясування причин та умов, які детермінують корупційні правопорушення, є необхідною умовою ефективної профілактики цих діянь, а також дозволяє зрозуміти обумовленість такого антисоціального явища, як корупція і, відповідно, визначати її поширеність та характер. Розгляд даного питання є важливим ще й з огляду на те, що корупція є явищем, яке саморозвивається і самодетермінується в межах загальної системи - суспільства в цілому, а також детермінує цілу низку інших негативних соціальних явищ.

Корупційні правопорушення, як й інші види посягань, обумовлює ціла система причин та умов. Причини та умови корупції можна поділити на політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські і соціально-психологічні криміногенні фактори.

До *політичних факторів* корупції можна віднести, зокрема: політичну нестабільність, яка, зокрема, проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; розгалуженість політичної системи та наявність великої кількості політичних партій і, відповідно, слабкість місцевого самоврядування; дисбаланс функцій та повноважень гілок влади, який породжує викривлення суспільних відносин у функціонуванні владних структур, що не може не позначитися негативно на виконанні владними інститутами своїх функцій, а зрештою - і на результатах їх діяльності. Така ситуація, крім всього іншого, створює сприятливі умови для зловживання владою, прийняття не правових і незаконних рішень; непослідовність у проведенні суспільних перетворень, нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; відсутність ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур; відсутність належної політичної волі щодо рішучого відмежування політичної діяльності від бізнесу, що призводить до зростання рівня «політичної корупції».

Економічними чинниками, які можуть виступати загальними причинами і умовами корупції та

причинами й умовами корупційних правопорушень є, зокрема: нестабільна економічна ситуація в державі та нерозвиненість малого і середнього бізнесу; відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо; відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця; зниження рівня життя громадян, яке супроводжується безробіттям (рівень якого сьогодні в Україні сягає 7% населення), не виплатою зарплатні, позбавленням соціальних пільг, утворює соціальну основу детермінації злочинів, пов'язаних із задоволенням природних життєвих потреб населення; наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків значна кількість державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

Серед *соціальних передумов* існування корупції необхідно виокремити відсутність дієвої системи соціального, насамперед громадського, контролю, у тому числі за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, політичних та громадських діячів, що робить таку діяльність непрозорою.

Чинниками організаційно-управлінського характеру, які можуть мати форму загальних та безпосередніх причин і умов корупції, зокрема, є: відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у службових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд; поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань; відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення всіх категорій службовців органів виконавчої влади; недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації; надмірна концентрація функцій управління і повноважень вищими органами державної влади; низька виконавча дисципліна, відсутність належної відповідальності за доручену ділянку роботи та результати діяльності; низька якість, необґрунтованість багатьох управлінських рішень; низький престиж державної служби; послаблений контроль за виконанням державними службовцями законів, інших нормативно-правових актів та рішень керівництва; відсутність реального впливу неурядових організацій на стан справ у сфері боротьби з корупцією в державі; неупорядкованість системи правоохоронних органів, що організовують та здійснюють у повному обсязі виявлення, профілактику та розкриття корупційних злочинів.

Правовими чинниками, які можуть виступати як загальні та безпосередні причини і умови корупції є: недоліки нормативно-правової бази, яка не приведена до вимог Конституції України і зберігає зверхність чиновництва над населенням, надмірну закритість державних органів та службових осіб; відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діянням; прогалини та нечіткість законодавства, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та регламентує діяльність державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією; неправильне, передусім в силу вибіркового підходу, застосування правових норм, що, в свою чергу: стимулює розвиток службової злочинності; призводить до того, що виявляються переважно прояви «дрібної» корупції; породжує «легальну» великомасштабну корупцію, яка «прикривається» неправомірними за суттю, але відповідними за формою офіційними рішеннями; обумовлює корупцію у правоохоронних органах та судах, що у свою чергу призводить до зниження рівня довіри населення до таких державних інститутів (за результатами дечких соціологічних досліджень рівень довіри до міліції – 17,4%, прокуратури – 17%, а до суду 14,3%)¹¹.

Морально-психологічні фактори значного розповсюдження корупції в Україні пов'язані з такими основними моментами як: поширенням деморалізація суспільства та девальвацією

¹¹ Оніщук М. Дилеми правової держави. – Дзеркало тижня України № 12 від 01.04.2011 року.

моральних цінностей; соціально-економічною і політичною нестабільністю суспільства, яка породжує у громадян, у тому числі осіб, уповноважених на виконання функцій держави, відчуття невизначеності і непевності у завтрашньому дні; послабленням імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства, що обумовлюються: по-перше - перетворенням корупційних відносин з соціальної аномалії на соціальну норму (правило поведінки); по-друге - сприйняттям громадськістю корупції як невід'ємного елемента суспільних відносин; по-третє - зневірою значної частини населення в серйозність намірів політичного керівництва щодо протидії корупції та в можливість відчутних позитивних зрушень у цій сфері; по-четверте - атмосферою правового нігілізму і безкарності за порушення закону; невизнанням значною частиною населення корупції соціальним злом, нерозумінням її суспільної небезпеки для суспільства, держави чи окремої особи; слабкістю інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації, що залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають об'єктивного висвітлення проблем пов'язаних з корупцією.¹²

Доречно буде зазначити, що майже кожний п'ятий громадянин України основною причиною корупції вважає моральний занепад суспільства, який породжує апатію, песимізм, падіння довіри до влади та інші негативні емоції.

Соціологічні дослідження свідчать, що значна частина громадян України не оцінює корупцію негативно і вважає для себе за можливе за допомогою корумпованих відносин (давання хабарів, використання службових можливостей родичів, друзів, знайомих, які перебувають на державній службі тощо) вирішувати особисті питання. За деякими опитуваннями, приблизно 75% жителів України переконані, що для позитивного вирішення питань у державних органах потрібно обов'язково давати хабарі.¹³

Викладене свідчить про невисоку морально-психологічну готовність населення до рішучої протидії як корупції взагалі, так і корупційним правопорушенням, зокрема, тобто за такої морально-психологічної ситуації суспільство не тільки змиралося з існуючою ситуацією, пристосовувавши до неї правила поведінки, але й визнає корупційні відносини припустимими з точки зору моралі й ефективними - з позиції досягнення результату.

Зазначені вище фактори не є сталими і вичерпними, вони лише є частиною основних детермінант, які обумовлюють існування корупції в Україні. Але і вони свідчать про те, що даний перелік обставин є породженням не однієї чи кількох, а цілої системи різних за характером, силою детермінуючого впливу та сфер прояву соціальних передумов, корупції.

4. Заходи запобігання корупції

Запобігання корупції - це стратегічний напрям антикорупційної політики будь-якої держави. Будучи складовою такої діяльності, запобігання корупції водночас є також складовою протидії злочинності. Отже, воно базується на тих загальних засадах запобігання злочинності, які вироблені теорією та практикою протидії злочинності.

Спираючись на базові положення теорії запобігання злочинності, *запобігання корупції* можна визначити як особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії чинників (детермінант) корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має за мету стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин.

Основним завданням запобігання корупції є створення такої системи соціальних зв'язків за якої істотно (до мінімуму) зменшується імовірність виникнення ситуацій корумпування службовців. Іншими словами, йдеться про створення сприятливих умов для чесного і законного

¹² Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки затверджену Указом Президента України від 24 квітня 1998 року N 367/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

¹³ Корупція в Україні: спроба аналізу [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://korupzia/org.ua/papers/s1_ukr.

виконання службовцями своїх службових обов'язків і несприятливих умов для зловживання ними (службовцями) своїми службовими повноваженнями. В результаті виконання такого завдання створюється система, яка, з одної боку, передбачає дієві стимули до правомірної поведінки, з іншого - істотно обмежує для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, можливість зловживати владними повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Вона робить корумповану поведінку соціально не вигідною.

Запобігаючи корупції, як негативному соціальному явищу, необхідно реалізувати комплекс соціально-економічних, політичних, правових, ідеологічних, виховних, технічних та інших заходів. Відповідно, у будь-якій сфері людської діяльності, яка стосується відносин чиновників з громадянами, потрібно застосовувати запобіжні заходи, тобто створювати умови, які зменшуватимуть або нейтралізуватимуть вплив криміногенних чинників на поширення корупції.

Зазначене можна здійснити шляхом вжиття таких запобіжних заходів:

- забезпечення правової, організаційної, фінансової незалежності судової влади, існування неупередженого і справедливого суду. Незалежний, неупереджений і справедливий суд - запорука дотримання законності у всіх сферах соціального життя, у тому числі в сфері реалізації влади, дотримання прав і свобод людини та громадянина;

- активного сприяння розбудові громадянського суспільства, функціонуванню його базових інститутів. Розвинуте громадянське суспільство - одна з основних передумов ефективного запобігання корупції. Його основні інституції примушують владу працювати в його інтересах. Сприяючи прозорості функціонування владних структур, вони створюють сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності;

- прийняття закону про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень;

- проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, з метою виявлення у проектах таких актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;

- формування правила цивілізованого політичного лобізму, прийнявши Закон України «Про лобіювання», оскільки визначення правил демократичного лобіювання має істотно звузити можливості для так званого корупційного лобізму, який базується на кримінальних технологіях (підкупі чиновників та застосуванні інших корупційних засобів);

- внесення змін до законодавчих актів, що регулюють ведення господарської діяльності, з метою обмеження сфери застосування дозвільних процедур або забезпечення спрощення і прозорості таких процедур, зокрема принципу «позитивного адміністративного мовчання» (якщо в установленний строк державний орган не надає відповідь, питання, порушене у відповідному запиті чи клопотанні, вважається вирішеним), а також покладення на органи виконавчої влади здійснення окремих адміністративних процедур (наприклад погодження певних рішень з іншими органами);

- створення системи дійового контролю за діяльністю влади, що, зокрема, передбачає прийняття Закону України «Про державний контроль у системі виконавчої влади України», який би визначив систему, суб'єктів та основні засоби такого контролю;

- проведення перевірки законності утворення організацій (фірм, агентств тощо), діяльність яких пов'язана з виконанням за відповідну плату функцій органів державної влади;

- забезпечення виваженої та поміркованої оптимізації чисельності державного апарату;

- проведення реформування системи оплати праці державних службовців;

- встановлення обов'язку державного службовця щодо звільнення з посади в разі обрання його до виборного органу державної влади;

- створення єдиного державного банку даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, з метою використання цієї інформації під час проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади державних службовців та працівників, які вже займають такі посади;

– створення єдиного державного банку даних щодо юридичних осіб (фінансові установи, суб'єкти підприємницької діяльності тощо), причетних до корупції, з метою запобігання їх участі у виконанні державних замовлень;

– спрощення процедур прийняття управлінських та інших рішень, зменшення службової залежності, належного матеріального забезпечення службовців;

– уникнення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, насамперед стосовно поєднання контрольно-дозвільних та господарських функцій;

– скорочення випадків прийняття державними службовцями відвідувачів сам-на-сам, здійснення контролю за діяльністю державного службовця на робочому місці, влаштування по можливості приміщень із „скляними перегородками” для осіб, що працюють з відвідувачами;

– вжиття заходів щодо зменшення безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з державними службовцями, зокрема шляхом впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису;

– постійного врахування рівня службового та психологічного навантаження на кожного підлеглого працівника;

– забезпечення реалізації конституційних положень про свободу слова, законодавства про інформацію, недопущення позасудової розправи із ЗМІ за допомогою репресивних органів, політичної та іншої цензури;

– створення ефективного механізму доступу громадян і, насамперед, журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;

– недопущення будь-яких проявів монополізації економіки, сприяння природній конкуренції;

– удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків, розширення сфери застосування фіксованих платежів;

– впровадження принципів гласності та конкурсності у систему державних замовлень, механізми приватизації, оренди державного майна;

– усунення перешкод, що стримують розвиток підприємництва - зокрема, спрощення механізмів та забезпечення рівних умов для суб'єктів господарювання під час видачі ліцензій, реєстрації підприємств і громадян-підприємців, у процедурах митного, прикордонного, екологічного, санітарного та інших видів контролю;

– удосконалення правового регулювання та управлінського механізму фондового ринку, забезпечення конкурсності та максимальної прозорості цієї діяльності, насамперед щодо продажу пакетів акцій підприємств у процесі приватизації державного майна;

– розроблення дійової системи економічних та фінансових засобів контролю та протидії легалізації «брудних» коштів;

– формування ефективної, прозорої, підконтрольної народові та побудованої на наукових принципах системи державного управління, яка б функціонально і процедурно зводила до мінімуму можливість виникнення у службовців ситуацій конфлікту інтересів та зловживання ними владними повноваженнями;

– чіткого визначення приписів і процедур поведінки державних службовців при прийнятті управлінських рішень, що заборонить їм у багатьох випадках діяти на власний розсуд, зловживати наданими їм повноваженнями;

– створення громадських приймалень, телефонів довіри, спеціальних поштових скриньок, Інтернет – ліній, що дасть змогу систематично отримувати від громадян, підприємств, установ та організацій інформацію про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами;

– формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації, шляхом виховання у громадян високих моральних цінностей, підвищення рівня правової свідомості населення, вироблення стійкої психологічної установки щодо правомірного способу життя, створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та

громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння, подолання пасивності суспільства щодо сприйняття корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному членові суспільства, та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності;

- введення до загальноосвітніх та просвітницьких програм спеціальних навчальних курсів, проведення конференцій, круглих столів, симпозіумів, диспутів, ток-шоу та інших форм поширення знань про корупцію, її соціальну ціну, способи та засоби протидії їй;

- включення до тематичних планів засобів масової інформації публікацій, теле- та радіопередач, присвячених запобіганню корупції;

- запровадження системи постійного інформування суспільства про вчинені корупційні правопорушення, осіб, винних у їх вчиненні, та заходи правового реагування щодо таких осіб. Така система має, зокрема, включати обов'язкове поширення відповідними правоохоронними органами і судами через свої прес-служби чи в інший спосіб зазначеної інформації;

- інформування населення про розташування органів, що ведуть боротьбу з корупцією, часи їх роботи та контактні телефони посадових осіб цих органів;

- випуск спеціальної літератури: популярних юридичних посібників, збірників актів законодавства, бюлетенів, плакатів тощо;

- визначення механізму взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією, з іншими органами, на які згідно із законодавством покладається оперативне, технічне, інформаційне та інше забезпечення боротьби з корупцією;

- запровадження порядку та механізму належної оцінки оперативної інформації щодо корупційних діянь, згідно з якими керівники відповідних правоохоронних органів або їх підрозділів матимуть виняткові повноваження та нестимуть персональну відповідальність за прийняття рішень відповідно до передбачених законом заходів реагування на таку інформацію;

- налагодження співробітництва правоохоронних органів з населенням щодо виявлення фактів корупції в органах державної влади, запровадити механізми заохочення населення за надання об'єктивної інформації про факти корупції;

- запровадження єдиної системи міжвідомчої статистики щодо справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

На основі викладеного, слід зазначити, що усунення, нейтралізація чи обмеження дії соціальних передумов корупції потребує системних змін в основних сферах соціального життя, насамперед у функціонуванні публічної влади.

Оскільки корупція продукується певними суспільними відносинами, для зміни ситуації з корупцією слід змінити саме життя в країні. Якісна зміна соціальних відносин в Україні (політичних, економічних тощо) - це той магістральний шлях, який приведе до істотного зниження рівня корупції.

У багатьох випадках особи стають на корупційний шлях лише через те, що ті чи інші життєві питання не можна вирішити законним шляхом. Тобто, якщо не діє закон, то починає процвітати корупція. З огляду на це, центральним напрямом запобігання корупції є забезпечення реалізації принципу законності у всіх сферах соціального життя.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття корупції згідно Закону України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI. «Про засади запобігання та протидії корупції»?

2. Сформулюйте основні ознаки корупції в Україні?

3. Розкрийте сучасний стан і тенденції корупції в Україні на сучасному її розвитку?

4. Окресліть форми корупційних діянь?

5. Визначте основні чинники, що детермінують корупцію в Україні?

6. Означте правове регулювання запобігання та протидії корупції в Україні?

7. Охарактеризуйте зміни, що внесені у законодавство України у зв'язку з прийняттям законів України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI та 3207-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» й «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»?

8. Розкрийте загальносоціальні та спеціально-кримінологічні заходи запобігання корупції в Україні.
9. Визначте антикорупційну стратегію України.
10. Окресліть міжнародний досвід запобігання корупції.

Тема 3 Корупційна злочинність: стан, детермінація та запобігання.

1. Характеристика корупційних злочинів в органах виконавчої влади
- 2 Кримінологічна характеристика осіб, які вчинили корупційні правопорушення

1. Характеристика корупційних злочинів в органах виконавчої влади

Поширення корупційних злочинів в різних сферах діяльності та гілках влади робить їх не тільки небезпечним, але і універсальним явищем. Складність протидії корупційним злочинам обумовлена їх здатністю розповсюджуватися в будь-якій сфері суспільного життя.

Особливості способів корупційних злочинів полягають в тому, що вони вчиняються не як одиничні дії, а часто у вигляді системи способів злочинної діяльності, кримінального механізму, що вчиняються насамперед в економічній сфері і нерідко відбуваються протягом тривалого періоду. Спосіб корупційних злочинів нерідко є складовим елементом злочинної діяльності, здійснюваної за єдиним задумом, що перетворюється іноді на кримінальну систему. У той же час ознаки хабарництва та інших проявів корупції нерідко виявляються при розслідуванні економічних злочинів, у тому числі у вигляді використання посадовими особами та іншими державними службовцями підставних осіб і родичів у підприємницьких структурах, зловживання службовим становищем з метою переведення державних грошей у підприємницькі структури і наступною конвертацією їх у готівку, надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки або прийняття нормативно-правових актів чи управлінського рішення тощо.

Якщо розглядати, наприклад, господарські злочини, то умовно їх можна розділити на певні блоки – склади злочинів в цих блоках можуть вчинюватися в певних сферах економічної діяльності (і тільки в них), а корупційні злочини можуть бути вчинені в будь-якій сфері суспільного життя (в тому числі і економіки). Отже способів вчинення корупційних злочинів велика кількість – кожен із сфер суспільного життя (або економіки), що контролюється державними органами виконавчої влади притаманні певні способи підготовки, вчинення та приховування слідів корупційних злочинів. Більш того, зазначені способи залежать також від інших факторів – посади, яку займає особа, що готує або вчинює злочин (перша особа органу тощо), функціональних обов'язків або посадових повноважень особи; можливостей щодо самостійного вчинення злочину (одноособове або необхідне залучення інших посадовців органу); ступеня корумпованості конкретного посадовця (одноразовий злочин або участь посадовця у корумпованих схемах); ступеня корумпованості органу (сфери економіки, що контролює орган) тощо. Тому способи вчинення корупційних злочинів ми розглядаємо, ґрунтуючись на аналізі об'єктивної сторони як елементу складу злочину. Фактично всі способи зловживань можна звести до типових (що є об'єднуючим для всіх інших), а саме:

- вчинення посадовцем незаконного діяння в межах службової компетенції може полягати в наступному: неповне виконання певного рішення; повне невиконання певного рішення, тобто бездіяльність; повне невиконання певного рішення та вчинення протилежного йому дії;

- віддання незаконних вказівок, розпоряджень, наказів підлеглим або підконтрольним службовим особам (може полягати в наступному: вчиненні діянь в межах своїх повноважень, але не викликаних службовою необхідністю; у вчиненні дій, що не входять в перелік функціональних обов'язків посадовця);

- використання свого службового становища для впливу на вищих службових осіб, у компетенції котрих знаходиться вчинення певного діяння, або для впливу на колегіальний орган (переконання їх у доцільності вчинення такого діяння, ведення в оману при підготовці прийняття того чи іншого рішення);

- використання свого службового авторитету, авторитету посади чи органу, в якому працює посадовець, для впливу на працівників інших організацій, відомств, завдяки чому ті вчиняють незаконне діяння .

Перевищення влади проявляється в діях службової особи, яка, маючи владні повноваження стосовно підлеглих або більш широкого кола осіб, під час виконання своїх владних чи організаційно-розпорядчих функцій виходить за межі цих повноважень, а перевищення службових повноважень — це дії службової особи, яка має владні повноваження, але у конкретному випадку перевищує не їх, а інші свої повноваження, або перевищує свої владні повноваження стосовно осіб, які не входять до числа підлеглих. Повноваження, за межі яких виходить службова особа при їх перевищенні, повинні бути чітко передбачені відповідним нормативно-правовим актом: законом, декретом, указом, постановою, статутом, положенням, інструкцією, правилами тощо. Якщо ж вказаний акт нечітко регламентує повноваження службовця, які спричинили, наприклад, перевищення влади, службовець не може притягатися до кримінальної відповідальності, бо він вийшов за межі повноважень ненавмисно.

До основних способів перевищення влади (або службових повноважень), ми відносимо:

- вчинення дій, які є компетенцією вищестоящої службової особи цього відомства чи службової особи іншого відомства ;
- вчинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально;
- вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з дотриманням особливого порядку, — за відсутності цих умов ;
- вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти .

Практично кваліфікація дій осіб, які приймали участь у винесенні незаконного рішення (за умови їх обізнаності про незаконність рішення) може бути проведена за окремими статтями КК України, як зловживання чи перевищення посадових повноважень, службове підроблення або отримання хабара, оскільки своє реальне втілення виконавча влада знаходить не в абстрактних інститутах, а в окремих індивідах — носіях влади, положення цих осіб подвійно. З одного боку, це звичайні люди з своїми інтересами, колами спілкування, відносинами, органічно включеними в систему горизонтальних суспільних зв'язків. Їх владні функції — це, по суті, звичайні трудові функції у сфері управління. У цьому, чисто теоретичному сенсі, вони нічим не відрізняються від інших осіб. З іншого боку, вони втілюють суспільно визнаний інститут і його авторитет, що ставить їх в особливе соціальне і частково правове положення.

2. Кримінологічна характеристика осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Основним елементом характеристики корупційних злочинів є особа злочинця. Особу злочинця ми розглядаємо з двох позицій — як суб'єкт злочину (тобто, з точки зору наявності необхідних умов для визначення конкретної особи як такої, що може нести відповідальність за вчинення певних дій), а також із суб'єктивної сторони (тобто, з точки зору наявності у особи мотивації, бажання та умислу на вчинення злочину).

Службова особа є одним із різновидів спеціального суб'єкта злочину. Останнім, відповідно до ч.2 ст. 18 КК України, є фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа. Можна здійснити класифікацію, розподілити за видами службових осіб, а саме: за змістом повноважень (здійснюють функції представників влади; виконують організаційно-розпорядчі обов'язки; виконують адміністративно-господарські обов'язки); залежно від тривалості здійснення повноважень (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки постійно або тимчасово); залежно від того, чи оплачується відповідна діяльність (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки за винагороду або безоплатно); залежно від способу отримання відповідних повноважень (службові особи, які здійснюють функції представників влади або виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки за призначенням або в результаті виборів); залежно від статусу, в якому вони виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки (службові особи, які виконують ці обов'язки займаючи посади або за спеціальним повноваженням); залежно від форми власності підприємств, установ чи організацій на яких виконуються організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські

обов'язки (службові особи, які виконують ці обов'язки на державних, комунальних, приватних підприємствах, установах чи організаціях); залежно від громадянства осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки (громадяни України; громадяни інших держав, особи без громадянства, які виконують ці обов'язки). Представник влади — це особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, тобто наділена в межах своєї компетенції правом ставити вимоги, приймати рішення чи застосовувати примусові заходи, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами, не залежно від їх відомчої належності чи підлеглості. Це, так звані, публічні службові особи. Терміни співвідносяться між собою як філософські категорії – вид і рід. Окрім цього за чинним КК службових осіб поділяють на види за одним критерієм – важливістю виконуваних повноважень, : службові особи „зі звичайним становищем”; службові особи, які займають відповідальне становище; службові особи, які займають особливо відповідальне становище.

Визначення поняття „державний службовець” містить ст. 1 ЗУ „Про державну службу”. Для цього поняття характерно: обіймання посади в державних органах та їх апараті; професійна діяльність осіб (освіта, підготовка); безпосереднє практичне виконання завдань і функцій держави; одержання заробітної плати, грошового забезпечення за рахунок державних коштів.

Представники влади, відповідно ч.2 п.1 Постанови ПВС № 5 від 26.04.2002 р. поділяються на дві категорії: особи, які безпосередньо здійснюють владу (депутати, члени Уряду, судді тощо); особи, наділені владними (розпорядницькими) повноваженнями щодо непідлеглих фізичних осіб і організацій, тобто наділені повноваженнями публічного характеру.

Ми розглядаємо другу категорію, посадовці якої наділені певними особливостями (як представники влади), а саме: наділений владними функціями; має право вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; не зв'язаний у своїй службовій діяльності відомчими рамками. Фактично особи, що є представниками влади наділені владними функціями; мають право вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; не зв'язані у своїй службовій діяльності відомчими рамками – є працівниками, які здійснюють функції влади. Саме елемент владності, обов'язкової підпорядкованості суб'єкта вимогам службової особи, характеризує його як представника влади.

Посадовець, готуючись до вчинення або вчинюючи корупційний злочин повинен усвідомлювати фактичний характер вчинюваного діяння, тобто того, що ним використовується службове становище, і це використання суперечить інтересам служби, а також усвідомлювати небезпечність діяння для правильного, в інтересах служби, порядку здійснення службовою особою своїх службових обов'язків.

Що стосується мотиву корупційного злочину, то він однозначно корисливий. Конкретизуючи поняття корисливих мотивів, зазначимо, що вони можуть проявитись у різноманітних формах, наприклад, при незаконному використанні посадовцем будь-яких майнових прав, наданих йому за посадою (користування державним чи громадським майном, незаконне отримання квартири, використання коштів підприємства в своїх інтересах, без ознак розкрадання), ухиленні від законної оплати за будь-які послуги, від матеріальної відповідальності перед державою чи окремими громадянами, іншому отриманні майнової вигоди без незаконного обернення державних чи колективних коштів на свою користь. Під іншими особистими інтересами, як мотивом зловживання владою або службовим становищем, майже всі вчені розуміють прагнення службової особи отримати вигоду немайнового характеру, використовуючи своє службове становище. З цього приводу в постанові Пленуму Верховного Суду України „Про судову практику у справах про хабарництво” від 26 квітня 2002 р. № 5 зазначено: „Послуги, пільги і переваги, які не мають майнового характеру (похвальні характеристика чи виступ у пресі, надання престижної роботи тощо), не можуть визнаватися предметом хабара. Одержання їх може розцінюватись як інша (некорислива) заінтересованість при зловживанні владою або службовим становищем і за наявності до того підстав кваліфікуватися за відповідною частиною ст. 364 КК України”.

Інші особисті інтереси можуть бути обумовлені такими спонуканнями, як кар'єризм, заздрість, протекціонізм, бажання отримати взаємну послугу, заручитися підтримкою у вирішенні якого-небудь питання, приховати свою некомпетентність тощо. Тут важливим є те, що

задовольняються вони незаконним способом, тобто шляхом порушення посадовцем своїх посадових обов'язків і суперечать інтересам служби. У випадку, коли корумпована особа свідомо вчинює зазначені дії, то її дії можуть бути кваліфіковані як співучасть, а у випадку недоведеності обізнаності посадовця з кінцевим результатом своїх дій, його дії кваліфікуються як корупційний злочин. Таким чином, за допомогою вчинення корупційних злочинів особа може задовольняти: лише свій інтерес (свій особисто, членів своєї сім'ї, родичів, друзів); інтерес інших осіб, які не є суб'єктами (учасниками) корупційних відносин (безпосередньо не одержуючи від такого діяння винагороду чи іншу вигоду, службова особа переслідує при цьому свій особистий інтерес); одночасно свій інтерес і інтерес інших осіб, які виступають суб'єктами (учасниками) корупційних відносин.

Питання для самоконтролю

1. В чому полягають особливості способів вчинення корупційних злочинів?
2. Чим обумовлена складність протидії корупційним злочинам?
3. Назвіть типові (об'єднуючим для всіх інших) способи корупційних зловживань?
4. Що відноситься до основних способів перевищення влади (службових повноважень)?
5. Як класифікуються за видами службові особи – суб'єкти корупційних злочинів?
6. Хто такі публічні службові особи?
7. За яким критерієм чинний КК України здійснює поділ службових осіб на види?
8. На які категорії поділяються представники влади?
9. Який елемент характеризує суб'єкта корупційних злочинів як представника влади?
10. Який мотив корупційного злочину?
11. Що розуміють під іншими особистими інтересами, як мотивом зловживання владою або службовим становищем?
12. Інтереси яких осіб можуть бути задоволені за допомогою вчинення корупційних злочинів?

Тема 4 Організація взаємодії органів державної влади з оперативними підрозділами щодо протидії корупції

1. Передумови, сфери найвразливіші для корупції та основні форми корупційних діянь.
2. Правове забезпечення, принципи та основні напрямки боротьби з корупцією.
3. Органи, що здійснюють боротьбу з корупцією, контроль за ними, їх фінансове та інформаційне забезпечення.
4. Взаємодія правоохоронних органів з органами виконавчої влади в процесі реалізації заходів по запобіганню та протидії корупції

1. Передумови, сфери найвразливіші для корупції та основні форми корупційних діянь

З розпадом СРСР у новостворених незалежних державах з'явився розгалужений чорний ринок фінансових, митних, банківських та кримінальних “послуг”. В результаті Україна стала першим, після Російської Федерації експортером тіньових капіталів, які за оцінками економістів перевищують десятки млрд доларів. До цього процесу окрім тіньових і кримінальних структур, підключився також тотально корумпований державно-чиновницький апарат - (“стара” українська номенклатура), що мав доступ до розподілу бюджетних фінансів, коштів держфондів (пенсійного, чорнобильського, соцстраху та ін.), дешевих державних кредитних ресурсів, міжнародних кредитів і фінансової допомоги.

З тіньовими структурами пов'язані практично всі рівні службовців та депутатів. За інформацією із Служби безпеки України, 60 відсотків мафіозних кланів мають корумповані зв'язки в різних структурах влади та управління. У корумпованих взаємовідносинах знаходяться майже 40 % підприємців і близько 90 % комерційних структур. Більш ніж 60 % доходів середнього службовця - це хабарі.

У період переходу нашої держави від тоталітарної до демократичної системи, орієнтованої на ринкову економіку, проявилися і інші передумови, що сприяють корупції. Серед них можна виділити загальні передумови, властиві певною мірою всім країнам перехідного типу, та ті, що

пов'язані з прорахунками та іншими недоліками при проведенні економічних реформ безпосередньо в Україні.

Передумови першої групи:

- відсутність тривалий час політичної та економічної стратегії формування нового суспільного ладу, недооцінка ролі державного регулювання у здійсненні цих перетворень, зокрема щодо діяльності управлінського апарату, значне послаблення державного контролю за його роботою;

- наявність легальних і прихованих політичних сил, які прагнуть відновлення колишнього ладу з його державно-управлінською системою та чинять опір запровадженню демократичних засад в усіх сферах суспільства, у тому числі в управлінні ним;

- наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту;

- процеси зміни форми власності, приватизації та накопичення значних цінностей, що відбулися в перші роки незалежності, здебільшого неофіційно або напівлегально, сприяли виникненню і зміцненню корпоративних угруповань і кланів, корупційних зв'язків;

- масове прагнення нових підприємницьких структур, включаючи кримінальні, розв'язати через державний апарат свої проблеми;

- масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їх виконанням;

- значне збільшення кількості не обізнаних з національним законодавством та правопорядком іноземних підприємців та інвесторів, які стали легкою здобиччю корупціонерів.

Передумови другої групи:

- декларативність багатьох намірів та рішень влади;

- обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ щодо демократизації управління суспільством, діяльності державного апарату, дерегуляції та лібералізації економіки, підтримки підприємництва, малого і середнього бізнесу;

- безперешкодне створення суб'єктів підприємницької діяльності на базі державного майна, переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тінювих структур, кланів;

- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що сприяє тінізації, бартеризації, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва, переорієнтовує його з виробничої спрямованості на торговельно-фінансову;

Сфери, найвразливіші для корупційних діянь:

- 1) надання ліцензій (ліцензування понад 120 видів діяльності, навіть СТО), дозволів, квот на імпорт, паспортів, банківських ліцензій, оформлення митних документів;

- 2) здійснення цінового контролю;

- 3) блокування виходу на ринок нових фірм та інвесторів, а також забезпечення монополій;

- 4) визначення виконавців державних замовлень (визначення постачальників пального у сільському господарстві / Укragротехсервісу у серпні 1999 року);

- 5) надання субсидій, пільгових кредитів, митних пільг;

- 6) контроль за курсом обміну валют, надмірна регламентація імпорту та відтоку капіталу (постійна політика Уряду за часів перебування Звягільського на посаді прем'єр-міністра);

- 7) розподіл об'єктів нерухомості, телекомунікацій, енергетичної інфраструктури, зерносховищ (ситуація з фірмою "МОТОРОЛА");

- 8) безконтрольне та нерегламентоване право службовців використовувати суспільно необхідні регулятивні акти, особливо в ділянках екології та охорони здоров'я (безпідставні перевірки з боку санепідемстанцій);

Корупційні діяння мають такі форми:

- незаконне *одержання* особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій *матеріальних благ*;

- незаконне *одержання* особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій *матеріальних послуг*;

- незаконне *одержання* особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій - *пільг*;
- незаконне *одержання* особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій – *інших переваг*;
- незаконне *прийняття* чи *одержання* особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій - предметів(послуг) шляхом їх *придбання* за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;
- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави кредитів або позичок з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- придбання цінних паперів особою, уповноваженою на виконання функцій держави з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- придбання нерухомості або іншого майна особою, уповноваженою на виконання функцій держави з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні субсидій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні субвенцій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні дотацій з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, фізичним і юридичним особам, використовуючи своє службове становище, в отриманні кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг, або інших переваг державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;
- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави;
- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави через посередників;
- зайняття підприємницькою діяльністю державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави через підставних осіб;
- державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави не має права бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також діяльність якого він контролює;
- виконання роботи на умовах сумісництва державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави (*крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики*);
- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *підприємств*, що здійснюють підприємницьку діяльність(*крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з*

управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *кредитно-фінансових установ*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *господарських товариств*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *організацій*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *спілок*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *об'єднань*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- входження самостійно державного службовця або іншої особи, уповноваженої на виконання функцій держави до складу правління чи інших виконавчих органів *кооперативів*, що здійснюють підприємницьку діяльність(крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства;

- *відмова* фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачена правовими актами - державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- умисна *затримка* інформації фізичним та юридичним особам надання якої передбачена правовими актами - державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- надання недостовірної інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачена правовими актами - державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави;

- надання неповної інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачена правовими актами - державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави ;

- неправомірне втручання державним службовцем або іншою особою уповноваженою на виконання функцій держави, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень;

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави.

- неподання або подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру.

- невжиття заходів щодо боротьби з корупцією керівниками міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або іншого правопорушення пов'язаного з корупцією.

- умисне не складення або невчасне складення протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, або умисне неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння, особою, на яку покладено ці обов'язки.

Корупційні діяння можуть бути вчинені також в інших формах, в тому числі в таких, що потребують додаткового визначення законодавством.

2. Правове забезпечення, принципи та основні напрямки боротьби з корупцією

Система законодавства, що визначає правові підстави для діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю та корупцією складається з наступних нормативних актів: 1. Конституція України; 2. Закони України: Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України (тобто, кодифіковані збірники законів, що передбачають кримінальну відповідальність за порушення чинного законодавства та нормативних актів, що визначають сам процес притягнення винних до кримінальної відповідальності); Кодекс України про адміністративних правопорушень; “Про засади запобігання і протидії корупції”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про прокуратуру”; “Про Службу безпеки України”; “Про міліцію”; “Про державну службу”; 3. Підзаконних нормативно-правових актів.

3. Органи, які здійснюють боротьбу з корупцією, контроль за ними, їх фінансове та інформаційне забезпечення

Суб'єкти боротьби з корупцією поділяються на такі основні групи:

- органи, що здійснюють безпосередньо правоохоронну діяльність, в тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діянням, їх викриття і розслідування;

- органи, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні діяння;

- органи, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діянням;

- органи, які здійснюють координацію боротьби з корупцією.

Спеціальні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України взаємодіють на безоплатній основі з інформаційно-довідковими службами Міністерства статистики України, Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України, Верховного Суду України, Державного митного комітету України, банківських, фінансових, податкових та інших органів і установ, а також одержують від них всю інформацію про реальні прояви корупції.

Що стосується контролю і нагляду за виконанням законів у сфері боротьби зі корупцією, то він здійснюється:

1. Верховною Радою України шляхом безпосереднього контролю за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією і витрачанням коштів, які виділяються на ці цілі, а також Комісією Верховної Ради України з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю.

2. Контроль виконавчої влади. Згідно Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” з метою координації та взаємодії органів, які здійснюють боротьбу з корупцією при Президенті України створений Координаційний Комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

3. Контроль прокуратури - нагляд за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, розслідуванням кримінальних справ про відповідні злочини, а також підтримання державного звинувачення в суді.

4. Взаємодія правоохоронних органів з органами виконавчої влади в процесі реалізації заходів по запобіганню та протидії корупції

Боротьба з проявами корупції ґрунтується на поєднанні законодавчих профілактичних та репресивних заходів. При цьому пріоритет надається профілактичним заходам загальносоціального і соціально-кримінологічного спрямування.

Заходи запобігання та протидії корупції поділяються на невідкладні короткострокові, в тому числі надзвичайного характеру, довгострокові та постійного характеру.

Основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією є створення дійової системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, забезпечення обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні.

До форм попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією відносяться: 1. Взаємодія державних інститутів на міжнародному, загальнодержавному рівнях, між правоохоронними відомствами та спеціальними підрозділами; 2. Адміністративно - правові, кримінально - правові заходи; 3. Оперативно-розшукова діяльність органів дізнання.

Застосування репресивних методів з попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією складається з кількох етапів: 1. Отримання інформації; 2. Перевірка інформації; 3. Застосування заходів кримінального чи адміністративного впливу.

Оперативне отримання інформації про корупційні дії - головна проблема. Наприклад, притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення можливе лише в строк не більше двох місяців з моменту вчинення дії, а буває правопорушення продовжується не більше двох місяців з моменту його виявлення. Тож інформацію про його вчинення необхідно отримати якомога скоріше.

З цієї метою застосовуються всі методи, сили та засоби ОРД. Насамперед, відшукується інформація про осіб, що приналежні до корупційних дій та обставини, при яких ці дії вчиняються.

Джерелами інформації можуть бути: відомості засобів масової інформації (преса, радіо, телебачення); матеріали перевірок діяльності суб'єктів підприємницької діяльності (незалежно від форм власності); матеріали, отримані в результаті розслідування чи розгляду в судах кримінальних справ; матеріали оперативно-розшукової чи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ; матеріали перевірок, які проводять митні служби; заяви, скарги, повідомлення громадян; інші можливі джерела.

Для забезпечення ефективного пошуку та отримання інформації про конкретні прояви корупційних дій основні зусилля правоохоронних органів спрямовуються на виявлення об'єктів їх прояву та сфер діяльності державних службовців.

Відомості можна отримати аналізуючи діяльність державних структур при встановленні можливих фактів порушення законодавства. Можна відокремити такі ознаки, наявність яких залежно від характеру і обсягу одержаної інформації, дозволяє стверджувати або висунути припущення про існування корумпованих зв'язків, а саме:

- отримання кредитів, придбання цінних паперів, нерухомості чи іншого майна з використанням при цьому пільг чи привілеїв не передбачених чинним законодавством або на які юридична чи фізична особа не має права;
- зайняття державними службовцями безпосередньо, через посередників чи підставних осіб підприємницькою діяльністю з використанням влади чи службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей;
- сприяння з використанням службового положення фізичним чи юридичним особам у привілейованому здійсненні ними підприємницької чи іншої діяльності;
- неправомірне втручання з використанням службового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення;
- використання інформації, одержаної у зв'язку з виконанням службових обов'язків, в вкористних чи інших особистих інтересах;
- необґрунтована відмова в наданні відповідної інформації, надання невірної чи неповної

службової інформації;

- протегування в призначенні на посаду кандидата, який за діловими і професійними якостями не має переваг серед інших кандидатів;
- систематичне порушення законодавства про антимонопольну діяльність з метою штучного створення дефіциту на споживчому ринку;
- виявлені факти будь-яких варіантів відхилення від оподаткування (шахрайське зниження прибутку, тіньові, нереєстровані угоди, вступ до позаслужбових відносин з працівниками податкової служби);
- систематичне отримання квот і ліцензій на вивезення за межі держави нафтопродуктів, сировини, рідкоземельних металів комерційними структурами, для яких цей різновид діяльності не є професійним;
- регулярне “переведення у готівку” великих сум грошових коштів;
- усі варіанти фінансових махінацій, спрямовані в результаті на організоване розкрадання державних коштів, які знаходяться в розпорядженні державних чи підприємницьких структур;
- усі варіанти вивезення (в тому числі спроб) сировинних ресурсів, готової продукції, кольорових металів під виглядом відходів виробництва;
- закупки по імпорту (витрата валютних коштів) товарів, придбання яких явно не має комерційної і технологічної перспективи;
- використання посадовими особами свого службового становища для блокування конкурентів певної підприємницької структури з метою підтримання монополії підприємницької діяльності;
- протегування посадових осіб різних управлінських організацій малим підприємствам, спільним підприємствам, асоціаціям, фінансовим компаніям, яке виявляється в переважному наданні приміщень, обладнання, будівельних матеріалів, сировини;
- виявлення зв’язків представників організованих злочинних формувань з іноземцями та іншими особами, про яких є інформація, що вони причетні до махінацій по вивезенню з держави сировинних ресурсів, кольорових металів та ін.;
- виділення великих кредитів банками без відповідної гарантії їх повернення;

Певірка отриманої інформації може здійснюватися за допомогою: офіційних наказів; негласних сил, методів та засобів ОРД.

Залежно від результатів перевірки приймається певне рішення, якщо в діях особи відсутній склад кримінальних злочинів, та вона підлягає дисциплінарному чи адміністративному стягненню. В такому випадку інформується керівництво особи, що вчинила корупційні дії, з метою прийняття відповідного рішення, наприклад, звільнення з посади чи позбавлення можливості вчиняти корупційні дії іншим шляхом.

Що стосується адміністративно-правової відповідальності за вчинення корупційних дій, то у випадку викриття правопорушення пов’язаного з корупцією складається адміністративний протокол. Якщо ж у діях особи присутній склад злочину передбачений вищезначеними статтями Кримінального Кодексу, приймається рішення про порушення кримінальної справи, а в необхідних випадках (якщо дії особи належним чином не зафіксовані) - про заведення ОРС.

Питання для самоконтролю

1. В яких формах можуть бути вчинені корупційні діяння?
2. Назвіть загальні передумови що сприяють корупції в Україні?
3. Назвіть основні складові системи антикорупційного законодавства?
4. На які основні групи поділяються суб’єкти боротьби з корупцією?
- 5.. Які органи здійснюють контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією?
6. Назвіть основну мету державної політики у галузі боротьби з корупцією?
7. Назвіть основні форми попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов’язаних з корупцією?

Тема 5. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші

правопорушення, пов'язані з корупцією.

1. Сутність феномена “відмивання коштів” та його соціально-правова природа. Співвідношення “відмивання коштів” і “корупції”.
2. Стандарти правового забезпечення запобігання та протидії відмиванню коштів.
3. Фінансовий моніторинг – центральна ланка в системі запобігання відмиванню коштів в Україні.

1. Сутність феномена “відмивання коштів” та його соціально-правова природа. Співвідношення “відмивання коштів” і “корупції”.

“Відмивання” коштів почалося у США у 20-30 роках минулого століття за часів так званого “сухого закону”. Біля витоків його стояв відомий гангстер Аль Капоне. З метою надання законного вигляду прибуткам у готівці від нелегального продажу алкогольних напоїв, азартних ігор, рекету гангстер придбали пральні за допомогою яких, шляхом змішування офіційних прибутків і “брудних” грошей маскували справжнє джерело останніх. У 1931 році його викрили і засудили за ухилення від сплати податків.

Природно, що злочинці прагнули приховати від правоохоронних органів прибутки від своєї протизаконної діяльності з метою їх наступної легалізації. При цьому і виникло нове своєрідне явище, яке отримало узагальнюючу назву “відмивання” грошей.

Легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, на сьогоднішній день набула глобального характеру. За різними оцінками міжнародних експертів, щорічно у світі включаються у законний обіг вартості від 150 до 500 мільярдів доларів, здобутих злочинним шляхом. За підрахунками міжнародного валютного фонду, щорічні прибутки злочинних організацій становлять майже 500 млрд доларів США, що дорівнює приблизно 2% всесвітнього валового продукту. Їх легалізація сприяє зростанню організованої злочинності та її проникненню в легальну економіку. Найбільш сприятливі для відмивання грошових коштів на фінансових ринках, що виникають в країнах із недостатньо стабільними фінансовими системами. Саме в державах із перехідною економікою, у законодавстві яких завжди багато прогалин, створюються сприятливі умови для економічної злочинності. За статистичними даними, щорічно в Україні “відмивається” близько 4 млрд. доларів США отриманих від контрабанди, торгівлі зброєю, людьми, наркотичними засобами та прекурсорами, ухилення від сплати податків, проституції тощо.

Тільки у 2002 році з України вивезено 2,27 млрд. доларів США. Разом з тим більша частина коштів, що легалізуються, здобувається в результаті вчинення корупційних злочинів - у 2003 році виявлено 1364 корупційних злочинів, у 2004 р. – 14295, у 2005 р. – 15527, у 2006 р. – 14420, у 2007 р. - 15330, у 2008 р. - 13954, у 2009 р. – 12749, тобто, у період з 2003 року до 2009 року рівень виявлення корупційних злочинів знизився на 18,5 %.

Процес легалізації доходів складається з трьох етапів, на кожному з яких злочинці використовують певні способи і мають чітку проміжну мету.

Перший етап – інсценування. Мета – надання вигляду законності введенню грошової маси (готівки) в легальний господарський обіг. Основні способи, до яких вдаються на першому етапі :

1. *Контрабанда валюти.* Кур'єри перевозять гроші, в основному, в американських доларах, в іншу країну, де на “чорному ринку” існує високий попит саме на цю валюту. Кошти транспортуються в іншу державу, серед яких перевага надається тим, де не проводиться валютний контроль та існує законодавство з охорони банківської таємниці. У такій країні готівка лягає на депозитний рахунок у банку або іншій фінансовій організації, звідси по закінченню визначеного періоду часу гроші можуть бути переведені в будь-якому напрямку за бажанням клієнта.

2. *Обмінні операції – організований обмін грошей на купюри іншого номіналу або іншу валюту без використання банківських рахунків.* Обмін валюти – один з найбільш відомих злочинним засіб використання численних центрів і окремих офісів по обміну наявної валюти в значних розмірах. У країнах, де недостатньо врегульовані валютний контроль і податкове законодавство, заклади по обміну валюти на бажання замовника обмінюють гроші, отримані внаслідок злочинної діяльності, на грошові знаки інших країн або для переказу за допомогою електронної пошти у відповідну країну або для оберненого обміну, але вже в “чистому” виді, у грошові знаки своєї держави. У таких випадках ці заклади, з метою приховання трансакції, ніяких записів у реєстраційній

документації, як правило, не роблять або ж роблять частково. Правопорушники можуть самі відкрити мережу закладів по обміну валют і використовувати їх як “коралові” компанії. Їхня діяльність показується тільки на папері. Фактично ж фальсифікуються записи по купівлі-продажу валюти, а “брудні” гроші стають “відмитими” і фігурують як комісійні (різниця між купівлею і продажом валюти).

3. *Бізнес з готівкою – шляхом використання підприємств з великим готівковим обігом, в яких до легально отриманої готівки додаються “брудні” кошти.* Досить часто для приховання грошей, що були отримані протиправним шляхом, суб’єкт займається бізнесом із готівковим капіталом. Наприклад, особа купує ресторани, бари, готелі, ігрові автомати, пункти миття автомашин і тому подібне, тобто займається бізнесом з великими сумами готівки. В організаціях такого роду складно провести аудиторську перевірку, та й визначити фактичну суму, на яку була реалізована продукція або кількість помитих автомобілів протягом дня, тижня, місяця фактично неможливо. Таким чином, здійснюється злиття “брудних” грошей, які отримані, наприклад, внаслідок збуту партії наркотиків, із прибутком з легального бізнесу.

Другий етап – відокремлення злочинних доходів від джерел їх походження. Здійснюється шляхом проведення комплексу фінансових операцій. Мета - обірвати ланцюг слідів та забезпечити анонімність майнових цінностей, мінімізувати можливість раптового виходу правоохоронних та контролюючих органів на реальних власників тіньових коштів.

Операції другого етапу часто носять міжнародний характер. Для проведення операцій цієї стадії велику роль відіграють офшорні зони та країни з м’яким податковим режимом та слабо розвинутою системою фінансового контролю. Основні способи, до яких вдаються на другому етапі:

1. *Використання офшорних і “коралових” компаній.* Капітали проходять через фінансові і банківські органи невеликих країн, у тому числі і через країни з пільговим податковим режимом, а потім їх вкладають у фінансові заснування країн із розвинутими податковими системами, проте так, щоб не можна було визначити їхнього реального власника. При цьому застосовують наступні механізми реалізації:

а) *оберненої позики* – “відмита” готівка повертається і використовується у прихованій формі: позики, інвестиції. Злочинець депонує готівку на банківський рахунок “коралової” або офшорної компанії у країні з пільговим режимом оподаткування де обов’язково зберігається таємниця банківських внесків. Потім він переказує їх у банк будь якої іншої країни, після чого звертається в банк своєї країни з проханням видати йому позику, використовуючи як додаткове забезпечення гроші, що знаходяться на депозиті іншої країни. Гроші стають законними, а наявність відсотків знижує ставку податку. Трансконтинентальні фінансові операції по поверненню фондів здійснюються шляхом електронного переказу, що є швидким, надійним та безпечним і викликає багато ускладнень з приводу організації контролю за трансакціями з боку правоохоронних органів;

б) *маскування від прибутків* – гроші, які з’являються в результаті злочинної діяльності є нібито результатом вдало проведеної фінансової операції. Це може бути повернення “відмитих” коштів через акції компаній, нерухомість, отриману валюту в успішній закордонній фінансовій операції або купівля-продаж товарів та майна (“коралова” компанія використовує гроші з рахунку в банку для придбання товарів чи майна, починає законну комерційну діяльність а потім продає свій бізнес іншій “кораловій” компанії, що таємно контролюється однією і тією ж особою. Прибуток акумулюється цією компанією і вкладається на рахунок у банку). Підприємець сплачує належні податки на фінансову операцію і повертає свій прибуток.

2. *Створення власних фіктивних підприємств, використання підставних осіб та фіктивних фірм які декларують “брудні” кошти в якості прибутку, виставляють фіктивні рахунки, як підстава для перерахунку грошей; (50)*

Так звані “підпільні” концерни, в які входять підприємства однієї галузі, які мають вертикальні та горизонтальні зв’язки. Одна з схем по якій працюють “підпільні” концерни - “брудні” кошти залучають в обіг через різних підприємців в якості виручки від здійснення торгівельних операцій. На ці кошти в мережі оптової торгівлі здійснюється закупівля продуктів харчування з обмеженим терміном вживання, які в подальшому списуються як такі що прийшли у

непридатність.

В Україні, як і в Росії, введення “брудних” коштів в легальний обіг значно полегшується завдяки нелегальному готівковому обігу між легальними підприємствами. Організованими злочинними угрупованнями спеціально створюються фіктивні фірми, які займаються продажем легальним підприємствам “брудної” готівки за безготівковий розрахунок. В якості власників та керівників таких фірм використовують наркоманів, пияків, психічно хворих, осіб, які не мають коштів для існування. Поширена також практика реєстрації таких фірм по фальшивим або втраченим документам. Операції по перетворенню безготівкової маси в готівку здійснюються за допомогою спеціально створених структур – конвертаційних центрів.

Конвертаційний центр – організоване злочинне формування з чітким розмежуванням функцій, яке складається з керівника, диспетчера-координатора, низових ланок (легальних та фіктивних фірм) та мережі клієнтів. Організаторами конвертаційних центрів виступають, як правило, досвідчені фахівці саме у сфері економічних та фінансових відносин, які мають корумповані зв’язки з посадовими особами відповідних банківських установ, місцевих органів влади та управління, а також з керівниками ОЗГ. Тому фіктивне підприємництво, пов’язане з незаконною конвертацією грошових коштів, носить яскраво виражений організований характер, що підтверджується наявністю таких ознак : створенням злочинної групи на постійній основі, ретельною підготовкою та плануванням злочинів з розподілом ролей, наявністю сталих корумпованих зв’язків, додержанням вимог конспірації.

Наведемо найбільш розповсюджену структуру конвертаційного центру, до якої входять : Центр роботи з клієнтами; Центр реєстрації фіктивних фірм; Центр керівництва фіктивними фірмами.

Центр роботи з клієнтами займається прийомом замовлень на проведення незаконних фінансових операцій, а саме: готує пакет документів, які є прикриттям для клієнтів (договори, рахунки-фактури, накладні, податкові накладні тощо), які необхідні для надання вигляду законності проведеної операції, видає або приймає готівку. В центрі працюють виконавці : диспетчер, касир, оформлювач документів для клієнтів. Центр реєстрації фіктивних фірм займається створенням комерційних структур за фіктивними документами. Центр керівництва фіктивними фірмами з рахунків фіктивних фірм перераховує на кодований рахунок в банку-нерезиденті (за кордоном України), здійснює управління платежами, що проводяться з кодових рахунків, готує виписку щодо руху безготівкових коштів на рахунках фіктивних фірм, через кур’єра ці виписки передаються у центр роботи з клієнтами. Конвертаційні центри працюють в двох напрямках : внутрішній та зовнішній транзит.

Внутрішній транзит : тобто операції по переведенню безготівкових коштів у готівкові (гривні та валюту) без залучення рахунків в іноземних банках. Для цього конвертаційні центри мають постійно існуючу розгалужену мережу фіктивних фірм, а також власні банки (або відповідні зв’язки з посадовими особами банківських установ, що дозволяє тісно співпрацювати з ними), декілька офшорних фірм за кордоном (для розміщення безготівкової іноземної валюти поза межами України), валютні рахунки на фізичних осіб в банках України (для подальшого переведення у готівку вільно конвертовану валюту), широке коло постійних клієнтів, яке забезпечується наявністю дилерської мережі в різних регіонах. Для таких фірм саме незаконна конвертація є основним засобом отримання прибутку. *Схема внутрішнього транзиту наступна* : клієнт – резидент України має можливість придбати не облікований товар (викрадена продукція, контрабандний товар тощо). Власник цього товару бажає отримати за нього оплату готівкою. З метою легалізації не облікованого товару та подальшими торговими операціями з ним клієнту необхідні документи прикриття, які б дозволили легалізувати чи показати законність надходження товару. Клієнт зв’язується по телефону з диспетчером центру роботи з клієнтами, від якого отримує інформацію про реквізити фіктивної фірми, на рахунок якої необхідно перерахувати безготівкові кошти. Він домовляється з диспетчером про комісійні відсотки за проведення трансферу та терміни виконання замовлення. Клієнт перераховує кошти з свого банківського рахунку на рахунок фіктивної фірми, повідомляє про здійснену операцію диспетчера, а також вказує суму перерахованих коштів, номер платіжного доручення, дату платежу, готові документи

прикриття під відправлені кошти. Диспетчер конвертаційного центру повідомляє центру повідомляє операціоніста центру управління фіктивними фірмами про намір клієнта здійснити перерахування коштів на рахунок фіктивної фірми, а після перерахування повідомляє йому номер платіжного доручення, дату перерахунку та суму. Операціоніст через систему “банк-клієнт” перевіряє факт надходження грошових коштів клієнта на рахунок фіктивної фірми, готує документи для легального зняття необхідної суми з поточного рахунку фіктивної фірми за допомогою чекової книжки. Документи передає кур’єру. Кур’єр через банк, де відкрито рахунок фіктивної фірми, отримує в касі готівку. Гроші доставляються в центр роботи з клієнтами. Диспетчер зв’язується з клієнтом і призначає час прийому. Клієнт приходить в центр роботи з клієнтами де отримує готівкові кошти у касира. Потім клієнт направляється до оформлювача документів, який підроблює на поданих клієнтом документах підписи директора фіктивної фірми та ставить відбиток печатки (тобто клієнт отримує документи прикриття). Термін існування фіктивної фірми 10-30 діб, обіг проведених операцій складає 10-15 млн. грн. Після чого рахунок фіктивної фірми закривається під будь яким приводом. Процедура закриття фіктивної фірми в офіційному порядку не проводиться.

Зовнішній транзит : тобто операції по переведенню безготівкових коштів у готівкові із залученням рахунків іноземних банків. З метою проведення цих операцій конвертаційні центри використовують досить незначну кількість фіктивних фірм для обслуговування саме власних потреб. Водночас для відмивання грошових коштів використовуються вже конвертаційні фірми з “повним циклом” (про які вже йшлося). Такі фірми мають порівняно невеликий обіг грошових коштів на своїх рахунках, основною метою їх діяльності є ухилення від сплати податків, у разі контрабандного ввезення товарів – митних платежів (або, навпаки, повернення коштів за рахунок державного бюджету при проведенні фіктивного експорту). Клієнт займається зовнішньоекономічною діяльністю – ввозить в Україну товар, має корупційні зв’язки в митних органах (завдяки яким може закупити обсяг товарів у декілька разів більший, ніж оплачений офіційним шляхом і завезти його з-за кордону через спеціальні “вікна” на митниці). Клієнт офіційно перераховує зі свого валютного рахунку на рахунок зарубіжного партнера суму, яка відповідає вартості товару, офіційно проведеного по митних документах, з якої сплачує всі офіційні платежі та збори. Для обґрунтування платежів банкам надаються фіктивні угоди про придбання товарів, оплату виконаних робіт чи надання послуг. Кошти під приводом взаєморозрахунків за аналогічними фіктивними угодами із зарубіжними комерційними структурами, як правило, також не існуючими, перераховуються на кореспондентські рахунки іноземних банків і розміщуються на валютних рахунках фізичних і юридичних осіб або конвертуються. Після здійснення ряду великомасштабних трансакцій протягом певного періоду до надання звітів податковим органам такі структури свою діяльність згортають. Надалі для проведення незаконних фінансових операцій використовуються нові фіктивні підприємства.

Третій етап – інтеграція (об’єднання частин у ціле). Мета - надання грошам вигляду законного походження і вони можуть інвестуватись в легальну економіку. Основні способи:

1. *Угоди з заниженням ціни*. В якості прикладу можна привести операції з нерухомістю. Купується будинок по заниженій вартості. Різниця з реальною ціною виплачується “чорною” готівкою. Після цього “проводяться ремонтні роботи” і будинок продається по більш високій ціні. В результаті утворюється легальний прибуток;

2. *Угоди з завищенням ціни та відправлення фірмі-покупцю фіктивних рахунків-фактур на оплату без фактичної реалізації товарів та послуг*. В документах фінансово-господарської діяльності проводяться угоди на купівлю-продаж товарів, що фактично не були реалізовані. Отримані як плату суми часто містять в собі витрати на страхування, перевезення, консалтингові послуги тощо. Такі угоди мають місце в біржовому оберті, в операціях з витворами мистецтва, на аукціонах. Речі, вартість яких можливо визначити лиш умовно, оціночно, продаються по завищеній ціні. В результаті утворюється високий реальний прибуток;

3. *Трансферпрайсінг*. Розповсюджений в експортно-імпортних операціях. Укладаються дві угоди : реальна і фіктивна (з завищеною сумою умов угоди). По фіктивній угоді гроші перераховуються фірмі-посереднику, як правило зареєстрованій в офшорній зоні. Різниця між

реальною та фіктивною ціною залишається на рахунку фірми в якості прибутку.

4. *Структурування*. Угода штучно розбивається на декілька маленьких одиничних операцій з невеликими сумами.

5. *Легалізація через казино та лотереї*.

До основних ознак злочинів, пов'язаних з легалізацією доходів, отриманих в наслідок злочинної діяльності можна віднести:

- це особлива форма незаконної діяльності у кредитно-фінансовій сфері економіки;
- зміст цієї діяльності полягає у приховуванні доходів, маскуванні незаконного джерела походження доходів;
- метою такої діяльності є надання правомірного вигляду злочинним доходам
- залучення коштів, отриманих незаконним шляхом, в легальну економіку здійснюється переважно через банківську систему
- “відмивання” коштів тісно пов'язано з порушеннями правил бухгалтерського обліку та зберігання облікових документів

спеціальний предмет злочину – гроші та цінні папери, рухоме та нерухоме майно, майнові права та інші об'єкти права власності, здобуті злочинним шляхом.

2. Стандарти правового забезпечення запобігання та протидії відмиванню коштів.

За радянських часів однією з найважливіших задач, яка стояла перед правоохоронними органами була задача по відшкодуванню збитків, заподіяних злочинами, а одним з найбільш дієвих шляхів досягнення цієї мети – жорсткий контроль за витратами громадян. Тобто, особа, шляхом вчинення злочинів та різного роду правопорушень, старанно маскуючись, могла заробити гроші але витратити їх, привертаючи увагу правоохоронних органів – не мала змоги. Така організація роботи переслідувала мету не тільки виявлення осіб, що живуть не на “трудові доходи”, але й була потужним стримуючим профілактичним чинником в руках держави – який сенс вчинювати злочин, якщо не має можливості скористатись його результатами.

За часів перебудови, а також в перші роки існування молодой незалежної держави в Україні проходив процес розподілу інтересів та сфер впливу, накопичення первинного капіталу, і тому на фоні цих явищ активна діяльність правоохоронних органів щодо відслідковування та виявлення джерел накопичення та подальшого використання коштів була не вигідна деяким посадовим особам органів влади та управління і тому дане завдання в повному обсязі не виконувалось.

В зв'язку з тим, що процес легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом реалізується переважно шляхом використання міжнародних злочинних зв'язків, світова практика пішла по шляху створення міжнародних спеціальних організацій, які здійснюють координацію роботи по виявленню, недопущенню та припиненню фактів “відмивання брудних” коштів. До міжнародних спеціальних органів, які займаються боротьбою з відмиванням коштів відносяться :

1. “Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей” (ФАТФ) – здійснює координацію роботи по боротьбі з відмиванням коштів, з метою розкривати намагання “відмивання” злочинних коштів. До основних завдань входить також перевірка підготовленості національних служб, які відслідковують легалізацію незаконно отриманих коштів. В першу чергу це відноситься до поліції, банківської системи та службам по боротьбі з економічною злочинністю.

У 1990 році ця організація прийняла 40 рекомендацій, які на сьогодні вважаються взірцем механізму по недопущенню відмивання коштів. Вони визначають ідентифікацію діючих суб'єктів банківських операцій, ведення обліку, який дозволяє державним органам відновлювати операції, а також правовий захист при повідомленнях про підозрілі операції.

2. “Група міжнародних фінансових дій” (ГАФІ) – створена в 1989 році за ініціативою Президента Франції Ф. Мітерана. Мета діяльності – оцінка результатів співтовариства по припиненню використання банків та фінансових інститутів для відмивання коштів та його подальшого удосконалення. В рамках нарад ГАФІ, відпрацьовуються конкретні рекомендації щодо розвитку та удосконалення національного і кримінального законодавства, пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва в галузі боротьби з легалізацією коштів.

3. “Міжнародна організація кримінальної поліції” – Інтерпол здійснює координацію

діяльності правоохоронних органів країн-учасниць в попередженні та розслідуванні легалізації коштів, розробляє та приймає рекомендації.

У нашому цивільному законодавстві є норми, що ускладнюють легальний оборот незаконно отриманих прибутків. Відповідно до ст.ст. 48, 49, 50 Цивільного кодексу України, угоди, що суперечать вимогам закону, укладені з метою, суперечною інтересам держави і суспільства, або угоди юридичної особи, що суперечать її цілям, є недійсними.

Спочатку за законодавством України відмивання грошових коштів, отриманих злочинним шляхом не кваліфікувалось як самостійний склад злочину, тому і правова відповідальність за такі дії була відсутня, що сприяло поглибленню криміногенних процесів в наслідок чого в Україні утворились умови для легалізації кримінальних капіталів (у т.ч. закордонних), а досвіду боротьби з цим явищем в нашій країні не було. У багатьох випадках відмивання “брудних” коштів переслідувалось у сукупності з протиправними діями, результатом яких стало отримання незаконних прибутків, особливо в економічній та фінансовій сферах. Кримінальне законодавство визнавало “брудними” тільки ті кошти, що були отримані від торгівлі наркотиками, прекурсорами та психотропними речовинами. Гроші, що отримувались наприклад в наслідок торгівлі людьми, отриманих хабарів і т.і. “брудними” не вважались.

Україна, врахувавши позитивний, передовий досвід, розробила та впровадила ряд законів та підзаконних нормативно-правових актів в сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Національне законодавство в Україні щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом на сьогодні представлено Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28 листопада 2002 року, Указами Президента України “Про заходи щодо легалізації доходів фізичних осіб, з яких не сплачено податки” від 31 березня 2000 року № 552/2000, “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 10 грудня 2001 року № 1199/2001, Постановами Кабінету Міністрів України “Про Сорек рекомендацій групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)” від 28 серпня 2001 року № 1124, “Про затвердження програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом на 2003 рік” від 29 січня 2003 року № 140, Наказом Державного департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України “Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб’єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванню тероризму” від 24 квітня 2003 року № 40 та інші, а до нового Кримінального кодексу України, який вступив у дію з 1 вересня 2001 року включено такі кримінально-правові норми як придбання, отримання чи збут майна, одержаного злочинним шляхом (ст. 198), легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст.209), умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст.209-1, 306)

Згідно з Законом України “Про запобігання та протидію (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” до легалізації відносяться дії, спрямовані на приховування чи маскувані незаконного походження коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майна, джерела їх походження, місце знаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів або іншого майна, за умови усвідомлення особою, що вони були доходами.

Предметом злочину є грошові кошти та інше майно, які обов’язково здобуті (безпосередньо чи опосередковано) в результаті вчинення попереднього (предикадного) злочину, що їх здобуття відбулось заздалегідь і було поєднано з порушенням норм тільки кримінального законодавства, тобто обов’язковою ознакою предмету злочину є вказівка законодавця на його злочинне походження.

Об’єктивна сторона злочину містить три альтернативні форми діяння:

1. Вчинення фінансової операції чи укладення угоди з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів. Фінансова операція - це будь-яка операція, пов’язана із здійсненням або забезпеченням здійснення платежу за допомогою суб’єкта первинного

фінансового моніторингу, зокрема: внесення або зняття депозиту (внеску, вкладу); переказ грошей з рахунку на рахунок; обмін валюти; надання послуг з випуску, купівлі або продажу цінних паперів та інших видів фінансових активів; надання або отримання позики або кредиту; страхування (перестрахування); надання фінансових гарантій та зобов'язань; довірче управління портфелем цінних паперів; фінансовий лізинг; здійснення випуску, обігу, погашення (розповсюдження) державної та іншої грошової лотереї; надання послуг з випуску, купівлі, продажу і обслуговування чеків, векселів, платіжних карток, грошових поштових переводів та інших платіжних інструментів; відкриття рахунку.

2. 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, місце знаходження, переміщення;

3. Набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів.

3. Фінансовий моніторинг – центральна ланка в системі запобігання відмиванню коштів в Україні.

Розвиток ринкової економіки в Україні викликав необхідність створення дієвої системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

В Україні на підставі Закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”. запроваджено систему фінансового моніторингу, яка складається з двох рівнів - державного та первинного. Суб'єктами державного фінансового моніторингу, згідно з законом є центральні органи виконавчої влади, Національний банк України та Державний департамент фінансового моніторингу Міністерства фінансів України (далі –Держмоніторинг). Вказаним законом на Держмоніторинг покладені наступні завдання спрямовані на протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом :

- збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу; (обов'язковий фінансовий моніторинг - це сукупність заходів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу з аналізу інформації щодо фінансових операцій, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України);

- створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму;

- налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

- забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму.

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; інститути спільного інвестування; гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї; підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фодами чи не державними пенсійними фондами; підприємства і об'єднання зв'язку, інші не кредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу на підставі та на виконання цього Закону зобов'язаний:

- проводити ідентифікацію особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу забезпечувати виявлення і реєстрацію фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;

- надавати Держмоніторингу інформацію про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з моменту її реєстрації;

сприяти працівникам Держмоніторингу у проведенні аналізу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу;

надавати відповідно до законодавства додаткову інформацію на запит Держмоніторингу, пов'язану з фінансовими операціями, що стали об'єктом фінансового моніторингу, в тому числі таку, що становить банківську та комерційну таємницю, не пізніше, ніж протягом трьох робочих днів з моменту отримання запиту;

сприяти суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;

зберігати документи, які стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, та всю документацію про здійснення фінансової операції протягом п'яти років після проведення такої фінансової операції.

Крім вищезазначених органів в державі функціонує ряд органів державної виконавчої влади, які в межах своїх прав та обов'язків виконують функції по протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а саме :

1. *Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦП та ФР)*. Первинна функція Комісії полягає в ліцензуванні та регулюванні ринку цінних паперів в Україні з метою захисту прав та законних інтересів інвесторів. Вона має центральні та регіональні представництва. ДКЦП та ФР виконує такі основні функції, як видача ліцензій, ринкового регулювання, аналітична та дослідницька діяльність на ринку цінних паперів, підтримка міжвідомчих відносин. Окрім регулюючої функції, Комісія має повноваження розслідувати випадки зловживань на фондовому ринку.

2. *Міністерство юстиції України*. Комітет з питань юридичної реформи і законотворення цього міністерства відповідає за розробку законодавства і створення плану дій по боротьбі з відмивання грошей.

3. *Державна податкова адміністрація*, яка згідно Закону України “Про державну податкову службу в Україні” має функції, якими визначено, що її органи координують свою діяльність з іншими державними органами виконавчої влади України та зарубіжжя.

4. *Органи Державного Митного комітету України*,

5. *Генеральна прокуратура*

6. *Служба безпеки України*

7. *Органи внутрішніх справ України*

З метою організації ефективної діяльності правоохоронних органів в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом взаємодії між ОВС та відповідними державними органами здійснюється таким чином:

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу (надалі СПФМ) зобов'язані переконатись в особистості та адресі своїх клієнтів до відкриття рахунку або видачі ощадної книжки, прийняття у своє ведення цінних паперів, цінностей, виділення сейфу або встановлення будь-яких інших ділових стосунків. Перевірка особистості фізичної особи здійснюється на підставі пред'явлення офіційних документів, термін використання яких не скінчився і які забезпечені фотографією (оригінали або належним чином завірені копії паспорта (або іншого документа, що засвідчує особу), ідентифікаційний номер згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів). Перевірка адреси фізичної особи здійснюється на підставі пред'явлення офіційних документів, які видані державними установами не пізніше ніж за три місяця до перевірки. Встановлення особистості юридичних осіб здійснюється на основі пред'явлених статутних та офіційних документів, які видані не пізніше ніж за три місяці до перевірки і які засвідчують існування цих юридичних осіб (перевіряється юридична адреса, документи про підтвердження державної реєстрації, включаючи установчі документи, інформацію щодо посадових осіб та їх повноваження, ідентифікаційний код згідно з Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України, реквізити банку, в якому відкрито рахунок та номер банківського рахунку). Посадові особи, співробітники і представники, яким доручено відкривати або вести розрахункові рахунки, повинні надавати, крім передбачених документів, документи, які свідчать про делегування доручених їм повноважень (доручення, довіреність). СПФМ повинні

ідентифікувати своїх власних клієнтів, навіть якщо їх представляють юристи, з тим, щоб визначити та запобігти проведенню підозрілих фінансових операцій, а також бути спроможними швидко відреагувати на вимогу компетентних органів щодо направлення інформації або накладання арешту. Відповідно така ж процедура повинна проводитись у разі, коли юрист діє як посередник у наданні фінансових послуг. Якщо стає зрозумілим, що клієнт діє не від свого особистого імені, то фінансова установа наводить про нього довідки за допомогою будь-яких розумних заходів про особистість особи, що фактично віддала розпорядження про проведення фінансової операції.

СПФМ в порядку своєї звичайної професійної діяльності, які займаються фінансовими операціями, зобов'язані: а) направляти, до початку здійснення операції, заяву про свою професійну діяльність до Держмоніторингу; б) переконатись в особистості клієнта, вимагаючи пред'явлення паспорта до здійснення будь-якої операції на суму, яка перевищує межі, встановлені законом; в) реєструвати подібні операції у хронологічному порядку із зазначенням повних даних (прізвищ, імен, адрес) клієнтів у реєстраційній книзі, з наданням відповідного номеру та зберігати книги протягом щонайменш п'яти років після дати реєстрації останньої операції.

Надалі СПФМ повинні (на основі Закону) здійснювати постійний фінансовий моніторинг своїх клієнтів, який безпосередньо полягає у наступних діях :

1) кредитно-фінансові установи і будь-які інші особи, що при виконанні своїх професійних зобов'язань здійснюють операції, пов'язані з переміщенням фінансових потоків, або надають консультації в цій галузі, зобов'язані подавати заяви до Держмоніторингу щодо коштів, відносно яких є підозри, що вони отримані в результаті вчинення злочинів, а також про операції, пов'язані з такими коштами;

2) СПФМ повинні негайно направляти заяви щодо таких коштів до Держмоніторингу, який підтверджує їх отримання. В заявах зазначаються установчі дані та адреса заявника або особи, яка видала розпорядження про операцію, характер і назва рахунку, характер і вид операції, а також термін, протягом якого вона повинна бути здійсненна, або причина, через яку її здійснення не може бути відкладене.

Підтвердження отримання заяви Держмоніторингом надається СПФМ протягом відстрочки, яка передбачена для здійснення операції. До нього може додаватись «заборона», згідно з якою здійснення операції повинно бути відкладене на термін, який не може перевищувати 24 години. Якщо підтвердження отримання заяви не супроводжується «забороною», або якщо минув термін дії «заборони» і заявнику не повідомляється про рішення блокувати кошти, він може здійснити операцію. Якщо протягом встановленого терміну (затримки здійснення операції) джерело відповідних коштів встановити неможливо, голова Держмоніторингу може віддати розпорядження про блокування коштів, рахунків чи цінних паперів, про яке йдеться мова в заяві. Позитивне рішення, прийняте Держмоніторингом, підлягає негайному виконанню.

У випадку, коли фінансові установи мають серйозні підозри щодо законності операцій свого клієнта, але вони не зобов'язані повідомляти про них компетентні органи, вони можуть відмовити у проведенні операції цьому клієнту, розірвати відносини і закрити його рахунок. Фінансовим установам, їх керівникам та працівникам заборонено попереджати своїх клієнтів про подання інформації щодо них компетентним органам. Фінансові установи повинні зберігати, протягом п'яти років всі необхідні записи щодо грошових операцій, як внутрішніх так і міжнародних, щоб у разі потреби швидко надавати інформацію відносно таких операцій компетентним органам на їх прохання. Такі записи можуть бути достатніми для відновлення окремих грошових операцій (включаючи суми та типи валют, якщо гроші переведені в них) з тим, щоб при необхідності використати їх в якості доказів в кримінальному судочинстві;

3) заяви про будь який переказ за кордон або з-за кордону грошових коштів, цінних паперів чи цінностей на суму, яка перевищує межу, встановлену Законом, повинна надаватись Держмоніторингу обов'язково. У заяві вказується характер та сума переказу, а також установчі дані та адреси відправника та одержувача.

Кредитно-фінансова установа зобов'язана надавати заяви про проведення операції навіть у тих випадках, коли відкласти їх здійснення неможливо, або коли вже після операції з'ясовується, що вона пов'язана з коштами, які одержані злочинним шляхом. Якщо фінансова установа приймає

рішення провести цю операцію, вона складає письмовий звіт, в який включається вся корисна інформація про вищенаведені моменти, а також про особу, яка віддала розпорядження про проведення операції. Звіт направляється у центральний орган Держмоніторингу співробітнику, який несе відповідальність за застосування заходів, спрямованих на попередження легалізації коштів.

Інформація, яка зібрана Держмоніторингом, не може використовуватись інакше як з метою переслідування за правопорушення (злочини). Відомості і документи можуть надаватися компетентним правоохоронним органам, співробітникам митниці та співробітникам центрального органу Держмоніторингу.

Держмоніторинг аналізує отримані заяви на основі відомостей, які він має (зокрема, накопичує шляхом отримання інформації від подібних установ та адміністративних органів) з метою встановлення джерела грошових сум, або характеру операцій (які є предметом заяви). Якщо у фінансових операціях осіб (фізичних або юридичних) Держмоніторингом вбачаються дії, що формально підпадають під дію Закону, то негайно інформуються правоохоронні органи, які в межах своєї компетенції розглядають питання щодо порушення кримінальної справи та здійснення комплексу оперативно-розшукових заходів та слідчих дій з метою отримання доказової інформації в інтересах кримінального судочинства.

Необхідну інформацію правоохоронні органи отримують, як від Держмоніторингу, так і від СПФМ. СПФМ також зобов'язані надавати будь-яку інформацію, яка може підтвердити або зняти підозри компетентним правоохоронним органам у провадженні яких знаходяться отримані матеріали. СПФМ забороняється посилається на банківську таємницю як на перешкоду проти застосування оперативно-розшукових заходів правоохоронними органами, або як на основу для відмови від надання свідчень у зв'язку із фактами, які можуть бути доказами при розгляді порушень чинного законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Питання для самоконтролю

1. В чому полягають особливості способів вчинення корупційних злочинів?
2. В чому проявляється перевищення влади ?
3. Що таке службове підроблення і хабарництво?
4. Що розуміють під легалізацією (відмиванням) доходів від злочинної діяльності? В яких формах проявляється об'єктивна сторона цього злочину?
5. З яких етапів складається процес легалізації доходів ?
6. Які міжнародні спеціальні органи займаються боротьбою з відмиванням коштів?
7. Які органи є суб'єктами державного фінансового моніторингу в Україні?
8. Назвіть суб'єкти первинного фінансового моніторингу?
9. В чому полягає постійний фінансовий моніторинг клієнтів?

МОДУЛЬ 4. ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ.

Тема 1. Психологічні особливості спілкування керівників, на яких покладено функції щодо запобігання та протидії боротьби з корупцією.

1. Поняття спілкування, його види та функції
2. Способи спілкування та їх використання в процесі виявлення осіб, причетних до корупційних діянь

1. Поняття спілкування, його види та функції

Спілкування – це процес встановлення та розвитку контактів між людьми, що зумовлено їх потребами до спільної діяльності. Це специфічна форма взаємодії людини з іншими людьми як членами суспільства; у спілкуванні реалізуються соціальні стосунки людей.

Спілкування включає в себе: обмін інформацією між суб'єктами діяльності, співробітниками в групах і організаціях, а також між групами; опрацювання спільної стратегії діяльності, в яку

включені суб'єкти спілкування; сприйняття та розуміння людьми один одного в процесі рішення спільних завдань.

Виділяють наступні види спілкування:

1) «Контакт масок» — вид спілкування, під час якого відсутнє прагнення зрозуміти і врахувати особистість співрозмовника. Використовуються звичні маски (ввічливість, суворість, байдужість, скромність, співчуття тощо) — набір виразів обличчя, жестів, стандартних фраз, які дозволяють приховати дійсні емоції, ставлення до співрозмовника. В деяких ситуаціях застосування „контакту масок” навіть необхідне для того, щоб «відгородитися» від співрозмовника.

2) Примітивне — вид спілкування, під час якого оцінюють іншу людину як корисну для використання або таку, яка не викликає будь-якої зацікавленості чи заважає певній діяльності: якщо корисна, то активно вступають в контакт, якщо не цікава або заважає — відштовхують, деколи використовуючи для цього агресивні грубі репліки. Якщо отримують від співрозмовника бажане, то втрачають подальший інтерес до нього і не приховують цього.

3) Формально-ролеве — вид спілкування, під час якого коли зміст і засоби спілкування регламентовані. Замість вивчення та врахування в процесі розмови особистості співрозмовника обмежуються розумінням його соціальної ролі.

4) Ділове — вид спілкування, під час якого намагаються врахувати психологічні особливості, вік, стать співрозмовника, але при цьому пам'ятають, що інтереси справи більш значущі, ніж існуючі розбіжності між комунікантами.

Кодекс ділового спілкування передбачає використання наступних принципів:

1) принцип кооперативності — внесок співрозмовника має бути таким, якого вимагає спрямованість розмови, яка прийнята спільно;

2) принцип достатності інформації — необхідно говорити не більше і не менше, ніж потрібно в даний момент;

3) принцип якості інформації — необхідно говорити правду;

4) принцип доцільності — під час розмови не доцільно відхилятися від теми, потрібно вміти знайти рішення;

5) принцип ясності і переконливості (відносно виказування думок);

6) принцип вміння слухати і розуміння потрібної думки;

7) принцип вміння враховувати індивідуальні особливості співрозмовника на користь інтересам справи.

Якщо один із співрозмовників орієнтується на принцип ввічливості, а інший — на принцип кооперативності, вони можуть потрапити в безглузду, неефективну ситуацію спілкування. Отже, правила ділового спілкування мають бути узгоджені і дотримуватися обома учасниками.

Особливості ділового спілкування полягають в тому, що: 1) підлеглий, колега чи начальник під час ділового спілкування завжди виступає як особа, яка має важливе значення для співрозмовника; 2) працівників, які спілкуються, відрізняє хороше взаєморозуміння професійних питань; 3) основне завдання ділового спілкування — продуктивне співробітництво.

5) Духовне — вид спілкування, яке, як правило, відбувається між рідними, близькими друзями, давніми колегами у довірливо-неформальних умовах, за яких можна торкнутися будь-якої теми чи задовільнитися лише невербальним рівнем (міміка, пантоміміка, відстань тощо). Адже ці люди зрозуміють вас навіть по виразу обличчя, жестах, інтонації голосу. Таке спілкування можливе тоді, коли кожен учасник знає співрозмовника, його особливості, інтереси, переконання, відношення до тих або інших проблем, може передбачати його реакції.

6) Маніпулятивне — вид спілкування, під час якого відбувається спрямування на отримання вигоди від співрозмовника. Залежно від особливостей комунікантів для цього використовуються різні прийоми (лестощі, залякування, «пускання пилу в очі», омана, удавана доброзичливість).

7) Світське — вид спілкування, під час якого співрозмовники, за звичай, говорять не те, що думають, а те, що належить говорити в колі певної соціальної групи. Це спілкування закритого типу, тому що точки зору людей на те або інше питання не мають ніякого значення і не визначають характеру комунікації.

Управлінське спілкування – вид спілкування, під час якого відбувається така взаємодія керівника з підлеглими, в процесі якої він передає їм та отримує від них інформацію, коригує їх дії, оцінює роботу та професійно значущі й особисті якості. Це складний вид спілкування, який увібрав в себе складові характеристики майже всіх видів спілкування, і в першу чергу ділового спілкування. В деяких джерелах ми можемо зустріти визначення управлінського спілкування як спілкування керівника.

В управлінському спілкуванні виділяють три взаємопов'язані функції: комунікативну, інтерактивну, перцептивну.

Комунікація – це обмін інформацією. Якщо не досягнуто взаєморозуміння, зворотнього зв'язку то комунікація не відбулася. Причинами поганої комунікації є :

стереотипи – спрощені думки відносно окремих осіб чи ситуацій (без об'єктивного аналізу особи чи ситуації);

упереджене ставлення – відсунення всього, що вступає в протиріччя з власними поглядами;

погані стосунки між людьми;

відсутність уваги, інтересу до інформації;

зневаження фактів;

помилки у побудові висловлювань: неправильний вибір слів, нелогічність;

не вірний вибір стратегії і тактики спілкування.

Інтерактивна (регулятивна) функція полягає в організації взаємодії між людьми, наприклад, необхідності погоджувати дії, розподіляти функції або впливати на настрій, поведінку, переконання співрозмовника.

Перцептивна (взаєморозуміння) функція спілкування включає процес сприйняття партнерами по спілкуванню одним одного і встановлення на цій основі взаєморозуміння (перцепція – чуттєве сприйняття об'єктивної дійсності).

2. Способи спілкування та їх використання в процесі виявлення осіб, причетних до корупційних діянь

Способи спілкування:

вербальний (вербальна комунікація) – передача інформації мовленевими засобами (Вольтер „Мова має велике значення ще й тому, що з її допомогою ми можемо приховувати свої думки”);

невербальний (невербальна комунікація) – передача інформації оптико-кінетичними засобами (жестами, мімікою, позами, рухами тіла, ходом), паралінгвістичними (вокалізацією, тобто якостями голосу, його діапазоном, тональністю) та екстралінгвістичними (темпом, паузами, різними вкрапленнями в мову (плачем, сміхом, кашлем тощо)) засобами, проксемічними засобами (системою організації простору і часу спілкування).

Кінесика – наука, яка вивчає відображення поведінки людини в її зовнішніх проявах (мову поз, жестів, міміки, рухів тіла, ходи).

Важливу інформацію про внутрішній настрій людини дає його поза. Оскільки під час зміні емоційного стану люди краще контролюють своє обличчя, аніж тіло, нерідко зовсім не міміка, а поза здатна розповісти про справжні переживання індивіда.

Існують такі можливі зв'язки пози та психічного стану людини :

руки закладені за спину, голова високо піднята, підборіддя висунуте – почуття впевненості в собі та зверхності над іншими;

корпус подається вперед, „руки в боки” – упевненість у власних силах, готовність до активних дій, агресивність, прагнення відстоювати свою позицію до кінця;

схрещені кінцівки – скептична захисна установка;

нахил голови вбік – збудження інтересу;

нахил голови вниз – негативне ставлення;

нахил голови назад – означає агресивність;

сидіння на кінцівках стільця – готовність підскочити в будь-який момент, щоби: піти, діяти в ситуації, що склалася, зняти накопичене збудження;

схрещення, сидючи, гомілок – страх або схвилюваність, спроба самоконтролю, негативний

захисний стан;

- ноги повернуті до виходу, сидячи або стоячи – явне бажання припинити розмову та піти;
- постійна зміна поз, ковзання на стільці, метушливість - внутрішній неспокій, напруженість;
- вставання – сигнал про те, що певне рішення прийнято, щось вразило чи шокувало;

зчеплення пальців рук – бажання приховати негативне ставлення (чим вище розташовані при цьому руки, тим сильніший негатив);

кисті рук з'єднані кінчиками пальців, але долоні не доторкаються одна одної – знак зверхності й упевненості в собі та у власних словах;

руки спираються ліктями на стіл, а кисті розташовані перед ротом – приховування своїх справжніх намірів, намагання маніпулювати співрозмовником;

- охоплення келеха двома руками – замаскована нервозність;

- випускання диму при палінні вгору – позитивний настрій, упевненість в собі;

- випускання диму при палінні вниз – негативний настрій, прихованість думок, підозрілість.

Найвиразнішим і найуживанішим засобом невербаліки є жест. Саме класифікації і характеристиці жестів присвячено чи не найбільше праць з проблеми цього виду комунікації.

Виокремлюються жести, якими користуються разом із мовою, й такі, що називаються самостимулюючими. Їхнє чергування робить спілкування цікавішим та емоційнішим.

Щоб визначити, чи відвертий і чесний у розмові співбесідник, варто подивитися на його долоні. Коли людині нічого приховувати, долоні найчастіше відкриті (повністю чи частково). Для досягнення успіху при спілкуванні важливо, щоб долоні були відкритими. Це стимулюватиме інших довіряти вам і бути щирим.

Зовні однакові жести в різних людей можуть означати несхожі психічні стани, однак спостерігається й однорідність :

- надмірне, дещо хаотичне жестикулювання – неспокій, невпевненість;

- стискання кулаків – внутрішнє збудження, агресивність (чим сильніші стискаються пальці, тим сильніші емоції);

- руки схрещено на грудях — знак захисту, бар'єру, спроба сховатися від інших, відгородитися від них;

- прикриття рукою рота при розмові – нещирість, передання конфіденційного повідомлення;

- торкання носа чи легке почісування його – невпевненість у повідомленні, неправда, пошук нового контраргументу в дискусії;

- потирання пальцем повік – нещирість, однак інколи може свідчити про підозру стосовно неправдивості співрозмовника;

- потирання та почісування різних частин голови (лоба, щік, потилиці, вуха) – стурбованість, ніяковість, невпевненість;

- поглажування підборіддя – момент прийняття рішення;

- метушливість рук перебирання чого-небудь, скручування та розкручування авторучки) – настороженість, нервозність, зніяковілість;

Під дією почуттів, які переживає людина, відбуваються скоординовані скорочення та розслаблення м'язів обличчя, що визначають вираз обличчя та відображають актуальні емоції. Станом м'язів обличчя можна навчитись керувати, а тому відображення емоцій на обличчі нерідко намагаються маскувати та імітувати. Особливо емоційно вирізняються губи людини, рухи яких читати порівняно легко. Так, посилене рухливість рота чи закушування губ свідчать про стурбованість, скривлений в один бік рот – скепсис або насмішку.

За стандартними тлумаченнями, дружність або потреба в схваленні найчастіше виказує усмішка на обличчі. Усмішка для чоловіка – це гарна можливість показати, що він в будь-якій ситуації може опанувати себе. Усмішка жінки значно правдивіше й частіше відповідає її фактичному настрою. Так, усмішка й посмішка може відображати різні стани й потреби:

- надмірна усмішка – потреба в схваленні;

- крива посмішка – знак контрольованої нервозності

- посмішка без підйому повік – нещирість;

- посмішка з постійним розширенням очей без їх закриття – загроза.

Вираз обличчя може повідомляти про поточний емоційний стан:

„презирство” – брови трохи підняті, обличчя витягнуте, голова підвищена, нібито людина дивиться на когось зверху вниз, вона мовби відгороджується від співрозмовника;

„страх” – брови дещо підняті, але мають пряму форму, їхні внутрішні кути зсунуті, чолом проходять горизонтальні зморшки, очі розширені, нижня повіка напружена, а верхня – ледь піднята, рот може бути відкритий, а кутики його відтягнуті назад, натягуючи та розпрямляючи губи над зубами (це свідчить про інтенсивність емоцій). Коли ж помітне лише згадане положення брів, то це – контрольований страх.

Індивідуальними особливостями ходи є :

ритмічна хода – (напруження та розслаблення змінюються ритмічно, рухи плавно перетікають один в одного) – розслабленість, гарний настрій, готовність до дій;

широкі кроки – цілеспрямованість, енергійність, невимушеність. Властиві лідерам;

короткі кроки – обережність, стриманість, пристосування до чогось. Властиві конформістам;

повільна хода з опущеною головою, руки схрещені за спиною – процес обміркування та вирішення проблем.

У першому випадку — це темп, тон (гучність), мелодійність (поривчатість), наявність й особливість пауз, інтонація, тембр. Дослідженнями встановлено, що 60-90% правильних суджень про людину, її внутрішній стан ґрунтуються на вмінні розшифровувати характеристики голосу й манери говорити.

Темп мовлення свідчить про швидкість протікання психічних процесів і визначається кількістю слів за одні хвилину. Темп мовлення 60-100 слів за хвилину – звичайний, 100-120 і 40-60 слів за хвилину – незначно прискорений чи незначно сповільнений, понад 120 слів за хвилину й менш, ніж 40 слів за хвилину – значно прискорений і значно сповільнений.

Мелодійність мовлення – плавність і гармонійність спектральної динаміки звукового ряду. Порушення, поява поривчатості, артикуляційні перерви свідчать про емоційну напруженість, важливість інформації, що передається.

Паузи – наявність перерв у процесі спілкування. Важливе значення при оцінці пауз має їх тривалість, частота і характер заповнення

За тривалістю паузи типізуються так :

короткі: до 1с, пов’язані з дихальним циклом;

середні: від 1 до 2 с, спричиняються семантично значущими та складно усвідомлюваними переживаннями;

довгі: від 4 до 6 с, спричинені афективною патологією (депресивні розлади, раптові афективні переживання, емоційно-вольове зниження);

наддовгі: більше 4 с, більш виражені розлади, ніж при довгих паузах.

Аналізуючи мову та мовлення, необхідно зауважувати таке: як розставлені логічні наголоси, як швидко вимовляються слова. Як конструюються фрази, які є відхилення від мовлення, притаманного співрозмовнику за звичайних обставин, наприклад, поява невпевненості чи неправильного набору слів, обривання фраз на півслові, зміна слів, поява слів-паразитів, пауз. Водночас :

швидка мова – схвилюваність та занепокоєність;

повільна мова – пригнічений стан, горе, втома;

поривчате мовлення – невпевненість, небажання викладати всі аргументи;

поява особливої „гладенької мови” – приховування збудження;

незвичний брак мовних пауз – напруженість, схвилюваність;

поява у мовленні пауз, які заповнюються словами-паразитами („ну...”, „так би мовити...”, „є...”) – нерішучість, пошук виходу із ситуації;

перехід внутрішнього мовлення у зовнішнє („думки вголос”) – надмірне хвилювання.

Проксемічні особливості невербального спілкування

Проксеміка вивчає просторове розташування комунікантів.

Простір і час також виступають у якості особливої знакової системи і несуть значеннєве навантаження.

Так, наприклад, розміщення партнерів обличчям один до одного сприяє виникненню контакту, символізує увагу до того, хто говорить. Експериментально доведено перевагу деяких просторових форм організації спілкування (як для двох партнерів, так і для великої аудиторії).

Відкриті утворення. Двоє співбесідників стоять під деяким кутом по відношенню один до другого, немов би утворюючи деякий простір, куди без перешкоди може вийти третій – позиція, яка допускає участь у розмові ще одного або декількох співрозмовників.

Включення в розмову і виключення партнера з розмови. Включення: у випадку приєднання третього партнера до закритої позиції, ті співбесідники, які в ній знаходяться розвертаються своїми тілами під кутом по відношенню один до одного і до нього, невербально запрошуючи приєднатися до розмови.

Розміри особистої просторової території людини середньо забезпеченого соціального рівня в принципі однакові незалежно від того, чи проживає він у Північній Америці, Африці чи Австралії. Її можна розділити на 4 чіткі просторові зони.

1. Інтимна зона (від 15 до 46 см). З усіх зон ця найголовніша. Дозволяється проникнути тільки тим, хто знаходиться в тісному емоційному контакті з людиною.

2. Особиста зона (від 46 см до 1,2 метри) Це відстань, що звичайно розділяє нас, коли ми знаходимося на коктейль - вечірках, офіційних прийомах, офіційних вечорах і дружніх вечірках.

3. Соціальна зона (від 1,2 до 3,6 метрів). На такій відстані ми тримаємося від сторонніх людей.

4. Суспільна зона (більш 3,6 метри). Коли ми адресуємося до великої групи людей, то зручніше за все стояти саме на цій відстані від аудиторії.

Питання для самоконтролю

1. Що таке спілкування і з чого воно складеться ?
2. Які існують види спілкування?
3. Яких принципів необхідно дотримуватись у діловому спілкуванні?
4. В чому полягає особливість ділового спілкування
5. В чому полягає комунікативна (інформаційна) функція спілкування?
6. Що є причинами поганої комунікації?
7. Назвіть способи спілкування?
8. Що таке кінетика? Які існують можливі зв'язки пози та психічного стану людини?
9. За якими ознаками можна визначити відвертість співрозмовника в процесі виявлення осіб, причетних до корупційних діянь?

Тема 2. Використання маніпуляційних тактик спілкування в процесі виявлення осіб, схильних до корупційної діяльності.

1. Поняття, сутність, методи психологічного впливу при роботі з персоналом.
2. Поняття і сутність психологічного контакту.
3. Використання маніпулятивних тактик спілкування керівником, на якого покладено функції боротьби з корупцією.

1. Поняття, сутність, методи психологічного впливу при роботі з персоналом

Психологічний вплив – це певний вплив на психіку індивіда, за якого він добровільно, свідомо змінює свою поведінку у бажаному соціально – корисному напрямку.

Метод психологічного впливу – це шлях або спосіб організації стимулюючих дій, спрямованих на індивіда або групу з метою створення бажаної поведінки.

Приєм впливу – складова частина методу, певний виокремлений незалежний засіб дії на індивіда.

Схеми психологічного впливу – засвоєні на базі досвіду і навчання стереотипні знання про імовірний розвиток ситуації, можливі реакції об'єкту впливу.

В психології управління найчастіше використовуються наступні методи психологічного

впливу: переконання, навіювання, примус, деструктивна критика, зараження, самопросування, приклад (пробудження імпульсу до наслідування), ігнорування, маніпуляція, приклад, заохочення й покарання.

Переконання - це основний метод психологічний вплив на свідомість, почуття, волю підлеглого через звернення до їх власного критичного судження за допомогою повідомлення, роз'яснення й доказу важливості того або іншого положення, погляду, учинку або їхньої неприпустимості. Мета переконання - змусити підлеглого змінити існуючі погляди, установки, позиції, відносини й оцінки чи розділити думки або уяву керівника. Засобом переконання є аргументація.

Навіювання - метод впливу на психічну сферу підлеглого, який пов'язаний з зниженням свідомості й критичності під час сприйняття та реалізації змісту, що навіюється, з відсутністю цілеспрямованого його розуміння, розгорнутого логічного аналізу й оцінки у відповідності з минулим досвідом й даним станом суб'єкту.

Примус - вимога виконувати розпорядження керівника, підкріплене відкритими чи прихованими погрозами (оголошення жорстко визначених термінів чи способів виконання поставлених завдань без жодних пояснень). Вказаний метод належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами.

Деструктивна критика – суб'єктивний примус, який переживається підлеглим зі сторони керівника (висловлювання зневажливих чи образливих суджень про особистість підлеглого, його осуд, висміювання його дій або вчинків).

Зараження – вид психологічного впливу, який проявляється в процесі передачі емоційного стану від керівника до підлеглого на психофізіологічному рівні контакту повз власне змістовного впливу або додатково до нього. передача свого майна чи добросусідські відносини іншій людині. Передаватися і засвоюватися цей стан може як довільно, мимоволі, так і цілеспрямовано (залучення з елементами інтриги підлеглих до виконання дії, дотик і тілесний контакт тощо).

Самопросування – відкрите пред'явлення свідчень своєї компетентності і кваліфікації, щоб бути оціненом гідно, таким чином отримати переваги у доборі кандидатів (реальна демонстрація своїх фізичних можливостей, пред'явлення своїх сертифікатів і дипломів).

Приклад (пробудження імпульсу до наслідування) - метод психологічного впливу на свідомість, почуття, поведінку підлеглого через наслідування, здатність керівника викликати прагнення бути подібним собі. Ця його здатність, як і прагнення наслідувати та наслідування підлеглим може виявлятися свідомо та підсвідомо. (копіювання чужої поведінки й мислення) (публічна популярність, демонстрація високих зразків майстерності. власного прикладу доблесті, милосердя).

Маніпуляція – метод психологічного впливу, який полягає у прихованому від підлеглого спонуканні його до переживання певних обставин, змін відносин до чогось, прийняття рішення та виконання дій, з метою досягнення керівником службово необхідних або власних цілей. При цьому маніпулятору важливо, щоб адресат вважав ці думки, почуття, рішення і дії своїми власними, а не «нав'язаними» ззовні й визнавав себе відповідальних за них (порушення особистого простору, що виражається в занадто тісному наближенні і навіть доторканні, різке прискорення чи, навпаки, уповільнення темпу розмови, омана, замасковані під начебто малозначними і випадковими обмовами, часто наклепами).

Ігнорування – спосіб маніпуляції, який полягає у навмисній неухважності по відношенню до підлеглого, його висловлювань і професійних дій. Найчастіше сприймається як свідчення зневаги і неповаги (демонстративне пропускання слів підлеглого «повз вуха», невербальні прояви поведінки керівника, які вказують на те що, підлеглого не замічають, наприклад, мовчання і відсутній погляд у відповідь на запитання).

Заохочення - метод психологічного впливу на свідомість підлеглого шляхом матеріального або морального стимулювання його діяльності з метою її активізації та надання нових імпульсів.

Покарання - метод психологічного впливу на свідомість підлеглого, який здійснюється моральними, психолого-педагогічними і юридичними засобами з метою корекції його поведінки в

потрібному для керівника напрямі.

Отже, ми можемо підсумувати, що по-перше психологічний вплив на персонал є цілком нормальним механізмом зміни поведінки працівників, метод зміцнення виконавчої дисципліни і зміцнення законності. По-друге, психологічний вплив має різноманітний арсенал методів психологічного впливу: переконання, навіювання, примус, деструктивна критика, зараження, самопросування, приклад (пробудження імпульсу до наслідування), ігнорування, маніпуляція, приклад, заохочення й покарання.

2. Поняття і сутність психологічного контакту.

Для отримання повної інформації від підлеглого, а також розуміння його психологічного стану в процесі розмови необхідно встановлювати психологічний контакт, який носить назву раппорт. Принципами побудови раппорту є: принцип дзеркала; принцип комунікативності; принцип значущості інформації; принцип неупередженості/ дестереотипізації; принцип якості інформації, яка повідомляється / компетентності; принцип стороннього спостереження “об’єктивного третього”; принцип позитивного результату.

Механізм “віддзеркалення” і “ведення”

В житті чи ми, чи на нас впливають досить часто не усвідомлено. Таким чином ми здійснюємо, так зване, гіпнотичне “запечатління”. Використовуємо ми цей метод досить часто (в більшості не усвідомлено). В нашому уявленні гіпноз – це, як правило, тотальний сон плюс якась нестандартна поведінка людини, яка немовби „з’їхала з глузду”, з одного боку, і монстр - гіпнотизер з іншого. Але таке уявлення хибне. Так званий демонстраційний гіпноз, який практикується на сцені, у великому залі, той що використовує різноманітні трюки, є по суті своїй статистичним і представляє собою найбільш примітивну форму впливу. Від людини, яка займається такою практикою потрібно не мистецтво, а наявність якомога більшої кількості народу, тому що чим більше в залі присутніх, тим більша ймовірність того, що серед них знаходяться люди високогіпнабельні, які легко і швидко впадають в „транс” або, так звані, сомнамбули, які впадають в транс від одного лише погляду гіпнотизера. Крім того, серед людського накопичення автоматично виникає феномен індукції – явища „психічного зараження”, що сприяє виникненню колективного трансу. Це закон натовпу, а тому подібний метод і визначається як статистичний.

Якщо ви конгруентні, вас краще розуміють і з вами частіше погоджуються, навіть якщо ви говорите спірні речі. Тому що конгруентність викликає симпатію, і довіру підсвідомості того, з ким ви спілкуєтесь. Це дуже важливо, адже підсвідомість керує всіма нашими душевними процесами.

Для того, щоб утворити конгруентну позицію, необхідно відповідним чином підлаштуватися (рос. - подстроиться) – створити раппорт. Останній розуміється в еріксоновському гіпнозі як безперервна підтримка зворотного зв’язку. Підлаштування (приєднання) – пристосування своєї поведінки до способу поведінки іншого. Еволюційно підлаштування представляє потужний механізм виживання в процесі природного відбору (весільні танці тварин). Спостереження за закоханими.

Починаючи підлаштовуватися, притримуйтеся визначеного алгоритму, який називається «алгоритм віддзеркалення».

Алгоритм віддзеркалення (механізм віддзеркалення 1-го порядку)

Намагайтеся займати ті ж самі пози, що й партнер по спілкуванню;

Вивчіть ритм його рухів і жестів. Рухайтесь в тому ж ритмі, повторюйте жести і рухи;

Досліджуйте мовні особливості співрозмовника і використовуйте такі ж самі (тембр, темп, висоту, гучність), але не займайтесь явним копіюванням (він використав закриті жести ніг, ви зробіть теж саме, але з пальцями).

Для створення конгруентності необхідно прилаштуватися, створити раппорт – психологічний контакт (зворотній зв’язок).

Щоб ще більш ефективно віддзеркалювати, необхідно розібратися в так званих репрезентативних системах – за допомогою якої людина сприймає і утилізує інформацію, що надходить від зовнішнього світу.

Основна репрезентативна система - та, що їй користується людина найбільш часто.

Основні репрезентативні системи людини:

візуальна (сприйняття завдяки зоровим образам) , людина - візуаліст;

аудіальна (сприйняття завдяки слуховим), людина – аудіаліст;

кінестетична (сприйняття завдяки відчуттям), людина – кінестетик.

Як виявити у людини основну репрезентативну систему ?

Для визначення, того яку систему використовує людина, треба відслідковувати мову співрозмовника.

Візуаліст буде використовувати слова і словосполучення – бачити, оточення, з моєї точки зору, яскраво, в фокусі, під кутом зору.

Аудіаліст - лунає, я вас слухаю, голосно, тихо, мелодично.

Кінестетик - відчуваю, охоплюю, скуто, вільно, зручно, гостро...

Провідна репрезентативна система – та, що використовується людиною в дану хвилину. Визначається за допомогою яблук очей, які рухаються (ці рухи називаються паттернами (англ. - стінка).

Рух очей (паттерни)	Ведуча репрезентативна система
Вертикально до гори	Візуальна (пригадування)
В лівий верхній кут	Візуальна (причарування)
В правий верхній кут	Візуальна (констр.образ)
Расфокусовані очі	Візуальне (образ)
По горизонталі	Аудіал. (внутрішнє слухання)
В лівий нижній кут	Аудіал.(внутрішнє слухання)
В правий нижній кут	Кінестет. (фіксація відчуттів)

Щоб визначити, яка в людини ведуча репрезентативна система, треба надати їй можливість будь-що пригадати (1-го вчителя, перший поцілунок) і подивитися у вічі.

Приклади використання репрезентативних систем: керівник – візуаліст, підлеглий – кінестетик. Як ви бачте цю проблему, а він її відчував. Треба говорити: “Як ви підійдете до цієї проблеми”.

Алгоритм віддзеркалення 2-го порядку

визначення основних репрезентативних систем;

визначення ведучої репрезентативної системи;

використовувати мовні засоби під час спілкування;

повторювати рух очей співбесідника.

Ведення – спосіб взаємодії після прилаштування. Іншими словами, ведення представляє собою такий спосіб взаємодії, коли ваш опонент, не усвідомлюючи цього, здатен приймати вашу сторону без будь-якої критики чи опору

Коли ви перевіряєте, наскільки ефективно відбулося прилаштування і при цьому переконуєтеся, що воно ефективно, ви вже „ведете” партнера по спілкуванню. Постарайтесь утримувати це ведення, фіксуючи готовність партнера міняти свою поведінку в залежності від вашої. І тут зрозумійте найважливіше правило: якщо ваш партнер не усвідомлено імітує (віддзеркалює) ваші пози, жести, особливо мовлення, то тим самим він не свідомо підкреслює свою згоду з вашою поведінкою. А погоджуючись з вашою поведінкою, він завжди погодиться з вашими думками, словами, пропозиціями і настановами. Відповідно в цей момент намагайтеся здійснити свої наміри, які можуть бути пов’язані з тією особою, в якій ви зацікавлені.

3. Використання маніпулятивних тактик спілкування керівником, на якого покладено функції боротьби з корупцією

Розгляд прийомів психологічних маніпуляцій, які використовуються під час спілкування дозволяє проілюструвати яким чином люди з вираженими маніпулятивними якостями та схильностями до обману формують аргументаційні моделі, що дозволяють їм мати перевагу.

Для виявлення неправдивості, дезінформації й маніпулятивних прийомів спілкування вдаються до різноманітних способів контролю і перевірки інформації, яка отримується: уточненню даних через незалежні один від одного джерела, використанню технічних засобів контролю, створенню перевірочних ситуацій, вивченню реакції об'єкта за допомогою поліграфа чи, як його ще називають, „детектора неправди”. Крім того для виявлення неправди необхідно приділяти увагу аналізу поведінки в процесі безпосереднього спілкування. Це пов'язано з тим, що в багатьох ситуаціях контактної взаємодії інші способи перевірки інформації, яка отримується ускладнені чи потребують великої кількості часу. Аналіз поведінки неправдивого підлеглого під час безпосереднього спілкування дозволяє також внести корективи в тактику бесіди, відмічати, що викликає зовнішні реакції (чи не викликає) і з'ясовувати причини цього.

Стан навмисного приховування чого-небудь тягне за собою виникнення у свідомості людини протиріччя між інформацією або дією, що надаються чи демонструються іншій людині і знанням цієї інформації або дії, що залишаємо "собі". Даний стан кожна людина переживає по-різному. Він залежить від індивідуальних психічних якостей, від ситуативної небезпеки через можливість бути викритим (одне – збрехати у побуті, інше - на офіційному прийомі або переговорах). Глибина переживань з приводу брехні також пов'язана з наявністю позиції самовиправдання, коли людина підводить певну базу під необхідність вдатися до брехні.

Разом з тим обдурити "не мигнувши оком" виявляється не завжди легко, тому, що крім очей, на які традиційно звертають увагу, у людини є ще голос, міміка та інші складові, які свідчать про його психічний стан. В процесі безпосереднього спілкування або після нього аналізу піддається зміст інформації і техніка її передачі іншій особі. Успішність у виявленні приховуваних обставин, прийомів дезінформації та маніпуляції багато в чому залежить від досвіду і підготовки людини, яка намагається це робити.

Психологічні ознаки нещирості, що спостерігаються в процесі безпосереднього спілкування у осіб, які вчинили правопорушення дозволили виділити наступні основні блоки, які складають основу для виявлення нещирості і прагнення маніпулювати партнером по спілкуванню: особливості голосу і мови; рух очей і міміка обличчя; відповідність жестів і поз змісту переданої інформації; особливості змісту і техніки передачі інформації.

В більшості випадків, намагаючись визначити ступінь щирості партнера по спілкуванню, люди прагнуть слідкувати за його промовлянням. Голос і особливості мови є надзвичайно інформативним показником емоційного стану людини. Не випадково самостійним напрямком американських вчених щодо виявлення брехні за допомогою технічних засобів стала розробка, так званого, "аналізатора стресу по голосу", в основі роботи якого лежать вимірювання фізіологічних параметрів мовної хвилі. До них відносяться: характер дихальних рухів; пульсація голосу, пов'язана з кров'яним потоком; зміни основного тону голосу; аналіз вібрацій м'язів голосового апарату. На відміну від класичних поліграфів аналізатори стресу по голосу діють безконтактно і людина може не підозрювати, що його мова перевіряється за допомогою "детектора брехні". Подібні прилади дозволяють фіксувати зміни, які погано піддаються свідомому контролю і показують стан людини, який явно не проявляється в поведінці. Ще одна причина, по якій аналіз змін голосу сприяє успішній індикації брехні, полягає в тому, що людина через акустику черепу та особливості сприйняття власної мови, чує себе інакше, ніж говорить насправді. Це досить чітко може зафіксувати кожен у той момент, коли доводиться чути свій голос, записаний на магнітофон. Люди, які намагаються збрехати, прагнуть контролювати свою поведінку, в тому числі і звучання голосу, але вони не можуть точно знати в цей момент наскільки їм це вдалося, так як здійснити повний самоконтроль звучання власного голосу дуже важко.

Вивчення літературних джерел та проведення спеціальної серії тренінгових занять з наступною обробкою результатів, дозволило виділити наступні найбільш характерні ознаки нещирості, в тому числі хвилювання, що проявляється в голосі й мові під час передачі помилкової інформації:

- зміна інтонації мимо волі;
- зміна темпу мовлення;

- зміна тембру голосу;
- поява тремтіння в голосі;
- поява пауз під час відповідей на питання, які не повинні були викликати труднощі;
- надто швидкі відповіді на питання, які повинні змусити задуматися;
- поява в мові нетипових для даної людини виразів під час звичайного спілкування або зникнення типових для нього слів та зворотів;

- демонстративне підкреслення (виділення) з допомогою мовних засобів (інтонацією, паузами тощо) будь-яких фрагментів переданої інформації, маскуючи або спотворюючи справжнє ставлення до неї.

Для індикації брехні, орієнтуючись на обличчя партнера по спілкуванню, спостерігач частіше вертає увагу на наступні параметри:

- „погляд, що бігає”. Це ознака, яка традиційно відзначається. Вона пов'язана з тим, що людина не звикла до брехні або відчуває з інших причин тривогу в ході помилкової заяви, ледве "тримає погляд" партнера по спілкуванню і відводить очі вбік;

- легка усмішка. За даними досліджень часто супроводжує хибне висловлювання, хоча може бути лише формою прояву індивідуального стилю спілкування. Посмішка, яка супроводжує брехню дозволяє приховувати внутрішнє напруження, проте, не завжди виглядає достатньо природньою;

- мікро напруження м'язів обличчя. У момент неправдивого повідомлення по обличчю якби „пробігає тінь”. Відеозйомка дозволяє зафіксувати при цьому короточасну напругу у виразі обличчя, яка триває частки секунди.

- контроль партнера в момент помилкового висловлювання. На цю ознаку вперше ми звернули увагу в ході тренінгових занять. Повідомляючи брехню, деякі учасники на короткий час концентрували свою увагу на особі партнера, як би намагаючись оцінити наскільки успішно їм вдалося ввести його в оману. Подібна реакція спостерігалася в подальшому і в інших ситуаціях;

- рухи зіниць очей. Згідно з даними фахівців з нейролінгвістичного програмування (НЛП), є певні зони, в які мимоволі потрапляє зіниця ока при, так званому, конструюванні (термін НЛП) інформації, що в ряді випадків є різновидом нещирості, так як мова йде про свідомі перекручування при виконанні будь-яких завдань, відповідях на питання тощо. Почервоніння обличчя або його окремих частин, тремтіння губ, розширення зіниць очей, прискорене моргання і інші зміни, які характерні для почуття сорому, страху і інших емоцій, які супроводжують нещирість на підсвідомому рівні у людей, які не звикли брехати і відчувають незручність.

Під час аналізу міміки та інших параметрів, пов'язаних з реакціями людини, на предмет виявлення можливості присутності нещирості, важливо використовувати індивідуальний підхід до визначення, так званого, «фоновому» стану людини.

Свідомо чи підсвідомо партнери відзначають індивідуальні особливості природної поведінки один одного і роблять для себе висновки про особистісні особливості і стан іншого, відзначаючи відхилення від звичайного стилю спілкування. Таким чином, практично будь-яка реакція партнера по спілкуванню може інтерпретуватися по-різному, в залежності від того чи є вона природним проявом індивідуального стилю спілкування і можлива для даної людини в даній ситуації, або ж ця реакція викликана іншими причинами, в тому числі, бажанням приховати справжнє ставлення до питання, яке обговорюється.

Проблема фіксації природної поведінки і співвіднесення її з іншими елементами ситуації, яка спостерігається виникає і під час аналізу жестикуляції і поз людини. Дослідники напрямку, який отримав за кордоном назву „мова тіла”, підкреслюють, що інтерпретація жестів, міміки, поз і інших невербальних компонентів спілкування, має здійснюватися в контексті з аналізом всієї ситуації. Саме на невідповідність змісту висловлювання зовнішнім проявам ставлення до даного вислову найчастіше будуються припущення про присутність нещирості.

На наш погляд, виділяти жести або пози безпосередньо пов'язані з нещирістю занадто ризиковано. Інша справа намагатися співвідносити їх з іншими параметрами, які спостерігаються та змістом інформації. Нижче наводиться система, заснована на ознаках брехні, виходячи з аналізу змісту інформації:

1. Протиріччя інформації щодо питання, які зібрані з інших джерел, а також протиріччя всередині самої інформації. Брехню важко продумати у всіх деталях, низка обставин у процесі підготовки до брехні взагалі не осмислюється. Основний прийом виявлення - уточнюючі питання з упором на деталізацію фактів чи прохання повторити в зворотній послідовності викладу.

2. Невизначеність, неконкретність відомостей, що містяться в дезінформації. Причина - виклад того, що не було пережито і тому лише поверхнево закріпилося в пам'яті або швидко було їм забуте (хоча і обмірковувалося при підготовці брехні). Відсутність реальної діяльності, яка б включала в себе події і факти, які описуються так чи інакше робить виклад брехні позбавленим активного компоненту (у тому числі і на граматичному рівні).

3. Надмірна, підкреслена точність опису подій (особливо віддалених за часом) - наслідок заучування заздалегідь підготовленої неправдивої інформації.

4. Збіг в найдрібніших деталях повідомлень декількох осіб, які опитуються. Як правило, декілька чоловік, які спостерігали одну і ту ж подію не дають її однакових описів (через індивідуально-психологічні відмінності, відмінності у психічному стані тощо). Як наслідок - деталі сприймаються максимально індивідуально, що повинно впливати на характер переданої інформації.

5. Відсутність в описі несуттєвих подробиць і деталей (з урахуванням природнього стилю викладу та інтелектуальних особливостей, для того, кого опитують).

6. Різні пояснення одних і тих же подій на різних етапах спілкування. Часто трансформація пояснень викликана забуванням людиною деталей своїх минулих вигаданих пояснень, що спонукає його давати нові тлумачення подій.

7. Виключно позитивна інформація про самого себе і відсутність найменших сумнівів у трактуванні подій (не обумовлене відповідними особистісними особливостями).

8. Наполегливе, неодноразове (нав'язливе) ініціативне повторення будь-яких тверджень (не обумовлене нейтральними причинами). Східне прислів'я говорить: „Ти сказав мені в перший раз, і я повірив. Ти повторив - і я засумнівався. Ти сказав в третій раз - і я зрозумів, що ти брешеш”.

9. «Обумовки» (застереження) в процесі спілкування, тобто мимовільне повідомлення достовірної інформації як наслідок конфліктного суперництва у свідомості людини правдивих і помилкових варіантів пояснення або опису події.

10. Не типові для даної людини (з урахуванням рівня загального розвитку та освіти) висловлювання, терміни і фразеологічні звороти - свідчення заучування інформації (можливо підготовленої іншим).

11. Збіднення емоційного фону висловлювань - як наслідок відсутності реальних емоцій у момент розгортання «реальної» події. Правильніше говорити про неадекватність емоційного фону особистісного змісту події, так як крім схематичності, безособистістості й емоційної блідості може, хоча й рідше, зустрічатися перебільшена і навмисна емоційність.

12. Недоречні, неодноразові посилання на свою добропорядність і незацікавленість. Зайве афішування подібних чеснот викликає сумнів у правдивості інформації.

13. Ухилення від відповіді на пряме запитання, спроби створити враження, що це питання не зрозуміле або «забуте».

14. Приховування того, що не може бути не відомо даному співрозмовнику або забудькуватість відносно подій, які мають важливе значення (те, що не пояснюється психологічним захистом).

Враховуючи непрямий характер багатьох з наведених ознак, вважаємо за необхідне ввести в діяльність з виявлення нещирості, маніпулятивних прийомів спілкування та дезінформації кілька «принципів обережності»:

1. Необхідність перепроверки. Звернувши увагу на ті чи інші обставини, які свідчать про можливість нещирості, не слід відразу робити однозначні висновки – необхідно намагатися перевірити інформацію, в достовірності якої є сумнів.

2. Комплексність в оцінці параметрів, які спостерігаються. Збільшити точність в оцінці поведінки партнера по спілкуванню, можна якщо орієнтуватися не тільки, скажімо, на зміст його інформацією, а на все, що можна контролювати в даній ситуації.

3. Облік контексту ситуації. Обстановка, в якій відбувається спілкування, характер питань, що обговорюються і інші обставини вимагають внесення відповідних корективів у характер оцінки поведінки партнера по спілкуванню.

4. Облік особистісних чинників і, перш за все, ступеня прояву „макіавеллізму”. Брехня людини з вираженими маніпулятивними тенденціями складніше піддається розшифровці, ніж людини, яка не звикла до маніпулювання іншими за допомогою спотворення інформації.

Питання для самоконтролю

1. Що таке психологічний вплив?
2. Які методи психологічного впливу найчастіше використовуються в психології управління?
3. Що таке рапорт і за якими принципами він будується?
4. Що таке конгруентність і як утворити конгруентну позицію?
5. Назвіть основні репрезентативні системи людини?
6. Що таке провідна репрезентативна система? Як її виявити в процесі спілкування?
7. Що включає в себе механізм віддзеркалення 1-го і 2-го порядку?
8. Що таке маніпуляція і які маніпулятивні прийоми використовуються під час спілкування?
9. Назвіть психологічні ознаки нещирості, що спостерігаються в процесі безпосереднього спілкування з особами що вчинили корупційні діяння?
10. Які найбільш характерні ознаки нещирості проявляються в голосі й мові під час передачі помилкової інформації?
11. Що таке "аналізатор стресу по голосу"?
12. На які параметри обличчя партнера по спілкуванню слід звертати увагу для індикації брехні?

Тема 3. Психологічні аспекти запобігання корупційним правопорушенням в органах державної влади та місцевого самоврядування.

1. Коучинг особистісної успішності управлінців - сучасний напрям профілактики корупції.
2. Психічна саморегуляція мотиваційної сфери особистості управлінця. Практичні аспекти психічної саморегуляції.

1. Коучинг особистісної успішності управлінців - сучасний напрям профілактики корупції.

Коучинг (англ. coaching) – напрям у сучасній психології, орієнтований на самореалізацію потенціалу особистості шляхом сприяння у підвищенні ефективності взаємодії зі світом. Це напрям консультування, допомоги та взаємодії, спрямований на найбільш швидке та ефективне досягнення поставлених цілей.

Коучинг — це мистецтво сприяння підвищенню результативності, навчанню і розвитку іншої особи (Майлз Дауні).

Базою коучингу стали наступні напрями: 1. Позитивна психологія (К. Роджерс, А. Маслоу, Е. Фромм, Н. Пезешкіан); 2. Концепція емоційного інтелекту Д. Гоулмена; 3. НЛП – нейролінгвістичне програмування; 4. Методики провідних спортивних тренерів.

Коучинг є напрямом психологічної профілактики корупції.

Корупція (від лат. corrumpere — псувати) — протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення.

Першопричина корупції – психологічна схильність до регресивного способу задоволення актуальних потреб (збагачення, підвищення соціального статусу тощо).

Коучинг дозволяє змінити психологічне ставлення до задоволення особистих потреб і виробити більш адаптивні, соціально прийнятні прогресивні моделі поведінки.

Основні ідеї коучингу у сфері профілактики корупції:

1. Успішний, мотивований працівник схильний до позитивної праці в межах чинного законодавства;
2. Коучинг надає можливостей до саморозвитку і самореалізації особистості. Такий підхід дозволяє працівнику отримати більше задоволення від власної роботи;
3. Коучинг формує партнерські, довірчі стосунки між управлінцем та його командою.

Атмосфера довіри та командного духу, сприяє профілактиці корупції як явища;

4. Коучинг дозволяє оптимізувати час на виконання поставлених завдань. Управлінець або працівник може використати позаслужбовий час для отримання додаткового законного заробітку.

Практична вправа «Консультавання у сфері профілактики корупції»

Викладач дає таку інструкцію членам групи:

«Давайте об'єднаємось у пари. Перші номери виходять з аудиторії. Інструктаж з першим і другим номером проводиться окремо. Задача № 1 сформулювати певний запит («хочу, проте не знаю як...»). Задача № 2 використовуючи свій досвід давати якомога більше порад, детально радити як досягти бажаного результату у межах чинного законодавства. Після інструктажу перші номери повертаються і сідають до других. Час на виконання вправи – 10 хвилин.

Практична вправа «Коучинг у сфері профілактики корупції»

Викладач дає таку інструкцію членам групи:

«Давайте об'єднаємось у нові пари. Перші номери виходять з аудиторії. Інструктаж з першим і другим номером проводиться окремо. Задача № 1 сформулювати певний запит («хочу, проте не знаю як...»). Задача № 2 використовуючи “сильні запитання” – такі, що стимулюють до пошуку самостійного рішення ситуації і сприяють вирішенню партнером поставленого запиту.. – Час на виконання вправи - 15 хвилин.

Після виконання вправ відбувається стисле обговорення результатів. Учасники висловлюються про результати даних методик, їх можливості у профілактиці психологічної схильності до корупційних діянь.

Практична вправа «Колесо життя»

Викладач дає таку інструкцію членам групи: «Давайте об'єднаємось в пари и попрацюємо з «Колесом життєвого балансу». Номер 1 просить № 2 заштрихувати по шкалі від 1 до 10 ступінь задоволеності даної життєвої сфери (рис. 1).

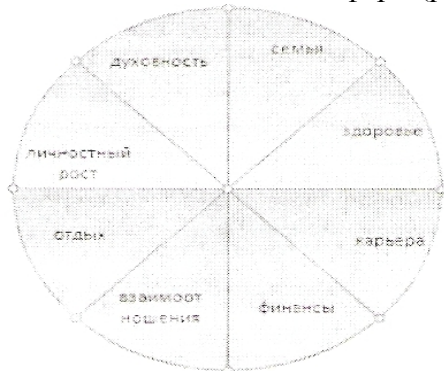


Рис. 1

Попросіть Вашого партнера письмово відповісти на запитання:

1. Яка з даних сфер є ведучою?
2. Зміни в яких сферах залежать лише від Вас?
3. Зміни в яких сферах залежать не лише від Вас?
4. В яких сферах хочеться почати зміни у найближчий час?

Зараз попросіть партнера запланувати 3 кроки до змін у найбільш значущих сферах з конкретизацією (що зробити, як?, де? з ким? коли? та чіткою датою)).

Після закінчення вправи учасники обговорюють її результати, діляться враженнями, планами і пропозиціями.

2. Психічна саморегуляція мотиваційної сфери особистості управлінця. Практичні аспекти психічної саморегуляції.

Психічна саморегуляція (від лат. *regulare* – приводити до порядку, налагоджувати) – означає самостійне цілеспрямоване та свідоме змінення особою регуляторних механізмів своєї психіки.

Психічна саморегуляція є методом цілеспрямованої зміни власних поглядів, інтересів, установок з метою оптимізації своєї поведінки. Психічна саморегуляція дозволяє управляти своїми

емоціями та мотивами, які можуть носити протиправний характер.

Коучинг є напрямом психологічної профілактики корупції, в той час як психічна саморегуляція – набором інструментів.

Мета і задачі психічної саморегуляції у сфері профілактики корупції:

Мета психічної саморегуляції – оптимізація поведінки особистості управління.

Задачі психічної саморегуляції:

1. Оптимізація життєвих уявлень (світогляду);
2. Оптимізація самооцінки, формування асертивної (впевненої) особистості;
3. Гармонізація комунікативної сфери особистості управління;
4. Управління емоційно – вольовою сферою;
5. Покращення та інтеграція знань, вмінь та навичок.
6. Покращення психофізіологічного стану організму;
7. Підвищення ефективності психічних пізнавальних процесів (мислення, уява, відчуття тощо).

Механізм психічної саморегуляції:

1. Оптимізація власних переконань: зміна негативних на позитивні.
2. Трансформація особистісних установок: осмислення негативних, підсилення та створення позитивних установок.
3. Релаксація та оптимальне використання енергоресурсів.
4. Психопрограмування - створення системи команд, що викликають позитивну модель поведінки.

Практичні напрямки психічної саморегуляції:

Основні напрями психологічної саморегуляції:

1. Позитивне мислення- свідомо заміна негативних, деструктивних переконань на позитивні, більш адаптивні та екологічні;
2. Аутотренінг (самонавіювання) - навіювання собі певного емоційно – вольового стану (“я спокійний”) або певної установки (“я успішна людина! Я стаю все успішнішим та гармонічнішим кожного дня!);
3. Психопрограмування– самостійне створення команд (триггерів), що обумовлюють певну модель поведінки. Потребує входження у більш глибокий транс, ніж аутотренінг. Створюється декілька команд, що запускатимуть алгоритм реакції на зовнішні подразники;
4. Техніки м'язової релаксації. М'язова релаксація дозволяє економити енергію організму. Витрачається рівно стільки енергії, скільки необхідно для виконання конкретної дії. Також знімаються хронічні м'язові блоки, що формують стереотипну реакцію поведінки;
5. Медитація (лат. meditatio – розмірковування) – різноманітні техніки входження у транс за допомогою глибинної концентрації на певному об'єкті. Об'єктом медитації може бути колір, звук, образ, абстрактне поняття тощо. Завдяки глибокій медитації людина може суттєво поліпшити самопочуття.

Практична вправа «Релаксація». Викладач пояснює, що для ефективної релаксації після напруженого робочого дня необхідно зручно сісти у крісло (позиція «кучера»). Весь корпус максимально розслаблений. Дихання спокійне, глибоке - на п'ять рахунків вдих, на п'ять - затримка дихання, ще на п'ять - видих. Закрийте очі та згадайте приємні спогади з вашого життя. Уявіть що ви знаходитесь в тому місці, де відчували спокій і радість. Зосередьтесь на цих образах, звуках, відчуттях, пориньте у них. Відчуйте, як у такт вашому диханню розслабляються всі м'язи вашого тіла. Разом з цим відчуттям наступає розслаблення психіки. Зробіть глибокий вдих, видих, посміхніться і відкрийте очі!» Час на виконання вправи - 15 хвилин.

Питання до самоконтролю:

1. Поняття та історія формування коучингу.
2. Коучинг і профілактика корупції.
3. Основні відмінності коучингу та психологічного консультування.
4. Психічна саморегуляція: поняття і механізм.
5. Основні напрями психічної саморегуляції, їх характеристика.

6. Роль психічної саморегуляції у профілактиці схильності до корупційних діянь.

МОДУЛЬ 5. ЮРИДИКО-ЛІНГВІСТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ.

Тема 1. Справочинство в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції .

1. Документ як носій юридичної інформації.
2. Реквізит документа. Мовні та технічні вимоги до оформлення реквізитів документа.
3. Текст як основний реквізит документа.

1. Документ як носій юридичної інформації

Документ – це засіб фіксації певним способом на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини. Це результат відображення конкретної інформації на спеціальному матеріалі, за певним стандартом і формою. Документи – джерела й носії інформації, зберігають досвід, а тому мають вагоме значення для історії.

Документи мають правове значення, бо вони є засобом посвідчення і доказу певних фактів.

Юридичний документ (лат. documentum – зразок; свідоцтво, доказ) – це матеріальний об'єкт, що містить юридично важливу інформацію у зафіксованому вигляді та спеціально призначений для її одержання, зберігання, використання та поширення у часі та просторі.

За походженням юридичні документи поділяються на службові та особисті.

Службовий документ – юридичний документ, який складається або отримується у процесі діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень та оформлюється згідно зі встановленими вимоги.

Основними ознаками службового документа є його юридична сила, інформативність, функціональна визначеність та засвідчення відомостей у формі, передбаченій чинними нормативними актами.

2. Реквізит документа. Мовні та технічні вимоги до оформлення реквізитів документа

Реквізити документа (лат. requisitum – необхідне, потрібне) – це сукупність встановлених законом обов'язкових, формальних елементів у складі службового документа, відсутність яких позбавляє цей документ юридичної сили.

Згідно з ДСТУ 4163-2003, укладаючи та оформлюючи документи, потрібно використовувати такі реквізити:

- 01 - зображення Державного Герба України, герба Автономної Республіки Крим
- 02 - зображення емблеми організації або товарного знака (знака обслуговування)
- 03 - зображення нагород
- 04 - код організації
- 05 - код форми документа
- 06 - назва організації вищого рівня
- 07 - назва організації
- 08 - назва структурного підрозділу організації
- 09 - довідкові дані про організацію
- 10 - назва виду документа
- 11 - дата документа
- 12 - реєстраційний індекс документа
- 13 - посилання на реєстраційний індекс і дату документа, на який дають відповідь
- 14 - місце складення або видання документа
- 15 - гриф обмеження доступу до документа
- 16 - адресат
- 17 - гриф затвердження документа

- 18 - резолюція
- 19 - заголовок до тексту документа
- 20 - відмітка про контроль
- 21 - текст документа
- 22 - відмітка про наявність додатків
- 23 - підпис
- 24 - гриф погодження документа
- 25 - візи документа
- 26 - відбиток печатки
- 27 - відмітка про засвідчення копії
- 28 - прізвище виконавця і номер його телефону
- 29 - відмітка про виконання документа і направлення його до справи
- 30 - відмітка про наявність документа в електронній формі
- 31 - відмітка про надійдення документа до організації
- 32 - запис про державну реєстрацію.

Окремі реквізити з наведених вище є обов'язковими для всіх документів, решта використовується при оформленні лише деяких з них.

Залежно від призначення кожний документ має визначений склад реквізитів.

Склад обов'язкових реквізитів та їх розташування встановлюються ДСТУ 4163-2003, постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 тощо.

3. Текст як основний реквізит службового документа. Правові вимоги до змісту службового документа

Текст службового документа – це зміст письмового документа, що є головним його реквізитом. Виокремлюють загальноприйняті вимоги, яких варто дотримуватися при укладанні текстів службових документів.

Офіційність. Правова інформація за своїм характером є офіційною та відображає ділові стосунки між людьми. Учасники офіційного спілкування виступають від імені юридичних осіб — установ, організацій, підприємств, фірм. Офіційний характер виявляється і у тому, що документ має підпис конкретної посадової особи, у деяких випадках засвідчується штампом, печаткою органу.

Ділові папери є джерелом офіційної інформації, самі слугують джерелом потрібної інформації; мають правову вагу, господарське значення, оскільки можуть служити письмовим доказом, засобом свідчення чого-небудь, можуть бути довідковим джерелом; уможливають вилучення інформації з архівів і обробку її в поточній діяльності.

Консервативний характер. Мова документів найменше піддається змінам. Такий стан можна пояснити кількома причинами. По-перше, усталені конструкції приводять до однакової, усталеної реакції на них, до однакового розуміння і тлумачення текстів, що досить важливо для суспільного життя. По-друге, зміна конструкцій, засобів, введення нового призводить і до їх різного трактування, що особливо небажано для діяльності органів державної та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції. По-третє, така консервативність уможливлює стандартизацію документів, виготовлення великої кількості бланків, копій.

Нейтральний тон викладу змісту. Важливою умовою ефективності правового регулювання є рівний, стриманий і спокійний тон викладу.

Особливістю службових документів є нейтральність, неупередженість укладача, відсутність будь-якої оригінальності чи різко вираженої стильової індивідуальності викладу правового матеріалу, що не викликає додаткових асоціацій, непотрібних емоцій. Суб'єктивний особистісний момент у службових документах повинен бути зведений до мінімуму. Прояви індивідуальності у мові службових документів вважаються відступами від норми. Не допускається вживання у службових документах помпезних слів, пишномовних фраз, лозунгів, запитань, знаків оклику і питання.

Об'єктивність. Об'єктивність змісту документа виражається у реальному відображенні дій, констатації фактів, які мали чи матимуть місце. Повна об'єктивність досягається і високим ступенем безособовості, що передбачає відсутність у мові документів засобів емоційності, експресивності, образних засобів (епітети, порівняння, метафори, вигуки, слова із суфіксами оцінно-розмірного порівняння тощо) — з одного боку, і широке використання безособових і наказових форм, абстрактно-узагальненої лексики — з іншого. Безособовість правового тексту досягається за допомогою: а) слів постановив, наказую, може, має право, нести (відповідальність), відповідати (за шкоду), виділити (кошти), виконати; б) інфінітивних і безособових речень (напр., на сесії мають право бути присутніми...) тощо.

Документальність. Кожний офіційний папір повинен мати характер документа, що передбачає наявність реквізитів, котрі мають свою черговість, що дозволяє зберігати традиційні стабільні форми.

Точність та ясність (зрозумілість) викладу. Це дві тісно пов'язані між собою вимоги до тексту документа. Між ними існує такий зв'язок: чим глибше працівник проникає в сутність справи, про яку йдеться в службовому документі, тим точніше він про неї висловлюється, тим яснішою вона буде для всіх, хто знайомиться з цим документом. Текст вважається ясным, якщо при першому його сприйманні адресат зрозумів той смисл, який був у нього закладений автором. Будь-який документ треба складати так, щоб його текст був зрозумілий як тому, хто його писав (затверджував), так і усім тим, хто мусить ним керуватися.

Ясність викладу базується на правильному доборі слів та словосполучень, граничній точності формулювань, значній чіткості висловлюваної думки. Тобто ясність забезпечується точним добром потрібного слова, правильним вживанням його у контексті, правильним використанням термінів, уникненням професіоналізмів, вдалим виділенням і наголошенням основної думки.

Зрозумілим має бути кожне окреме слово тексту, кожний зворот. Необхідно виключити з тексту архаїзми, невиправдані неологізми, слова іншомовного походження, які не стали загальноновживаними.

Потрібно, щоб загальноновживані слова використовувалися у значенні, яке вони мають у літературній мові. Терміни спеціальні, запозичені з інших галузей знань повинні вживатися в їх прямому значенні, тобто у тому, у якому вони застосовуються у відповідній галузі знань. У протилежному випадку слід зазначити це шляхом тлумачення.

Термінологія актів нижчого порядку не повинна відходити від термінології, яка вживається в актах вищого порядку, з якими вони пов'язані. Саме терміни, що позначають певні поняття, здатні найбільш точно формулювати правові приписи, виражати волю укладача документа.

Точність передбачає використання термінів, термінологічних зворотів, які відображають відповідне поняття вичерпно, конкретно, в усіх подробицях і деталях. Недоліком службового документа є вживання в ньому полісемії, синонімії й омонімії термінів.

Велике значення має чітке і точне формулювань прохань, пропозицій, наказів, вдале виокремлення і наголошення основної думки. Тут особливо виразно виявляється принцип доцільності, який полягає у виборі серед близьких між собою слів і словосполучень найдодільнішого в цій конкретній ситуації.

Точності в мові сприяють такі чинники: використання слів тільки в прямому значенні, щоб уникнути різнотлумачень; наявність словесних повторів, уникнення небажаної синонімії; використання відповідної професійної термінології; вживання великої кількості однорідних членів речення, цифр, точних вказівок на факти. Точність досягається і через уточнення, пояснення слів, детальне виписування важливих положень.

Зрозумілість письмового тексту також залежить від його оформлення, зокрема, виразності шрифту (розбірливості почерку), розмірів абзацних відступів, кількості різних графічних виділень. Текст важко читається, якщо в ньому багато помилок, помарок, підкреслень, неоднакових інтервалів між словами, різних шрифтів.

При складанні службових документів необхідно постійно пам'ятати, що неправильне написання слів, словосполучень, неузгодженість відмінків речень і відмінкових закінчень, відсутність необхідних розділових знаків чи їх неправильне застосування, орфографічні,

синтаксичні, пунктуаційні помилки ускладнюють зрозумілість тексту юридичного документа, створюють погане враження.

Логічність і аргументованість викладу. Якщо точність пов'язана з лексичним рівнем, то логічність мовлення виявляється на синтаксичному рівні. Основними умовами логічності є такі: 1) несуперечливість поєднання слів; 2) правильний порядок слів у реченні (підмет передєє присудкові, означення — перед означуваними словами; вставні слова — на початку речення); 3) правильний зв'язок окремих висловлювань у тексті; 4) позначення переходів від однієї думки до іншої; 5) графічне оформлення письмових текстів (членування на частини, абзаци і цифрове позначення частин, певний порядок розташування частин на сторінці) тощо. Кожен документ, навіть викладений однією фразою, умовно поділяється на дві частини: обґрунтування і висновки (або пропозиції, рішення, прохання, розпорядження тощо). Недостатньо чітка композиція, непрозорість структури документа ускладнюють сприймання тексту, роблять слабкими його переконливість і дієвість.

Ця риса службових документів передбачає відображення правильного стану речей (розкриття суті питання, причин і мети викладу, наявності доказів, висновків, посилань на інші правові акти, відсутність зайвих слів), послідовність і об'єктивність фактів і оцінок, нейтральність тону. Крім того логічність досягається через розповідний характер викладу. Сприяє логічності змісту документа використання ввідних слів, проте не варто ними зловживати.

Тобто у тексті не повинно бути алогізмів, розривів і перескакування думок, внутрішніх суперечностей, тавтологічності тощо. Логічним називається мовлення, яке забезпечує змістовні зв'язки між словами і реченнями в тексті.

Висловлюючи думку необхідно дбати про вмотивоване використання мовного матеріалу, що забезпечує аргументованість викладу. Це уможливорює якнайшвидше прийняття управлінського рішення.

Максимальна стислість при повноті інформації. Повнота інформації полягає в тому, що всі необхідні для правильного розуміння документа складові мають у тексті своє словесне вираження, ніщо не пропущено, нічого не треба домислювати. Важливо, щоб у тексті не було двозначностей, щоб думка і її словесне вираження якомога щільніше збігалися, поєднувалися. Повним називають документ, зміст якого вичерпує всі обставини, зв'язані з вирішенням питання, що розглядається.

Лаконічність викладу досягається попереднім обдумуванням змісту документа, складанням його плану, добром аргументів. Лаконічним вважається такий текст, у якому немає зайвих слів, повторень, розтягнутої, багатослівної аргументації тощо.

Надмірна деталізація тягне за собою невиправдане зростання обсягу документа, породжує його громіздкість. А це, у свою чергу, утруднює користування документом, пошук у ньому необхідних положень чи вказівок.

Стислість свідчить про досконалість тексту, якщо не йде на шкоду змісту, позаяк він має бути викладений не лише коротко, але й достатньо повно, вичерпно. Тексти законодавчих й інших нормативно-правових актів не можуть бути розповіддю чи описанням певного явища чи події, тому мовні засоби в них використовувати слід максимально доречно і лаконічно. На заваді стислості стоять такі явища, як невиправдані повторення (тавтологія), ускладнені речення (невиправдані дієприслівникові звороти), багатослівні формулювання.

Правові норми слід викладати щонайбільш обмеженою кількістю слів і речень. Для викладу змісту правових приписів уживання довгих речень не зможе приводити до потрібних наслідків. Складні, громіздкі, тобто великі за обсягом речення не сприяють ясності та доступності службового документа. Проте слід зазначити, що громіздкість складнопідрядних речень зумовлена прагненням укладача висловити в одному реченні всю думку. Завдяки стислому викладу службовий документ зможе найефективніше регулювати певні суспільні відносини. Проте лаконічність не може бути досягнута за рахунок обмеження змісту тексту службового документа.

Достовірність. Достовірність інформації досягається відображенням фактичного стану справ, неупередженим описом, оцінкою подій.

Доречність. Доречність змісту — це добір мовних засобів відповідно до мети та цілей створення документа. Усі мовні засоби також треба вживати відповідно до їх прямого (головного)

призначення.

Формальність мови. Мова службових документів вимагає певної формальності мови, застосування стандартних термінів, усталених мовних конструкцій із суворо встановленими правилами їх тлумачення. Тобто формальність мови документів досягається використанням стандартних мовних зворотів. Незмінність викладу (тотожність, ідентичність) конкретних правових положень, управлінських рішень сприяє однаковому розумінню та застосуванню службового документа, єдності законності. Зокрема, розрізняють загальнодокументальні (сімейний стан, грошові засоби, формування комісії, письмова форма документа) та власне юридичні (укласти договір, юридичні сторони, погодження сторін) стійкі звороти. Стандартність юридичного мовлення зумовлена прагматичністю мови як засобу спілкування та прагматичністю самих норм права. Наявність стандартних висловів полегшує, скорочує процес укладання текстів, приводить до однотипності засобів в однакових ситуаціях. Основна вимога до стійких зворотів — їх точне і моносемічне відтворення.

У правовій сфері спілкування необхідно вживати юридичні кліше, які зумовлюють точність найменування понять, і уникати штампів — готових зразків до висловлення думки, які порушують такі вимоги юридичної техніки, як точність, чіткість, стислість, стандартність.

Кліше — усталені словесні формули, закріплені за певною ситуацією, які сприймаються як звичайний, обов'язковий компонент. Це мовні конструкції, яким властивий постійний склад компонентів, їх порядок та звичність звучання. Наприклад: установити контроль, слідством установлено, згідно з оригіналом, відповідно до, до наказу, взяти участь, надати перевагу тощо.

Варто уникати канцеляризмів — складних, громіздких слів і фрази. За формою вони відповідають нормам літературної мови, що утруднює боротьбу з ними: Порушено кримінальну справу про кримінальний злочин... У справі підвищення кваліфікації на сьогоднішній день ми маємо... Приступили до конкретної реалізації намічених планів... Вирішили акцентувати увагу на впровадженні нових форм організації праці...

У службових документах доречно іноді використовувати фразеологізми, допустимі для офіційно-ділового стилю мовлення. Цілком природно будуть вжиті такі стійкі сполуки, як: круглий стіл, докласти зусиль, стати у пригоді тощо.

Нормативність мовних засобів. Це вимога передбачає грамотність, правильне вживання усіх мовних засобів — відповідно до норм української літературної мови, правил «Українського правопису»¹⁴.

Фактично ж вимога грамотності набагато ширша: крім власне мовного, існує професійно-мовний і комунікативний рівень грамотності. Всі терміни, спеціальні поняття, конструкції, що сформувалися під впливом особливостей професійного мислення, повинні відповідати сучасному рівню правових знань, вживатися лише тоді, коли вони справді необхідні.

Питання для самоконтролю

1. Сформулюйте поняття службового документа.
2. Визначте склад обов'язкових реквізитів та їх розташування.
3. Яких вимог потрібно дотримуватися при укладанні текстів службових документів?
4. Від чого залежить зрозумілість тексту службових документів?
5. Яке мовлення називається логічним? Назвіть основні умови логічності?
6. Що таке кліше і канцеляризм?
7. Чому при складанні документу слід уникати штампів?

Тема 2. Службовий документ: загальні вимоги до його тексту щодо упередження корупційної мотивації

1. Справочинство в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції, та нормативні акти, що регламентують цю діяльність.

2. Лінгвістичні норми тексту службового документа.

¹⁴ Український правопис / НАН України, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; Ін-т української мови. — Стереотип. вид. — К. : Наук. думка, 2004. — 240 с.

3. Загальні вимоги до створення тексту службового документа щодо упередження корупційної мотивації.

1. Справочинство в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції, та нормативні акти, що регламентують цю діяльність

Справочинство (діловодство) полягає у створенні, обробленні, розсиланні та доведенні до виконавців, контролі за виконанням, систематизації, обліку і зберіганні, використанні документів, істотно важливих і необхідних для успішного здійснення їх функцій та поставлених перед ними завдань.

Документи мають правове значення, бо вони є засобом посвідчення і доказу певних фактів. Вони – джерела й носії інформації, зберігачі виробленого досвіду, а тому мають неоціненне значення для історії.

Процес справочинства в діяльності органів державної та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції, чітко регламентований державними нормативно-правовими актами, методичними матеріалами, які встановлюють вимоги до змісту, будови й оформлення документів.

Так, правові засади функціонування системи обов'язкового примірника документів та регулює інформаційні відносини, пов'язані з поповненням національного інформаційного фонду України, визначає Закон України "Про обов'язків примірник документа" від 9 квітня 1999 року.

Право громадян України на інформацію, правові основи інформаційної діяльності закріплює Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, визначає Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 10 травня 2011 року.

Суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України регулює Закон України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 року.

Основним документом, який безпосередньо регулює питання справочинства в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні, є Примірня інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України 7 жовтня 1997 року № 1153 (з наступними змінами).

Важливу роль у роботі зі службові документами відіграють державні стандарти, зокрема, такі: ДСТУ 4163-2003. Національний стандарт України. Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів (визначає сферу застосування, склад реквізитів документів, вимоги до змісту та розташовування цих реквізитів, вимоги до бланків документів та оформлювання документів, а також вимоги до документів, що їх виготовляють за допомогою друкувальних засобів).

ДСТУ 3582-97. Державний стандарт України. Інформація та документація. Скорочення слів в українській мові у бібліографічному описі. Загальні вимоги та правила (встановлює загальні вимоги та правила скорочень слів в українській мові).

ДСТУ 2392-94. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення (встановлює терміни та визначення базових понять у галузі інформації та документації).

У грудні 1999 р. постановою № 2263 Кабінет Міністрів затвердив Типовий регламент місцевої державної адміністрації, який, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", регулює організаційно-процедурні питання роботи місцевих органів виконавчої влади. Потім до Типового регламенту було внесено зміни, спрямовані на вдосконалення роботи місцевих державних адміністрацій, зокрема на підвищення якості підготовки розпоряджень.

Укладання документів з огляду на упередження корупційної мотивації повинне спиратися на положення таких документів:

Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206;

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" від 07.04.2011 № 3207;

постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1346 «Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів»;

наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».

Знати зміст, вимоги зазначених законодавчих актів, інструкцій, стандартів повинен кожний державний службовець, працівник органів державної влади та місцевого самоврядування. Уміння грамотно, якісно, своєчасно і оперативно готувати документи – мистецтво, яке вимагає глибоких знань, значного особистого досвіду, спеціального навчання і постійної самостійної роботи.

2. Лінгвістичні норми тексту службового документа

Мова службового документів повинна відповідати нормам сучасної української літературної мови. Поняття мови документів нерозривно пов'язане з поняттям мовної норми. Мовна норма – це той мовний варіант у сфері вимови, слововживання, словозміни, який закріплений практикою і рекомендований до вжитку як обов'язковий. Мовна норма виконує роль своєрідного «мовного фільтра» і визначає, що правильно, а що неправильно, рекомендує одні мовні засоби та відкидає інші. Порушення тих чи інших мовних норм спричиняє появу в усному і писемному мовленні різного роду помилок.

Виокремлюють такі різновиди мовних норм:

1) орфоепічні – норми вимови голосних і приголосних звуків, що урегульовують фонетичну організацію висловлювання, сприяють уникненню незграбності у поєднанні звуків під час мовлення;

2) акцентуаційні – норми наголошування слів;

3) лексичні – урегульовують вживання слів у властивому їм значенні і норми сполучуваності слів у реченні;

4) морфологічні – це норми словозміни самостійних частин мови (іменників, прикметників, числівників, займенників, дієслів), тобто правила відмінювання, форм чоловічого, жіночого і середнього тощо;

5) синтаксичні – урегульовують побудову синтаксичних конструкцій – словосполучень і речень;

6) стилістичні – це норми вживання в тому чи іншому функціональному стилі властивих йому засобів мови;

7) орфографічні – це система загальноприйнятих правил написання слів та їх значущих частин, правил написання слів окремо, разом чи через дефіс, правил уживання великої літери;

8) пунктуаційні – визначають загальноприйняті правила уживання розділових знаків;

9) фразеологічні – урегульовується використання фразеологічних зворотів у властивому їм значенні.

Граматики – один з основних розділів мовознавства, який часто плутають з морфологією і орфографією. Між тим до граматики належить не тільки морфологія, а й синтаксис, оскільки системні принципи мови охоплюють перш за все особливості будови слів певного класу та їх поєднання у речення задля отримання та передачі інформації, впливу тощо. При цьому орфографія, спираючись на фонетичну і граматичну системи, дозволяє залежно від ступеня обізнаності з нею адекватно або неадекватно передавати живе мовлення у практичну площину писемної форми спілкування.

Враховуючи, що мова документів реалізується саме в писемній формі мовлення, знання граматики набуває особливого значення й особливої ваги. Правильне розуміння основних розділів граматики – морфології (залишає за межами свого інтересу лексичне значення слова, а вивчає

лише його загальне граматичне значення і граматичну структуру – будову слова, класи слів за їх будовою і формами словозміни) і синтаксису (вивчає типи словосполучень і типи речень, уможливорює з'єднання абсолютно різних за будовою і класом слів у речення) набуває не абстрактного, а цілком конкретного значення, гарантує дотримання основної вимоги до мови документів – ясності й точності.

У цьому розділі буде наведена специфіка правопису та вживання лише тих граматичних форм, які викликають при укладанні та оформленні документів особливі труднощі.

Так, аналіз специфіки відмінювання іменників в українській мові дозволяє виокремити ті випадки, які мають особливий резонанс у практиці юридичного мовлення та призводять до помилок. Вимова і правопис відмінкових закінчень в українській мові є досить важливими, адже, на противагу російській, можуть мати паралельні варіанти і виконувати функцію розрізнення значень одного і того ж слова. Багато помилок припадає на вживання родового відмінку чоловічого роду, де одні закінчуються на -а, -я (документа, предмета, суб'єкта), а інші на -у, -ю (протоколу, принципу, факту). Варто нагадати, що закінчення

1. -а, -я мають: а) назви осіб, власні імена та прізвища: промовця, студента, учителя, Андрія, Дорошенка; б) назви тварин і дерев: вовка, дуба, пса, ясеня, коня; в) назви конкретних предметів: замка, малюнка, стола (й –у), предмета; г) назви населених пунктів: Луцька, Парижа, Києва; але -у, -ю пишеться у складених назвах з іменником із закінченнями –у, –ю: Кривого Рогу, Красного Лиману, Зеленого Гаю; д) інші географічні назви з наголосом на кінцевий склад чи суф. –ов, –ев, –ин, –їн: Дінця, Орла, Дністра, Псла, Пскова; е) назви мір довжини, ваги, часу тощо: гектара, грама, місяця, тижня (але віку, року); назви місяця і днів тижня: вівторка, жовтня, листопада; назви грошових знаків: долара, фунта стерлінга; числові назви: десятка, мільйона, мільярда; є) назви машин і їх деталей: автомобіля, дизеля, комбайна; ж) терміни іншомовного походження, конкретні предмети: сектора, атома, додатка.

2. –у, –ю мають: а) назви речовини, маси, матеріалу: порошку, сиру, спирту, але хліба; б) збірні поняття: полку, кодексу, гурту, загалу, каталогу, тексту, товару; в) назви приміщень, споруд: вокзалу, заводу, коридору, метрополітену, але гаража, млина; г) назви установ, організацій: парламенту, університету, факультету, штабу; д) явищ природи: вітру, снігу, вогню; е) переважна більшість слів із значенням простору, місця: абзацу, краю, світу, рову, уривку, але хутора, горба; є) назви почуттів: болю, гніву; ж) назви процесів, станів, ознак, абстрактних і загальних понять, явищ суспільного життя: винятку, грипу, екзамену, ідеалу, екскурсу, моменту, процесу, руху, способу; з) термінів іншомовного походження: аналізу, синтезу, нарису, сюжету тощо.

У випадках сумніву, слід скористатися словником.

Деякі іменники, залежно від свого значення, мають паралельні закінчення: акта (документ) — акту (процес) апарата (пристрій) — апарату (установа, сукупність органів) терміна (слово) — терміну (строк) інструмента (одиничне) — інструменту (зібране) рахунка (документ) — рахунку (дія) тощо.

Як бачимо, в «Українському правописі» описуються ситуації, в яких вживається той чи інший варіант, на практиці рекомендації щодо вибору варіативності закінчення виконати досить складно: ситуацій безліч, і описати всі неможливо. Тож варто запам'ятати таке: закінченням -а оформляються, як правило, предмети, на які можна показати, які мають точний вимір, а також точкові географічні об'єкти (тобто іменники зі значенням конкретності: документа, Івана, вівторка, листопада, Києва, м'якого знака), а закінчення -у предмети, на які не можна показати, які не мають точного виміру, а також просторові географічні об'єкти (тобто іменники зі значенням абстрактності, узагальненості: маркетингу, болю, комітету, Кабінету Міністрів, пора листопаду, менеджменту, знаку божого, району, регіону, океану).

Трапляються помилки у вживанні давального відмінку іменників. Так, іменники чоловічого роду можуть мати паралельні закінчення -у, -ю; -ові, -еві, -єві. Коли в тексті трапляється поряд декілька іменників чоловічого роду у формі давального відмінку однини, то для уникнення одноманітних відмінкових закінчень необхідно спочатку вживати довге, потім коротке: добродієві директору, деканові Городенку, заводові (але не комп'ютерові).

При позначенні фізичної або юридичної особи, істоти надається перевага закінченню -ові, -

еві: начальникові, ректорові.

У іменниках чол.р. на -ів, -їв, -ов, -ев, -ин, -ін, -їн використовується закінчення -у: Києву, Львову, Льїну.

Коли іменник — збірне, узагальнююче, абстрактне поняття, то має у Р.в. і Д.в. однакові закінчення. Коли неможливо в тексті розрізнити Д. і Р. відмінки, то у Д.в. вживається довге закінчення: допомога заводу (коли допомагає завод), допомога заводові (коли допомагають заводу). Двозначності при використанні іменників міного роду Р.в. і Д.в. можна уникнути і побудовою речення, при якій відмінкова форма набуває однозначності: контроль бухгалтерії — бухгалтерський контроль — бухгалтерію контролюють

Форму кличного відмінку потрібно уживати у звертанні до осіб, називаючи: статус — колего, товаришу; посаду — ректоре, голово, Президенте; звання — професоре, генерале, капітане; професію — лікаре, секретарю; імена — Маріє, Олеже, Ігоре, Наталю; імена по батькові — Костянтинє В'ячеславовичу, Ірино Анатоліївно, Ніно Григорівно.

Прізвища у звертаннях мають форму називного відмінку (на протигагу кличному): добродію Шпак, пане Котляр, пані Остафійчук тощо.

Кличний відмінок має закінчення -у, -ю, -є в іменниках чоловічого роду другої відміни однини (Юрію, Іване), -о, -є, -є, -ю — в іменниках першої і третьої відміни (Варваро, Надіє, Лесю).

Іноді в ділових паперах іменники, що означають речовину (вода, сіль, нафта, вино тощо), набувають форм множини. Так: На цьому підприємстві можна придбати сухі вина, мінеральні води, технічні мастила. Водночас однина може вживатися на позначення множини — якщо немає одиниці виміру або предмети не можна перерахувати. Так: урожай вишні, але шість тонн вишень.

У мові документів для називання осіб за місцем проживання або роботи, статусом використовується аналітична форма: не городянин, сільчанин, заводчанин, а мешканець міста, мешканець села, працівник заводу.

Часто виникають сумніви щодо використання роду іменників, коли це стосується назви осіб за професією. Наприклад: працівник — працівниця, курсант — курсантка, викладач — викладачка, автор — авторка, слухач — слухачка, слідчий — слідча.

На офіційне позначення осіб за статусом, посадою, професією або званням - потрібно вживати іменники чоловічого роду. Залежні слова від найменування професій узгоджуються у формі чоловічого роду: науковий співробітник Олена Йосипівна, старший слідчий Катерина Володимирівна, головний прокурор Валентина Вікторівна.

Коли ж після таких сполук на позначення жіночого роду стоїть дієслово, то воно узгоджується з прізвищем, а не з посадою, і вживається у формі жіночого роду. Наприклад: старший лаборант Ольга Михайлівна відповіла на наші запитання; головний редактор Марія Вікторівна зачитала листа, який щойно надійшов; слухач Данилова виступила з доповіддю.

У ділових документах не вживаються узгодження типу: наша голова наказала, головна лікар порадила тощо.

Іноді помилки при визначенні роду виникають під впливом російської мови. Рід співвідносних іменників в українській та російській мовах здебільшого збігається, що пояснюється спорідненістю цих мов. Однак існують виключення. Йдеться про такі, наприклад, іменники:

президія — президиум; теза — тезис; криза — кризис; підпис — подпись; літопис — летопись; рукопис — рукопись тощо.

Щодо імен та прізвищ — варто пам'ятати таке.

Чоловічі прізвища, якщо вони вписуються в граматичну систему української мови, відмінюються завжди.

Жіночі прізвища відмінюються лише тоді, коли структура слова формально «підходить» під жіночий рід: Сорока — Сороці, Мурза — Мурзи (але Красько, Сидаш).

Особливості української вимови і морфології потрібно враховувати, коли вони не впливають на інформативну або адресну природу власної назви. Бо тоді потрібно передавати власні назви якнайближче до звучання у мові-джерелі: рос. Пугачёв — укр.Пугачов, Афанасьев — Афанасьєв, Ильин — Ільїн, Гурьин — Гур'їн.

У діловому мовленні для утворення ступеня порівняння якісних прикметників частіше

вживані аналітичні форми: повний, більш повний, найбільш повний; вичерпний, більш вичерпний, найбільш вичерпний.

В українській мові прикметники мають повну (відмінювану) та коротку (невідмінювану) форми. Вважається недоречним вживання прикметників, які називаються короткими, тобто не мають закінчень: певен — певний, потрібен — потрібний тощо.

У мові документів числівники потребують особливої уваги. У числівниках від одинадцяти до дев'ятнадцяти наголос падає на склад -на-: один `адцять, чотирн `адцятий.

Прості кількісні числівники (від одного до десяти), що не мають посилань на одиниці виміру, в ділових паперах записуються словами. Наприклад: Просимо надіслати три примірники цієї книги. Коли ж число супроводжується найменуванням одиниць виміру, воно пишеться цифрами. Наприклад: 150 кг яблук, 267 центнерів картоплі тощо. Складні та складені числівники записуються цифрами, окрім тих випадків, коли з них починається речення.

Порядкові числівники записуються в документах цифрами з додаванням закінчень: вищий навчальний заклад 4-го рівня акредитації.

Дати або числа, які мають юридичну силу, складають, як мінімум, дві цифри: 07.07.09; відправлено 07 т цукру.

Складні слова, перша частина яких числівник, записують у документах комбіновано: 77-процентний, 15-річний, 3-рівневий.

Приблизна кількість відтворюється словами: понад, до, зверх, більше, менше.

Найчастіше особові займенники в ділових паперах не вживаються (адміністрація просить, повідомляємо, наказую, відомо, що...). Така норма пов'язана з прагненням того, хто складає документ, до повної об'єктивності. Особові займенники можуть вживатися у специфічних документах (автобіографія, доручення, заява, пояснювальна записка тощо). Зокрема займенник Ви вживається для пом'якшення категоричності тону повідомлення на вимогу ділового мовного етикету (прошу Вас повідомити...).

Використання дієслівних форм (інфінітив; безособова форма; дійсний, умовний і наказовий стан; дієприкметник; дієприслівник) у мові документів має певну специфіку.

Найбільш поширеною є форма теперішнього часу в першій чи третій особі множини, яка має значення позачасовості.

Недоконаний вид передається складеними формами («розщепленим» присудком): не вирішуватимуться, а будуть вирішуватися. «Розщеплені» присудки (зробити реконструкцію, провести розслідування тощо) вживаються і інфінітиви на відміну від рівнозначних їм дієслівних форм (реконструювати, розслідувати).

За необхідності підкреслити факт виконання дії вживаються пасивні дієслова (оплата гарантується, пропозиція схвалена, документація повернута тощо). Дійсний стан вживається, коли необхідно вказати конкретну особу або організацію як суб'єкт юридичної відповідальності (завод зриває постачання сировини, керівник установи не забезпечив дотримання норм безпеки тощо).

Для утворення дієприкметників, які називають ознаку предмета за дією і відповідають на запитання який? яка? яке? які?, на сучасному етапі розвитку термінології вчені-мовознавці пропонують вживання суфікса -увальн(ий): емігрувальний, копіювальний, вирішальний.

Архаїчні форми активних дієприкметників із суфіксом -ш- (-вш-), як-от: перемігший, побігший, побудувавший, у сучасній українській мові, особливо в діловому мовленні, не вживаються.

При утворенні дієприкметників досить часто трапляються такі помилки:

оточуюче середовище (навколишнє, довкілля), знаючий працівник (обізнаний). Помилкою є використання калькованих форм: діючий закон (чинний), гальмуючий пристрій (для гальмування), знеболюючий засіб (для знеболення, знеболювальний), пануюча ідея (панівна), підслуховуючий пристрій (для підслуховування), знешкоджуючий (що знешкоджує), мешкаючий (що мешкає), бажаючий (який бажає).

Використання прислівників у ділових паперах обмежене з огляду на значне суб'єктно-оціночне забарвлення. Послуговуються цією частиною мови у діловому листуванні (до побачення, на жаль, здається, по можливості тощо), для логічного викладу (по-перше, по суті, принаймні,

насамкінець, передусім, наприкінці тощо).

Синтаксичні особливості ділових паперів. Синтаксис мови документів вимагає дотримання нейтральності току вкладу, чіткої і стрункої композиції тексту, тому для нього властива низка ознак.

Словосполучення – це проміжна ланка між окремими словами й реченням. Повнозначні слова можуть поєднуватися між собою як рівноправні. Це сурядний зв'язок. Але частіше слова у словосполученні залежать одне від одного – це підрядний зв'язок. Існує три способи цього зв'язку – узгодження і керування (граматичний) та прилягання (лексичний).

Для правильного вживання відмінків при керуванні слід пам'ятати таке:

властивий кому?, але характерний для кого?
дорівнювати чому?, але рівнятися на кого?
завідувач чого?, але завідуючий чим?
загроза чого? чому?, але погроза чим? кому?
опановувати що?, але оволодівати чим?
оснований на чому?, але заснований ким?
сповнений чого, але наповнений чим?
торкатися чого?, але доторкатися до чого?.

У реченні мови документів, як правило, використовується прямий порядок слів (підмет передує присудку, означення перед означуваним словом, вставні слова — на початку речення).

Природі права, характеру його інформації суперечить використання окличних, питальних, спонукальних речень. У текстах юридичних документів переважно вживають прості поширені речення, до яких входять дієприкметникові й дієприслівникові звороти, уточнюючі обставини, вставні слова, додатки.

Вставні слова, які пояснюють окремі поняття чи систематизують виклад, переважно стоять на початку речення. Слід використовувати ці мовні засоби обмежено:

коли потрібно виразити ставлення мовця до висловленої ним думки (звичайно, напевне, безумовно, на жаль, очевидно, немає сумніву тощо);

при потребі вказати кому належить думка (на мій погляд, на думку цього виконавця, за словами слідчого тощо);

за необхідності вказати на зв'язок висловленого з контекстом (врешті-решт, по-перше, загалом, до речі, навпаки, отже, наприклад тощо).

Надмірне вживання цих слів створює враження некомпетентності, нерішучості, низької мовної культури.

Дієприкметникові звороти також вживаються на початку речення: враховуючи...; беручи до уваги...; розглянувши...; вважаючи....

Прості речення сприяють однозначному розумінню правових приписів (напр.: Викуплена пам'ятка історії та культури переходить у власність держави. Грошове зобов'язання має бути виконане у гривнях).

Прості речення часто перевантажуються однорідними членами. Для полегшення сприйняття їх можна формулювати за допомогою цифр — 1), 2), 3), 4) або літер а), б), в), г). Викладати однорідні слова при вживанні речень, поширених однорідними членами, необхідно уніфіковано, наприклад: ...сторона зобов'язана здійснити на користь другої певні дії: передати майно, виконати роботу, надати послуги, сплатити гроші тощо.

В юридичному тексті зі складних речень переважають складнопідрядні речення зі значенням причини, мети, означальні, об'єктні зі сполучниками підрядності (на підставі чого, що, щоб, якщо, який).

На початок речення часто виноситься слово/група слів, що несе/ несуть основне змістове навантаження (напр.: Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено).

У діловому мовленні переважає непряма мова, а пряма мова вживається лише в тих випадках, коли необхідність дослівно передати зміст деяких документів тощо.

Характерною ознакою мови документів є нанизування форм родового й орудного відмінків з великою кількістю віддієслівних іменників (забезпечення кого? чим?).

У діловому мовленні переважають пасивні конструкції (вони акцентують увагу не на провині конкретної особи, а на дії, яка впливає з попередньої ситуації: не виконує, задовольняє, схвалює, а виконується, задовольняється, схвалюється), інфінітивів (зобов'язати, узгодити, використовувати).

Для юридичного мовлення дуже важливим є точний і правильний добір потрібного слова (терміна) у певному контексті. Недоліком юридичного документа є вживання в ньому полісемії, синонімії й омонімії.

Синонім — це близькі за сферою вжитку, але не цілком семантично тотожні слова, які розрізняються звучанням.

У межах юриспруденції термін не повинен мати синонімів, які необхідні для додаткової експресії, не може бути багатозначним, оскільки точне висловлювання має величезне значення. Хоча інколи вживання синонімів дозволяє уникнути повторів у тексті юридичного документа (напр., підозрюваний має право, підозрюваний вправі). Використання синонімів повинно бути продуманим, виваженим, обережним, щоб їх наявність не викривила зміст юридичного документа.

Досить важливим є вміння вибрати з ряду близькозначних слів найточніше, найвідповідніше і змістом, і забарвленням. Однак це складне завдання. Тому надто часто синоніми вживаються неправильно. Наприклад:

правильний — вірний (правильна відповідь — вірний друг);

відмінити — скасувати (відмінити заняття — скасувати закон);

загубити — втратити (загубити речі — втратити близьку людину);

стежити — слідкувати (стежити за суб'єктом — слідкувати за текстом).

Якщо одне поняття називається різними термінами, вони переважно є абсолютними синонімами, тобто тотожними за значенням і стилістичним забарвленням (наприклад, асиміляція — уподібнення).

Якщо ж одне й те саме слово вживається у різних термінологічних системах, то ці слова виступають як омоніми. Омоніми — це слова однакові за написанням, але мають різне значення. Напр., корінь (математичний термін), корінь (філологічний), корінь (ботанічний), корінь (стоматологічний). Правило щодо однозначності термінів має універсальний характер і повинно поширюватись на мову юридичних документів.

Якщо полісемія слів — явище природне й неминуче, то полісемія в мові документів — це явище небажане. Значення багатозначних слів у контексті легко визначити, а в термінованому правовому мовленні це ускладнюється через однорідність контексту, використання стандартизованих конструкцій. Кожне правове поняття повинно співвідноситися тільки з одним правовим терміном, а кожен термін — лише з одним поняттям.

Під час складання ділової документації певні труднощі викликають пароніми (спільнокореневі слова, схожі за вимовою і будовою, але різні за значенням). Незначна різниця у написанні та вимові ускладнює їх засвоєння, призводить до неправильного вживання слів. Щоб уточнити значення та правопис потрібної лексеми – варто звернутися до відповідних словників.

Наприклад:

Особистий — особовий

Особистий — індивідуальний, стосується окремої особи, належний особі: особиста власність, особиста думка, особисте життя; слово особовий — такий, що стосується особи взагалі, багатьох осіб: особовий склад, особова справа (у відділі кадрів). Цей прикметник вживається як граматичний термін: особове дієслово, особовий займенник.

Зумовлювати — обумовлювати

Зумовлювати — бути причиною чогось, приводити до чогось, викликати щось: серед багатьох причин, які зумовлюють поширення наркотичних засобів, є... Обумовлювати — ставати в залежність від певних умов, обставин, визначати умови чогось: адміністрація підприємства не має права вимагати виконання роботи, яка не обумовлена при укладенні колективного договору.

Професійний — професіональний

Обидва прикметники мають однакове значення, але їх співвідносять з різними словами професійний — професія, професіональний — професіонал. Професійний має ширше коло зв'язків. Переважає у сполученні з іменниками хвороба, захворювання, травма, спілка — лише.

Професіональний вказує фаховість. Професіоналізм: юрист, актор тощо.

Задача — завдання

Часто змішують пароніми задача (переважно математичного характеру, розв'язується за допомогою обчислень за визначеною умовою) завдання (те, що визначено або заплановано для виконання).

Помилковими є такі конструкції:

Терористи загрожували (погрожували — залякувати, а не становити небезпеку) розстріляти заручників. Воєнні (військові) маневри. Воєнний (військовий) квиток. Військова (воєнна) загроза. Дискваліфікація лікаря (декваліфікація — втрата професійних знань, навичок, а не позбавлення спортсмена права брати участь у змаганнях). Він пояснив, що вчинив злочин через неправильне поняття (розуміння) закону. Ослаблення міжнародного напруження (напруженості — стан, властивість чого-небудь, а не вищий ступінь вияву, дії чого-небудь). Підсудний не виправдав довіреності (довіри) свого батька.

Як бачимо, змішування паронімів у документах призводить до перекручування інформації, до мовленнєвих помилок, порушень норм літературної мови.

Порушують ефективність документа, його чіткість, однозначність та стислість плеоназми (близькі за змістом слова, які є логічно зайвими):

Травматичне ушкодження (травма і є ушкодженням). Захисний імунітет. Інформаційне повідомлення. Особисто сам. Я бачив це на власні очі. Легальний закон. Сьогоднішній день (сьогодні). Мій власний погляд. Реальна дійсність. Берегти кожну хвилину часу. У січні місяці. Солдатів демобілізували з армії. Працює дитячим лікарем-педіатром. Кримінальний злочин.

Повторення одних і тих же слів породжує бідність мовлення, робить вислів неблагозвучним, ускладнює сприйняття тексту, бо привертає до себе увагу – йдеться про тавтологію (поєднання спільнокореневих слів):

Адресувати на адресу. Направлена у напрямку. У сім'ї був тяжкий сімейний стан. Моя автобіографія.

Проте в окремих випадках у текстах законів тавтологія є виправданою. Так: Обвинувальний висновок у справі Марченка О.Л., обвинуваченого в ...

Останнім часом іншомовна лексика дедалі активніше застосовується у праві. Використання іншомовної лексики породжує багато ускладнень і при підготовці, і при застосуванні юридичних документів. Уникнути вживання іншомовної термінології у документах неможливо, але необхідно виробити певний порядок їх використання та дотримуватися його. По можливості, краще не застосовувати в текстах документів іншомовних слів, які мають відповідники в українській мові (напр.: адекватний — відповідний, рівний; адепт — прибічник; автопісія — розтин (трупа); екстрений — терміновий; компенсація — відшкодування; інцидент — випадок, непорозуміння, неприємна подія; пріоритет — перевага, першість; рентабельність — вигідний, доцільний; локальний — місцевий, вузький, обмежений; фундація — заснування тощо).

Але це не означає, що слід замість іншомовних слів, які є загальноживаними та більш зрозумілими, вживати власне українські слова (напр., укр. задум — іншом. проект; укр. життєпис — іншом. біографія тощо). Використовувати іншомовні слова доцільно і тоді, коли вони отримали міжнародне визнання (напр.: бланк, кредит, диспозиція, делікт, патент, кодифікація, інструкція тощо). Проте бажано в юридичних документах не зловживати іншомовною термінологією.

Недоречним є вживання іншомовних слів у таких, наприклад, конструкціях: Дискримінація іноземних продуктів (обмеження ввезення...). Залишилося резюмувати вирок. Термін виконання може бути пролонговано (продовжений). Йому інкримінується вчинення злочину за статтею... (він обвинувачується у вчиненні злочину, передбаченого статтею...).

Українська мова тісно контактувала з російською не одне століття. Внаслідок цього до неї потрапило багато російських слів: завод, начальник, чиновник, указ, законопроект тощо. Проте, з іншого боку, це призвело до вживання в українському мовленні русизмів. Така мішана мова здобула назву суржик (просторіччя). Занадто часто можна почути та прочитати такі слова: слідуюче заняття (наступне), слідуюча діяльність (подальша), жилий масив (житловий), участковий міліціонер (дільничний), податок з добавленої вартості (доданої), справи направити до

суду (подати), довідки працюючих (працівників), виписка з протоколу (витяг), із-за хвороби (через), приймати участь (брати), являється (є).

Слід дотримуватися правила максимального обмеження вживання професійної лексики. При вживанні у правовому тексті професіоналізмів слід враховувати те, що така лексика не є загальноновживаною. Адресатам нормативно-правових положень часто невідоме значення відповідного професіоналізму. До того ж уживання такої лексики засмічує нормативний правовий текст. Професіоналізми в юридичних документах, якщо без них не можна обійтися, необхідно супроводжувати легальною дефініцією. Правильною є думка Н.А. Власенка, який вважає, що, використовуючи професіоналізми (профарго, техніцизми), доцільно дотримуватися правила максимального обмеження. Допускається вживання у правовому тексті загальноновживаних професіоналізмів, тобто тих, що немовби вийшли за межі вузькопрофесійної лексики (напр., пасажиropотік, вузькі спеціалісти).

Загальним принципом викладу нормативно-правових та індивідуальних правових текстів є відсутність у них жаргонної й іншої просторічної лексики. Проте слід зазначити, що в Кримінальному кодексі У країни вживаються жаргонізми, а саме: «відмивання грошових коштів» як синонім до терміна «легалізація» (ст. 209, 209-1) та «сходка» як синонім до слова «зустріч» (ст. 255).

Зрозумілість юридичного документа не може бути порушена вживанням слів місцевого діалекту (діалектизми), що доступні населенню окремих регіонів, але незрозумілі більшій частині населення країни (напр., попри замість незважаючи на; допіру замість тільки що і т. д.). Мова документів повинна прагнути до уніфікації та забезпечувати узгодженість системи законодавства України.

У тексті документа небажано використовувати слова в їх переносному значенні: епітети, метафори, метонімію. Наприклад, у Кримінальному кодексі України вжито метонімічні конструкції «умисні дії... караються», «порушення правил... карається». За змістом формулювання виходить, що карається певна дія, певні правила, а не особа, що вчинила цю дію. Краще було б сформулювати таким чином: «Особа, яка вчинила умисні дії/порушення правил, карається...»

Проте у правотворчості допускається вживання метафор і метонімії як різновиду полісемії, які є переносним використанням номінативного значення слова. У даному випадку мова йде про використання значення слова для підкреслення точності й уточнення думки укладача документа. Юридична техніка в основному використовує усталені й типові для лексики документів метафори й метонімію, наприклад: ділові папери, підозрюваний дає підписку (дія) — підписка про невиїзд долучена до справи (результат дії) (метонімія); закон вимагає суворості покарання, парк (місце стоянки, ремонту й обслуговування транспортних засобів), робоче місце, комп'ютерна революція, законодавча процедура, м'яке покарання, межа доказування (метафора).

Крім загальноновживаної лексики, діловий стиль загалом послуговується термінами, функція яких не лише називати предмет чи поняття, а й давати їм точне визначення. Існує ряд вимог до використання термінів у документі, які описані у розділі 8 цього посібника.

Своєрідним елементом мови права є аббревіатури. Необхідно відмовлятися від надмірного вживання аббревіатур, а також скорочень, утворених з двох і більше слів (капбудівництво, промбудтрест, УкрНДПСВД і т. д.). Не слід вживати скорочень слів, окрім загальноновживаних (ЦРЛ — Центральна районна лікарня; райпрокурор; ЧОБТІ — Черкаське обласне бюро технічної інвентаризації — не провело інвентаризації). Необхідно писати не МЮ чи Мін'юст, а Міністерство юстиції, не МФ або Мінфін, а Міністерство фінансів.

3. Загальні вимоги до створення тексту службового документа щодо упередження корупційної мотивації.

З метою упередження корупційної мотивації необхідно при укладанні документів дотримуватися загальних вимог до його тексту, як правового, так і лінгвістичного характеру. Ці вимоги, загалом розглянуті у попередніх пунктах, мають певну специфіку у площині унеможливлення використання в документах положень, що можуть сприяти або полегшувати вчинення корупційних правопорушень.

Передусім необхідно враховувати положення наказу Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм».

Ці методичні рекомендації мають практичне значення не лише для нормативно-правових актів. Вони – орієнтир і зразок для підготовки документів у центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування.

Експертиза на наявність корупційних норм – діяльність із виявлення в проектах нормативно-правових актів, документах положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупційні фактори), та розробки рекомендацій з їх усунення.

Корупційний фактор (в широкому розумінні) – здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень.

Тобто укладачу документів потрібно знати техніко-юридичні недоліки документа, що можуть виступати як корупційні фактори. До таких недоліків належать:

- 1) юридичні колізії положень, що містяться в документі, у тому числі невідповідність змісту документа положенням чинних нормативно-правових актів;
- 2) розробка документа органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції;
- 3) порушення встановленої форми акта;
- 4) порушення вимог нормопроєктувальної техніки;
- 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо.

Зокрема йдеться про некоректне вживання оціночних понять, наприклад: "за наявності поважних причин орган вправі надати ...", "у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...", "рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам..." тощо. Подібні недоліки можна усунути шляхом уточнення невизначених формулювань, зменшення кількості "невизначених правових понять" або оціночних понять.

Оцінюючи можливу корупційність адміністративної процедури, особа, яка проводить експертизу, керується критеріями, що містяться в пункті 4.9 цих Методичних рекомендацій. Додатковими критеріями оцінки є: конкретизацію процедурних правил.

Корупційними факторами можуть вважатися і нечіткість формулювань (наприклад, нечітке визначення адміністративної процедури), необґрунтованість окремих положень (наприклад, необґрунтованість регулювання конкурсних (тендерних) процедур), повторення і логічні розбіжності тощо.

Висновок. Службовий документ, укладений з дотриманням усіх юридико-лінгвістичних вимог, буде зрозумілим для виконавців та осіб, для яких він підготовлений, уможливлуватиме прийняття правильного управлінського рішення, отже сприятиме ефективній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Висвітліть питання достовірності інформації.
2. Назвіть різновиди мовних норм. Які норми найбільш важливі для написання тексту службового документа?
3. Охарактеризуйте термінологічні особливості службового документа.
4. Визначте синтаксичні особливості службового документа.
5. Розкрийте механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта.
6. Розкрийте сутність поняття «корупційний фактор».
7. Перелічіть техніко-юридичні недоліки документа, що можуть виступати як корупційні фактори.