

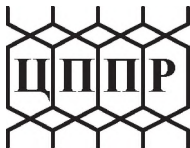
Council of Europe

Conseil de l'Europe



European Union

Union européenne



Підтримка належного урядування:
проект протидії корупції в Україні
(UPAC)



Фонд «Демократичні ініціативи»

Відділ протидії корупції та шахрайству
Департамент інформаційного суспільства та протидії злочинності
Директорат співпраці
Генеральний директорат з прав людини та правових питань
квітень 2009 р.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА КОНТРОЛЬНО- НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Аналітичний звіт підготовлено Центром політико – правових реформ

Соціологічний звіт підготовлено Фондом «Демократичні ініціативи»

Висловлені в цій роботі погляди належать авторам
і не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи

Київ - 2009

УДК [351.072.6:343.35](477)(047.3)

ББК 67.9(4УКР)401

К69

Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с.

Авторський колектив Центру політико-правових реформ:

Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Юрій Іщенко, Петро Залізник,
Олексій Курінний, Алла Пухтецька, Валентина Стоян, Артем Шаїпов

Автор звіту за результатами соціологічного опитування підготовленого Фондом «Демократичні ініціативи»: Ірина Бекешкіна

ISBN 978-966-2214-09-3

© Рада Європи, 2009

© Центр політико-правових реформ, 2009

© Фонд «Демократичні ініціативи», 2009

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ | 5 |
| 1. РЕЗЮМЕ | 6 |
| 2. ВСТУП | 8 |
| 3. АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА..... | 12 |
| РОЗДІЛ 3.1 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ, ЗАГАЛЬНІ ДЛЯ ВСІЄЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ..... | 12 |
| 3.1.1 Інституційні та функціональні конфлікти інтересів у системі публічної адміністрації | 12 |
| 3.1.2 Слабкість інституту публічної служби в Україні | 17 |
| 3.1.3 Неналежна якість законодавства, зокрема, нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства | 21 |
| 3.1.4 Відсутність належних засобів правового захисту, і зокрема неефективність інституту адміністративного оскарження | 28 |
| 3.1.5 Слабкість внутрішнього адміністративного контролю, в тому числі неефективна процедура службових розслідувань | 31 |
| 3.1.6 Неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації..... | 34 |
| РОЗДІЛ 3.2 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ | 36 |
| 3.2.1 Особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає адміністративну послугу | 36 |
| 3.2.2 Обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою..... | 42 |
| 3.2.3 Загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг | 43 |
| 3.2.4 Брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг | 48 |
| 3.2.5 Обмежений доступ до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги | 51 |
| 3.2.6 Необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг | 56 |
| 3.2.7 Невпорядкованість оплати за адміністративні послуги, встановлення додаткових “платних послуг” | 59 |
| 3.2.8 Територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг | 62 |

| | |
|--|------------|
| РОЗДІЛ 3.3 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ..... | 66 |
| 3.3.1 Необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності | 66 |
| 3.3.2 Необґрунтовано широкі повноваження адміністративних органів щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок | 72 |
| 3.3.3 Існування в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок “на місці” (“на об’єкті”) | 79 |
| 3.3.4 Наявність в окремих адміністративних органів повноважень щодо стягнення штрафу на місці вчинення проступку | 84 |
| 3.3.5 Спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання порушників, а не на усунення порушень або їх попередження..... | 86 |
| 3.3.6 Ідентичність складів правопорушень, передбачених Кодексом про адміністративні правопорушення і багатьма галузевими законами, які караються штрафами різних розмірів | 91 |
| 3.3.7 Велика різниця у визначенні найменшого і найбільшого розміру штрафів..... | 97 |
| 3.3.8 Співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів | 105 |
| 4. ВИСНОВКИ..... | 113 |
| 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ..... | 117 |
| ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ | 124 |
| ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ ФОНДУ “ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ” | 125 |
| Вступ. МЕТОДОЛОГІЯ ОПИТУВАННЯ..... | 126 |
| РОЗДІЛ 1. СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ НАСЕЛЕННЯМ УКРАЇНИ ТА ПІДПРИЄМЦЯМИ ЯК ОСОБЛИВОЮ СОЦІАЛЬНОЮ ГРУПОЮ | 129 |
| РОЗДІЛ 2. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ І ПІДПРИЄМЦЯМ ТА СТАВЛЕННЯ ДО ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ЦИХ РИЗИКІВ | 151 |
| РОЗДІЛ 3. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІЙ СФЕРІ ТА СТАВЛЕННЯ ДО ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ЦИХ РИЗИКІВ..... | 178 |
| ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФОНД “ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ” | 195 |

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ
ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ
РЕФОРМ**

1. РЕЗЮМЕ

У цьому звіті представлені результати дослідження корупційних ризиків у двох сферах діяльності органів публічної адміністрації: надання адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності. З цією метою було здійснено камеральний аналіз потенційних корупційних ризиків, сформульовано рекомендації щодо їх усунення (мінімізації), а також проведено оцінку обґрунтованості названих ризиків та запропонованих рекомендацій з використанням загального анкетування (опитування) населення, фокус-груп з підприємцями та глибинних інтерв'ю з посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналітична частина дослідження проводилася неурядовою організацією – Центром політико-правових реформ протягом січня 2008 – квітня 2009 років.

Соціологічна частина дослідження проводилася фондом “Демократичні ініціативи” у березні 2009 року. Проект здійснено в рамках антикорупційного проекту UPAC, що впроваджується Радою Європи та фінансується здебільшого ЄС (“Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні”).

З урахуванням результатів соціологічних досліджень основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг можна назвати:

- 1) загальну складність процедури надання адміністративних послуг;
- 2) необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;
- 3) брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- 4) обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо).

В контрольно-наглядовій сфері основними корупційними ризиками визнано:

- 1) необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності (зокрема, суб'єктів господарювання);

2) існування в деяких адміністративних органах необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок “на місці” (“на об’єкті”);

3) спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання, а не на усунення порушень або їх попередження.

Для усунення (мінімізації) корупційних ризиків у аналізованих сферах діяльності органів публічної адміністрації були підготовлені відповідні рекомендації (додаються окремо), які адресовано різним суб’єктам державної політики (Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції), а також керівникам органів публічної адміністрації (в частині організаційних заходів). Останнє особливо важливо в українських умовах, адже багато заходів можна впроваджувати без зміни законодавства.

Варто також відзначити, що абсолютна більшість експертних рекомендацій щодо мінімізації корупційних ризиків була підтримана і населенням загалом, і підприємцями як окремою цільовою групою, і представниками органів влади.

Одним із загальних висновків аналітичного дослідження є визнання надзвичайної важливості проведення адміністративної реформи (реформи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, реформи публічної служби, зміни процедур прийняття політичних рішень та впорядкування адміністративної процедури) для попередження корупції. Адже в першу чергу необхідно усувати умови для корупції, а не лише боротися з наслідками. Не менш важливе значення для боротьби з корупцією має також судова реформа.

2. ВСТУП

“Корупція становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці”¹

У представленому дослідженні проведено аналіз основних корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави. На цій основі підготовлено рекомендації щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків в аналізованих сферах.

При виконанні роботи колектив дослідників виходив з розуміння **корупції** як явища, що проявляється у навмисному використанні представниками влади (державної та місцевого самоврядування) свого службового становища для протиправного отримання майнових та немайнових благ та переваг у будь-якій формі, а також у підкупі таких осіб.

Виходячи з наведеного визначення поняття корупції, під **корупційними ризиками** для цілей даного дослідження пропонується розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави.

У дослідженні основна увага приділена внутрішньо інституційним корупційним ризикам, тобто факторам, що негативно впливають на поведінку публічного службовця, перетворюючи її у “корупційну”, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Загальносистемні (або “зовнішні”) корупційні ризики, тобто ризики пов’язані з загальними вадами публічної адміністрації аналізуються лише в частині, що має особливий вплив на рівень корупції у сферах адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави.

Зміст категорії **“адміністративні послуги”** у даному дослідженні розуміється як здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного

¹ Концепція подолання корупції в Україні “На шляху доброчесності”, затверджена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006.

оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також для виконання обов'язків особи.

Під “**контрольно-наглядовою діяльністю держави**” маються на увазі такі втручальні провадження, які здійснюються за ініціативою адміністративного органу і полягають у встановленні (перевірці) відповідності певної діяльності (поведінки) приватної особи вимогам закону, а у випадку виявлення порушень – у застосуванні адміністративних стягнень. В чинному законодавстві та вітчизняній юридичній науці ця діяльність йменується як: “державний контроль (нагляд)” або “адміністративний контроль (нагляд)”. Основним змістом цих втручальних проваджень є: документальні перевірки; фактичні перевірки діяльності; періодичне отримання інформації (звітів), і здійснюються вони у формі “перевірок”, “ревізій”, “інспектування”.

В розрізі контрольно-наглядової діяльності корупція може мати місце як наслідок відмови провести перевірку, неналежного проведення перевірок і приховування фактів вчинених порушень, проведення перевірок виключно з метою отримання незаконної вигоди.

Основною метою дослідження було визначено виявлення корупційних ризиків, які мають системний характер та становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав приватних осіб у взаємостосунках з адміністративними органами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) в сферах надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду.

Підтвердженням вразливості до корупційних ризиків саме двох названих сфер є те, що населення на запитання (в рамках проекту) “де Вам або членам Вашої сім'ї доводилося протягом останніх 12 місяців давати хабарі, “благодійну допомогу” чи дарунки”, в першу чергу назвало ДАІ (6,1%), органи влади при отриманні довідок (4,1%) та дозволів (2,7%). У підприємців ці відповіді взагалі вражають – в органах влади при отриманні різноманітних дозволів (18,2%), при реєстрації автомобіля, проходженні технічного огляду (18,0%), при отриманні довідок (17,7%), у податковій інспекції (17,2%), у зв'язку з підприємницькою діяльністю при проведенні перевірок (15,5%).

Джерельну базу дослідження становить система законодавства України, в тому числі ратифіковані Україною конвенції та протоколи до них з питань

запобігання та протидії корупції, а також підручники, посібники, монографічні роботи та наукові публікації, науково-популярні видання, статистичні узагальнення та звіти державних органів та установ, вітчизняних неурядових та міжнародних організацій.

Методика виконання дослідження полягала в:

1) окреслені меж дослідження – через акцент на двох сферах діяльності органів публічної адміністрації – наданні адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності.

При цьому було проведено формування вибірки окремих видів адміністративних послуг для поглибленого аналізу, зокрема, з числа тих, які належать до сфери підприємництва, будівельних та земельних відносин, соціальної сфери. До того ж частина з них надається центральними органами виконавчої влади, інша частина – їх територіальними підрозділами (органами), і ще частина – органами місцевого самоврядування.

В даному дослідженні проблематики корупційних ризиків у сфері контрольно-наглядової діяльності держави, в основу аналізу було покладено вид адміністративного органу (і відповідно вид інспектування).

Окрім того, у дослідженні виокремлено розділ присвячений загальним корупційним ризикам, характерним для всієї публічної адміністрації, і які мають безумовний вплив на рівень корупції в двох спеціально аналізованих сферах;

2) камеральному аналізу окремих категорій справ (відповідно – адміністративних послуг та видів інспекційних органів). Зазначений аналіз здійснювався на основі зібраної джерельної бази (актів законодавства, публікацій, досліджень, статистичних відомостей та вже проведених соціологічних і експертно-аналітичних досліджень);

3) виявленні на основі такого аналізу (та на підставі аналізу проблем в організації та порядку діяльності органів публічної адміністрації, проблем в правовому регулюванні зазначених питань) потенційних корупційних ризиків, з'ясуванні їх природи та причин;

4) формулюванні рекомендацій щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності держави;

5) оцінці раціональності та обґрунтованості висновків камерального дослідження з використанням соціологічних методів, тобто зроблено своєрідне “тестування” адресних соціальних груп.

Соціологічне дослідження включає такі складові:

- a) загальнонаціональне опитування населення України;*
 - b) опитування підприємців;*
 - c) проведення фокус-груп у 5 містах України;*
 - d) глибинні інтерв'ю;*
- 6) доопрацюванні звіту, в тому числі висновків та рекомендацій.

В проведенні аналітичного дослідження допомогу надавали експерти Базельського інституту урядування (*Basel Institute on Governance*).

3. АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА

Розділ 3.1 **КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ, ЗАГАЛЬНІ ДЛЯ ВСІЄЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

3.1.1 Інституційні та функціональні конфлікти інтересів у системі публічної адміністрації

Для захищеності від корупційних впливів надзвичайно важливе значення має раціональність побудови системи публічної адміністрації, прозорість її діяльності, професійність та неупередженість публічної служби, підконтрольність 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 контролю-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. Також цікавою є природа так званих “*податкових роз’яснень*”, які названі у законі “оприлюдненням офіційного розуміння окремих положень податкового законодавства контролюючими органами у межах їх компетенції, яке використовується при обґрунтуванні їх рішень під час проведення апеляційних процедур”². Тобто одна із сторін спору видає фактично офіційне тлумачення податкового законодавства.

² Підпункт “г” пункту 4.4.2 статті 4 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21.12.2000 р. № 2181-III.

*На тій проблемі, що “адміністративні органи самі собі виписують механізми, самі під себе ці механізми регулюють” особливо наголосила під час глибинного інтерв’ю в рамках проекту Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України **Оксана Продан**.*

а) органи виконавчої влади своїми 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).

Прикладом невідповідності положень підзаконних нормативних актів вимогам законів може слугувати ситуація з врегулюванням відносин щодо блокування транспортних засобів. До Кодексу про адміністративні правопорушення у вересні 2008 року було внесено статтю 265-2 щодо тимчасового затримання автомобілів. Основними елементами інституту затримання стали:

- виключність випадків переміщення транспорту за допомогою евакуаторів. Воно має здійснюватися тільки, якщо певний автомобіль перешкоджає дорожньому руху. В іншому разі, автомобіль підлягає блокуванню (а не “переміщенню”);*
- короткостроковість затримання автомобілів – не більше 3 днів;*
- заборона стягнення плати за клопотання про повернення транспортного засобу та його фактичне отримання.*

Кабінет Міністрів “деталізував” порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках своєю Постановою від 17 грудня 2008 року³. Але норми цього документу йдуть врозріз із нормами закону. Зокрема:

- у Постанові блокування транспорту, навпаки, фактично визнано виключним засобом і передбачено до застосування лише у випадках, коли неможливо провести евакуацію цього засобу (пункт 5);*
- строк затримання розраховується тільки з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення (пункт 10), хоча час затримання і час оформлення протоколу можуть суттєво відрізнятися. Запроваджено*

³ Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках, затверджений Постановою Кабінет Міністрів України від 17.12.08 №1102.

також строк зберігання транспортного засобу, який обчислюється з часу його доставлення до спеціальної стоянки;

- *передбачено стягнення плати за транспортування і зберігання транспортного засобу (пункт 13).*

- *І хоча 11 лютого 2009 року Уряд змінив окремі положення Порядку затримання транспортних засобів, ці зміни не усунули зазначені вище невідповідності закону.*

Отже, повноваження органів публічної адміністрації мають відповідати вимогам Конституції України та законів України, не можуть визначатися у підзаконних нормативно-правових актах, “поширювально” 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 ⁴.

Поєднання зазначених функцій, особливо зважаючи на сучасну практику затвердження Урядом “переліків платних послуг” для окремих органів

⁴ Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – С. 49.

виконавчої влади (*про цю проблему детальніше зазначено у підрозділі 2.7. дослідження*), 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 необов'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*. Це, на нашу думку, підвищить об'єктивність розгляду адміністративних справ адміністративними органами, а також сприятиме виявленню випадків незаконних дій інших адміністративних органів.

Із цими інституційно-функціональними конфліктами, які перетворюються в корупційні ризики, пов'язані й інші проблеми:

а) невідповідність 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 утворення нових 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 оформленням 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 пільги, допомоги, виплати, або шукати простіші варіанти (часто – “корупційні”) вирішення своїх питань.

Ілюстративною у цьому плані є система публічної адміністрації Одеси, яка охоплює крім Одеської міської ради 5 виконавчих органів загальної компетенції (виконавчий комітет та 4 районні адміністрації), приблизно

30 виконавчих органів спеціальної компетенції, 8 підрозділів апарату ради та її виконавчого комітету, 43 органи самоорганізації населення, 35 координаційних органів (комісій, рад, комітетів), 71 комунальне підприємство, 302 комунальні установи та організації, в яких загалом працюють 1 798 посадових осіб місцевого самоврядування та майже 20 тис. працівників комунальних підприємств, установ та організацій. Крім того, до системи управління містом додаються міські та районні у місті територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади⁵.

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 напрямам діяльності.

б) неузгодженість впроваджуваних реформ у сфері діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. До негативних факторів, що впливають на сучасний стан розвитку публічної адміністрації, треба віднести відсутність політичної волі щодо проведення реформи публічної адміністрації. Часті зміни урядів також не сприяють формуванню єдиної стратегії розвитку публічної адміністрації. Не забезпечується інституційна наступність в діяльності органів влади. Перманентні зміни в системі органів виконавчої влади призводять до браку відповідальності за раніше прийняті рішення.

Дієвим кроком, спрямованим на комплексне проведення реформи публічної адміністрації в Україні, може стати ухвалення проекту Концепції реформи публічної адміністрації в Україні. У разі схвалення Урядом даного проекту та його послідовного впровадження можна буде зняти більшість інституційних та функціональних конфліктів у публічній адміністрації та породжуваних ними корупційних ризиків. На необхідності визначення загальної стратегії

⁵ Див.: Концепція реформування системи управління містом та створення системи управління якістю в органах місцевого самоврядування Одеси, комунальних підприємствах та установах, затверджена рішенням Одеської міської ради від 21.12.2007р. №2087-V. Джерело в Інтернеті: <http://www.odessa.ua/acts/council/12065/>

реформування сфери публічної адміністрації в Україні в своїх рекомендаціях наголошує і GRECO.⁶

Отже, рекомендуємо:

1. **Забезпечити на інституційному рівні розмежування політичних та адміністративних функцій.**
2. **Припинити практику “розширення” повноважень органів публічної адміністрації шляхом підзаконної нормотворчості.**
3. **Інституційно розмежовувати функції з надання адміністративних послуг та контрольної-наглядової (інспекційної) діяльності.**
4. **Ухвалити Концепцію реформування публічної адміністрації та забезпечити проведення на її основі системної реформи.**

3.1.2 Слабкість інституту публічної служби в Україні

Інститут публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) є надзвичайно важливим елементом механізму урядування, відіграючи виключну роль для функціонування держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак на перешкоді досягненню зазначених важливих цілей є “слабкість” публічної служби та її нездатність ефективно протистояти корупції. 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 загально визнаною причиною корупції. Наприклад, у Громадському моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів низька заробітна платня адміністраторів та представників дозвільних органів названа другим за важливістю чинником, що безпосередньо поширює

⁶ Див. Пункт 198 Оціночного звіту по Україні, затвердженого GRECO на 32-у пленарному засіданні (19-23 березня 2007 року).

корупцію (при цьому, прикметно, що його на перше місце поставили самі працівники дозвільних органів)⁷.

І хоча підвищення заробітної плати чиновникам як захід боротьби з корупцією підтримують дуже незначний відсоток опитаного в рамках нашого проекту населення та підприємців (8,3% і 19,0% – відповідно), проте на думку експертів (зокрема, народного депутата України, Заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва Ксенії Ляпінюї) – “це є проблема номер один”.

Проблемою є 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 службі України є **низький професійний рівень багатьох службовців**. Однією з причин такого стану визнається *формальність та недієвість механізму 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*. Зокрема, за даними Начальника

⁷ Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – С. 50-51.

Головдержслужби України, якщо 2004 року звільнилося 38 тис. державних службовців, то 2005-го – вже 48 тисяч чиновників⁸. Крім того, у 2005 році було звільнено з посад 250 керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади 1 – 2 категорій, у 2006 – 169. Упродовж зазначеного періоду повністю оновлено склад голів обласних державних адміністрацій та майже на 100 відсотків – голів районних державних адміністрацій. Так, у 2005 році звільнено з посад 493 голови районних державних адміністрацій (98,2% від їх загальної кількості)⁹. 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. *Як свідчить порівняння громадської думки у 2003 та 2009 рр., практично не змінилося поширене уявлення про те, що корупція в органах влади – звичне явище і що у корупції винні насамперед керівники органів влади (цю позицію підтримали 82,5% опитаних громадян)*. У цьому контексті також важливо закріпити ефективні правила поведінки службовця у разі виникнення у нього сумніву в законності наказу (розпорядження) керівництва.

⁸ Ведерникова І. Тимофій Мотренко: “Хоч би яка коаліція сформувала уряд, кадрові чистки не повинні повторитися” // Дзеркало Тижня. – 27.05-2.06.2006. – № 20 (599).

⁹ З виступу першого заступника Начальника Головдержслужби України М. Борсука на Національному семінарі з питань соціального діалогу у підвищенні кваліфікації державних службовців України від 18.04.2007. (http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=67248&cat_id=41071&base_id=41065).

Отже, значна частина корупційних ризиків у публічній службі зумовлена недоліками чинного законодавчого врегулювання. Саме тому одним із шляхів усунення потенційних можливостей для корупції є *ухвалення нового Закону України “Про державну службу” (та Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”)*. Нове законодавство повинне характеризуватися якісно новим та чітким врегулюванням порядку формування персоналу органів публічної влади, виконання ними своїх обов’язків. Зокрема, необхідно нормативно деталізувати питання проведення конкурсу, конкретних вимог до претендентів тощо.

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. Особливо важливо наголосити на потребі декларування не лише майна, що перебуває у власності публічного службовця, але й майна, яким він користується.

Необхідно також переглянути випадки та порядок притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності, встановивши як чіткі підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, так і колегіальний механізм накладення відповідних стягнень. Однією з підстав відповідальності службовця має бути визначено порушення етичних засад його діяльності (правил професійної етики) та врегулювання питань вирішення конфлікту інтересів, для чого необхідне прийняття відповідного законодавства (Кодексу професійної етики публічних службовців або змін до чинних законів про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування). Важливим кроком видається посилення реальної відповідальності державних службовців за вчинення корупційних діянь аж до звільнення з посад державної служби осіб, що вчинили корупційні правопорушення. На сьогодні ж виразною є протилежна тенденція: протягом 2007 року та I півріччя 2008 року до відповідальності за здійснення корупційних та інших пов’язаних з корупцією правопорушень, з усіх притягнутих до адміністративної відповідальності державних службовців лише кільком службовцям

було припинено державну службу, в той час як 85% осіб, які вчинили корупційні правопорушення, продовжили працювати на посадах¹⁰.

Фактично безкарність чиновників веде до того, що на перше місце серед найдієвіших заходів у боротьбі з корупцією населення ставить “звільнення з роботи без права займати посади в органах влади” (55,6% опитаних громадян, а підприємці – взагалі 60,1%), та “посилення кримінальної відповідальності чиновників (збільшення строку позбавлення волі)” (цю пропозицію підтримали відповідно 49,6% населення та 45,4% опитаних підприємців).

Питанням реформування публічної служби значну увагу у своїх звітах та рекомендаціях приділяє і GRECO¹¹.

Отже, рекомендуємо:

1. Здійснити реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення її професійності та політичної нейтральності (для цього потрібно ухвалити нове законодавство про публічну службу).
2. Реформувати систему оплати праці публічних службовців з метою забезпечення її адекватності, прозорості та стабільності.
3. Підвищувати процесуальну (процедурну) самостійність публічних службовців на рівні виконавців.
4. Врегулювати питання етики та конфлікту інтересів на публічній службі.

3.1.3 Неналежна якість законодавства, зокрема, нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства

Одним із чинників виникнення корупційних ризиків є загальна недосконалість вітчизняного законодавства. Основними проявами такої недосконалості є:

¹⁰ Аналітична інформація Голодержслужби про стан виконання органами виконавчої влади вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією” за I півріччя 2008 року. Джерело в Інтернеті: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=78858&cat_id=57862

¹¹ Див. Оціночний звіт по Україні, затверджений GRECO на 32-у пленарному засіданні (19-23 березня 2007 року).

а) заплутаність та розпорошеність регулювання в різних нормативно-правових актах, надмірна абстрактність законів. Складність правового регулювання проявляється у значній кількості законодавчих і підзаконних, загальних і спеціальних нормативно-правових актів з кожного питання.

Наприклад, порядок отримання дозволу на перепланування квартири передбачає низку нормативно закріплених послідовних кроків, що врегульовуються щонайменше 13 нормативно-правовими актами¹². Тому, мабуть, не випадково про потребу поліпшення законодавчої бази як першочергового антикорупційного заходу вказують результати нещодавніх досліджень щодо отримання дозволів на операції з землею та будівництво (зокрема, цю ідею підтримали від 69 до 78% респондентів)¹³.

Взагалі у вітчизняному праві склалася модель, за якої одне питання одночасно регулюється кількома нормативно-правовими актами. Здебільшого типовою є тріада: *“закон (загальне регулювання) – постанова Кабінету Міністрів (про затвердження порядку) – наказ міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (про затвердження інструкції)”*. Наприклад, процедура отримання ліцензії митного перевізника врегульовується одним законом, чотирма урядовими постановами, а також нака-

¹² Процедуру врегульовано Житловим Кодексом від 30.06.1983 № 5464-X, Господарським кодексом від 16.01.2003 № 436-IV, Законами України: “Про планування і забудову територій” від 20.04.2000 № 1699-II, “Про архітектурну діяльність” від 20.04.1999 № 687-XI, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24.02.1994 № 4004-XII, “Про енергозбереження” від 1.07.1994 № 74/94-ВР, “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 № 1264-XI, “Про пожежну безпеку” від 17.12.1993 № 3745-XII, а також Порядком надання архітектурно-планувального завдання та технічних умов щодо інженерного забезпечення об’єкта архітектури і визначення розміру плати за їх видачу, затвердженим Постановою КМ від 20.12.1999 № 2328, Положенням про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, затвердженим Наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики від 25.12.2000 № 945/5166, Правилами утримання жилих будинків та прибудинкових територій, затвердженими Наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 № 76, Порядком проведення державної експертизи щодо пожежної безпеки проектів будівництва та іншої документації, затвердженим Наказом МНС від 23.11.2004 № 186 та БДН А.22-3-2004 Проектування. “Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва”, що затверджено Наказом Держбуду від 20.01.2004 р. № 8.

¹³ Див. *Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею* (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С.26.

зами центральних органів виконавчої влади¹⁴. При цьому документи, що подаються до органу ліцензування для отримання ліцензії митного перевізника, розпорошено у цих нормативних актах, а чіткий перелік документів визначено лише на інформаційному ресурсі Держмитслужби¹⁵. Загалом же, на практиці, закони часто характеризуються надмірною абстрактністю, а більш-менш конкретне регулювання з'являється лише в підзаконних нормативно-правових актах.

Значний обсяг нормативного регулювання ускладнює можливість для споживачів зрозуміти всю повноту та послідовність необхідних дій органів, а також власних кроків. Окрім того, в умовах обмеженого доступу до інформації про діяльність органів публічної адміністрації посилюється їх роль як єдиного джерела інформації. Така виключна роль посадових осіб в органах публічної адміністрації створює ризик вимагання ними винагороди навіть за загальну інформацію.

Саме тому раціональним видається *впорядкування нормативних положень* щодо порядку надання адміністративних послуг та реалізації контрольно-наглядових повноважень в систематизованих нормативно-правових актах. Зведення розрізнених положень до систематизованих нормативно-правових актів дасть змогу скасувати інші, і в такий спосіб оптимізувати законодавство.

Реформу з адміністративного спрощення, що мала за мету зменшення рівня корупції, було проведено у США у 90-х роках. Зокрема, виконавчим наказом Президента США № 12861 від 11 вересня 1993 року органам виконавчої влади було поставлено завдання скоротити наполовину внутрішні

¹⁴ Процедуру врегульовано Законом України від 01.06.00 № 1775-III “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, положеннями постанов Кабінету Міністрів України від 20.11.2000 № 1719 “Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності”; “Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності” від 04.07.2001 №756; “Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру”; від 08.11.2000 №1658; “Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу” від 29.11.2000 № 1755. Окремі питання ліцензування даної процедури врегульовано також наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва та Державної митної служби України від 25.03.04 № 34/212 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження посередницької діяльності митного перевізника”, а також наказом Держмитслужби України від 06.04.04 № 243 “Про затвердження Порядку видачі ліцензій на провадження посередницької діяльності митного перевізника”.

¹⁵ www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=97573AA0294205.

правила управління, які не передбачені законом. Дані спрощення у кінцевому результаті привели до підвищення продуктивності діяльності адміністративних органів, сприяли прискоренню надання адміністративних послуг та вдосконаленню обслуговування споживачів. Політику щодо дерегуляції та спрощення нормативного регулювання, наскільки відомо, наразі впроваджує і Європейський Союз.

б) суперечність між положеннями різних нормативно-правових актів так само є характерною для вітчизняного законодавства. Наприклад, у випадку вже згаданої ліцензії митного перевізника наявні розбіжності щодо точки відліку терміну, протягом якого має бути прийнято рішення про видачу ліцензії та безпосередньо її оформлення¹⁶. Наслідком цього є можливість вибіркового застосування різних за змістом норм з одного питання, що створює відповідні корупційні ризики;

в) застарілість багатьох актів законодавства. Наприклад, прийняття рішення щодо надання державного та комунального житла здійснюється на підставі ще радянського законодавства¹⁷, яке не відповідає сучасним реаліям ані в частині визначення інституційної організації публічної адміністрації (оскільки передбачена “ієрархія” виконавчих комітетів місцевих рад), ні в частині розмежування приватного та публічного секторів (змішане регулювання щодо комунального та приватного (відомчого) жилих фондів тощо).

г) відсутність регулювання ієрархії нормативно-правових актів. На жаль, через політичну боротьбу Закон “Про нормативно-правові акти” хоча і приймався кілька разів Верховною Радою України, але досі не був підписаний главою держави.

Проблему складності існуючого регулювання та часто неадекватності вимог законодавства як корупційний ризик визнають підприємці, опитані в рамках проекту. Зокрема, на фокус-групових обговореннях у Харкові підприємці казали, що просто неможливо дотримуватися усіх норм, правил та стандартів пожежної інспекції, які тягнуться ще з радянських часів. “Приходить пожежник і каже, що слід встановити пожежну сигналізацію,

¹⁶ Положення ст. 11, 14 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та п. 2.7, 2.11. “Порядку видачі ліцензій на провадження посередницької діяльності митного перевізника”, затвердженого наказом Держмитслужби України від 06.04.04 № 243.

¹⁷ Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р. № 5464-X та Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР від 11.12.1984 № 470

яка коштує 20 тисяч, потім – пульт, потім приєднатися до пульта, і так далі, і так далі. Після ряду переговорів доходимо висновку, що насправді воно нікому не потрібно, а просто потрібна певна сума, яка або розбивається щоквартально або виплачується щомісячно і у плановому порядку сплачується. І це набагато дешевше, ніж виконувати усі норми пожежної інспекції”. Тому на фокус-групових обговореннях підприємці доводили, що держава навмисно формулює правила підприємницької діяльності так, що неможливо працювати без їх порушення.

В рамках даного дослідження до одного з найголовніших корупційних ризиків необхідно віднести невідповідність діяльності публічної адміністрації у відносинах з приватними особами – адміністративної процедури. В Україні досі **не існує правового регулювання загальної адміністративної процедури**. Лише умовно актом загальнопроцедурного характеру можна вважати Закон України “Про звернення громадян” 1996 року. Проте даний законодавчий акт є радянським не лише за фактичним походженням, але й за закріпленими у ньому підходами, зокрема:

- a) під його дію (захист) не підпадають юридичні особи;
- b) натомість у ньому встановлено єдиний правовий режим для розгляду звернень громадян як органами публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), так і підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форми власності, в тому числі приватними);
- c) у Законі не передбачено багатьох ключових прав приватної особи, як-от права бути вислуханою перед прийняттям рішення, права на доступ до матеріалів справи тощо;
- d) Закон не передбачає механізмів захисту законних інтересів заінтересованих осіб (і навіть не містить такої категорії адміністративного провадження як “заінтересовані особи”) тощо.

Природно також (якщо виходити з назви), що Закон “Про звернення громадян” взагалі не регулює проблематику втручальних проваджень.

Окрім того, треба врахувати наявність різного тематичного (спеціального) законодавства, зокрема у сфері підприємництва, соціального забезпечення тощо. Таке тематичне (спеціальне) законодавство не завжди узгоджується із Законом “Про звернення громадян” і часто містить суперечливі положення. Наприклад, незважаючи на загальний підхід щодо визначення строку розгляду звернень громадян (максимальна тривалість якого за Законом “Про

звернення громадян” складає 45 днів) термін видачі паспорту громадянина України для виїзду за кордон встановлено у *три місяці*¹⁸.

Але ще більшою проблемою є домінування актів підзаконного рівня в регулюванні відносин між органами публічної адміністрації та приватними особами. Тому не випадково, що органи влади, розробляючи для себе положення чи врегульовуючи порядок надання певної адміністративної послуги, керуються насамперед відомчими (корпоративними) інтересами, що не сприяє захисту прав та законних інтересів приватних осіб.

Отже, необхідне ухвалення загального для всіх адміністративних органів закону щодо порядку їх діяльності, що сприяв би упорядкуванню, оптимізації та гуманізації адміністративного провадження. Тому є необхідним **якнайшвидше прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України**, проект якого нині перебуває у Верховній Раді України¹⁹.

Одним з основних завдань такого Кодексу повинно стати упорядкування відносин між органами публічної адміністрації та приватними (фізичними і юридичними) особами, раціональне та справедливе правове регулювання порядку вирішення адміністративних справ. Саме тому Кодекс має встановити для органів публічної адміністрації принципи та правила адміністративної процедури, зокрема: адміністративних проваджень за заявами приватних осіб (надання адміністративних послуг), втручальних проваджень (за власною ініціативою органів публічної адміністрації, в тому числі контрольно-наглядових), адміністративного (досудового) оскарження.

Важливим завданням Кодексу є встановлення нових процедурних гарантій захисту прав приватних осіб, зокрема: забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта (індивідуального рішення органу публічної адміністрації), який може на неї негативно вплинути; надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких прийматиметься рішення; обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів; обов’язкове мотивування (обґрунтування) органом прийнятого адміністративного акта; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі; повідомлення особі порядку

¹⁸ Ст. 5 Закону України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України”.

¹⁹ *Проект Адміністративно-процедурного кодексу України* від 18.07.2008 № 2789. На жаль, 31.03.2009 року даний законопроект розглядався у Верховній Раді України, але не отримав достатньої підтримки у першому читанні (219 голосів “за” з необхідних 226), і поки що направлений на повторне перше читання.

оскарження адміністративного акта та забезпечення засобів правового захисту у зв'язку з цим актом тощо.

Зазначені гарантії сприятимуть суттєвому зменшенню корупційних ризиків. Так, обов'язковість заслуховування (врахування) посадовцем думки (позиції) зацікавленої особи перед прийняттям рішення з її питання сприятиме ефективнішій діяльності органу та більш повному врахуванню інтересів особи.

Забезпечення права особи на доступ до матеріалів справи суттєво зменшуватиме імовірність неправомірних дій службовця в даній справі. Брак інформації щодо матеріалів справи та відсутність доступу до них невинновато обмежує права громадян та є корупційним ризиком, що уможливорює одержання службовцем додаткової винагороди за сам факт надання такої інформації. Відсутність доступу до матеріалів справи позбавляє особу можливості орієнтуватися у ході справи, а отже й обмежує її право щодо подання доказів та додаткових аргументів. Інформаційна обізнаність споживача щодо стану справи на тому чи іншому її етапі дає йому змогу прогнозувати її перспективи та бути впевненим в очікуваному рішенні. Саме тому зазначені матеріали обов'язково повинні надаватися особі у відповідь на її письмовий запит до органу чи особисте звернення до посадової особи органу.

Важливою складовою усунення корупційних ризиків у сфері адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій публічної адміністрації є встановлення обов'язку для посадових осіб щодо обов'язкового викладу мотивів прийняття негативного для приватної особи рішення, донесення їй даного пояснення в письмовій формі протягом розумного строку. Необхідність пояснювати свої дії сприятиме прийняттю правомірних рішень. Встановлення на законодавчому рівні обов'язку адміністративних органів повідомити особі порядок оскарження прийнятого рішення (адміністративного акта) так само відповідатиме інтересам громадян. Кодекс також повинен урегулювати правила перегляду адміністративних актів та їх відкликання (визнання недійсними).

Після ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу потрібно буде провести ревізію спеціальних (тематичних) законів з метою їх узгодження з принципами та правилами загальної адміністративної процедури.

Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України Оксана Продан вважає, що головною перешкодою корупції в адміністративних органах має бути чітка детальна регламентація усіх процедур – що посадовець крок за кроком повинен робити в тій чи іншій ситуації. Цю ж думку як один

з пріоритетних заходів боротьби з корупцією підтримали інші опитані експерти та підприємці на фокус-групах.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Постійно удосконалювати законодавство, орієнтуючись на його спрощення та систематизацію.**
- 2. Особливу увагу приділяти правовому регулюванню процедурних аспектів відносин публічної адміністрації з приватними особами, і в цій частині забезпечити якнайшвидше ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України.**

3.1.4 Відсутність належних засобів правового захисту, і зокрема неефективність інституту адміністративного оскарження

До загальних корупційних ризиків, що впливають на функціонування усієї системи публічної адміністрації, належить відсутність у приватних осіб дієвих засобів правового захисту від рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, що зумовлено, зокрема, неефективністю інститутів адміністративного оскарження та нерозвиненістю адміністративного судочинства. Ключовими проблемами в цій сфері є:

1) низький рівень довіри населення до судової системи, що в цілому спричиняє підвищення готовності населення до вчинення корупційних діянь. Значною мірою це зумовлено екстраполяцією корупційного досвіду окремих осіб на діяльність усієї судової системи, поширенням уявлення про наявність корупції в судах України через інформацію ЗМІ. Але і фактичний рівень корупції в судовій системі є значним. Це підтверджується, зокрема, результатами Дослідження корупції у судовій системі України, де зазначено, що фактичний особистий досвід корупції (пов'язаний із діяльністю судової системи в цілому – *авт.*) мали 19 % опитаних громадян²⁰.

²⁰ Дослідження корупції у судовій системі України: суди загальної юрисдикції. Національне дослідження стану корупції у судовій системі України: суди загальної юрисдикції. Звіт підготовлений в рамках проекту “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні “Гідна Україна” 25.06.2008 р. – С.15.

Недовіру до суду породжують також обтяжливі та складні процедури розгляду справ, значна тривалість вирішення спорів судом, проблеми, пов'язані із виконанням судових рішень. Тому лише незначна кількість (4,1%) опитаних респондентів офіційно оскаржувала дії посадовців або правоохоронних органів при зіткненні з конкретними випадками корупції. Більшість вважає таке оскарження марним (51%)²¹.

Наше дослідження показало, що на питання “Як Ви поступите, якщо з Вас вимагатимуть хабара, щоб вирішити Ваше питання?”, лише 6,2% підприємців сказали, що звернуться до суду, а серед населення ця цифра взагалі становить тільки 2,7%.

Про недовіру до судів як одну з причин вчинення корупційних діянь підприємцями, зокрема, у відносинах із санітарно-епідеміологічною службою, свідчать і результати інших експертних досліджень²².

Більшість проблем судової влади залишаються невирішеними через безсистемний та дуже повільний характер проведення судової реформи. Досі невирішеною є проблема відсутності дієвих гарантій незалежності судді у прийнятті справедливого рішення, що обумовлюється значним тиском корпоративних інтересів, фаворитизмом (впливом особистих зв'язків) на кар'єрне просування судді, незахищеністю судді від внутрішнього адміністративного впливу керівництва суду. Не повною мірою забезпечується реалізація права особи на судовий захист (доступність адміністративного судочинства, права на звернення до суду з адміністративним позовом); справедливий та своєчасний розгляд адміністративних справ (зокрема, щодо прав на ознайомлення з матеріалами справи, подання доказів, брати участь у їх дослідженні, заявлення відводів та клопотань); а також гарантій рівності сторін перед законом та судом, гласності, фіксації судового засідання технічними засобами, активної ролі суду, правової допомоги тощо; а також гарантій ухвалення законного та обґрунтованого рішення в адміністративній справі, зазначення порядку та строків оскарження судового рішення.

Можливості використання засобів адміністративного судочинства для оскарження рішень/дій/бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до адміністративних судів на предмет їх законності

²¹ Там само. – С. 24.

²² Платити чи не платити ..? хабарі, або з чим зіштовхується кожен українець майже щодня. – К.: ВЕРСО-04-2008. – С. 20.

потребують прямого закріплення в спеціальних (тематичних) актах законодавства. Важливо забезпечити також доступність адміністративних судів, подолати проблему віддаленості адміністративних судів.

2) недостатня ефективність внутрішньо-адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації.

Основною проблемою тут є брак неупередженості (об'єктивності) та “корпоративізм”, що проявляється, зокрема, у захисті відомчих інтересів органу (які часто підміняються індивідуальними інтересами керівників), у т.ч. незаконними (наприклад, нереагування на порушення вимог закону щодо приватної особи з метою замовчування (недопущення) негативних для керівництва органу (системи) наслідків).

Характерно, що до найпростішого засобу – поскаржитися керівнику службовця, який вимагає хабара – вдалися б лише 7,2% опитаних в рамках дослідження підприємців, та 4,6% населення. Можливо, приватні особи небезпідставно вважають, що вимагання хабара може бути не ініціативою окремого службовця, а звичною практикою цього органу влади. Проте, на наш погляд, ці цифри свідчать і про неефективність власне інституту адміністративного оскарження.

Ця проблема зумовлена пострадянським неререформованим станом цього правового інституту, адже адміністративне оскарження у нас досі реалізується лише через подання скарги до вищого у порядку підлеглості органу або посадової особи. Але цей спрощений підхід не знімає проблеми упередженості при розгляді скарги. Також законодавство не враховує, що при демократичній організації влади багато органів публічної адміністрації взагалі не мають ієрархії (насамперед, це стосується органів місцевого самоврядування) і фактично не існує можливостей їх досудового оскарження.

Серед заходів, спрямованих на усунення організаційно-правових недоліків процедури адміністративного оскарження, треба виділити необхідність **прийняття Адміністративно-процедурного кодексу** (про цей законопроект детальніше згадано у підрозділі 1.3 цього дослідження), в якому окремою главою проекту передбачається врегулювати порядок оскарження адміністративних актів. При цьому одним із перспективних шляхів удосконалення механізмів адміністративного оскарження є запровадження спеціальних апеляційних інституцій для розгляду скарг. Такі підрозділи (інституції) повинні гарантувати неупередженість при розгляді скарг та об'єктивність

цієї процедури. Доцільно, щоб у більшості випадків апеляційні підрозділи (інституції) формувалися з числа або із залученням представників громадськості. Це підвищить об'єктивність розгляду скарг та довіру громадян до адміністративного (досудового) оскарження.

У контексті відсутності ефективних засобів правового захисту приватної особи у відносинах з органами публічної адміністрації можна розглядати і питання недоступності безкоштовної юридичної допомоги для соціально незахищених верств населення. З метою забезпечення реалізації та захисту прав громадян з найбільш вразливих верст населення вбачається доцільним заснування “юридичних клінік” при вищих навчальних закладах, адвокатських бюро, громадських організаціях правозахисного спрямування.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Провести судову реформу з метою забезпечення права приватних осіб на ефективний судовий захист.**
- 2. Реформувати інститут адміністративного оскарження з метою забезпечення його об'єктивності (неупередженості).**

3.1.5 Слабкість внутрішнього адміністративного контролю, в тому числі неефективна процедура службових розслідувань

Серед загальних проблем організації та діяльності публічної адміністрації в Україні, що істотно впливає на стан корупції, є також слабкість функцій внутрішнього адміністративного контролю. Його неефективність проявляється у дуже вузькій компетенції контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також у відсутності у більшості органів влади обов'язку щодо контролю за дотриманням правил професійної етики та антикорупційного законодавства їх працівниками. Так, для контрольно-ревізійних підрозділів органів виконавчої влади характерною є реалізація своїх повноважень лише щодо перевірки законності використання коштів, стану збереження та порядку використання закріпленого за органом майна, правильності бухгалтерського обліку тощо.

Проте компетенцією згаданих вище контрольно-ревізійних підрозділів органів виконавчої влади взагалі не передбачено здійснення аудиту

адміністративної діяльності органу, тобто перевірки ефективності функціонування органу загалом, а також по окремих компонентах (напрямах), ефективності реалізації бюджетних програм – досягнення належних результатів (цілей) при оптимальному використанні публічних ресурсів.

Навіть Рахункова палата (яка, щоправда, здійснює зовнішній контроль) називаючи свій аудит “аудитом ефективності”, все ж констатує в основному факти різноманітних фінансових порушень та неефективного використання коштів через необґрунтовані управлінські рішення, неповноту нормативно-правового забезпечення, недоліки в плануванні тощо²³.

Тому заслуговує на підтримку ідея *розширення функцій підрозділів з внутрішнього контролю*, зокрема, за рахунок об’єднання в одному структурному підрозділі функцій щодо:

- контрольно-ревізійної роботи;
- адміністративного аудиту;
- службових (дисциплінарних) розслідувань, зокрема, в частині корупційних діянь службовців.

З огляду на таке розширення функцій є необхідним *нормативне закріплення належної самостійності підрозділів внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції*. Це стосується незалежності керівників підрозділів, яка може досягатися їх призначенням на певний строк та законодавчими гарантіями від безпідставного дострокового звільнення; закріпленням самостійності керівників таких підрозділів у вирішенні питань добору кадрів, формуванні структури підрозділу, плануванні діяльності. Важливою є процедурна самостійність працівників таких підрозділів у прийнятті рішення щодо проведення службового розслідування стосовно будь-якого працівника органу.

На жаль, на сьогодні ситуація є протилежною: контрольно-ревізійні підрозділи міністерств та інших ЦОВВ повністю залежать від керівника органу як у питанні призначення на посаду, так і в плануванні діяльності, у прийнятті рішення про проведення позапланового контрольного заходу (який потребує окремого наказу міністра) тощо²⁴.

²³ Див., наприклад, *Звіт Рахункової палати за 2007 рік* http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art_id=1146426&cat_id=32826#_8

²⁴ Див.: *Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю*, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 р. №685.

Недоліками процедури службового розслідування є: прийняття рішення щодо розслідування керівником органу, а також колегіальність розслідування (імперативно встановлено необхідність формування саме комісії зі службового розслідування), його жорстка обмеженість у часі (термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців), залежність комісії з розслідування від вказівок керівника органу, неможливість проведення розслідування за анонімними повідомленнями, заявами та скаргами тощо²⁵. Швидше як виняток функціонують “гарячі лінії” для скарг громадян.

Надмірний формалізм службових розслідувань (насамперед, в частині строків його проведення) створює потенційну можливість для особи поновитися на посаді за рішенням суду. Так, за даними екс-голови Держмитслужби України, протягом січня-лютого 2008 року в Державній митній службі було звільнено 18 високопосадовців, яких однак дуже швидко було поновлено на посаді в судовому порядку²⁶. За повідомленнями у пресі, в митних органах свого часу існувала навіть корупційна схема для поновлення звільнених осіб на посаді. За відповідну винагороду з боку звільненого службовця його керівник навмисно робив помилку в наказі щодо звільнення – і на підставі даної помилки особа вже могла за судовим рішенням бути поновленою²⁷.

З огляду на все викладене вище, загальна статистика притягнених до відповідальності за корупцію публічних службовців не вражає. Зокрема, впродовж 2007 року за вчинення корупційних діянь до адміністративної відповідальності притягнуто лише 1487 осіб, у тому числі посадових осіб органів влади та місцевого самоврядування – 557. До кримінальної відповідальності було притягнуто 1659 осіб, в тому числі 606 – державні службовці, 178 – депутати усіх рівнів²⁸. У 2008 році до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення притягнуто 689 державних службовців, 208 депутатів обласного та районного рівня. До суду направлено 6,2 тисячі протоколів про

²⁵ Див.: *Порядок проведення службових розслідувань стосовно державних службовців*, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. №950.

²⁶ *Хорошковський звільняє митників “пачками”* // 14.03.2008 // Джерело в Інтернеті: <http://portal.lviv.ua/news/2008/03/14/172514.html>

²⁷ *Степанов І. Таможенный реванш* // Тема. – 14.06.2006 // Джерело в Інтернеті: <http://tema.in.ua/article/1010.html>

²⁸ *Для захисту прав громадян* // Урядовий кур’єр. – 2008. - № 22. – 5 лютого 2008 р. – С. 7.

корупційні діяння (адміністративного характеру). При цьому притягнуто до відповідальності 1075 державних службовців 1–4 категорії²⁹.

Саме тому одним із механізмів усунення даного корупційного ризику є *удосконалення порядку проведення службових розслідувань* та забезпечення належної уваги до процедури звільнення службовців. Також необхідно відзначити, що зазначені проблеми слабкості внутрішнього адміністративного контролю є ще більш актуальними для органів місцевого самоврядування.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Розвивати функцію внутрішнього контролю (фінансового контролю та службових розслідувань) в органах публічної адміністрації.**
- 2. Забезпечити незалежність підрозділів з питань внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції.**
- 3. Удосконалити процедуру проведення службових розслідувань.**

3.1.6 Неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації

Зазвичай посиленню корупційних чинників сприяє і слабкість зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, і насамперед парламентського³⁰.

Парламентський контроль в Україні здійснюється Верховною Радою як безпосередньо, так і її органами (профільними комітетами, тимчасовими спеціальними і тимчасовими слідчими комісіями), народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою. Парламентський контроль спрямований на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам закону та ефективності.

²⁹ Особливості національної корупції // Юридичний вісник України. – 2009. - № 11 (715). – 11-14 березня 2009 р. – С. 4-5.

³⁰ Про проблеми судового контролю йдеться в окремому підрозділі 3.1.4.

Наразі можна констатувати, що ефективність парламентського контролю є низькою. Це зумовлено політизацією більшості інститутів парламентського контролю та відсутністю належної законодавчої бази. Зокрема, лише у березні цього року нарешті набув чинності Закон України “*Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України*”.

Діяльність *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* поки також не виправдала очікувань та не продемонструвала ефективності, яку показують аналогічні інститути в розвинених країнах.

Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за надходженням коштів до державного бюджету України та їх використанням (стаття 98). І хоча Рахункова палата отримала загалом досить позитивні відгуки GRECO, але разом з тим і щодо цієї інституції було зауважено, що “у палаті немає спеціалізованого персоналу для роботи з питаннями корупції, і корупція не розглядається як окремий напрямок”³¹.

Певною мірою до суб’єктів зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації можна віднести і *Прокуратуру України*, яка має однією з функцій “нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами” (п. 5 статті 121 Конституції України). Але, на наше переконання, цих функцій прокуратуру необхідно якнайшвидше позбавити (з відповідним внесенням конституційних змін).

Окремою проблемою можна назвати нерозвиненість функції зовнішнього контролю в органах місцевого самоврядування. Зокрема, на місцевому рівні практично відсутня функція зовнішнього фінансового контролю.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Посилювати механізми парламентського контролю, забезпечуючи їх фаховість та належну законодавчу основу.**
- 2. Розвивати механізми зовнішнього контролю в органах місцевого самоврядування.**

³¹ Див.: пункт 160 *Оціночного звіту по Україні, затвердженого GRECO на 32-у пленарному засіданні* (19 – 23 березня 2007 року).

Розділ 3.2 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.2.1 Особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає адміністративну послугу

Одним з найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення).

У більшості випадків вітчизняне законодавство змушує приватну особу звернутися за адміністративною послугою лише через особисте звернення (особистий прийом). Наприклад, навіть для такої простої адміністративної послуги як отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва³², не існує жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату адміністративної послуги (адміністративного акта) як особисте відвідування адміністративного органу, що надає адміністративну послугу. Такий стан справ з одного боку уможливорює вимагання “винагороди” недоброчесним службовцем, з іншого – унеможливорює “стимулювання” службовця приватною особою за прискорене вирішення справи тощо.

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо *якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (адміністративними органами), які надають адміністративні послуги*. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця у цій ситуації менше можливостей

³² Указ Президента “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” від 3.07.1998 року N 727/98, та Наказ ДПА від 29.10.99 р. № 599 “Про затвердження Свідоцтва про сплату єдиного податку та Порядку його видачі”.

для зловживань, адже втрачається можливість не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву направлено рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє (наприклад, на практиці при отриманні заяви на видачу згаданого вище свідоцтва про сплату єдиного податку, податкові інспектори часто вимагають саме особу “зібрати візи” з інших підрозділів податкової інспекції, Пенсійного фонду та інших державних соціальних фондів про відсутність у підприємця заборгованостей, хоча покладення такого обов'язку на особу є абсолютно протиправною вимогою), або ж нав'язати якусь додаткову “платну послугу” (як це робиться, наприклад, в системі Міністерства внутрішніх справ).

При цьому можна встановити обов'язок адміністративного органу щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із зазначенням посади та прізвища службової особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення).

Антикорупційним інструментом може бути також правило про те, що щоб не лише приватна особа зверталася до адміністративного органу поштою, але і **відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою** (рекомендованою поштою, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача адміністративної послуги зникає потреба і можливість надати “додаткову винагороду” посадовій особі (в Україні на практиці, сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до “подяки”). Таким чином особа ані при зверненні за наданням адміністративної послуги, ні при отриманні результату (адміністративного акта) не перебуватиме у безпосередньому контакті з посадовою особою адміністративного органу.

У доцільності такого підходу можна переконатися на прикладі вже згаданої видачі свідоцтва про сплату єдиного податку, адже на практиці підприємці часто стикаються з такими ситуаціями, що податкові органи порушують десятиденний строк, відведений законодавством, для видачі свідоцтв. Мотивами такої затримки стають відсутність бланків свідоцтв, зайнятість начальника, який повинен підписати свідоцтво (його перебування у відрядженні, на лікарняному тощо), особисту зайнятість “обслуговуючого” інспектора тощо. Якби свідоцтво надсилялося заявнику поштою, то це робило б дотримання строків доступним для контролю, і працівники податкових органів не мали б зайвих можливостей для зловживань.

Також подоланню такого корупційного ризику сприятиме **якнайширше використання інформаційних технологій, і зокрема Інтернету**. По-перше, загальнодоступність та відкритість інформації про адміністративну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Завдяки створенню веб-сайтів споживач зможе через мережу Інтернет заходити на електронну сторінку даного органу, де може знайти інформацію щодо процедури надання адміністративної послуги, необхідних документів тощо. У разі ж особистого відвідування адміністративного органу особа безпосередньо контактує зі службовцем, який володіє необхідною інформацією. І на практиці, таке консультування теж іноді призводить до корупційних діянь. По-друге, використання Інтернету та електронної пошти може (має) здійснюватися і для власне звернення за адміністративною послугою (а в перспективі – і для отримання багатьох адміністративних послуг).

Іншим заходом, що має використовуватися для мінімізації впливу такого корупційного ризику як особисте спілкування особи та службовця, що надає послугу, є **впровадження** так званих **“універсамів послуг”** (англ. – *one-stop-shop*) або “офісів для громадян”, тобто адміністративних офісів, у яких надаються усі (чи майже усі) адміністративні послуги певного адміністративно-територіального рівня. У цьому випадку здійснюється умовне “розірвання” процедури надання адміністративної послуги, адже заяви на усі адміністративні послуги приймаються в одному місці (загальній приймальні), а безпосередній розгляд і вирішення справи здійснюється іншими службовцями. У споживача немає жодної мотивації “заохочувати” службовця, який приймає заяву, адже від цього службовця не залежить ані вирішення справи, ні отримання кінцевого рішення. Тобто втрачається безпосередній зв’язок між споживачем та посадовою особою, яка надає адміністративну послугу. Також посадова особа, яка вирішує справу, втрачає можливість вимагати незаконної винагороди. Споживач подає до “універсаму послуг” заяву та всі необхідні документи, а потім лише забирає (або отримує поштою) результат усіх дій, які виконуються іншими працівниками. Тут також використовується **принцип “єдиного вікна”**, коли споживач адміністративної послуги не бере участі у внутрішньо-адміністративних діях (отриманні погоджень, висновків). Обов’язок їх вчинення покладається на працівників “універсаму послуг”. Таким чином кількість випадків безпосереднього спілкування споживача з

посадовими особами органу публічної адміністрації зводиться до мінімуму (не беручи до уваги ідеальний варіант, коли і звернення, і відповідь можуть бути зроблені поштою).

Впровадження принципу “єдиного вікна” можливе і поза універсалами послуг, зокрема, при встановленні правового регулювання щодо окремих категорій адміністративних послуг. На жаль, на практиці нині, наприклад, для отримання дозволу на будівництво (без відведення земельної ділянки) потрібно більш ніж 11 візитів до дозвільних органів³³.

Необхідно зазначити, що в рамках нашого проекту в опитуванні населення ставилося запитання, чи було б краще для зменшення ризику вимагання посадовцями хабарів (очікування подарунків), якби звернення громадян до органів влади здійснювалися не через “особистий прийом”, а шляхом відправлення документів поштою чи подання документів у “єдине вікно”? В цілому треба сказати, що громадяни загалом скептично поставилися до запропонованої новації (загальний рівень її підтримки лише біля 30%). І це при тому, що понад 53,0% опитаних підприємців віднесли особисте спілкування підприємця та посадової особи, яка надає адміністративні послуги до числа високих корупційних ризиків. Тому або тут має місце певне нерозуміння пропозиції, або ж спрацьовує побоювання, що послугу буде отримати важче. На думку соціологів, головним критерієм оцінки ступеня ризику підприємцями у цьому випадку виступає не так ризик необхідності давати хабарі, як ступінь перешкоди у підприємницькій діяльності.

В “універсалах послуг” (та й у звичайних адміністративних органах) має застосовуватися також принцип **розподілу приміщення (будівлі) органу публічної адміністрації на “відкрити” та “закрити” частини**, що передбачає створення приймальні (зони обслуговування) – до якої може потрапити будь-яка особа, а в іншу частину приміщення дозволяється вхід і перебування лише його працівникам. Як виняток, інші особи можуть потрапити в “закрити” частину лише за перепусткою, а це вже додаткова можливість контролю, адже можна завжди перевірити хто і до кого приходив. *На жаль, на фокус-групових обговореннях зазначена пропозиція не була підтримана (скептично про цю ідею відгукнулася і експерт О.Продан). Отже, для її*

³³ Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С. 34.

впровадження необхідний системний підхід, який би забезпечував належний контроль за дотримання пропускового режиму та недопущення особистих контактів (спілкування) службовців з відвідувачами.

І в універсамі послуг, і при інших формах організації надання адміністративних послуг доцільно також враховувати потребу **забезпечення відкритості та підконтрольності процесу спілкування заявників з чиновниками**. Наприклад, здійснення прийому всіх заявників через “загальну приймальню” (“зону обслуговування”) буде сприяти взаємному контролю посадових осіб, які здійснюють прийом громадян. Для цього робочі місця посадових осіб, що спілкуються з громадянами адміністративного органу, повинні бути максимально відкритими (без зайвих бар’єрів і високих перегородок). У такому випадку легше вести і візуальний контроль (з використанням відео-систем тощо).

Способом мінімізації такого корупційного ризику як особисте спілкування споживача та посадової особи, яка надає адміністративну послугу, є **ротація посадових осіб** органу публічної адміністрації. Така ротація може передбачати насамперед переміщення в межах одного органу публічної адміністрації. Внаслідок такого способу протидії корупції, посадовій особі, яка надає адміністративні послуги, складніше “напрацьовувати постійних клієнтів”, вибудовувати неформальні стосунки, розвивати корупційні навички. Ротацію доцільно застосовувати щодо будь-яких посад з підвищеним корупційним ризиком (зокрема, і тих, що передбачають постійне спілкування зі споживачами адміністративних послуг). *Ця пропозиція підтримана менш ніж половиною опитаних підприємців. Чимало зауважень щодо цього заходу висловлювалося і на фокус-групових обговореннях. Але, показовою є ілюстрація з фокус-групи у Дніпропетровську. де зауважили, що “ротації погіршать ситуацію підприємців, бо “ходиш до однієї людини, і усе буває нормально. А прийде інша людина – і ти для неї ніхто, і треба налагоджувати стосунки”.* На наш погляд, остання теза яскраво свідчить на користь ротації, адже при потребі “налагоджування стосунків” навіть законеслуханняні підприємців і чиновник мусять бути обережнішими, і можливо навіть не наважаться на корупцію.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Використання поштового зв'язку при наданні адміністративних послуг (як замовлення послуги, так і направлення результату (документа, відповіді)**

Рівень підтримки цієї пропозиції складає лише близько 30% опитаних підприємців

- 2. Розвиток електронного урядування (зокрема, використання електронної пошти для замовлення адміністративної послуги та консультування).**

Цю пропозицію підтримали 74,7% опитаних в рамках проекту підприємців (16,72% не визначились, 8,6% – проти)

- 3. Створення “універсамів послуг” (“офісів для громадян” тощо) та застосування принципу “єдиного вікна”.**

Цю пропозицію підтримали 84,5% опитаних в рамках проекту підприємців (10,2% не визначились, 5,3% – проти)

- 4. Зонування будівель (приміщень) адміністративних органів на “закриту частину” (для роботи з документами) та “відкриту частину” (для прийому громадян).**

Цю пропозицію підтримали лише 39,4% опитаних в рамках проекту підприємців (30,9% не визначились, 29,7% – проти)

- 5. Забезпечення підконтрольності процесу особистого спілкування публічних службовців з громадянами.**

- 6. Ротацію службовців (горизонтальне переміщення в межах органу та між органами).**

Цю пропозицію підтримали лише 41,4% опитаних в рамках проекту підприємців (32,4% не визначились, 23,9% – проти)

3.2.2 Обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою

Одним з корупційних ризиків є відсутність вибору в особи – споживача послуги способу звернення за адміністративною послугою. На законодавчому рівні щодо більшості адміністративних послуг відсутні будь-які альтернативні способи звернення, окрім безпосереднього звернення споживача до органу публічної адміністрації (про що вже зазначалося вище при описі такого ризику як “особисте спілкування особи та чиновника”, але у цьому разі акцент робиться на добросовісності заявника і не приділяється увага формі відповіді). Оскільки у більшості випадків приватна особа не зацікавлена у зайвих витратах (якими є і витрати на корупцію), тому, обираючи форму звернення, особа орієнтуватиметься на *законність своєї позиції* та поінформованість про правила надання послуги. Зокрема, у разі поганої обізнаності про послугу особа зацікавлена особисто відвідати орган влади (альтернативою цьому є лише добре організована функція з консультування). У всіх інших випадках особа уникатиме особистого візиту до адміністративного органу та спілкування з його працівниками, і за можливості, *використовуватиме альтернативні форми звернення: пошту, електронну пошту* тощо.

Внаслідок застосування альтернативних способів звернення за наданням адміністративної послуги буде обмежуватися можливість особистого контакту. У посадової особи також зникатиме можливість надання переваг одним споживачам адміністративних послуг та відмови у їх наданні іншим або затягування строків в очікуванні отримання для себе незаконної вигоди, адже у випадках фіксованого спілкування (яким є поштове спілкування), можна завжди чітко проконтролювати своєчасність надання послуг та дотримання принципу рівності, щоб заяви розглядалися в порядку черговості їх отримання.

Альтернативні способи звернення є економними та зручними. При використанні пошти та електронної пошти особа не “зв’язана” приймальними днями і годинами. При цьому відносини між органом та особою є прозорими, а “особистий” контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній. Електронна пошта пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішою з точки зору витрат часу і коштів споживачів та держави. У цих випадках посадова особа адміністративного органу позбавлятиметься можливості покладання на приватну особу додаткових обов’язків, зокрема, щодо безпідставного вимагання додаткових документів, довідок тощо.

Можливість *отримання адміністративної послуги за телефонним замовленням* також є зручною для споживача, хоча у деяких випадках необхідна ідентифікація особи заявника.

Отже, рекомендуємо:

Закріпити максимум способів звернення особи за адміністративною послугою на законодавчому рівні:

- а) використання поштового зв'язку;**
- б) використання інтернет-технологій, зокрема електронної пошти;**
- в) замовлення послуги телефоном (за можливості).**

Цю пропозицію підтримали 77,5% опитаних підприємців (16,5% – не визначились, 6,1% проти)

3.2.3 Загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг

Одним з головних корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг. Внаслідок залучення до надання адміністративних послуг великої кількості органів (інстанцій), вимагання великої кількості документів приватна особа-споживач часто ставиться в умови, коли майже нереально (або можливо лише за надзвичайних витрат часу та нервів) у легітимний спосіб отримати позитивний результат.

На перше місце серед корупційних ризиків підприємці ставлять саме загальну складність процедури багатьох адміністративних послуг (68,9% опитаних в рамках проекту підприємців вважають цей ризик дуже великим).

На практиці навіть члени Уряду констатують щодо земельних питань і питань дозволів на проектування, що “це жахлива ситуація, коли потрібно зібрати від 300 до 600 підписів, щоб пройти “легендарний” шлях”³⁴.

Наприклад, надання такої адміністративної послуги як зміна цільового призначення земельної ділянки передбачає:

³⁴ Влада і бізнес – партнери ? // Урядовий кур'єр. – 2008. - № 20. – 1 лютого 2008 р. – С. 4.

- подання заяви та всіх необхідних документів власником земельної ділянки до відповідної місцевої ради або місцевої адміністрації та надання дозволу на перепогодження проекту її відведення;
- його перепогодження з цілою низкою органів виконавчої влади (органом земельних ресурсів, органом водного господарства, органом лісового господарства, органами містобудування та архітектури, природоохоронним та санітарно-епідеміологічним органами, органом охорони культурної спадщини);
- проведення державної землепорядної експертизи органом земельних ресурсів;
- прийняття місцевою радою або місцевою адміністрацією рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки;
- оформлення державного акта на право власності на земельну ділянку зі зміненним цільовим призначенням³⁵.

На прикладі вищенаведеної адміністративної послуги видно, що більшість адміністративних послуг має багато етапів, які споживачу доводиться проходити (долати) самому. При цьому відвідування кожного адміністративного органу покладається саме на споживача. Хоча при раціональній організації більшість цих погоджень, надання “висновків” та вчинення інших проміжних дій мали б здійснюватися всередині публічної адміністрації без участі особи.

Тому не випадково за результатами аналізу Світового банку щодо оцінки бізнес-клімату, Україна посіла 139-те місце серед 175 держав світу: складні і заплутані дозвільні процедури ставлять Україну поряд з останніми країнами в списку, знеохочують інвестиції та зумовлюють корупцію³⁶.

Виходом з даної ситуації є **спрощення процедур надання адміністративних послуг**. На необґрунтовано велику кількість формальних процедур при отриманні дозволів на будівництво скаржаться понад 55 % опитаних підприємств³⁷. Також у митній сфері підприємці називають першочерговим

³⁵ Регулюється Земельним кодексом України від 25.10.2001 р., Порядком зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. N 502.

³⁶ Влада і бізнес – партнери ? // Урядовий кур’єр. – 2008. - № 20. – 1 лютого 2008 р. – С. 4.

³⁷ Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С. 37.

антикорупційним заходом саме спрощення процедур³⁸. Кроки щодо спрощення порядку надання окремих адміністративних послуг вже підтверджені практикою. Наприклад, вважається достатньо простою і оперативною процедура реєстрації підприємців – фізичних осіб, хоча початково і до неї було багато нарікань.

Найоптимальнішою формою такого спрощення є *впровадження в дію принципу “єдиного вікна”* (про що вже згадувалося у підрозділі 2.1 цього дослідження), за яким приватна особа звертається до адміністративного органу з відповідною заявою та наявними у неї документами, а все інше спілкування здійснюється в межах публічної адміністрації (коли провідний орган сам збирає всі погодження і висновки тощо).

Ідею спрощення процедури надання адміністративних послуг шляхом впровадження принципу “єдиного вікна” підтримують 78,2% опитаних в рамках нашого дослідження підприємців (а не підтримують лише 4,8%).

Практика єдиних дозвільних центрів для підприємців (далі – ЄДЦ) в Україні вже продемонструвала правильність обраного шляху, незважаючи на всі проблеми. Зокрема, досі проблемою залишається необхідність відвідування інших дозвільних установ³⁹. На жаль, багато з задекларованих ЄДЦ в Україні фактично не функціонують. Наприклад, серед 33 задекларованих ЄДЦ в Київській області, частково вимогам ЄДЦ відповідає лише один такий центр – в місті Бровари⁴⁰. Але навіть при всіх цих недоліках і проблемах підприємці визнають, що ЄДЦ є дієвим інструментом протидії корупції (зокрема такої думки щонайменше 46% опитаних суб’єктів господарювання)⁴¹.

Дія принципу “єдиного вікна” ефективніше забезпечується за умови *використання сучасних інформаційних технологій*. Інформаційні технології спрощують та прискорюють процес обміну документацією та її розгляду, сприяють

³⁸ Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: митні процедури (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 15 квітня 2008 року. – С. 20, 33.

³⁹ Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С. 42.

⁴⁰ Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С. 43.

⁴¹ Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – С. 4.

підвищенню рівня прозорості при прийнятті рішень. Тому потрібно створювати електронні бази даних (дбаючи звичайно про належний захист персональних даних від несанкціонованого використання). При цьому у виразі залишаються як споживачі, які отримують необхідний для них позитивний результат, так і службовці, ефективність діяльності яких може значно зростати.

Але навіть якщо неможливо досягти абсолютного впровадження принципу “єдиного вікна”, позитивом можна було б вважати хоча б часткове **зменшення кількості інстанцій, до яких повинен звернутися споживач адміністративної послуги** та встановлення чіткого і вичерпного (“не завантаженого”) переліку документів, необхідних для отримання бажаної адміністративної послуги.

Варто наголосити, що скорочення кількості інстанцій, які потрібно пройти для отримання послуги, підтримали 94,7% підприємців, опитаних в рамках проекту.

Спрощення процедури надання адміністративної послуги має сприяти більшій її чіткості та кращому розумінню споживачами. Напрямки спрощення можуть включати: по-перше, усунення окремих (зайвих) етапів з процедури; по-друге, зменшення часу, який витрачається на опрацювання документів певним органом / підрозділом; по-третє, зменшення кількості документів, які необхідно подати для відкриття провадження та вирішення справи. Таким чином, усувається одразу кілька причин вчинення споживачами корупційних діянь.

Елементом спрощення можна вважати також **запровадження анкет та стандартизованих форм** для звернення за адміністративною послугою. У таких випадках приватній особі легше заповнити обов’язкові рубрики у анкеті, аніж намагатися у довільній формі передбачити, яка інформація є необхідною для адміністративного органу.

Ще одним способом спрощення порядку надання адміністративних послуг є запровадження у вітчизняне законодавство **принципу “мовчазної згоди”**, зокрема при отриманні різноманітних “висновків” та “погоджень”. Такий механізм пропонується проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, у якому передбачено, що якщо адміністративний орган не відмовив у визначений строк у погодженні, останнє вважається отриманим; або ж якщо адміністративний орган не надав у визначений строк висновку і не продовжив строк, адміністративна справа може бути вирішена без

нього⁴². При цьому потрібно наголосити, що принцип “мовчазної згоди” викликав, як здається, певну недовіру підприємців (46,9% опитаних його підтримали, 28,8% не змогли визначитись, а 24,2% не підтримали), оскільки дехто вважає його “ненадійним” (“адже краще таки мати дозвіл на руках, бо невідомо, може, документ з відмовою загубився”). На наш погляд, по-перше, тут вкрай важливо забезпечити належні юридичні гарантії захисту прав приватної особи. Тобто має бути впроваджена презумпція правоти приватної особи, за якою орган влади повинен доводити факт надсилення відповіді, а не особа. По-друге, доцільно враховувати що ефективним цей принцип може бути на проміжних стадіях процедури надання послуги (при отриманні “погоджень” та “висновків”). Відтак, за умови впровадження “єдиного вікна”, застосування принципу “мовчазної згоди” вигідне не лише приватній особі, але й лідируючому адміністративному органу, відповідальному за надання кінцевого результату – адміністративної послуги.

Очевидно, що зазначений підхід може застосовуватися і до окремих адміністративних послуг загалом. У цьому випадку, як правило, йдеться про так званий “заявний” (або “заявницький” чи “повідомний”) принцип надання адміністративних послуг. У чинному законодавстві він, на жаль, не дуже поширений. Зокрема, можна згадати хіба що легалізацію громадської організації шляхом повідомлення про її заснування. Але навіть реєстрація місця проживання фізичної особи сьогодні в Україні здійснюється фактично у дозвільному порядку.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Здійснювати спрощення процедури надання адміністративних послуг, в тому числі шляхом впровадження принципу “єдиного вікна”.**
- 2. Мінімізувати кількість органів (інституцій), залучених до надання адміністративної послуги та кількість документів, що вимагаються від особи.**

Скорочення кількості інстанцій, які потрібно пройти для отримання послуги підтримали 94,7% підприємців, опитаних в рамках проекту.

⁴² Ч. 2 ст. 70 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер 2789 від 18.07.2009 року.

3. Впровадження анкет (форм) для звернення за адміністративною послугою.
4. Впровадження принципу “мовчазної згоди” при наданні погоджень, висновків.
5. Поширення заявного (повідомного) принципу у наданні окремих адміністративних послуг.

Ідею поширення “повідомного” принципу підтримали майже 70% опитаних в рамках проекту підприємців (не підтримали 8,6%; а 21,5% – не змогли відповісти).

3.2.4 Брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг

Одним з корупційних ризиків є відсутність (погана доступність) інформації про процедуру отримання адміністративної послуги. На жаль, наразі практично не існує законодавчих вимог щодо обов’язку органів публічної адміністрації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, в тому числі про адміністративні послуги. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється, і залежить в першу чергу від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва. Такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та заплутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що “живить” корупцію.

Громадяни та підприємці залишаються надзвичайно незадоволеними тим, що ніхто чітко не пояснює, які саме документи потрібні для вирішення справи і тому змушені по кілька разів відвідувати орган влади. Зокрема, на це найбільше нарікають підприємці з числа тих, які зверталися за послугами і залишилися не задоволеними (57,6%), а також 48,7% населення, які зверталися за послугами і залишилися не задоволеним.

Отже, для вирішення цієї проблеми інформація щодо процедури отримання адміністративної послуги повинна бути повною, зрозумілою та відкритою. Можливість особи наперед ознайомитися з такою інформацією сприятиме

підвищенню рівня довіри населення до позитивного результату при вирішенні адміністративної справи, тобто певним чином сприятиме правовій визначеності. Тому у впевненого у дотриманні законодавства споживача не виникатиме мотивації платити “зайві кошти” за законно очікуваний позитивний результат.

Доступність інформації досягається в першу чергу шляхом **розміщення в приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому, інформаційних стендів**, де для загального огляду має розміщуватися інформація щодо процедури надання адміністративної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач адміністративної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо. Дана інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною. *До речі, у фокус-групових обговореннях в рамках проекту висловлювалися додаткові пропозиції щодо поліпшення інформування підприємців, зокрема, була озвучена пропозиція щодо визначення службовця, відповідального за стенд (його наповнення та актуальність). При цьому інформація про відповідального теж повинна міститись на стенді.*

Інформація про процедуру надання адміністративної послуги може також поширюватися шляхом **видання буклетів (брошур)** та їх безоплатного розповсюдження у приміщенні адміністративного органу або шляхом “відправлення” за допомогою поштового зв’язку (за запитом особи).

Способом мінімізації даного корупційного ризику є **створення консультаційних кабінетів** (у разі якщо обсяг консультаційних звернень є значним), **створення довідкових служб, в тому числі телефонної довідки**. Такі служби повинні працювати кожного робочого дня (а за можливості і у вихідні дні). Має бути подолана звична для багатьох органів влади ситуація стабільного сигналу “зайнято” або відсутності відповіді в разі використання телефонного зв’язку. *Цікаво, що київські підприємці на фокус-групі позитивно оцінили роботу консультативної служби у Шевченківській районній державній адміністрації.*

Ще більш перспективним способом надання інформації щодо процедури отримання адміністративної послуги може бути **впровадження консультацій**

в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів адміністративних послуг відомостями про процедуру отримання адміністративної послуги **необхідно створювати та забезпечувати функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів.** Але при цьому необхідно звернути увагу також на таку проблему як “цифрове розшарування” – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній. З цією метою доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на веб-сторінці даного органу. Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію, в тому числі з використанням новітніх технологій.

Як показує зарубіжний досвід⁴³, можна також створити окремий **(єдиний) веб-сайт (веб-портал)**, де буде визначений перелік усіх адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, із зазначенням найменування органу, що таку послугу надає та іншою інформацією, необхідною для отримання адміністративної послуги. Зручність такого підходу є очевидною, адже в одному місці особа може отримати інформацію щодо будь-якої послуги. Дана інформація в обов’язковому порядку підлягає постійному оновленню.

На жаль, українська дійсність далека від ідеалу. На більшості офіційних веб-сайтів місцевих державних адміністрацій розміщено лише графіки прийому громадян керівництвом, але немає ані графіків прийому громадян функціональними підрозділами, ні навіть загальних положень про надання окремих адміністративних послуг. І навіть у тих містах, де є гарні практики створення єдиних дозвільних центрів, інформації про адміністративні послуги на веб-сайтах бракує.

Можна встановити обов’язок адміністративних органів, інформувати не тільки про свої послуги, але і про супутні (або “пов’язані”) послуги, що надаються іншими адміністративними органами.

⁴³ Див, наприклад, сайт *Service Canada*. Джерело в Інтернеті: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>

Отже, рекомендуємо:

- 1. Розміщення в приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому громадян, інформації, необхідної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні стенди зі зразками документів, довідковими телефонами, годинами прийому, порядком і розмірами оплати послуг тощо).**

Цю пропозицію підтримали 92,5% опитаних в рамках проекту підприємців (не визначились 5,0%, проти 1,7%).

- 2. Запровадження консультативних кабінетів, телефонної довідки.**

Цю пропозицію підтримали 84,2% опитаних в рамках проекту підприємців (не визначились 11,2%, проти 4,6%).

- 3. Забезпечення функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів, де має надаватися уся інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги.**

Доцільно також створити єдиний веб-сайт (веб-портал), де буде визначений перелік усіх адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні, а також інформація щодо отримання цих послуг.

Цю пропозицію підтримали 87,3% опитаних в рамках проекту підприємців (не визначились 10,6%, проти 2,0%).

3.2.5 Обмежений доступ до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги

Обмежений час прийому громадян, черги, непорядкованість особистого прийому, брак комфорту тощо обмежують доступ до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги, та є перешкодами на шляху отримання адміністративних послуг. Все це “відлякує” приватних осіб та заохочує їх шукати неформальних контактів для збереження свого часу та нервів.

Наприклад, навіть у єдиних дозвільних центрах великих міст графіки їх роботи не можна назвати задовільними. Зокрема, лише один прийомний день на тиждень у Миколаєві та Луганську, два – у Чернігові⁴⁴.

Ще більш типовою є ситуація, коли різні структурні підрозділи мають окремі години в окремі дні для прийому громадян. Наприклад, в Оболонській у місті Києві державній адміністрації спеціалісти відділу по обліку та розподілу житлової площі приймають громадян лише двічі на тиждень по три години.

Малі або незручні години прийому стали причиною невдоволення 40,7% підприємців (опитаних в рамках проекту), які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними. А на фокус-групі у Києві було наведено наступний приклад: “Для того, щоб просто оформити підприємство – необхідно приїздити о 4 – 5 ранку, і вже з’являється список. Якщо ти не в десятці – не факт, що потрапиш на прийом, а якщо у двадцятці – скоріше за все, вже не потрапиш”.

Отже, потрібно **впорядкувати час прийому громадян**. Звичайно, адміністративні послуги різняться за своїм змістом, колом споживачів, яким вони надаються, тож важко встановити загальні (уніфіковані) для всіх адміністративних послуг рекомендовані часи прийому. Необхідно враховувати і різноманітність (загальну кількість та структуру) споживачів адміністративних послуг за різними критеріями (наприклад, вікову структуру, структуру зайнятості тощо), що суттєво впливає на необхідний час прийому громадян та його параметри. Зокрема, для адміністративних послуг, на які є найбільший попит серед споживачів, необхідно встановити прийомні години протягом усього робочого дня, за можливості, кожного буднього дня. Хоча б кілька прийомних годин по окремих видах послуг потрібно встановити також і у вихідні дні. Найбільше така пропозиція має бути врахована щодо тих адміністративних послуг, споживачем яких є в основному зайняте населення та які є найбільш запитуваними. Іншим варіантом вирішення даної проблеми може бути встановлення прийомних годин у вечірній час (наприклад до 20.00/21.00) або до початку “звичайного” робочого дня (наприклад з 8.00). Таким чином, споживач буде мати більше можливостей для звернення за адміністративною послугою. Але в будь-якому випадку потрібно наголосити, що майже усі

⁴⁴ Див.: Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – С. 33.

опитані під час дослідження підприємств виступали за значне розширення часу прийому (роботи органів влади).

В цьому контексті ідеальним варіантом, звичайно, є запровадження “універсамів послуг” (про що вже писалося у підрозділі 2.1 дослідження), де можна отримати всі або більшість адміністративних послуг, зокрема завдяки встановленню режиму роботи, який може охоплювати усі дні з понеділка по п’ятницю, а також у суботу (або /і неділю) та у вечірні години (наприклад до 20.00/21.00). При цьому доцільно, щоб “універсам послуг” (це може стосуватися також і будь-якого адміністративного органу) працював без перерв (на обід, на роботу з документами тощо).

Іншою проблемою, яку потрібно вирішити, є **невпорядкованість особистого прийому** споживачів, які звернулися за наданням адміністративної послуги. На жаль, в Україні склалася практика, за якої органи влади фактично переклали на громадян обов’язок “організовуватися” (самоорганізовуватися) під час особистого прийому (часто зі складанням списків і забезпеченням порядку в черзі). Тому ситуація з чергами також спонукає громадян до використання неформальних зв’язків та заохочує корупцію.

На проблему великих черг як на першочергову вказують 58,1% населення, яке зверталося за послугами і залишилося незадоволеним, а також 56,0% підприємств, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними (опитаних в рамках проекту).

Виходом з цієї ситуації є використання різних способів щодо впорядкування особистого прийому (черг). Зокрема, завдяки впровадженню нових інформаційно-комунікаційних технологій одним з перспективних способів є **використання “електронної черги”** (електронної системи управління чергою). За одним з підходів – за наявності електронної черги – особа самостійно вписує своє прізвище навпроти певної вільної години прийому у електронному журналі, обираючи найзручніший для неї час. Таким чином, споживач може раціонально розпланувати свій графік, розраховуючи на те, що прийом у адміністративному органі буде здійснений посадовою особою саме о тій годині, яка була зазначена у журналі. Іншим способом є електронний контроль за чергою (організація черги). Зокрема, в приймальні органу влади (у службовця або на спеціальному терміналі) особа повинна отримати “номерок” (в порядку звернення), а над кожним з робочих місць для прийому (столів, віконець тощо) має висіти табло з інформацією, який за черговістю

споживач обслуговується. Як тільки прийомне місце звільняється, над ним має висвічуватися номер наступної у черзі особи. Таким чином, черга стане прозорою і підконтрольною.

Зазначені механізми повинні бути захищені від можливих зловживань. Бо як показало навіть наше дослідження, був наведений і негативний досвід початку впровадження електронної системи управління чергою на Головопоштамті у Києві (фокус-група з Києва: “Там деякі особи понабирали по 10 талончиків і стали їх продавати”). Проте зарубіжний досвід та досвід багатьох вітчизняних приватних компаній щодо впровадження електронних черг є здебільшого позитивним.

Система електронного управління чергою дозволяє також здійснювати постійний аналіз роботи як окремого адміністратора, так і будь-якого підрозділу та офісу в цілому. В будь-який момент можна визначити: скільки відвідувачів прийнято, за якою послугою звертався кожний із них, скільки часу він прочекав у черзі, як довго його обслуговував адміністратор, скільки людей зверталося за кожною із послуг.

В рамках офісу також може вестися відео-спостереження, яке зменшує корупційні ризики і надає можливість постійно вдосконалювати роботу адміністративного органу.

Іншим аспектом обмеженості доступу до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги, є **відсутність комфорту** для споживачів у приміщеннях, де відбувається безпосередній прийом. Споживач, якому не забезпечено належний рівень комфорту під час перебування в адміністративному органі, хоче якнайшвидше отримати бажаний результат (адміністративний акт). Якщо ж звернення за наданням адміністративної послуги та очікування адміністративного акта суттєво затягуються у часі, то особа може обрати корупційний шлях. З метою мінімізації такого корупційного ризику необхідно забезпечити хоча б мінімальні умови для комфортного перебування в приміщенні адміністративного органу. Зокрема, **потрібно забезпечити доступ споживачів до побутових зручностей** (необхідно облаштувати сидячі місця та місця для заповнення документів, забезпечити наявність питної води, туалету тощо).

Брак комфорту (зокрема, тісне приміщення, відсутність місць для сидіння тощо) як одну з причин незадоволення послугами, назвали 33,5% осіб, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними.

Іншим варіантом вирішення названих вище проблем є **впровадження альтернативних способів звернення за адміністративною послугою** (про що детальніше зазначено у підрозділі 2.2 цього дослідження), адже із використанням таких способів звернення як поштовий зв'язок, електронна пошта тощо може бути подолано проблеми великих черг, обмежених годин прийому, неналежного комфорту тощо.

Обмежений доступ до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги, включає також необхідність **забезпечення доступу до документів (бланків, форм)**, які необхідно заповнити споживачу для отримання бажаної адміністративної послуги. Такий крок можна здійснити в тому числі шляхом використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, а саме шляхом розміщення типових документів (форм) в он-лайн доступі на Інтернет-сторінці відповідного адміністративного органу або урядовому веб-порталі. Позитивною є також пропозиція створити єдину картотеку (електронну базу) бланків, необхідних для отримання адміністративних послуг, та зразків їх заповнення. *Ця пропозиція була підтримана і під час фокус-груп з підприємцями, проведених в рамках проекту.*

Застосування більшості перерахованих способів на шляху мінімізації такого корупційного ризику як обмежений доступ до органу публічної адміністрації потребує не стільки навіть правових (законодавчих) рішень, скільки – відповідних організаційних заходів.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Впорядкувати час прийому громадян в органах публічної адміністрації, з метою забезпечення його достатності та зручності для споживачів адміністративних послуг.**
- 2. Удосконалити порядок особистого прийому в органах влади шляхом запровадження “електронної черги” тощо.**

Цю пропозицію підтримали 70,5% опитаних підприємців (не змогли визначитись 21,9%, проти – 7,6%).

- 3. Створити належні побутові умови в приміщеннях, призначених для особистого прийому громадян.**

Цю пропозицію підтримали 71,5% опитаних підприємців (не змогли визначитись 22,9%, проти – 5,5%).

4. Вирішити проблему з доступністю бланків та інших формулярів, необхідних для отримання адміністративних послуг.

Цю пропозицію підтримали 84,2% опитаних підприємців (не змогли визначитись 14,0%, проти – 1,8%).

3.2.6 Необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг

У чинному законодавстві, яке регулює порядок надання окремих видів адміністративних послуг, в окремих випадках встановлені необґрунтовано великі (тривалі) строки надання окремих адміністративних послуг, що є однією з підстав вчинення споживачами адміністративних послуг корупційних діянь. Наприклад, відповідно до статті 5 Закону України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” загальний термін розгляду заяв про оформлення паспорта / проїзного документа для виїзду за кордон складає *три місяці*. Очевидно, що такий строк є занадто довгим і не є виправданим (особливо зважаючи на те, що для термінового розгляду аналогічних заяв достатньо 10 робочих днів).

При цьому зрозуміло, що більшість споживачів бажають отримати результат надання адміністративної послуги (адміністративний акт) в максимально короткі терміни. Однак посадова особа органу публічної адміністрації, як правило, завершує розгляд питання в останні дні встановленого терміну. Тобто має місце об’єктивний конфлікт інтересів. У разі ж, коли необґрунтовані (занадто тривалі) строки надання адміністративних послуг закріплені у законодавстві, це стимулює навіть законослухняних громадян ініціювати (або погоджуватись) на “додаткову плату” за прискорення вирішення справи: або додаткові офіційні платежі за так звані “платні послуги”, або ж “неофіційні” платежі посадовим особам. В останньому випадку має місце корупція.

Опитані в рамках нашого дослідження підприємці віднесли до числа дуже високих корупційних ризиків проблему необґрунтовано великих строків надання окремих адміністративних послуг (надання довідок, узгоджень тощо) – 66,0% опитаних відповіли, що ризик дуже великий.

Тож не випадково, на бажання “прискорити вирішення питання” як першочергову причину для сплати неофіційних платежів вказано і в *Дослідженні*

щодо роботи єдиних дозвоільних центрів⁴⁵. Також на проблему затягування процесу оформлення документів вказували як на головну (першочергову) в Дослідженні стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (про це зазначили 53% респондентів)⁴⁶.

Спосіб подолання такого корупційного ризику є очевидним – необхідно **встановити на законодавчому рівні обґрунтовані (адекватні) та чіткі строки надання адміністративних послуг**, в тому числі шляхом перегляду та внесення змін до відповідних нормативно-правових актів. Обґрунтованість (вмотивованість) таких строків повинна встановлюватися на основі дослідження витрат часу, необхідних для надання адміністративних послуг конкретного виду. Тобто необхідно обов'язково враховувати складність процедури вирішення адміністративної справи.

Для мінімізації даного корупційного ризику необхідне також **спрощення процедури надання адміністративної послуги**, в тому числі внаслідок ширшого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Іншим схожим, але більш “вагомим” з точки зору його впливу на корумпованість посадових осіб органів публічної адміністрації, корупційним ризиком є відсутність взагалі будь-яких встановлених у вітчизняному чинному законодавстві строків надання певних видів адміністративних послуг. Наприклад, у законодавстві не встановлено строки видачі державного акта на право власності на земельну ділянку⁴⁷. В таких випадках процес очікування надання адміністративної послуги набуває повної невизначеності.

Цю проблему підтверджують і опитані в рамках проекту експерти. Зокрема, Ксенія Ляпіна каже, що “ризик через необґрунтовано великі строки

⁴⁵ Див.: Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвоільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – С. 48.

⁴⁶ Дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики. Дозволи на будівництво та проведення операцій з землею (Автори: Менеджмент Системс Інтернешнл у співробітництві з компанією InMind, Київ) – К., 25 травня 2008 року. – С. 32.

⁴⁷ Порядок їх видачі регулюється Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III, Інструкцією про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затвердженою Наказом Держкомзему України від 04.05.1999 № 43 та Тимчасовим порядком ведення державного реєстру земель, затвердженим Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 2 липня 2003 року N 174.

надання послуг існує ще й тому, що далеко не всі послуги мають формальний строк”.

Для боротьби з порушенням строків необхідне забезпечення дієвих механізмів контролю та відповідальності за порушення строків надання адміністративних послуг. Встановленню кращого контролю за дотриманням строків надання адміністративних послуг може сприяти закріплення у законодавстві обов'язку адміністративного органу надавати відповідь на заяву щодо отримання певної адміністративної послуги шляхом **використання поштового зв'язку** (про що вже писалося у підрозділі 2.1). Проставляння поштового штемпеля на листі, направленому з результатом (адміністративним актом) споживачу адміністративної послуги, є гарантією того, що свій обов'язок посадова особа органу публічної адміністрації виконає вчасно. До речі, контроль за послідовністю вирішення справи (порядком направлення відповіді) є також ефективним з антикорупційної точки зору, адже дозволяє виявити випадки, коли однакові справи вирішуються у різний термін (тобто коли звернення органом отримане пізніше, а відповідь надана оперативніше). Така інформація дозволяє припускати вплив інших (в тому числі незаконних) чинників на прийняття рішення.

Щоправда, обговорення пропозиції встановити обов'язок органів публічної адміністрації щодо надання відповіді поштою показало, що люди таким “безконтактним” формам повідомлення не довіряють. Причинами цього є як недбальство багатьох службовців і невчасне відправлення повідомлень, так і скрутний матеріально-фінансовий стан багатьох органів влади, коли не вистачає коштів навіть на конверти, не кажучи вже про “рекомендовані листи”. Проте, як здається, державі було б дешевше повернути довіру до поштового зв'язку, аніж далі потерпати від корупції.

Отже, рекомендуємо:

1. Встановлення на законодавчому рівні обґрунтованих (адекватних) строків надання адміністративних послуг.

Зазначену рекомендацію підтримали 94,1% опитаних в рамках нашого дослідження підприємців (не підтримали 1,0% і 4,8% не змогли визначитись).

2. Встановлення обов'язку адміністративних органів надавати відповідь поштою.

Зазначену рекомендацію підтримали 55,7% опитаних в рамках нашого дослідження підприємців (не підтримали 12,5% і 31,8% не змогли визначитись).

3.2.7 Невпорядкованість оплати за адміністративні послуги, встановлення додаткових “платних послуг”

Одним з корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є невпорядкованість питань оплати за адміністративні послуги, в тому числі встановлення додаткових “платних послуг” та “благодійних платежів”. Практика встановлення додаткових “платних послуг” в Україні легітимізована. Зокрема, відповідно до положень Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” переліки платних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, можуть встановлюватися Кабінетом Міністрів⁴⁸. Обраний законодавцем шлях всупереч Конституції України невинуватно розширив компетенцію Уряду, адже дозволив йому своїми актами фактично встановлювати додаткові повноваження органів виконавчої влади, окрім встановлених законами.

Встановлення додаткових “платних послуг”, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, може мати своїм наслідком вчинення корупційних діянь. Хоча ці “послуги” не є обов'язковими, але приватній особі цього, як правило, не повідомляють. Наприклад, відповідно до пункту 4 Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ від 21 грудня 2004 року № 1603 “за письмовими зверненнями (виділено – авт.) фізичні та юридичні особи можуть отримати платні послуги, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 N 795 “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватись органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ”. Натомість на практиці, навпаки,

⁴⁸ Див., абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 28.12.1994 року.

всіх приватних осіб фактично зобов'язують отримувати весь набір “платних послуг”, але очевидно, що з використанням неформальних стосунків та за “меншу винагороду” можуть звільнити окремих споживачів від таких “послуг”.

При цьому проблемами прийняття таких переліків платних послуг є як встановлення права на **надання послуг господарського характеру (типу ксерокопіювання) органами влади**, так і **“подрібнення” цілісної адміністративної послуги на кілька окремих (платних) послуг**. Прикладом останнього є встановлення такої “послуги” як “надання бланків”. Зокрема, відповідно до пункту 85 Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ⁴⁹, надання заявникам бланків інформаційно-облікового характеру (талонів реєстрації (зняття з реєстраційного обліку), для оформлення документів для виїзду з України і в'їзду в Україну, посвідок на постійне або тимчасове проживання/перебування в Україні, запрошення іноземних осіб в Україну, посвідок на набуття громадянства України здійснюється за плату (фіксована вартість одного бланка складає 14,95 грн.). Хоча очевидно, що такі бланки, а також інші формуляри повинні знаходитися у вільному доступі в органі публічної адміністрації. При цьому розмір даної плати має входити або до розміру загальної плати, яка справляється за надання цілісної адміністративної послуги, або взагалі не повинен стягуватися зі споживачів. *Отже, необхідно припинити практику подрібнення адміністративної послуги на кілька “платних”*. При цьому плата (адміністративний збір) за адміністративні послуги має встановлюватися, як правило, у фіксованому розмірі за надання цілісної адміністративної послуги у законі або у порядку, визначеному законом.

Супутні послуги господарського характеру (ксерокопіювання, ламінування тощо), за своєю суттю є формою узаконеного вимагання грошей зі споживачів адміністративних послуг (і як правило, в органах публічної адміністрації встановлюються ціни, які є вищими від існуючих на даний час у приватному секторі). На наш погляд, *надання платних послуг господарського характеру взагалі має бути заборонено для органів влади*.

Цікаво, що в опитуванні підприємців в рамках нашого проекту не було одностайної підтримки ідеї заборонити органам адміністрації надавати

⁴⁹ Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів, Міністерства економіки від 5 жовтня 2007 року № 369/1105/336.

платні послуги господарчого характеру (наприклад, за бланки, ксерокопіювання) – підтримали її лише 56,2% підприємців, при цьому 26,6% – не змогли визначитись, а 17,2% взагалі – були проти. Логіка підприємців полягає в тому, що зручно в одному місці одразу і бланк придбати, і ксерокопію зробити. Проте нашу пропозицію не треба розглядати як ініціативу щодо погіршення становища особи. Пропонується лише, щоб ці господарські послуги надавалися приватними суб'єктами господарювання (у разі якщо це робиться в приміщенні адміністративного органу – то відібраними на відкритих конкурсних засадах), а не були “нав'язаними” особі поза її бажанням.

У контексті “платних державних послуг” варто звернути увагу на останні ініціативи українського Уряду, зокрема законопроект “Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами”⁵⁰, яким серед іншого фактично передбачається закріпити, що порядок надання державних послуг зазначеними у назві законопроекту суб'єктами і розмір плати за них – визначатиметься Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування (якщо інше не встановлено законом). Оскільки, інше законодавче регулювання майже відсутнє, то після прийняття зазначеного законопроекту дія корупційного чинника, названого у цьому підрозділі дослідження, може ще більше посилитися.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Впорядкувати правове регулювання питань платності/безоплатності адміністративних послуг, механізмів визначення розмірів такої плати та порядку їх затвердження шляхом розробки і ухвалення Закону “Про адміністративний збір”.**
- 2. Припинити практику подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечити орієнтацію на результат.**

Пропозиції щодо впорядкування встановлення плати за надання послуг, припинення практики подрібнення послуг (за кожен з яких береться окрема плата) підтримали 78,1% опитаних підприємців (проти висловилися 8,8%, 13,1% – не змогли визначитись).

⁵⁰ Законопроект, реєстраційний номер Верховної Ради України 4176 від 06.03.2009 р.

3. Скасувати абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, в частині повноваження Кабінету Міністрів України встановлювати переліки платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади та органами місцевого самоврядування.
4. Скасувати рішення Кабінету Міністрів України про затвердження переліків платних послуг, які можуть надаватись органами виконавчої влади.
5. Заборонити органам публічної адміністрації надавати платні послуги господарського характеру.

3.2.8 Територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг

До певної міри корупційним ризиком у сфері надання адміністративних послуг можна вважати монополізм при їх наданні – тобто закріплення компетенції (повноваження) з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом публічної адміністрації. При цьому такий монополізм має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення приватної особи за отриманням послуги виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці, як правило, відповідно до місця проживання фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи).

Звичайно ж це правило визначення компетенції є класичним з точки зору теорії адміністративного права. Але розвиток інформаційних технологій та деякі особливості вітчизняної системи реєстрації місця проживання особи змушують нас критично оцінити дію цього правила. Зокрема, закріплення споживачів послуг за конкретним органом створює для них суттєві незручності, особливо за умов фактично “дозвільної” системи реєстрації місця проживання, коли в Україні дуже багато громадян реально проживають не за місцем реєстрації. Така ситуація є причиною посилення низки корупційних ризиків, адже змушує громадян іноді свідомо йти на порушення законів (наприклад, раніше відомими були випадки отримання талону Державної автомобільної інспекції про “проходження технічного огляду автомобіля” не за місцем його реєстрації) або ж ще більше потерпати від незручних днів

і годин прийому (наприклад, якщо для вирішення питання особі потрібно відпрошуватись з роботи не на кілька годин, а кілька днів, щоб звернутися до адміністративного органу за місцем реєстрації проживання) тощо.

Сьогодні важко знайти виправдання для територіального монополізму у разі, якщо адміністративна послуга надається підрозділом державного органу, який входить в єдину централізовану систему, або навіть органом місцевого самоврядування із подальшим зведенням всієї інформації в єдину загальнодержавну базу даних. Так, викликає сумнів доцільність реєстрації транспортних засобів лише за місцем проживання фізичної особи⁵¹ (що в Україні означає “за місцем реєстрації особи”). Також незрозуміло, для чого здійснювати перереєстрацію транспортного засобу у разі зміни місця проживання особою (переїзду до іншого регіону), адже це спричиняє клопіт з тимчасовими реєстраційними талонами, номерами та значними витратами часу і коштів для приватної особи⁵². Адже у разі виявлення якихось порушень у ДАІ МВС існує можливість скасовувати реєстрацію та притягати винних осіб до відповідальності, а єдина база даних дозволяє контролювати належний облік усіх транспортних засобів та зміну місця проживання особи (інформація про що могла б прийматися у повідомному порядку).

Подоланню даного корупційного ризику може сприяти принаймні часткова **“демонополізація” надання адміністративних послуг (зокрема, в частині територіального принципу)**. Публічна адміністрація України вже має досвід подолання територіальної монополії щодо окремих адміністративних послуг. Так, відповідно до положень Сімейного кодексу України (ч. 1 ст. 28), заяву про реєстрацію шлюбу може бути подано до будь-якого державного органу реєстрації актів цивільного стану в Україні.

В окремих випадках органи самостійно створюють альтернативні можливості для споживачів отримати ті чи інші адміністративні послуги. Прикладом цього може вважатися вдосконалення послуги із видачі закордонних паспортів. Протягом 2008 року у місті Києві було відкрито Міжрегіональні центри з видачі та оформлення закордонних паспортів, де громадяни України мають

⁵¹ Пункт 27 *Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок*, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів від 7 вересня 1998 р. N 1388.

⁵² Пункти 21, 22 зазначених вище Правил.

можливість оформити закордонний паспорт незалежно від місця реєстрації проживання⁵³.

Але є і менш вдалі приклади. Зокрема, у 2008 році обговорювалася ідея надання права на проходження технічного огляду автомобілів не в ДАІ, а на станціях технічного обслуговування (незалежно від місця реєстрації автомобіля). Натомість це призвело лише до того, що особа все одно проходить техогляд в ДАІ за місцем реєстрації автомобіля, але до цього спочатку повинна отримати протокол технічного огляду у суб'єкта господарювання (зареєстрованого в ДАІ), окрім того, зросла кількість документів, які вимагаються від власника автомобіля⁵⁴. Тож не випадково цю адміністративну послугу називають однією з найбільш корупційних.

В будь-якому випадку, на наш погляд, низку адміністративних послуг цілком можливо “демонополізувати” вже сьогодні за наявності централізованих державних систем обліку інформації (зокрема, це може стосуватися загаданих процедур реєстрації транспортних засобів та проходження технічного огляду тощо).

Пропозицію щодо “демонополізації” підтримали 75% підприємців, 8,3% її не підтримали і ще 16,7% не змогли дати певної відповіді. Окремі ж експерти (зокрема, К. Ляпіна) висловили сумнів щодо цієї ідеї, тому хотілося б ще раз наголосити, що йдеться про територіальну демонополізацію і звичайно не всіх адміністративних послуг, а лише окремих з них.

Монополізм при наданні адміністративних послуг в окремих випадках є виправданим, зокрема, коли це зумовлено технічними причинами (наприклад, необхідністю зберігання документів у паперовій формі) або в інших обґрунтованих випадках. Зокрема, видається раціональним надання адміністративних послуг, пов'язаних з правами на нерухомість (землю, житло, інше нерухоме майно) за місцем її розташування.

Розглядаючи питання демонополізації надання адміністративних послуг, необхідно також враховувати можливість надання адміністративних послуг не лише органами публічної адміністрації, але й приватними особами. Така “приватизація” адміністративних послуг неодмінно створить конкуренцію органам публічної адміністрації, що в свою чергу сприятиме послабленню

⁵³ Див, детальніше: <http://212.1.76.10/mvs/control/main/uk/publish/article/153757>

⁵⁴ Див, Порядок проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. N 606

корупційних ризиків. Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, залучення приватних осіб (перш за все юридичних осіб) до надання окремих адміністративних послуг дозволяє покращити їх доступність та підвищити якість. Хоча у цьому разі йтиметься не тільки про демонополізацію, але й про додаткову конкуренцію публічному сектору з боку приватного сектору.

При цьому передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям має здійснюватись надзвичайно виважено та із забезпеченням належного державного контролю за здійсненням таких повноважень. Адже, як свідчить опитування, лише 2,6% населення та 17,1 % підприємців підтримують цю ідею. Більше того, 9,8% населення та 11,2 % опитаних підприємців вважають, що передача окремих владних повноважень організаціям приватного та громадського секторів можуть лише збільшити рівень корупції.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Відмовлятись від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг (за можливості) та надавати альтернативні можливості приватним особам щодо вибору адміністративного органу для отримання адміністративної послуги.**

Розділ 3.3 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В КОНТРОЛЬНО НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.3.1 Необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/ заборони діяльності

Прикладами втручальних повноважень адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності суб'єктів господарювання за порушення правил здійснення підприємницької діяльності, санітарних правил, правил охорони природи, правил пожежної безпеки тощо – можуть бути повноваження щодо прийняття рішень такими органами:

1) ветеринарної медицини про:

- обмеження діяльності потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання продукції;
- обмеження або заборону на імпорт, транзит та експорт товарів;
- ізоляцію в карантинній станції транзитного вантажу з товарами;

2) ветеринарної міліції про:

- тимчасову заборону обігу харчових продуктів;
- зупинення або обмеження діяльності з виробництва та обігу товарів на потужностях (об'єктах);

3) захисту прав споживачів про:

- припинення відвантаження, реалізації та виробництва продукції;
- тимчасове припинення діяльності суб'єктів господарювання у сфері торгівлі та надання послуг;
- опломбовування виробничих, складських, торговельних та інших приміщень суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і послуг, несправних засобів вимірювання;

4) органів внутрішніх справ, державної контрольно-ревізійної служби, державної інспекції з контролю за цінами – про опечатування кас, касових приміщень, складів та архівів;

5) Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг про:

- зупинення чи обмеження дії ліцензії страховиків;

- відкликання ліцензій та виключення з державного реєстру страховиків (перестраховиків);
- 6) *державної екологічної інспекції* про:
 - обмеження чи тимчасове зупинення діяльності підприємств і об'єктів;
 - опломбовування приміщень, устаткування та апаратури;
- 7) *пожежної інспекції* про припинення чи заборону роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, опалювальних приладів, дільниць електричної мережі, проведення пожежонебезпечних робіт, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, дії виданих дозволів на право проведення робіт;
- 8) *державної санітарно-епідеміологічної служби* про обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, будівництва, реконструкції та розширення об'єктів, інвестиційної діяльності тощо.

Корупційність полягає в самій потенційній можливості здійснення або не здійснення цих повноважень, а також підставах і строках застосування цих заходів, які в переважній більшості віддаються на розсуд представників інспекційних органів. Тобто, мова фактично йде про широкі дискреційні повноваження адміністративних органів.

Отитування підприємців засвідчили, що 80,9% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 12,8 % – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. Тільки 1% не вважає їх корупційними. 5,3 % від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком право інспекційних органів забороняти здійснення певної діяльності.

Правові підстави для прийняття відповідних рішень визначені в нормативних актах на занадто загальному рівні:

- “порушення вимог законодавства”;
- “невідповідність вимогам нормативно-правових актів та нормативних документів”;
- “порушення ветеринарно-санітарних заходів”;
- “невідповідність санітарним і ветеринарно-санітарним вимогам або технічним регламентам”;

- *“наявність підозри, що ввезення на територію України або транзитний вантаж з товарами не відповідає необхідним умовам”;*
- *“порушення правил торгівлі та надання послуг, умов зберігання та транспортування товарів”;*
- *“порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню та евакуації людей”;*
- *“невідповідність вимогам санітарних норм” тощо.*

Очевидно, що порушення або недодержання зазначених вимог законодавства, правил, регламентів, умов, заходів мають різний правовий зміст і характеризуються відмінними ступенями шкідливості і небезпеки для конкретних осіб чи суспільства. Проте нормативні акти не містять критеріїв обмеження дискреційної влади інспекційних органів та надають їх посадовим особам повноваження забороняти здійснення певної діяльності за будь-яке, навіть, найдрібніше “порушення”.

Цю позицію підтвердив один із учасників фокус-групи, коли за виявлення одного простроченого продукту харчування виникла небезпека закриття всього підприємства, хоча в асортименті перебувала тисяча найменувань продуктів харчування.

Невизначеністю характеризуються і терміни (строки), на які може заборонятися, обмежуватися чи припинятися діяльність. Переважна більшість рішень інспекційних органів приймається “до моменту усунення виявлених недоліків (порушень)”, “до прийняття рішення суду”. Хоча в деяких випадках існує і краща практика. Наприклад, рішення інспекції з контролю за цінами, органів внутрішніх справ залишаються чинними до прийняття відповідного рішення суду, але не більше 24 годин.

Для правових систем країн Західної і Східної Європи такі повноваження адміністративних органів вважаються виправданими⁵⁵. Але вітчизняні реалії змушують законодавця переглянути відповідні підстави для прийняття рішень про заборону діяльності (з метою їх деталізації та чіткішого визначення умов), визначити конкретні строки дії відповідних заборон, удосконалити процедури їх реалізації.

⁵⁵ Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Д. Дж. Галлиган и др. – К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/ КОЛПИ. – С. 250-363.

Виходячи з вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідної практики Європейського Суду з прав людини, таке нечітке правове регулювання також порушує принцип правової визначеності як складової верховенства права. Аналізовані повноваження українських адміністративних органів стосуються, в першу чергу, обмеження права власності осіб. Це право захищається на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Положення цієї статті гарантують право кожної фізичної чи юридичної особи мирно володіти своїм майном. Позбавлення власності допускається лише в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права.

Поняття “закону”, на підставі якого може обмежуватися право власності, має аналогічне значення, що й в інших статтях Конвенції⁵⁶. Це застереження має важливе значення, оскільки вимоги до законів формулювалися Європейським Судом переважно при розгляді справ на підставі інших статей Конвенції (зокрема, статті 8, якою гарантується повага до приватного життя).

Для визнання певного нормативного акту “законом” необхідно, щоб він відповідав вимогам якості (чіткості), був доступним та передбачуваним. *“Суд завжди дотримувався думки, що словосполучення “згідно із законом” не просто відсилає до національного законодавства, а й пов’язане з вимогою якості “закону”, тобто вимогою дотримання принципу “верховенства права”, про що прямо говориться у преамбулі Конвенції”* – зазначено в рішеннях у справі “Волохи проти України”⁵⁷. При цьому Європейський Суд завжди повторює, *“що норма права є “передбачуваною”, якщо вона сформульована з достатньою чіткістю, що дає змогу кожній особі – у разі потреби за допомогою відповідної консультації – регулювати свою поведінку”*⁵⁸. А якісний закон також *“...повинен з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети даного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання”*⁵⁹.

⁵⁶ Див. § 54 Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “ТОВ “Шпачек” проти Чеської Республіки” від 9 листопада 1999 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: pašek, s.r.o. v. the Czech Republic, 9 November 1999*).

⁵⁷ Див. § 49 Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Волохи проти України” від 2 листопада 2006 року // web: <http://www.uapravo.net/data2008/base32/ukr32239.htm> (*Judgment of the European Court of Human Rights: Volokhy v. Ukraine, 2 November 2006*).

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ Там само.

Досліджуване нами українське законодавство не відповідає вимогам щодо чіткості, передбачуваності, якості нормативного акту, виведеним Європейським Судом з прав людини.

На нашу думку, така нечіткість правового регулювання має свої історичні причини. В радянський період вся економіка засновувалася на соціалістичній власності. А підприємства, установи чи організації могли бути у державній чи колгоспно-кооперативній власності, що були формами соціалістичної власності (стаття 10 Конституції СРСР 1997 року та Конституції УРСР 1978 року). Інспектори, які представляли державу при здійсненні контролю за відповідними господарюючими суб'єктами, фактично перевіряли діяльність інших державних організацій. І навіть тимчасове закриття підприємств жодним чином не впливало на осіб-працівників відповідного закладу, оскільки їм забезпечувалися необхідні робочі місця. Не йшлося також про те, що наслідком подібних рішень інспекційних органів стане завдання шкоди приватним особам внаслідок недоотримання запланованого доходу від підприємницької діяльності. Тобто, для прийняття таких рішень про заборону роботи певного підприємства не було потреби у детальному правовому регулюванні, оскільки всі проблеми вирішувалися в міжвідомчому порядку або на партійному рівні.

В Україні до цього часу зберігається подібне недосконале правове регулювання, при тому що ситуація кардинально змінилася. Тепер переважну більшість в економіці складають не державні, а приватні підприємства. Але інспекційні органи керуються переважно в своїй діяльності “неякісними” законодавчими актами, цілком непридатними для регулювання нового типу відносин – між публічними і приватними суб'єктами. Сьогодні захист приватного інтересу спрямований (на збереження роботи підприємства для забезпечення його доходності) і дозволяє недобросовісним представникам інспекційних органів вимагати (очікувати) незаконну винагороду, а приватних осіб заохочує до “врегулювання проблеми” будь-яким способом, ефективним з економічної точки зору.

Отже, будь-яке прийняття рішення про обмеження діяльності підприємства означає обмеження використання права приватної власності. Тому, ухвалення таких адміністративних актів повинно відповідати основоположним принципам адміністративної процедури – законності, обґрунтованості, своєчасності, розумності тощо.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Визначити в нормативних актах конкретні підстави для прийняття рішень про заборону здійснення діяльності.**
- 2. Залишити повноваження для прийняття адміністративними органами рішень про заборону здійснення діяльності, але з наступним підтвердженням такого рішення судом.**

Варіантами можуть бути:

- **здійснення повноважень лише на підставі попередньої санкції адміністративного суду** (аналогу судового санкціонування в кримінальному процесі). Це рішення приймається судом на підставі клопотання відповідного органу без виклику іншої сторони і за відсутності змагальної процедури. Воно не підлягатиме оскарженню, а будуть оскаржуватися лише результати виконання такого рішення. Подібний підхід відсутній в законодавстві України. Для його реалізації потрібно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України;
- **здійснення повноважень на підставі рішення адміністративного органу у вигляді тимчасових (короткострокових) заходів забезпечення, які надалі треба підтверджувати рішенням суду.** Реалізовано в змінах до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо безпеки дорожнього руху. Згідно зі статтею 265-1 КУАП, у особи може бути вилучене посвідчення водія і виданий тимчасовий дозвіл на керування автомобілем на строк до трьох місяців. Протягом цього строку повинно бути вирішене питання щодо доцільності позбавлення права керування транспортним засобом, а в іншому випадку – адміністративний орган (ДАІ) зобов'язаний безоплатно повернути особі вилучене посвідчення.

Цю рекомендацію підтримали 38,6%,

а не погодилися з нею 38,4% опитаних підприємців;

- **здійснення повноважень на підставі рішення адміністративного органу, яке набирає чинності після спливу строку, достатнього для його адміністративного чи судового оскарження.** Передбачається запровадження “відкладальної” дії адміністративного акту, який має обмежувальний характер для приватної особи

(позбавлення ліцензії чи дозволу, зупинення діяльності тощо). Подібний підхід відсутній в законодавстві України.

*Цю рекомендацію підтримали 47,8%,
а не погодилися з нею 26,2% опитаних підприємців.*

Для двох останніх механізмів потрібно внести зміни до нормативних актів, які врегульовують процедуру прийняття та виконання рішень інспекційних органів про заборону здійснення діяльності.

Законодавець може комбінувати перераховані варіанти в різних сферах адміністративно-правового регулювання, враховуючи їх специфіку, поєднання публічних і приватних інтересів. *Підприємці та експерти, опитані під час здійснення проекту підтвердили необхідність негайного припинення протиправної діяльності на підставі рішення адміністрації у сферах виробництва і продажу продуктів харчування, охорони довкілля.*

Ще одним варіантом може бути надання повноважень на прийняття рішень про заборону здійснення діяльності лише судам на підставі позовів відповідних адміністративних органів.

*Ця рекомендація знайшла найбільшу підтримку
у опитаних підприємців (62,5%).
З нею не погодилися 15% підприємців.*

3.3.2 Необґрунтовано широкі повноваження адміністративних органів щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок

Усі адміністративні органи, уповноважені на здійснення контролю (нагляду) за діяльністю фізичних чи юридичних осіб, мають право отримувати інформацію про можливі правопорушення за допомогою двох основних способів:

- отримання звітів, документів чи інших матеріалів про здійснення певного виду діяльності;
- безперешкодного доступу до приміщень, земельних ділянок чи інших об'єктів володіння осіб.

Із зазначеним повноваженням інспекційних органів кореспондує обов'язок суб'єктів, діяльність яких підлягає перевірці, надавати доступ до відповідної інформації або володінь. З метою примушення осіб до виконання цього

обов'язку щодо надання документів (інформації) Кодекс про адміністративні правопорушення передбачає близько 25 складів проступків (зокрема, статті 52, 82-3, 82-7, 83-1, 91-4, 96, 148-2, 148-5, 156-1, 164, 164-3, 164-14, 166-4, 166-9, 184-2, 186-2, 188-5, 188-11, 188-14, 188-15, 188-18, 188-19). Згадані та інші статті Кодексу передбачають також відповідальність фізичних чи посадових осіб за створення перешкод при здійсненні повноважень адміністративними органами. Різновидом таких перешкод є відмова допустити представників контролюючих органів до приміщень, складів, виробничих потужностей тощо, які підлягають перевірці.

Під час здійснення цих заходів у розпорядженні інспекторів можуть перебувати різноманітні відомості. Корупційні зловживання при реалізації цих повноважень полягають в можливості посадових осіб інспекційних органів неправомірно приховувати або надавати інформацію, отриману в існуючому (спрощеному) порядку, шантажувати осіб цими даними тощо. Адже інформація про виявлені під час безперешкодних перевірок факти вчинення адміністративного проступку чи злочину може приховуватися від інших контролюючих чи правоохоронних органів взамін за корупційну “плату”.

Нормативні акти встановлюють обов'язок інспекційних органів передавати отриману інформацію до слідчих органів у випадку виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінально-караних діянь. В Кримінальному кодексі є ціла низка складів злочинів, які виявляються тільки на підставі звітів адміністративних органів (наприклад, злочини на ринку цінних паперів, передбачені статтями 223 – 224 Кодексу).

З іншого боку (хоча це і не предмет даного дослідження), такі повноваження можуть бути використані слідчим органом, який намагається в обхід ускладнених процедур (з обов'язковим отриманням санкції суду) розслідувати кримінальну справу. Тому згадана інформація може отримуватися й на “прохання” відповідного органу досудового розслідування. Тобто, отримані під час адміністративного провадження дані використовуються під час досудового розслідування і судового розгляду кримінальних справ. Основна небезпека для осіб полягає в тому, що ці факти здобуваються без додержання основних кримінально-процесуальних гарантій захисту прав осіб.

Збереження до цього часу подібних втручальних повноважень публічної адміністрації також пояснюється спадщиною радянського минулого, в першу чергу економічною основою колишнього суспільного устрою при

стовідсотковій соціалістичній власності на засоби виробництва. Тому, вказівки керівника інспекційного органу, надані як своєму підлеглому, так і директору певного підприємства, мали однакове значення і юридичну силу.

Опитування підприємців засвідчили, що 55,9% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 22,7% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. 15,6% не вважає їх корупційними.

А 5,8 % від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком право інспекційних органів безперешкодно отримувати інформацію.

Аналогічною є ситуація з доступом до різноманітних приміщень. Території підприємств були об'єктами державної власності, а житло згідно зі статтею 42 Конституції Української РСР не перебувало у приватній власності громадян. Але проголошена в статті 53 Конституції Радянської України недоторканність житла могла порушуватися внаслідок існування “законних підстав”.

Основний Закон України 1996 року (стаття 30) запроваджує міжнародні стандарти недоторканності житла чи іншого володіння особи. Втручання в приватне володіння дозволяється тільки на підставі рішення суду. Водночас статтею встановлено два виняткових випадки, коли проникнення, огляд і обшук можуть відбуватися без рішення суду:

- 1) врятування життя людей та майна;
- 2) безпосереднє переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Серед цих підстав відсутні – необхідність проведення перевірки адміністративним органом або наявність підозри у вчиненні адміністративного проступку. Тому до житла чи приватного володіння фізичної особи представники держави можуть мати доступ тільки зі згоди власника, за рішенням суду або при наявності згаданих надзвичайних ситуацій.

Складніша ситуація з правовим статусом володіння юридичних осіб. Конституційний Суд у справі про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів⁶⁰ визначав, що в розділі II Конституції “Права,

⁶⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року, № 1-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 7. - стор. 160.

свободи та обов'язки людини і громадянина” закріплені конституційні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Виходячи з цього висновку Суд вирішив, що стаття 58 міститься в цьому Розділі і не може поширюватися на юридичних осіб.

Стаття 30 щодо недоторканності володіння також міститься в Розділі II Основного Закону, тому, слідуючи логіці суду конституційної юрисдикції, не мала би поширюватися на володіння підприємств, установ, організацій. Такий висновок видається хибним.

Пленум Верховного Суду з посиланням на статтю 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідну практику Європейського суду з прав людини вирішив, що поняття “житло” охоплює не лише житло фізичних осіб. Воно, на думку Пленуму, може поширюватися на офісні приміщення, які належать фізичним особам, а також офіси юридичних осіб, їх філій та інші приміщення. А під “іншим володінням” необхідно розуміти такі об'єкти (природного походження та штучно створені), які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу (аеропорту), індивідуальний банківський сейф, автомобіль тощо⁶¹.

Ці рекомендації вищої судової інстанції країни повністю підтверджуються цілою низкою рішень Європейського Суду. Зокрема, в справі “Німці проти Німеччини” йшлося про таке: *“Що стосується слова “home”, яке використовується в тексті статті 8, Суд зазначає, що в окремих Державах-членах, в тому числі Німеччині, воно поширюється на службові приміщення. Більше того, таке тлумачення повністю співзвучне із французьким текстом, оскільки слово “domicile” має більш широке значення, ніж “home”, і може поширюватися на професійний особистий офіс. В цьому контексті, не завжди можна провести чітку межу також і тому, що здійснювати діяльність, яку можна віднести до професійної чи ділової, можна з таким же успіхом і зі свого місця проживання, і навпаки, можна займатися справами,*

⁶¹ Пункт 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства” від 28 березня 2008 року, № 2 // Вісник Верховного суду України. – 2008. – № 4. – С. 4.

які не відносяться до професійної сфери, в офісі або комерційних службових приміщеннях. Вузьке тлумачення слів “home” і “domicile” може привести до такої ж небезпеки нерівності, як і вузьке розуміння “особисте життя”⁶².

Виходячи з вищевикладеного, можна прийти до однозначного висновку про необхідність поширення в більшості випадків конституційних гарантій недоторканності володіння і на приміщення та інші об’єкти нерухомої власності, які належать юридичним особам.

У випадку з існуючим обов’язком фізичних та юридичних осіб надавати інформацію різноманітним інспекційним органам – застосовується практика Європейського Суду, заснована на положеннях статті 6 Конвенції. Право надавати або не надавати певну інформацію представникам держави розглядається як складовий елемент права не свідчити проти самої себе, хоча це суб’єктивне право осіб прямо не визначається в Конвенції. “Суд звертається до своєї незмінної практики, згідно з якою навіть якщо в статті 6 Конвенції про це прямо не зазначається, права, на які посилаються заявники, а саме право мовчати і право не свідчити проти самого себе, є загальновизнаними міжнародними нормами, які складають зміст поняття справедливого процесу, закріпленого статтею 6”⁶³.

В цьому випадку необхідно розуміти, що результати перевіркової діяльності адміністративних органів можуть мати наслідком кримінальне переслідування особи. Як зазначав Європейський Суд: “Адміністративне розслідування може бути пов’язане з формулюванням “кримінального обвинувачення” в автономному розумінні цього поняття, виходячи з практики Суду”⁶⁴. Тому примушення особи надавати інформацію, давати показання чи іншим чином виправдовуватися, здійснене навіть під час адміністративного провадження з огляду на можливість застосування штрафу чи короткотермінового арешту, розглядається як примус до самообвинувачення, який забороняється на підставі положень Конвенції.

⁶² Див. § 30 Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Німці проти Німеччини” від 16 грудня 1992 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Niemietz v. Germany, 16 December 1992, Published in A251-B*).

⁶³ Див. § 40 Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Хіні і МакГіннес проти Ірландії” від 21 грудня 2000 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Heaney and McGuinness v. Ireland, 16 December 1992, Published in Reports of Judgments and Decisions 2000-XII*).

⁶⁴ Див. § 67 Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Саундерс проти Сполученого Королівства” від 17 грудня 1996 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Saunders v. the United Kingdom, 17 December 1996, Published in Reports 1996-VI*).

Під час кримінального процесу заборонено використовувати як докази відомості, отримані в примусовому порядку від осіб під час попереднього контрольно-наглядового провадження.

Європейський Суд давав свою правову оцінку під кутом зору дотримання права не свідчити проти самого себе у кількох схожих ситуаціях:

- вимоги митних органів надати виписки із закордонних банківських рахунків (справа “Функе проти Франції”)⁶⁵;
- вимоги інспектора Департаменту торгівлі надати свідчення під час проведення відповідного розслідування (справа “Саундерс проти Сполученого Королівства”)⁶⁶;
- вимоги податкового органу надати свідчення і документи про походження коштів, внесених до статутного фонду створеного підприємства (справа “J.B. проти Швейцарії”)⁶⁷;
- вимоги інспектора з питань банкрутств надати свідчення під час проведення відповідного розслідування (справа “Кансал проти Сполученого Королівства”)⁶⁸;
- вимоги фінансового інспектора надати свідчення про підроблені бухгалтерські звіти (справа “Шеннон проти Сполученого Королівства”)⁶⁹.

У всіх зазначених випадках Європейських Суд встановлював порушення відповідного права особи внаслідок використання у кримінальному процесі інформації, отриманої в примусовому порядку під час інспекційних проваджень. Ним не бралися до уваги зауваження представників Урядів-відповідачів про необхідність таких обов’язків з огляду на специфіку регулювання певних сфер (митної, податкової, торгівельної тощо).

⁶⁵ Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Функе проти Франції” від 25 лютого 1993 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Funke v. France, 25 February 1993, Published in A256-A*).

⁶⁶ Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Саундерс проти Сполученого Королівства” від 17 грудня 1996 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Saunders v. the United Kingdom, 17 December 1996, Published in Reports 1996-VI*).

⁶⁷ Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “J.B. проти Швейцарії” від 3 травня 2001 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: J.B. v. Switzerland, 3 May 2001, Published in Reports of Judgments and Decisions 2001-III*).

⁶⁸ Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Кансал проти Сполученого Королівства” від 27 квітня 2004 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Kansal v. the United Kingdom, 27 April 2004*).

⁶⁹ Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “Шеннон проти Сполученого Королівства” від 4 жовтня 2005 року (*Judgment of the European Court of Human Rights: Shannon v. United Kingdom, 4 October 2005*).

Впровадження вимог Конвенції в цій частині до української правової системи можна досягнути за допомогою встановлення заборони використання протягом кримінальних розслідувань доказів, отриманих в адміністративному провадженні. Але, вважаємо, у такий спосіб відбудеться неповна імплементація європейських стандартів, оскільки вітчизняні правоохоронні органи й надалі продовжуватимуть отримувати адміністративні докази та по-новому їх закріплюватимуть в межах розслідування кримінальної справи.

Опитування підприємців засвідчило певне незрозуміння цієї пропозиції. Вони висловились, що у випадку виявлення ознак кримінального правопорушення інспектор має повідомляти відповідні органи розслідування, інакше відбуватиметься безкарне порушення закону. Імплементація європейських стандартів у цій сфері полягає в необхідності обмежити втручальні повноваження інспекційних органів. Ці органи будуть отримувати певну інформацію тільки зі згоди особи або на підставі судового рішення. Інших можливостей дізнатися про обставини порушень у них не повинно залишатися. І такі відомості можна або потрібно залучати до розслідування кримінальних справ.

Корупційність цього ризику також полягає у фактично необмеженій владі інспекційних органів.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Надавати право адміністративним органам доступу до приміщень, документів чи предметів тільки на підставі рішення адміністративного суду.** Отримання такого доступу має бути можливим також на підставі добровільної згоди особи чи у виняткових випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна, передбачених Конституцією.

*Цю рекомендацію підтримали 72,8%,
а не погодились з нею 10% опитаних підприємців.*

- 2. Встановити пряму заборону використання в кримінальному процесі результатів (інформації/доказів), отриманих внаслідок контрольно-наглядової адміністративної діяльності без дотримання гарантій (прав) особи на захист від самообвинувачення.**

*Цю рекомендацію підтримали 47,6%,
а не погодились з нею 10,7% опитаних підприємців.*

3.3.3 Існування в деяких адміністративних органах необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок “на місці” (“на об’єкті”)

Залежно від особливостей діяльності, яка підлягає перевірці, всі інспекційні органи в Україні можуть бути поділені на два окремі види:

- органи, які спроможні здійснювати перевірку на підставі інформації, наявної в різноманітних звітах та інших документах;
- органи, які проводять перевірки тільки за допомогою безпосереднього обстеження певних об’єктів.

До першого типу органів відносяться *податкова інспекція, Контрольно-ревізійне управління, Державна інспекція з контролю за цінами, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Антимонопольний комітет, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державний комітет фінансового моніторингу України*, інші інституції.

Другим типом органів слід визнати пожежні, санітарно-епідеміологічні, екологічні інспекції, інспекцію з охорони праці тощо.

Запропонована класифікація є умовною, оскільки повноваження із огляду підконтрольних об’єктів є і повинно надалі залишатися невід’ємним елементом статусу будь-якого контролюючого органу. Застереження викликає лише безумовність (необмеженість) права відповідних інспекцій проводити в будь-якому випадку виїзні перевірки на місці.

Відомчі накази Державної податкової адміністрації, які не зареєстровані в Міністерстві юстиції, передбачають право податкових інспекцій проводити перевірки в порядку “оперативного контролю”. Однак жоден закон не визначає такого виду перевірок⁷⁰. Експерт *О. Продан* повідомила про практику проведення “обстежень”, не передбачених жодним законом. Під час них відбувається огляд певних місць, опитування працівників тощо. Результати таких обстежень вже стають підставою для позапланових перевірок.

Небезпека полягає в створенні об’єктивних або умисних перешкод (під час перевірок) у здійсненні діяльності – внаслідок вилучення необхідної документації або опечатування складів та приміщень, а отже у необхідності сприяти “поблажливості” контролерів тощо.

⁷⁰ Шевченко Д. Перевірки ДПАУ і як з ними боротися // Правовий тиждень. – № 6. – 10 лютого 2009 р. – С.4.

Опитування підприємців засвідчили, що 59,1% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 25,3% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. 11,1% не вважає їх корупційними. 4,5 % від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком право інспекційних органів проводити перевірки “на місці”.

Ці недоліки будуть усунені або мінімізовані, коли перевірка здійснюватиметься на підставі отриманих від приватних осіб звітів чи іншої інформації. За таких умов контрольно-наглядова діяльність органів держави “знеособлюється”, внаслідок чого зменшуються прояви корупції. Отже, завдання щодо зменшення особистих контактів між посадовими особами і приватними особами має значення не тільки при наданні адміністративних послуг, але й при здійсненні втручальних повноважень.

Характерним прикладом реалізації принципу “знеособлення” є механізми притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху, запроваджені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 24 вересня 2008 року. Зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення дозволили державній автомобільній інспекції накладати адміністративні штрафи на водіїв за порушення правил дорожнього руху, зафіксовані за допомогою працюючих в автоматичному режимі технічних засобів фотозйомки чи відеозапису. Тому для здійснення ефективного контролю на автошляхах особистий контакт водія із співробітником ДАІ в багатьох випадках тепер не потрібен. Справа залишилася за встановленням достатньої кількості технічних засобів фіксації порушень.

Розуміючи небезпеки, пов’язані з процедурами перевірки на місці, законодавець намагається унормувати ці заходи, обмежити кількість їх проведення, визначити конкретні підстави для здійснення позапланових перевірок. Для підтвердження цієї думки необхідно звернутися до Закону “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 року. На його основі Кабінет Міністрів України протягом 2008 – 2009 років встановив критерії визначення ступенів ризику від господарської діяльності, які зумовлюють періодичність проведення планових заходів. *Протягом згаданого часу вже прийнято 25 Постанов Кабінету Міністрів України, які стосуються таких сфер: пожежної безпеки; цивільного захисту та техногенної безпеки;*

електроенергетики та теплопостачання; енергозбереження; охорони навколишнього природного середовища; використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; питного водопостачання і водовідведення; карантину рослин; телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку; залізничного транспорту; автомобільного транспорту; порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів); криптографічного та технічного захисту інформації; електронного цифрового підпису; діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів); пенсійного страхування; ветеринарно-санітарного контролю; цивільної авіації; діяльності з дорожніми металами, дорожніми камінням, дорожніми камінням органічного утворення, напівдорожніми камінням; фізичної культури і спорту; виробництва, випуску і реалізації продукції (виконання робіт, надання послуг); охорони об'єктів культурної спадщини; туристичної сфери.

Залежно від небезпечності підприємницька діяльність поділяється на такі ступені ризикованості: високий, середній, незначний. Такий розподіл зумовлює періодичність проведення перевірок. Але й тут, на наш погляд, не обійшлося без помилок. Прикладами слугують наступні випадки:

- *готелі, підприємства з ремонту велосипедів, мотоциклів за небезпечністю прирівняні до підприємств хімічної промисловості і можуть перевірятися один раз в рік посадовцями комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики (служб захисту прав споживачів);*
- *діяльність з виробництва та маркування дерев'яного пакувального матеріалу, вирощування рослин з імпортного матеріалу, зберігання та переробки рослин тощо може перевірятися службою карантину рослин два рази на рік, в той час як підприємства цивільної авіації – один раз в півтора року.*

Треба також пам'ятати, що цей Закон стосується лише підприємницької діяльності і жодним чином не стосується інших сфер життєдіяльності людини. Та й контроль підприємництва у певних галузях регулюється іншими правилами, оскільки дія цього законодавчого акту не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю на кордоні, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових

послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

При прийнятті Державного бюджету на 2008 рік була спроба ще більше обмежити дію цього нормативного акту і виключити митний контроль у всій державі, контроль за дотриманням податкового законодавства, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, та процедури, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення. За цими новаціями чітко відслідковувалося намагання податкової інспекції вивести свою діяльність з-під вимог аналізованого Закону. Але Конституційний Суд визнав неконституційними ці зміни разом з іншими положеннями Закону про Державний бюджет.

Вважаємо, законодавцю потрібно реалізувати інші способи “знеособлення” контрольно-наглядової діяльності і, відповідно, зменшення проявів корупції. Суть пропозиції полягає в тому, щоб надати **право проведення перевірок “на місці” (на об’єкті)** інспекційним органам, які можуть виконувати свої повноваження на підставі письмових відомостей – **тільки у виняткових випадках**. Потрібно також одночасно обмежити кількість як планових, так і позапланових перевірок, що проводяться протягом певного строку (одного, двох, трьох років). Ці випадки можуть бути подібними до тих, що встановлені чинним законодавством як вичерпні для проведення позапланових перевірок⁷¹. Наприклад:

- виявлення недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності;
- перевірка виконання особою приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення виявлених порушень;
- звернення інших осіб про вчинення порушення;
- неподання у встановлений термін документів обов'язкової звітності без поважних причин.

Основна відмінність запропонованих змін від чинного регулювання полягає у проведенні перевірок відповідними інспекціями не протягом певного терміну, а тільки при існуванні підозри адміністративного органу у вчиненні порушення особою.

⁷¹ Стаття 6 Закону “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, стаття 11-1 Закону “Про державну податкову службу в Україні” та інші акти.

Іншим механізмом “знеособлення” контрольно-наглядової діяльності може стати запровадження можливості здійснення перевірок на підставі копій необхідних бухгалтерських, фінансових, товарно-супровідних документів та копій інших матеріалів, які є необхідним елементом для здійснення певної діяльності. Однак ця пропозиція не підійде для перевірок великих підприємств або діяльності, яка вимагає оформлення значної кількості письмових документів: ефективніше буде провести інспекційні заходи на місці, ніж витратити час на копіювання необхідних матеріалів, їх доставку і зберігання в адміністративному органі.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Залишити повноваження щодо проведення планових перевірок “на місці” (на об’єкті) тільки у тих адміністративних органів, які уповноважені фактично контролювати відповідність певної діяльності (стану об’єкта) вимогам закону (наприклад, пожежна, санітарна, екологічна інспекція, інспекція з охорони праці тощо).**

Цю рекомендацію підтримали 82,7%,

а не погодилися з нею 6,5% опитаних підприємців.

- 2. Встановити порядок здійснення перевірок окремими адміністративними органами (податкова інспекція, цінова інспекція, Контрольно-ревізійне управління, Комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Антимонопольний комітет, Комісія з цінних паперів та фондового ринку, Комітет фінансового моніторингу тощо) на підставі отриманих звітів від осіб. Перевірки “на місці” (на об’єкті) зазначених інспекційних органів повинні носити винятковий характер.**

Цю рекомендацію підтримали 70,1%,

а не погодилися з нею 11,6% опитаних підприємців.

- 3. Встановити можливість здійснення документальних (камеральних) перевірок за місцем розташування відповідних органів влади на підставі копій необхідних матеріалів.**

Цю рекомендацію підтримали 56,4%,

а не погодилися з нею 16,1% опитаних підприємців.

3.3.4 Наявність в окремих адміністративних органах повноважень щодо стягнення штрафу на місці вчинення проступку

Законодавство України (стаття 258 Кодексу про адміністративні правопорушення і стаття 27 Закону “Про виключну (морську) економічну зону України”) передбачає спрощений порядок притягнення до відповідальності, який полягає у можливості адміністративного органу без складення протоколу про адміністративний проступок і без прийняття постанови у справі стягувати штрафи на місці. Особам, які вчиняють відповідні порушення і зобов’язані сплатити штрафи на місці, видаються квитанції встановленого зразка.

Такий досвід притягнення до відповідальності поширений в багатьох зарубіжних країнах. Але в Україні зазначені нормативні положення створюють ситуації, коли особа залишається сам на сам з інспектором (інспекторами), не знає чітко розмірів штрафу, процедури його стягнення чи оскарження і перебуває під психологічним тиском внаслідок можливості бути доставленим до органу міліції. Цей механізм застосування штрафів також надає можливість недобросовісним посадовим особам отримувати гроші від порушників без оформлення квитанцій.

Необхідно зазначити, що йдеться в основному про невеликі розміри штрафів. Але зважаючи на описані умови застосування цих стягнень і відсутність у осіб достатньої інформації, розміри неофіційних платежів можуть мати значний розмір. Приватним особам часто стає вигідним вступати в неформальні відносини, оскільки вони усвідомлюють факт вчинення проступку і не бажають поставати перед органами внутрішніх справ. Отже, існуючий сьогодні механізм уможливорює отримання незаконної винагороди посадовими особами.

Серед адміністративних органів, посадові особи яких уповноважені стягувати штрафи на місці, потрібно виділити:

1) органи лісового господарства, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 70 “Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід”, 73 “Засмічення лісів відходами”, 77 “Порушення вимог пожежної безпеки в лісах” КУАП;

2) екологічні інспекції, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 77 “Порушення вимог пожежної безпеки в лісах”, 85 “Порушення правил використання об’єктів тваринного світу”, 153 “Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об’єктів

озеленення населених пунктів” КУАП, статтями 22 – 27 Закону “Про виключну (морську) економічну зону України”;

3) органи мисливського господарства, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтею 85 “Порушення правил використання об’єктів тваринного світу” КУАП;

4) Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, яка накладає штрафи за порушення, передбачені статтею 85 “Порушення правил використання об’єктів тваринного світу” КУАП, статтею 24 Закону “Про виключну (морську) економічну зону України”;

5) ветеринарні інспекції, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтею 107 “Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог” КУАП;

6) органи залізничного транспорту, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 109 “Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті”, 110 “Порушення правил користування засобами залізничного транспорту”, 134 “Провезення ручної кладі понад установлені норми і неоплаченого багажу”, 135 “Безквитковий проїзд” КУАП;

7) органи морського і річкового транспорту, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 115 “Порушення правил користування засобами морського транспорту”, 116-2 “Порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах”, 118 “Порушення правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден” КУАП;

8) державні інспекції з безпеки судноплавства, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 116 “Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті і маломірних суднах”, 116-2 “Порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах”, 118 “Порушення правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден” КУАП;

9) органи автомобільного транспорту та електротранспорту, які накладають штрафи за порушення, передбачені статтями 119 “Порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електро-

транспорт”, 133-1 “Порушення правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту”, 135 “Безквитковий проїзд” КУАП.

При внесенні змін до Кодексу про адміністративні правопорушення у 2008 році щодо порушень правил дорожнього руху планувалося скасувати інститут стягнення штрафів на місці. Але згадані новації не вдалося повністю впровадити і в Кодексі залишилося положення щодо такої форми сплати штрафу (частина третя статті 238, частина третя статті 241, частина третя статті 242, частина третя статті 241-1, частина друга статті 258, частина третя статті 307, стаття 309).

Отже, рекомендуємо:

- 1. Позбавити інспекційні органи повноваження стягувати штрафи на місці вчинення порушення зі встановленням порядку сплати штрафів виключно через банківські установи.**

3.3.5 Спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання порушників, а не на усунення порушень або їх попередження

Досить поширеною є практика встановлення негласних “планів” перевірок, виявлених порушень і стягнутих штрафів. Виконання таких планів стає головним критерієм ефективності діяльності конкретних службовців, що змушує їх вимагати сплати найбільших штрафів.

Підтвердженням цієї тези є положення статті 83 Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік”, згідно з якими бюджетні призначення Міністерства внутрішніх справ України в обсязі 500 мільйонів гривень забезпечуються в межах фактичного обсягу надходжень адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до загального фонду державного бюджету. Іншими словами, співробітники ДАІ поставлені законодавцем в умови, коли вони змушені самостійно “заробляти на дорозі” на свою заробітну плату, адже невиконання встановленого плану (500 мільйонів гривень) приведе до зменшення виплат МВС. В цій ситуації на перше місце виходить не попередження протиправної поведінки на дорогах, а завдання

щодо збору штрафів. У такий спосіб інспекційні органи стають зацікавленими у більшій кількості порушень.

Отитування підприємств засвідчили, що 78,5% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 12,3% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. Тільки 1,8% не вважає їх корупційними. А 7,4 % від загальної кількості опитаних підприємств не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком спрямування діяльності інспекційних органів на обов'язкове покарання порушників.

До такої поведінки представників адміністративних органів змушують і інші правила бюджетного законодавства. В головному фінансовому документі країни кожного року плануються доходи від сплати різноманітних штрафів і санкцій. Така державна політика провокує контролюючі органи до виявлення однакової (або ж постійно зростаючої) кількості порушень і стягнення не меншого розміру штрафів. В іншому випадку страждатиме матеріальне забезпечення відповідного органу. *Серед відповідних бюджетних призначень необхідно виділити:*

- суми, стягнені з винних осіб за порушення правил пожежної безпеки (код бюджетної класифікації 21080800);
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, за порушення норм регулювання обігу готівки та про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг (код бюджетної класифікації 21080900);
- пеню за порушення термінів розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності, за невиконання зобов'язань та штрафні санкції за порушення вимог валютного законодавства (код бюджетної класифікації 21081000);
- адміністративні штрафи та інші санкції (код бюджетної класифікації 21081100);
- штрафні санкції за порушення законодавства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (код бюджетної класифікації 21081200);
- надходження коштів від реалізації конфіскованого майна за матеріалами митних органів (код бюджетної класифікації 24010100);

- надходження коштів від реалізації товарів та інших предметів, конфіскованих за матеріалами правоохоронних та інших уповноважених органів (код бюджетної класифікації 24010200);
- надходження конфіскованої національної та іноземної валюти за матеріалами митних органів (код бюджетної класифікації 24010300);
- надходження конфіскованої національної та іноземної валюти за матеріалами правоохоронних й інших уповноважених органів (код бюджетної класифікації 24010400);
- грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності (код бюджетної класифікації 24062100);
- надходження від застосування штрафних санкцій Фондом для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення (код бюджетної класифікації 50010300);
- надходження від застосування штрафних санкцій Пенсійним фондом України (код бюджетної класифікації 50020400);
- надходження від застосування штрафних санкцій Фондом соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності (код бюджетної класифікації 50030400);
- надходження від застосування штрафних санкцій Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (код бюджетної класифікації 50040500);
- надходження від застосування штрафних санкцій Державним інноваційним фондом України (код бюджетної класифікації 50050300).

Така спрямованість діяльності не передбачає запровадження системи заходів попередження правопорушень, зокрема, шляхом консультування осіб, які здійснюють певні види діяльності. Вважаємо, що корупційні ризики можуть бути зменшені в разі запровадження системи інформування осіб, щодо яких здійснюється контрольно-наглядова діяльність, про найбільш типові порушення та рекомендації щодо їх попередження. Для цього можуть бути створені окремі посади державних службовців, окремі підрозділи адміністративних органів або окремі державні агенції, основним завданням яких стане роз'яснення положень законодавства щодо порядку і правил проведення певних перевірок, правил здійснення діяльності, яка підлягає контролю (нагляду) тощо.

Отитані підприємці та експерти висловили кілька зауважень до пропозицій з приводу консультацій. Створення окремих державних агенцій, на їх погляд, стане додатковим осередком корупції, який виконуватиме функцію посередника між особою і контролером. Крім цього, за невелику заробітну плату будуть працювати консультантами особи з невисокою кваліфікацією. Більші позитивно учасники поставилися до встановлення обов'язку самих інспекційних органів та службовців консультувати підприємців. При чому таке консультування не повинно перетворюватися на проведення платних семінарів.

З метою запобігання витоку конфіденційної інформації система інформування має бути побудована за аналогією з реєстром судових рішень, в якому відсутня інформація про конкретні назви установ та органів, посади та прізвища осіб.

Необхідність проведення консультування суб'єктів господарювання не викликає сумнівів. Окремі нормативні акти передбачають можливість і необхідність проведення консультування – Закон “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19 жовтня 2000 року (стаття 10), Закон “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” від 6 вересня 2005 року (стаття 8), Митний кодекс (статті 30-33). Але можна зробити загальний висновок, що основне консультування пов'язане із роз'ясненням нормативно-правових актів, а не практики проведення певних видів контрольних заходів. Інші акти законодавства взагалі не містять положень щодо необхідності проведення консультацій тих суб'єктів правовідносин, відносно яких здійснюються втручальні провадження. Таким чином адміністративні органи користуються лише повноваженням контролювати та застосовувати втручальні заходи і не покладають на себе обов'язок проведення консультування.

Корупційні ризики містяться і в статті 6 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”. Згідно з чинним правовим регулюванням в акті перевірки перераховуються порушення і заходи щодо їх усунення. В законі передбачено складення 2 типів актів – припису і розпорядження. В приписі встановлюються строки для виправлення порушень. Після закінчення цього строку і відсутності порушень – штраф не накладається. А розпорядження передбачає одночасне стягнення визначеного штрафу. В законі не встановлено чіткі підстави для прийняття того чи іншого рішення (припису або розпорядження). Тобто представник інспекції має можливості для неправомірного вибору підсумкового документу, яким завершується перевірка.

Виправленню ситуації, на нашу думку, може слугувати зміна способу завершення відповідної перевірки, інспекції. У випадку виявлення певних порушень (залежно від їх важкості) інспектор повинен мати таке право:

- обмежити/заборонити здійснення певної діяльності з обов'язковим залученням суду, якщо встановлене грубе порушення, яке загрожує безпеці інших осіб, їхньому здоров'ю чи майну, або
- встановити строки для виправлення порушень, які не створюють реальної небезпеки для осіб чи суспільства. Зазначені строки повинні залежати від виду порушення. Накладення штрафу стане можливим тільки після невиконання припису про усунення порушення.

Разом із тим описаний механізм, вважаємо, не може застосовуватися у діяльності ДАІ через специфіку її контрольної діяльності.

Отже, рекомендуємо:

1. Змінити цільове призначення окремих інспекційних органів в напрямку їх перетворення на органи агентського типу, головним обов'язком яких стане консультування осіб про правила здійснення певної діяльності, надання рекомендацій щодо запобігання порушень закону.

*Цю рекомендацію підтримали 84,2%,
не погодилися з нею 5,1% опитаних підприємців.*

2. Запровадити політику пріоритету попередження правопорушень, а не покарання за їх вчинення, зокрема, запровадити ускладнену процедуру застосування штрафу окремими інспекційними органами, якій передуватиме обов'язкова стадія висування вимоги щодо усунення виявлених порушень.

*Цю рекомендацію підтримали 82,8%,
не погодилися з нею 3,5% опитаних підприємців.*

3. Не передбачати надалі в законах про Державний бюджет положень про фінансування органів влади за рахунок надходжень від штрафів, які накладаються цими ж органами.
4. Відмовитись від практики планування доходів Державного бюджету за рахунок надходжень від штрафів. Але кошти від штрафів повинні направлятись до загального фонду Державного бюджету.

3.3.6 Ідентичність складів правопорушень, передбачених Кодексом про адміністративні правопорушення і багатьма галузевими законами, які караються штрафами різних розмірів

Кодекс про адміністративні правопорушення передбачає стягнення для посадових осіб підприємств, установ, організацій, а галузеві закони – санкції для юридичних осіб. Такий стан законодавства зумовлений тим, що юридичні особи досі не визнаються суб'єктами вчинення адміністративних проступків. Згідно з радянською традицією відповідальність несе тільки посадова особа юридичної особи. У соціалістичний період така конструкція відповідальності була обґрунтована з огляду на державну форму власності всіх підприємств, установ і організацій і представлення їх у конкретних правовідносинах керівником (директором чи бухгалтером). З метою забезпечення ефективної діяльності сектора економіки та державного управління в радянській системі притягувати до відповідальності потрібно було тільки посадову особу за рахунок її заробітної плати. Так, вчинення порушення підприємством мало наслідком накладення штрафу на директора. Застосування відповідальності до юридичних осіб позбавлялося сенсу, оскільки перетворювалося на перекладання коштів з однієї “державної кишені” до іншої. Тобто накладення штрафу на підприємство, установу, організацію як юридичну особу в тих умовах означало б – в один період бюджетного року вилучення коштів з рахунків, а в наступний період – їх поповнення задля виконання зобов'язань державного бюджету перед цим підприємством. Цей механізм є повністю непридатним для сучасного стану розвитку суспільства, економіки і права, коли і фізичні, і юридичні особи є рівноправними учасниками більшості правовідносин, а переважна частина юридичних осіб є особами приватного права і не мають жодного відношення до бюджетного фінансування.

Підприємці з Одеси (опитані під час фокус-групи, проведеної в рамках проекту) не погодилися з пропозицією накладати штрафи тільки на юридичних осіб, оскільки вважають: за недогляд працівника не повинно відповідати все підприємство. До того ж штрафи для юридичних осіб є більшими, ніж для посадових осіб. Проте, на нашу думку, застереження підприємців не може бути підтримане, адже певне порушення одного працівника може привести до багатотисячної шкоди, завданої здоров'ю осіб чи навколишньому середовищу. Одна фізична особа інколи не здатна відшкодувати завдану шкоду. Тому штраф повинен застосовуватися до юридичних осіб.

Отже, притягнення саме юридичних осіб до відповідальності відповідає інтересам всього суспільства.

Положення статті 61 Конституції України передбачають, що “ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення”. Аналіз Кодексу про адміністративні правопорушення та галузевих законів дозволяє зробити висновок, що за одні й ті самі неправомірні дії (правопорушення) особи притягуються до відповідальності на підставі двох законодавчих актів. Звісно, мова йде про посадову особу і юридичну особу, але в багатьох сферах директори підприємств є їхніми власниками. Тобто, стягнення штрафу з директора і підприємства відбувається за рахунок фактичних доходів однієї фізичної особи.

Це надає можливість адміністративним органам за наслідками проведення перевірок застосувати менше чи більше передбачене нормативним актом стягнення, або одночасно обидві санкції. А там, де є можливості необмеженого розсуду, з’являється добрий ґрунт для корупції. Опитування підприємців засвідчили, що 69,3% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 18% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. Тільки 1,8% не вважає їх корупційними. А 11% від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком право інспекційних органів застосовувати різні стягнення за одне порушення.

Адміністративними органами, посадові особи яких уповноважені накладати два види стягнень за вчинення одного порушення, є:

1) екологічні інспекції, які накладають штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 59-1 “Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення” КУАП і статтею 26 Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України”;

2) Національний банк України, який накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 166-5 “Порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку” КУАП і пунктом 7 Положення Національного банку “Про застосування Національним банком України до банків та інших

фінансово-кредитних установ заходів впливу за порушення банківського законодавства”;

3) Державна інспекція з контролю за цінами, яка накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 165-2 “Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів” КУАП і статтею 14 Закону “Про ціни і ціноутворення”;

4) Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, який накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені:

- статтями 156 “Порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами”, 168-2 “Випуск у продаж продукції з порушенням вимог щодо медичних попереджень споживачів тютюнових виробів” КУАП і статтею 20 Закону України “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров’я населення”;
- статтею 156 “Порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами” КУАП і статтею 17 Закону України “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”;
- статтею 156-1 “Порушення законодавства про захист прав споживачів” КУАП і статтею 23 Закону “Про захист прав споживачів”;
- статтями 167 “Випуск і реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів”, 169 “Передача замовнику або у виробництво документації, яка не відповідає вимогам стандартів”, 170-1 “Введення в обіг продукції, щодо якої немає сертифіката відповідності або свідоцтва про визнання відповідності чи декларації про відповідність, а також неправомірне застосування національного знака відповідності” КУАП і статтею 8 Декрету Кабінету Міністрів “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”;
- статтею 172-1 “Порушення встановленого порядку видачі сертифіката відповідності” КУАП і статтею 20 Декрет Кабінету Міністрів “Про стандартизацію і сертифікацію”;

5) державна санітарно-епідеміологічна служба, яка накладає штрафи за алогічні порушення, передбачені статтею 42 “Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм” КУАП і

статтею 46 Закону “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”;

6) Державна архітектурно-будівельна інспекція, яка накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 96 “Недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва” і статтею 1 Закону “Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”.

7) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтями 163-6 “Ненадання документів, що підтверджують право власності на цінні папери”, 163-7 “Діяльність на фондовому ринку без ліцензії”, 163-9 “Маніпулювання цінами під час здійснення операцій з цінними паперами”, 163-10 “Порушення порядку прийняття рішення про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів”, 163-11 “Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку” КУАП і статтею 11 Закону “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”;

8) Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії, яка накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 188-20 “Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання приписів Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії” КУАП і статтею 27 Закону “Про електроенергетику”, статтею 30 Закону “Про теплопостачання”;

9) Національна комісія регулювання електроенергетики, яка накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 188-21 “Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання рішень Національної комісії регулювання електроенергетики України” КУАП і статтею 27 Закону “Про електроенергетику”, статтею 30 Закону “Про теплопостачання”;

10) Пенсійний фонд, який накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтями стаття 165-1 “Порушення законодавства у сфері загальнообов’язкового державного пенсійного страхування”, 188-23 “Перешкоджання уповноваженим особам органів Пенсійного фонду України у здійсненні перевірок” КУАП і статтею 106 Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”;

11) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, який накладає штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтею 165-5 “Ухилення від реєстрації як платника страхових внесків до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, несвоєчасна або неповна сплата страхових внесків, а також порушення порядку використання страхових коштів” КУАП і статтею 30 Закону “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням”;

12) державні інспекції на автомобільному транспорті, які накладають штрафи за аналогічні порушення, передбачені статтями 133-1 “Порушення правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом”, 133-2 “Порушення умов і правил здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів” КУАП і статтею 60 Закону “Про автомобільний транспорт”.

В законодавстві існують інші випадки, коли за аналогічні порушення, передбачені галузевими законами, адміністративні органи самостійно застосовують штрафи. А за ті самі діяння, встановлені Кодексом про адміністративні правопорушення, адміністративні органи складають лише протоколи про адміністративні правопорушення. На підставі згаданих протоколів штрафи накладають суди. Такими органами є:

1) податкові інспекції, які складають протоколи про порушення, передбачені:

- статтею 155-1 “Порушення порядку проведення розрахунків” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 1 Указу Президента України “Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки”, – накладають штраф;
- статтею 164 “Порушення порядку провадження господарської діяльності” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 8 Закону “Про патентування деяких видів господарської діяльності”, – накладають штраф;

2) Національний банк України, який складає протоколи про порушення, передбачені:

- статтею 162 “Порушення правил про валютні операції” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 16 Декрету Кабінету

Міністрів “Про систему валютного регулювання і валютного контролю”, – накладає штраф;

- статтею 166-9 “Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 17 Закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, – накладає штраф;

3) Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, який складає протоколи про порушення, передбачені статтею 177-2 “Виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 20 Закону України “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення”, – накладає штраф;

4) Державна архітектурно-будівельна інспекція, яка складає протоколи про порушення, передбачені статтею 96-1 “Порушення законодавства під час планування і забудови територій” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 1 Закону “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”, – накладає штраф;

5) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка складає протоколи про порушення, передбачені статтею 166-9 “Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 17 Закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, – накладає штраф;

6) Антимонопольний комітет, який складає протоколи про порушення, передбачені статтями 164-3 “Недобросовісна конкуренція”, 166-4 “Порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень” КУАП. А за аналогічні порушення, передбачені статтею 50 Закону “Про захист економічної конкуренції”, – накладає штраф.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Усунути дублювання складів протиправних діянь в Кодексі про адміністративні правопорушення і галузевих законах.**
- 2. Передбачити відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків (замість посадових осіб цих юридичних осіб) і об'єднати всі склади адміністративних проступків в єдиному кодифікованому акті.**

*Цю рекомендацію підтримали 50,6%,
а не погодилися – 11,6% опитаних підприємців.*

3.3.7 Велика різниця у визначенні найменшого і найбільшого розміру штрафів

Більшість адміністративних органів за наслідками здійснення перевірок і виявлення певних порушень вимог законодавства мають право застосовувати адміністративні стягнення у вигляді штрафу. Традиційно штрафи у нормативних актах формулюються із зазначенням нижньої і верхньої меж допустимого розміру. Такий виклад санкцій статей спрямований на те, щоб при застосуванні штрафів посадові особи враховували різні обставини вчинення порушення (пом'якшуючі обставини і такі, що обтяжують відповідальність). Серед пом'якшуючих обставин стаття 34 Кодексу про адміністративні правопорушення визначає:

- щире розкаяння особи;
- відвернення шкідливих наслідків порушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення порушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення порушення неповнолітнім;
- вчинення порушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Адміністративний орган може визнати пом'якшуючою і іншу обставину, яка навіть не зазначена вище.

Обтяжуючими обставинами (стаття 35 КУАП) є:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного порушення;
- втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння.

Але на практиці велика різниця між розмірами встановленого в законі штрафу надає можливість адміністративним органам неправомірно застосувати найменше чи найбільше стягнення, незважаючи на фактичне існування/відсутність пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин. На значну корупційність таких положень законодавства вже звертали увагу російські дослідники⁷².

Опитування підприємців засвідчили, що 76,3% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 14,8% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. Тільки 1% не вважає їх корупційними. А 8% від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком значні “вилки” у визначенні розміру штрафу.

В Україні необґрунтовано великі дискреційні повноваження із застосування санкцій, на нашу думку, мають такі адміністративні органи:

1) Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 10 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – н.м.д.г.) (на громадян), від 20 до 100 н.м.д.г. (на посадових осіб) за порушення, передбачені статтею 53-1 “Самовільне зайняття земельної ділянки” КУАП;
- від 20 до 50 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 53-3 “Зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу” КУАП;

⁷² Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. – М., 2004. – С. 20 // web: www.indem.ru

2) інспекції державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр, які накладають штрафи в розмірі 10 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 4 статті 57 “Порушення вимог щодо охорони надр” КУАП;

3) санітарно-епідеміологічні інспекції, які накладають штрафи в розмірах:

- від 10 до 100, від 100 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 95 “Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки” КУАП;
- від 50 до 450 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 46 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”;

4) Державна архітектурно-будівельна інспекція, яка накладає штрафи в розмірі від 20 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 4 статті 96 “Недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва” КУАП;

5) Державна автомобільна інспекція, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 50 до 80 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 2 статті 128 “Випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством” КУАП;
- від 150 до 180 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 2 статті 128-1 “Порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху” КУАП;

6) органи внутрішніх справ, які накладають штрафи в розмірах від 17 до 88 н.м.д.г., від 43 до 175 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 164-4 “Несвоєчасне здавання виторгу” КУАП;

7) державні інспекції на автомобільному транспорті, які накладають штрафи в розмірах від 17 до 88, від 20 до 120 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 133-2 “Порушення умов і правил здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів” КУАП;

8) Національна комісія з питань регулювання зв'язку, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 50 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 147 “Порушення правил охорони ліній і споруд зв’язку” КУАП;
- від 50 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 148-1 “Порушення Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг”, частиною 1 статті 148-2 “Порушення порядку та умов надання послуг зв’язку в мережах загального користування”, статтею 188-7 “Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів Державної інспекції зв’язку Національної комісії з питань регулювання зв’язку” КУАП;
- від 50 до 150 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 148-3 “Використання засобів зв’язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадянського порядку та посягання на честь і гідність громадян” КУАП;
- від 100 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 148-4 “Використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв’язку загального користування, без документа про підтвердження відповідності” КУАП;
- від 100 до 300, від 300 до 500 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 148-5 “Порушення правил про взаємоз’єднання телекомунікаційних мереж загального користування” КУАП;

9) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 200 до 500 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 163 “Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів”, частинами 1 і 2 статті 163-5 “Приховування інформації про діяльність емітента”, частинами 3 і 5 статті 163-11 “Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку” КУАП;
- від 300 до 500 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 3 статті 163-5 “Приховування інформації про діяльність емітента” КУАП;
- від 500 до 1000 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 4 статті 163-5 “Приховування інформації про діяльність емітента”, статтею 163-7 “Діяльність на фондовому ринку без ліцензії”, частиною 2 статті 163-8 “Маніпулювання цінами під час здійснення операцій з цінними паперами”, статтею 163-10 “Порушення порядку прийняття рішення

про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів”, частинами 4 і 6 статті 163-11 “Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку” КУАП;

- *від 200 до 300 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 163-6 “Ненадання документів, що підтверджують право власності на цінні папери” КУАП;*
- *від 100 до 500 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 163-8 “Маніпулювання цінами під час здійснення операцій з цінними паперами” КУАП;*
- *від 500 до 750 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 163-9 “Незаконне використання інсайдерської інформації”, частиною 1 статті 188-30 “Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб” КУАП;*
- *від 50 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 2 статті 163-11 “Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку” КУАП;*
- *від 750 до 1000 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 2 статті 188-30 “Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб” КУАП;*
- *до 500, до 1000, до 5000, до 10000 н.м.д.г., до 150 % прибутку за порушення, передбачені статтею 11 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”;*
- *від 20 до 50, від 50 до 100, від 50 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 13 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”;*

10) Національний банк України, який накладає штрафи в розмірах:

- *від 50 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 166-5 “Порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку” КУАП;*

- до 100 н.м.д.г. (для керівників банків) за порушення, передбачені статтею 73 Закону України “Про банки і банківську діяльність”;
- не більше одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду (для банків) за порушення, передбачені статтею 73 Закону України “Про банки і банківську діяльність”;

11) контрольно-ревізійна служба, яка накладає штрафи від 40 до 100, від 50 до 120 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 166-6 “Порушення порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи” КУАП;

12) Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, який накладає штрафи в розмірах:

- від 3 до 40 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 169 “Передача замовнику або у виробництво документації, яка не відповідає вимогам стандартів” КУАП;
- від 3 до 88 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 170-1 “Введення в обіг продукції, щодо якої немає сертифіката відповідності або свідоцтва про визнання відповідності чи декларації про відповідність, а також неправомірне застосування національного знака відповідності” КУАП;
- до 300 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 7 статті 27 Закону України “Про рекламу”;
- від 50 до 10000 гривень, від 100 до 20000 гривень, від 500 до 10000 гривень, від 1000 до 20000 гривень, від 2000 до 20000 гривень, від 5000 до 50000 гривень за порушення, передбачені статтею 20 Закону України “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров’я населення”;
- від 1 % до 10 % вартості виконаних робіт (наданих послуг) за порушення, передбачені статтею 23 Закону України “Про захист прав споживачів”;

13) інспекція з контролю якості лікарських засобів, яка накладає штрафи в розмірі від 3 до 40 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 169 “Передача замовнику або у виробництво документації, яка не відповідає вимогам стандартів” КУАП;

14) інспекція по нагляду за ядерною та радіаційною безпекою, яка накладає штрафи в розмірах від 10 до 100, від 100 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 188-18 “Невиконання законних вимог (притисів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки” КУАП;

15) Державна екологічна інспекція, яка накладає штрафи в розмірах від 440 до 1400, від 270 до 880, від 1400 до 4400, від 90 до 450, від 1400 до 2600, від 660 до 1400 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтями 22-26 Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України”;

16) Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, яка накладає штрафи в розмірах від 440 до 1400 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 24 Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України”;

17) Державна прикордонна служба, яка накладає штрафи в розмірах від 90 до 450, від 1400 до 2600 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 24 Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України”;

18) Антимонопольний комітет України, який накладає штрафи в розмірах:

- до 10 % доходу (виручки), не більше потрійного розміру незаконно одержаного прибутку, до 5 % доходу (виручки), до 1 % доходу (виручки), до 20000, до 10000, до 2000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 52 Закону України “Про захист економічної конкуренції”;
- до 3 % виручки, до 5000, до 2000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтями 21, 22 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”;

19) Національна комісія регулювання електроенергетики, інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії, які накладають штрафи в розмірах:

- до 1000, до 5000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 27 Закону України “Про електроенергетику”;
- до 200, до 300, до 500, до 2000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 31 Закону України “Про тепlopостачання”;

20) Національні комісії регулювання діяльності суб’єктів природних монополій, які накладають штрафи в розмірах до 1000, до 5000 н.м.д.г.

за порушення, передбачені статтею 17 Закону України “Про природні монополії”;

21) Державна служба з питань національної культурної спадщини, яка накладає штрафи в розмірах від 100 до 1000, від 1000 до 10000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 44 Закону України “Про охорону культурної спадщини”;

22) Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 20 до 50, від 50 до 100, до 500, до 1000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтями 41, 43 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”;
- до 500, до 1000, до 5000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 16 Закону України “Про організацію формування та обігу кредитних історій”;

23) Державна митна служба, яка накладає штрафи в розмірах:

- від 50 до 100 н.м.д.г. за порушення, передбачені частиною 2 статті 329 “Порушення режиму зони митного контролю” Митного кодексу України (далі – МКУ);
- від 500 до 1000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтями 331 “Видача товарів, транспортних засобів без дозволу митного органу або їх втрата”, 332 “Недоставлення до митного органу товарів, транспортних засобів, документів”, 346 “Порушення порядку зберігання товарів на митних ліцензійних складах та здійснення операцій із цими товарами”, 355 “Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру” МКУ;
- від 50 до 200 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 347 “Порушення встановленого порядку знищення (руйнування) товарів” МКУ;
- від 200 до 500 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 354 “Використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати податків і зборів, в інших цілях” МКУ;

24) Державний комітет фінансового моніторингу, який накладає штрафи в розмірах до 1000 н.м.д.г. за порушення, передбачені статтею 347 “Порушення встановленого порядку знищення (руйнування) товарів” МКУ.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Усунути існуючу в законодавстві необґрунтовано велику різницю між найменшим і найбільшим розмірами штрафу за одне порушення.**

*Цю рекомендацію підтримали 77,8%,
а не погодилися з нею 7,3% опитаних підприємців.*

3.3.8 Співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів

Адміністративні проступки і злочини, як правило, відрізняються розміром завданої шкоди. Для визнання певного правопорушення злочином в статтях Особливої частини Кримінального кодексу встановлюються у вигляді кваліфікуючих ознак “значні”, “істотні”, “великі” тощо розміри збитків, внаслідок чого певне дія чи бездіяльність визнаються злочинними. Дуже часто ці розміри обраховуються в конкретних сумах 10 тисяч гривень, 20 тисяч гривень, або важких (не грошових) наслідках для навколишнього середовища, здоров’я чи життя осіб. Положення Кодексу про адміністративні правопорушення, водночас, не оперують такими ознаками або в них йдеться про “незначну” шкоду.

На наше переконання, це надає можливість адміністративним органам під час здійснення контрольно-наглядової діяльності неправомірно визнати діяння адміністративним правопорушенням з наступним накладенням штрафу, чи злочином – і передати зібрані матеріали до органу дізнання чи досудового слідства для порушення кримінальної справи. До цього процесу можуть залучатися інші особи (наприклад, експерти для визначення розміру завданої порушенням шкоди).

Опитування підприємців засвідчили, що 75% опитаних вважають цей ризик дуже великим, 14,5% – підтвердили його існування, але визнали незначний ступінь небезпеки таких повноважень адміністративних органів. Тільки 2% не вважає їх корупційними. А 8,5% від загальної кількості опитаних підприємців не змогли визначитися із тим, чи є корупційним ризиком співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів.

Про схожі проблеми відсутності чіткого розмежування злочинів і адміністративних проступків також йшла мова під час дослідження причин

корупції в Росії⁷³. В Україні до адміністративних органів, посадові особи яких уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки, які є аналогічними складам злочинів належать:

1) Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, який уповноважений виявляти порушення, передбачені статтями 41 “Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці”, 93 “Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені, відповідно, статтями 175 “Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат”, 271 “Порушення вимог законодавства про охорону праці” ККУ;

2) органи внутрішніх справ, які уповноважені виявляти такі порушення:

- передбачені статтею 44 “Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 309 “Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту” ККУ;
- передбачені статтею 51-2 “Порушення прав на об’єкт права інтелектуальної власності” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтями 176 “Порушення авторського права і суміжних прав”, 177 “Порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію” ККУ;
- передбачені статтею 155-2 “Обман покупця чи замовника” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 225 “Обман покупців та замовників” ККУ;
- передбачені статтею 164 “Порушення порядку провадження господарської діяльності” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені

⁷³ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. – М., 2004. – С. 22, 23 // web: www.indem.ru.

статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;

- передбачені статтею 164-10 “Порушення законодавства, що регулює здійснення операцій з металобрухтом” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 213 “Порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом” ККУ;
- передбачені статтею 186 “Самоуправство” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 356 “Самоправство” ККУ;
- передбачені статтею 173 “Дрібне хуліганство” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 296 “Хуліганство” ККУ;
- передбачені статтями 190 “Порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї”, 194 “Порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 263 ККУ “Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами” ККУ;

3) Державна автомобільна інспекція, яка уповноважена виявляти такі порушення:

- передбачені статтею 128 “Випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 287 “Випуск в експлуатацію технічно несправних транспортних засобів або інші порушення їх експлуатації” ККУ;
- передбачені статтею 128-1 “Порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 287 “Випуск в експлуатацію технічно несправних транспортних засобів або інші порушення їх експлуатації” ККУ;

4) Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель, яка уповноважена виявляти такі порушення:

- *передбачені статтею 52 “Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 239 “Забруднення або псування земель” ККУ;*
- *передбачені статтею 53-1 “Самовільне зайняття земельної ділянки” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 197-1 “Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво” ККУ;*

5) Державна архітектурно-будівельна інспекція, яка уповноважена виявляти порушення, *передбачені статтею 97 “Самовільне будівництво будинків або споруд” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 197-1 “Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво” ККУ;*

6) Державна митна служба, яка уповноважена виявляти порушення, *передбачені статтями 351 “Дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України поза митним контролем”, 352 “Дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю” Митного кодексу України. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 201 “Контрабанда” ККУ;*

7) інспекції державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр, які уповноважені виявляти порушення, *передбачені частиною четвертою статті 57 “Порушення вимог щодо охорони надр” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтями 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю”, 240 “Порушення правил охорони надр” ККУ;*

8) Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, який уповноважений виявляти такі порушення:

- *передбачені статтею 42-2 “Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 327 “Заготівля, перероблення або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції” ККУ;*
- *передбачені частиною четвертою статті 156 “Порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;*

9) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка уповноважена виявляти такі порушення:

- передбачені статтею 163 “Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 223 “Порушення порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів” ККУ;
- передбачені статтею 163-7 “Діяльність на фондовому ринку без ліцензії” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;
- передбачені статтею ст. 166-9 “Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 209 “Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” ККУ;

10) пожежні інспекції, які уповноважені виявляти порушення, передбачені статтею 164 “Порушення порядку провадження господарської діяльності” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;

11) податкові інспекції, які уповноважені виявляти такі порушення:

- передбачені статтею 164 “Порушення порядку провадження господарської діяльності” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;
- передбачені 163-2 “Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов’язкових платежів)” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 212 “Ухилення від сплати податків, зборів (обов’язкових платежів)” ККУ;
- передбачені статтею 177-2 “Виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 204 “Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів” ККУ;

12) Національний банк України, який уповноважений виявляти такі порушення:

- передбачені статтею 166-8 “Здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею

202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;

- передбачені статтею 166-9 “Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 209 “Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” ККУ;

13) Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, яка уповноважена виявляти порушення, передбачені статтею 164 “Порушення порядку провадження господарської діяльності” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 202 “Порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю” ККУ;

14) Державний департамент інтелектуальної власності, який уповноважений виявляти порушення, передбачені статтею 164-13 “Порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 203-1 “Незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва” ККУ;

15) Державний комітет фінансового моніторингу, який уповноважений виявляти порушення, передбачені статтею 166-9 “Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 209 “Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” ККУ;

16) контрольно-ревізійна служба, яка уповноважена виявляти порушення, передбачені статтею 164-12 “Порушення законодавства про бюджетну систему України” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 210 “Порушення законодавства про бюджетну систему України” ККУ;

17) Пенсійний фонд України, який уповноважена виявляти порушення, передбачені статтею 165-1 “Порушення законодавства у сфері загальнообов’язкового державного пенсійного страхування” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 212-1 “Ухилення від сплати страхових внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” ККУ;

18) Державна екологічна інспекція, яка уповноважена виявляти такі порушення:

- *передбачені статтею 59-1 “Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 243 “Забруднення моря” ККУ;*
- *передбачені статтею 65 “Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 246 “Незаконна порубка лісу” ККУ;*
- *передбачені статтею 65-1 “Знищення або пошкодження позахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 245 “Знищення або пошкодження лісових масивів” ККУ;*
- *передбачені статтею 78 “Порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 241 “Забруднення атмосферного повітря” ККУ;*
- *передбачені статтею 79-1 “Недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об’єктів або споруд” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 253 “Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля” ККУ.*

19) Державний комітет водного господарства, який уповноважений виявляти порушення, *передбачені статтею 59 “Порушення правил охорони водних ресурсів” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 242 “Порушення правил охорони вод” ККУ;*

20) державна інспекція захисту рослин, яка уповноважена виявляти порушення, *передбачені статтею 83-1 “Порушення законодавства про захист рослин” КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 247 “Порушення законодавства про захист рослин” ККУ;*

21) Державна інспекція з ядерної та радіаційної безпеки, яка уповноважена виявляти порушення, *передбачені статтею 95 “Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки КУАП. Ці діяння схожі на злочини, передбачені статтею 274 “Порушення правил ядерної або радіаційної безпеки” ККУ.*

Отже, треба усунути існуючі у законодавстві випадки співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів. Одним із способів для вирішення

цієї проблеми може стати запровадження інституту кримінальних проступків як різновиду кримінально-караного діяння, що передбачено положеннями Концепції реформування кримінальної юстиції України. І саме до категорії кримінальних проступків потрібно віднести окремі нинішні адміністративні проступки, які мають схожі диспозиції зі злочинами.

Отже, рекомендуємо:

- 1. Усунути існуючі в законодавстві випадки співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів.**

*Цю рекомендацію підтримали 82,9%,
а не погодилися з нею 1,5% опитаних підприємців.*

4. ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можна зробити наступні висновки.

Корупція у сфері надання адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності держави змушує відносити Україну до держав із високим рівнем корупції. Корупція у цих сферах формує думку суспільства про масштаби корупції, адже з іншими ключовими корупціогенними секторами – розподілом бюджетних (публічних) коштів (ресурсів), державними закупівлями, призначенням на посади тощо – громадяни особисто стикаються значно рідше. Саме тому результати цього дослідження дозволяють не лише виділити корупційні ризики у сферах, охоплених дослідженням, але й проілюструвати корупційні ризики, які є загальними для всієї системи публічної адміністрації.

Отже, проведене дослідження корупції в сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації дозволило ідентифікувати такі головні корупційні ризики:

- необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;
- загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг;
- особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає адміністративну послугу;
- обмежений доступ до адміністративного органу, який надає адміністративні послуги;
- обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою;
- брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- невпорядкованість оплати за адміністративні послуги, встановлення додаткових “платних послуг”;
- територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг.

Дослідження корупції в контрольно-наглядовій діяльності публічної адміністрації дозволило ідентифікувати такі головні корупційні ризики:

- необґрунтовано широкі втручальні повноваження адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності;
- існування в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок “на місці” (“на об’єкті”);
- спрямованість діяльності адміністративних органів на покарання (стягнення штрафів), а не на усунення порушень або їх попередження;
- необґрунтовано широкі повноваження адміністративних органів щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок;
- наявність в окремих адміністративних органів повноваження щодо стягнення штрафу на місці вчинення проступку;
- співпадіння складів правопорушень, передбачених Кодексом про адміністративні правопорушення і багатьма галузевими законами, які караються штрафами різних розмірів;
- велика різниця у визначенні найменшого і найбільшого розміру штрафів;
- співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів.

Більшість із названих корупційних ризиків в Україні зумовлені недовгою, нереформованою системою публічної адміністрації, яка в багатьох елементах залишилася майже радянською, а також низькою якістю законодавства. Натомість приватна власність та ринкова економіка, зіштовхнувшись з традиціями та правилами командно-планового державного управління, великими нереформованими галузями публічного сектору, посилили корупційні можливості недоброчесних представників влади.

Тому один з головних висновків нашого дослідження полягає у тому, що адміністративна реформа в Україні вже давно перезріла, адже без її проведення ми і надалі будемо боротися з наслідками, а не з причинами корупції. При цьому першочерговими антикорупційними кроками є: впорядкування системи та структури органів публічної адміністрації, забезпечення професіоналізації та доброчесності публічної служби, спрощення законодавства загалом та розвиток адміністративно-процедурного законодавства зокрема, посилення функцій внутрішнього адміністративного контролю, розвиток

механізмів правового захисту приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації. Для проведення адміністративної реформи є необхідними наявність її чіткого політичного бачення, зокрема, офіційне схвалення Концепції реформування публічної адміністрації, а також введення окремої (тимчасової) посади члена Кабінету Міністрів України, відповідального за адміністративної реформу.

Варто також звернути увагу на проблеми, які знаходилися поза межами цього дослідження, але про які ми можемо робити висновки з урахуванням загального моніторингу діяльності влади. Зокрема, очевидно, що в Україні відсутня цілеспрямована антикорупційна політика. Окремі заходи, які вживаються, не мають ані належної скоординованості, ані політичної підтримки. Велика кількість рекомендацій та проектів рішень підготовлених органами влади, неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, залишаються нереалізованими. Законопроекти, навіть потрапляючи до Верховної Ради, не здобувають підтримки від проурядової більшості⁷⁴. Тому, на наше переконання, за антикорупційну політику також має відповідати один з членів Кабінету Міністрів, адже очевидно, що проблема корупції належить до числа пріоритетних для України, і повинна щодня перебувати в полі зору Уряду. Враховуючи ж, що питання антикорупційної політики зачіпає сфери відповідальності багатьох органів виконавчої влади, саме функція її координації та політичного просування виходить на одне з перших місць.

При цьому в антикорупційної політики в Україні є серйозні шанси на успіх, адже надзвичайно позитивним є істотне зменшення переконаності громадян, що при вирішенні більшості питань в органах влади потрібно давати хабарі (*якщо у 2003 році таку думку підтримували 72,5 % опитаного населення, то у 2009 – 53,8%*). Очевидно, що така тенденція є досить позитивною.

⁷⁴ Показовим тут можна назвати приклад з голосуванням за проект Закону України “Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” (реєстраційний номер 2362, внесений Кабінетом Міністрів України Ю.Тимошенко). Прикметно, що за прийняття зазначеного законопроекту в першому читанні, яке відбулося 20 березня 2009 року, з про урядової коаліції проголосувало “аж” 2 члени фракції БЮТ (зі 156), 33 – НУ-НС та 1 від Блоку Литвина.

Результатом нашого дослідження стали рекомендації щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності держави (*додаються далі*).

При цьому серед населення загалом і підприємців зокрема, найбільшу підтримку отримали рекомендації, пов'язані із встановленням чітких та обґрунтованих строків надання адміністративних послуг (у напрямку їх скорочення), спрощенням та формалізацією процедури надання адміністративних послуг, впровадженням “єдиних офісів” (“універсамів послуг”). У сфері контрольно-наглядової діяльності найбільшу підтримку отримали рекомендації щодо обмеження дискреційних повноважень контролюючих органів в частині зупинення/закриття діяльності, обмеження перевірок на місцях (на об'єкті), переорієнтації спрямованості діяльності контрольно-наглядових органів з покарання на профілактику порушень.

Також маємо відзначити, що, як свідчать результати опитування, проведеного в рамках проекту, абсолютну більшість із запропонованих заходів по зменшенню корупції і населення загалом, і підприємці зокрема, вважають слушними.

Нарешті, необхідно наголосити, що окремі антикорупційні заходи не вимагають законодавчих змін, а можуть бути впроваджені рішеннями керівників конкретних органів публічної адміністрації. Зокрема, це стосується мінімізації особистих контактів службовців з приватними особами, збільшення годин прийому громадян та боротьби з чергами або їх впорядкування, більшої прозорості в діяльності органів публічної інформації, посилення функції внутрішнього контролю тощо. Особливо широкі можливості у цій частині мають органи місцевого самоврядування.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ, КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

Загальні рекомендації:

- Забезпечити на інституційному рівні розмежування політичних та адміністративних функцій в органах виконавчої влади
- Розмежовувати інституційно функції з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової (інспекційної) діяльності
- Здійснити реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення її професійності та політичної нейтральності
- Реформувати систему оплати праці публічних службовців з метою забезпечення її прозорості, адекватності та стабільності
- Врегулювати питання етики та конфлікту інтересів в публічній службі
- Передбачати в законодавстві обов'язковість ротації публічних службовців, зокрема, на посадах з високим ризиком прояву корупції
- Постійно удосконалювати законодавство, орієнтуючись на його спрощення та систематизацію
- Забезпечити якнайшвидше ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України
- Провести судову реформу з метою забезпечення права приватних осіб на ефективний судовий захист
- Реформувати інститут адміністративного оскарження з метою забезпечення його об'єктивності (неупередженості)
- Розвивати функцію внутрішнього контролю (фінансового контролю та службових розслідувань) в органах публічної адміністрації
- Посилювати механізми парламентського контролю, забезпечуючи їх фаховість та належну законодавчу основу
- Розвивати механізми зовнішнього контролю, в тому числі фінансового, в органах місцевого самоврядування

Рекомендації в частині надання адміністративних послуг:

- Передбачати (заохочувати) використання поштового зв'язку при регулюванні процедури надання адміністративних послуг (як замовлення послуги, так і отримання результату)
- Сприяти розвитку електронного урядування, зокрема, використання електронної пошти для замовлення адміністративних послуг
- Закріпити максимум способів звернення особи за адміністративною послугою органу на законодавчому рівні (використання звичайної пошти, електронної пошти, надання послуги за телефонним замовленням (за можливості))
- Здійснювати спрощення процедури надання адміністративних послуг, в тому числі шляхом впровадження принципу “єдиного вікна”
- Впроваджувати, за можливості, принцип “мовчазної згоди” при наданні погоджень, висновків
- Впроваджувати, за можливості, заявний (повідомний) принцип у наданні окремих адміністративних послуг
- Передбачати обґрунтовані (адекватні) строки надання адміністративних послуг та з цією метою провести перегляд (ревізію) чинного законодавства
- Впорядкувати правове регулювання питань платності/безоплатності адміністративних послуг, механізмів визначення розмірів такої плати та порядку їх затвердження шляхом ухвалення Закону “Про адміністративний збір”
- Скасувати абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, в частині повноваження Кабінету Міністрів України щодо встановлення переліків платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади та органами місцевого самоврядування
- Заборонити органам державної влади та місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру
- Відмовлятись від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг (за можливості) та надавати приватним особам альтернативні варіанти вибору адміністративного органу для отримання адміністративної послуги

Рекомендації в частині контрольно-наглядової діяльності:

- Визначати в нормативних актах конкретні підстави для прийняття рішень про заборону здійснення діяльності
- Закріпити повноваження щодо зупинення певної діяльності (закриття об'єкта) адміністративним органом з обов'язковим підтвердженням такого рішення судом
- Надавати право адміністративним органам на доступ до приміщень, документів чи предметів тільки на підставі рішення адміністративного суду (у разі відсутності добровільної згоди особи)
- Встановити пряму заборону використання в кримінальному процесі результатів (інформації/доказів), отриманих внаслідок контрольно-наглядової адміністративної діяльності без дотримання гарантій (прав) особи на захист від самообвинувачення
- Залишити повноваження щодо проведення планових перевірок “на місці” (на об'єкті) тільки у тих адміністративних органів, які уповноважені фактично контролювати відповідність певної діяльності (стану об'єкта) вимогам закону
- Заохочувати практику здійснення перевірок окремими адміністративними органами на підставі отриманих звітів від осіб, а також копій документів (камеральні перевірки)
- Позбавити інспекційні органи повноваження стягувати штрафи на місці вчинення порушення зі встановленням порядку сплати штрафів виключно через банківські установи
- Запровадити ускладнену процедуру застосування штрафу окремими інспекційними органами, якій передуватиме обов'язкова стадія висунення вимоги щодо усунення виявлених порушень
- Відмовитись від практики планування доходів Державного бюджету за рахунок надходжень від штрафів
- Усунути дублювання складів протиправних діянь в Кодексі про адміністративні правопорушення і галузевих (тематичних) законах
- Передбачити відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків (замість посадових осіб цих юридичних осіб) і об'єднати всі склади адміністративних проступків в єдиному кодифікованому акті
- Усунути існуючу в законодавстві необґрунтовано велику різницю між найменшим і найбільшим розміром штрафу за одне порушення

- Усунути існуючі в законодавстві випадки співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів.

КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

Загальні рекомендації

- Схвалити Концепцію реформування публічної адміністрації;
- Припинити практику “розширення” повноважень органів публічної адміністрації шляхом підзаконної нормотворчості;
- Розвивати функцію внутрішнього контролю (фінансового контролю та службових розслідувань) в органах публічної адміністрації;
- Забезпечити достатню незалежність підрозділів внутрішнього контролю та протидії корупції.

Рекомендації щодо надання адміністративних послуг

- Розвивати електронне урядування (зокрема, використання електронної пошти для замовлення адміністративних послуг);
- Заохочувати створення “універсамів послуг” (“офісів для громадян” тощо) та застосовувати принцип “єдиного вікна” при наданні адміністративних послуг;
- Скасувати “переліки платних послуг”, затверджені для органів виконавчої влади;
- Впорядкувати відносини щодо встановлення плати за надання адміністративних послуг (розробити проект Закону “Про адміністративний збір” і забезпечити його ухвалення);
- Припинити практику подрібнення адміністративних послуг на окремі (платні) послуги, забезпечуючи орієнтацію на результат;
- Створити окремий (єдиний) веб-сайт (веб-портал), де буде визначений перелік усіх адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також інформація щодо отримання цих послуг;
- Впорядкувати правове регулювання питань платності/безоплатності адміністративних послуг, механізмів визначення розмірів такої плати та порядку їх затвердження шляхом розробки Закону “Про адміністративний збір”;

- Відмовлятись від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг (за можливості) та надавати альтернативні можливості приватним особам щодо вибору адміністративного органу для отримання адміністративної послуги.

Рекомендації в частині контрольно-наглядової діяльності:

- Переглянути ступені ризиків більшості видів господарської діяльності з метою зменшення періодичності планових перевірок;
- Забезпечити зменшення кількості планових і позапланових перевірок адміністративними органами;
- Запровадити правило щодо проведення перевірок тільки на підставі обґрунтованої підозри про вчинення порушення (крім виняткових категорій об'єктів, передбачених законом);
- Запровадити політику пріоритету попередження правопорушень, а не покарання за їх вчинення;
- Змінити цільове призначення окремих інспекційних органів в напрямку їх перетворення в органи агентського типу, головним обов'язком яких стане консультування осіб про правила здійснення певної діяльності, надання рекомендацій щодо запобігання порушень закону.

МІНІСТЕРСТВУ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ:

При проведенні антикорупційної експертизи проектів нормативних актів (та актів, направлених на реєстрацію), які регулюватимуть відносини органів публічної адміністрації з приватними особами перевіряти їх на:

- відповідність стандартам справедливої адміністративної процедури (зокрема, наявність прав приватної особи бути вислуханою, доступу до матеріалів справи, на допомогу та представництво; наявність обов'язків адміністративного органу щодо мотивування рішення та зазначення порядку його оскарження);
- зручність способів звернення за адміністративними послугами, з пріоритетом поштових звернень та відповідей;
- забезпечення механізмів безстороннього адміністративного оскарження;
- впровадження принципу “мовчазної згоди” при наданні погоджень, висновків;

- поширення заявного (повідомного) принципу у наданні окремих адміністративних послуг;
- визначеність підстав для прийняття рішень про заборону здійснення певної діяльності;
- відповідність виду господарської діяльності пропонованій періодичності планових перевірок;
- обґрунтованість повноважень щодо проведення перевірок “на місці” (на об’єкті);
- можливість здійснення перевірки на підставі отриманих звітів від особи;
- недопущення повторюваності складів протиправних діянь в Кодексі про адміністративні правопорушення і галузевих (тематичних) законах;
- обґрунтованість різниці у визначенні найменшого та найбільшого розміру штрафу за правопорушення з метою обмеження дискреційної влади адміністративних органів;
- недопущення співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів.

КЕРІВНИКАМ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:

Загальні рекомендації

- Впроваджувати внутрішні етичні стандарти та контроль за конфліктом інтересів на публічній службі;
- Підвищувати процедурну самостійність публічних службовців на рівні виконавців (інспекторам, спеціалістам);
- Забезпечувати об’єктивність (неупередженість) механізмів адміністративного оскарження;
- Розвивати функцію внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції;
- Сприяти незалежності підрозділів внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції.

Рекомендації в частині надання адміністративних послуг

- Заохочувати скорочення строків надання адміністративних послуг;
- Спрощувати процедуру надання адміністративних послуг, в тому числі шляхом впровадження принципу “єдиного вікна”;

- Мінімізувати кількість органів (підрозділів), залучених до надання адміністративної послуги та кількість документів, що вимагаються від особи;
- Заохочувати використання поштового зв'язку при наданні адміністративних послуг (як замовлення послуги, так і направлення відповіді);
- Створювати “універсами послуг” (“офіси для громадян” тощо) та застосовувати принцип “єдиного вікна”;
- Впорядкувати час прийому громадян, з метою забезпечення його достатності та зручності для споживачів адміністративних послуг;
- Удосконалити порядок особистого прийому в органах влади шляхом запровадження “електронної черги” тощо;
- Здійснювати зонування будівель (приміщень) адміністративних органів на “закриту частину” (для роботи з документами) та “відкриту частину” (для прийому громадян);
- Забезпечувати підконтрольність спілкування публічних службовців з громадянами під час особистого прийому;
- Здійснювати ротацію службовців на посадах високим ризиком прояву корупції;
- Запроваджувати консультативні кабінети, довідкові служби, телефонну довідку;
- Забезпечити функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів, де має надаватися уся інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги;
- Створити належні побутові умови в приміщеннях, призначених для особистого прийому громадян;
- Своєчасно вирішувати проблему доступності бланків та інших формулярів, необхідних для отримання адміністративних послуг.

Рекомендації в частині контрольно-наглядової діяльності:

- Забезпечувати зменшення кількості планових і позапланових перевірок;
- Запровадити правило про проведення перевірок тільки у випадку існування обґрунтованої підозри у вчиненні порушення;
- Створити відокремлені підрозділи чи ввести окремі посади, головним обов'язком яких стане консультування осіб про правила здійснення певної діяльності, надання рекомендацій щодо запобігання порушень закону.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

Неурядова аналітична організація, створена у 1996 році з метою сприяння реформам у політичній та правовій сферах шляхом проведення аналітичних досліджень, підготовки проектів нормативних актів, здійснення незалежної експертизи законопроектів, організації публічних заходів та поширення правової інформації.

Основні напрямки діяльності Центру:

- Конституційне право
- Адміністративне право
- Судове право
- Інформаційне право та електронне урядування
- Вільні професії та професійне самоврядування
- Права людини

Результати діяльності Центру оприлюднюються на веб-сайті: www.pravo.org.ua

Контактна інформація:

Київ, 01001, вул. Костьольна, 8, оф. 24

тел./факс: (044) 278-6387; 270-5975

тел. (044) 599-0193

e-mail: centre@pravo.org.ua

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ
ФОНДУ “ДЕМОКРАТИЧНІ
ІНІЦІАТИВИ”**

МЕТОДОЛОГІЯ ОПИТУВАННЯ

Проблема корупції є однією з найбільшочіших для молодшої української держави. Антикорупційна політика повинна базуватися на розумінні специфіки корупції в конкретних сферах і передбачати конкретні механізми зменшення ризиків корупції. Системне дослідження ризиків корупції у сфері надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні проводилося в рамках спільного проекту Європейської Комісії та Ради Європи “Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (URAC)”. Системне дослідження складається з аналітичного дослідження, яке було здійснене Центром політико-правових реформ, та соціологічного опитування, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи”. В аналітичній частині для усунення (мінімізації) корупційних ризиків у аналізованих сферах діяльності органів публічної адміністрації були підготовлені конкретні рекомендації, які адресовано різним суб’єктам державної політики (Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції), а також усім керівникам органів влади (в частині організаційних заходів). Соціологічне опитування проводилося для того, щоб перевірити ставлення до запропонованих змін у законодавстві серед населення загалом та підприємців зокрема.

Соціологічне опитування включає такі складові:

1. Загальнонаціональне опитування населення України, призначене вивчити загальне ставлення населення до питань корупції, виявити поширеність цього явища загалом та у сфері надання населенню адміністративних послуг. Усього було опитано 1800 респондентів в усіх областях України та АР Крим за вибіркою, що репрезентує доросле населення України (старше 18 років) за такими показниками, як стать, вік, освіта, тип та регіон проживання. Похибка вибірки не перевищує 2,3%. Для порівняння були взяті також результати загальнонаціонального

опитування населення України, проведеного Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у 2003 році⁷⁵.

2. Опитування підприємців, у якому підприємцям було запропоновано оцінити корупційні ризики у різних ситуаціях їхньої діяльності та визначити, які із запропонованих заходів можуть зменшити цей корупційний ризик. Усього було опитано 400 підприємців з різних сфер підприємницької діяльності, по 50 підприємців з Києва, Львова, Харкова, Одеси, Дніпропетровська, Донецька, Вінниці, АР Крим. Звичайно, вибірка не репрезентує увесь загальний фонд підприємців України (оскільки репрезентативне опитування мало б будуватися на єдиному загальноукраїнському реєстрі підприємців, який, по-перше, відсутній, по-друге, таке опитування зайняло б велику кількість часу та коштів). Проте й проведене опитування підприємців достатньо статистично переконливе, оскільки представляє підприємців з різних сфер підприємницької діяльності і з ключових регіонів України.
3. Проведення фокус-груп у 5 містах України: Києві, Харкові, Львові, Одесі, Дніпропетровську. У фокус-групових дискусіях з'ясовувалася мотивація ставлення підприємців до певних заходів, призначених зменшити ризики корупції у сферах регуляторної та контрольної діяльності.
4. Проведення 10 інтерв'ю з представниками законодавчої та виконавчої влади, які професійно займаються проблемами підприємницької діяльності і можуть із своїх позицій оцінити наслідки впровадження запропонованих у аналітичному дослідженні ідей.

Були опитані:

1. *Ксенія Ляпіна* – депутат Верховної Ради, член комітету з підприємницької діяльності
2. *Оксана Продан* – Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України
3. *Олександра Кужель* – Голова Державного Комітету України з підприємництва та питань регуляторної політики

⁷⁵ Корупція в Україні: 2004 рік. Підсумковий звіт, с. 7.

4. **Анатолій Ткачук** – заступник Міністра будівництва та регіональної політики України
5. **В'ячеслав Кузнецов** – заступник начальника управління по боротьбі з корупцією в органах Державної податкової інспекції України (інтерв'ю було затверджене Головою Державної податкової інспекції Сергієм Буряком)
6. **Павло Афанасьєв** – начальник відділу з організації державного пожежного нагляду Державного департаменту пожежної безпеки, Міністерство надзвичайних ситуацій України
7. **Юрій Ширко** – перший заступник Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики
8. **Микола Поворозник** – начальник головного управління з питань регуляторної політики та підприємництва м. Києва
9. **Генадій Рожков** – заступник Головного санітарного лікаря м. Києва
10. **Павло Карась** – директор департаменту економічної політики та розвитку Черкаської міської ради
11. **Оксана Кириченко** – директор департаменту правового забезпечення діяльності виконавчого комітету Черкаської міської ради
12. **Руслан Стемповський** – начальник Єдиного дозвільного центру Департаменту забезпечення діяльності виконавчого комітету Черкаської міської ради

Розділ 1.

СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ НАСЕЛЕННЯМ УКРАЇНИ ТА ПІДПРИЄМЦЯМИ ЯК ОСОБЛИВОЮ СОЦІАЛЬНОЮ ГРУПОЮ

Корупція в Україні давно стала сприйматися як органічна частина нашого життя. Було б неправильним вважати, що корупція – явище останніх років. Найнижчим Індекс сприйняття корупції в Україні, що його щорічно вимірює міжнародна антикорупційна організація Transparency International (за шкалою від нуля до 10, де 0 означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найменший) становив 1.5 у 2000 році, тоді нижче України була лише Югославія, що перебувала тоді у стадії розпаду, та Нігерія. Далі за вимірами Transparency International Індекс сприйняття корупції у 2001 році становив 2.1, у 2002 – 2.4, 2003 – 2.3, 2004 – 2.2. Після Помаранчевої революції 2004 року в Україні сталося чимало змін, насамперед – значне зростання політичних та громадянських прав та свобод. Дещо поліпшувався і Індекс корупції – 2.6 у 2005 році, 2.8 – у 2006 році, 2.7 – у 2007 році. Як бачимо, цей показник дещо поліпшувався, але так і не здолав межу у 3.0, нижче якої корупція у країні вважається “галопуючою”.

У вересні 2008 року Transparency International оприлюднила свій черговий щорічний рейтинг оцінки поширення корупції у світі, і цей показник в Україні знову почав погіршуватися – до 2,5. Наразі Україна розділяє 134-ту позицію в рейтингу зі 180-ти країн з такими країнами, як Нікарагуа, Пакистан, а також Коморськими островами, які також мають індекс 2,5, в той час як ще минулого року Україна займала 118 місце. Це ставить Україну в один ряд з країнами, які важаються в Європі найбільш корумпованими, при цьому країна розцінюється як така, де методи боротьби з корупцією є неефективними, а масштаби корупції зростають.

Звичайно, такий високий рівень корупції, що його фіксують міжнародні організації, є відображенням сприйняття корупції всередині країни, яке, у свою чергу, відбиває об'єктивну ситуацію поширення корупції.

Дослідження громадської думки добре підтверджують той факт, що сприйняття поширеності корупції в Україні має дуже високі показники і залишається стабільним.

У таблиці 1.1 наведені порівняння трьох загальнонаціональних опитувань населення, що були проведені у травні 2004 року⁷⁶, червні – липні 2007 року⁷⁷ та у березні 2008 року⁷⁸, а також опитування підприємців⁷⁹.

Таблиця 1.1

Як би Ви оцінили рівень корупції в Україні? (у %) *

| Оцінка рівня корупції | Травень-2004 | Червень-липень-2007 | Березень-2009, населення України | Березень-2009, підприємці |
|-----------------------|--------------|---------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Дуже високий | 32.1 | 38.7 | 46.4 | 35.8 |
| Високий | 37.9 | 34.1 | 32.7 | 29.8 |
| Середній | 16.8 | 14.8 | 7.6 | 21.1 |
| Невисокий | 3.2 | 2.2 | 0.6 | 6.3 |
| Зовсім незначний | 1.3 | 1.1 | 0.9 | 1.3 |
| Важко сказати | 8.7 | 9.1 | 11.7 | 5.8 |

* В опитуванні березня 2009 року у запитанні йшлося про корупцію “в адміністративних органах України”, проте, на нашу думку, результати співставні, оскільки зазвичай населення під “корупцією” зазвичай розуміє владу різного рівня

⁷⁶ Загальнонаціональне опитування було проведене у травні 2004 року Фондом “Демократичні ініціативи” разом з Центром “Соціальний моніторинг”. Усього було опитано 2038 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2.2%.

⁷⁷ Загальнонаціональне опитування було проведене у червні-липні 2007 року Фондом “Демократичні ініціативи” разом з фірмою “Юкрейніан соціолоджі сервіс”. Усього було опитано 2000 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2.2%.

⁷⁸ Загальнонаціональне опитування було проведене у березні 2009 року Фондом “Демократичні ініціативи” разом з фірмою “Юкрейніан соціолоджі сервіс”. Усього було опитано 1800 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2.5%.

⁷⁹ Опитування підприємців було проведене Фондом “Демократичні ініціативи” у березні 2009 року. Усього було опитано 400 підприємців у 8 містах України, по 50 респондентів у кожному: Києві, Харкові, Одесі, Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Вінниці.

Як бачимо з наведеної таблиці, населення стабільно оцінює рівень корупції як “високий” і “дуже високий”. Причому ці заміри здійснювалися за різної влади: травень 2004 – часи “режиму Кучми”, червень – липень 2007 – президентства Ющенка та прем’єрства Януковича, березень-2009 – Президент Ющенко, але прем’єр вже Тимошенко. Але рівень корупції не знижується, більше того, громадська думка все більше схильна оцінювати корупцію як “дуже високу”. Досить цікавим виявилось, що підприємці оцінюють рівень корупції більш стримано, кожний п’ятий з підприємців вважає рівень корупції як “середній”, хоча серед підприємців відсоток тих, хто протягом року давав хабарі, істотно вищий, ніж серед населення загалом. Поясненням цьому може слугувати те, що оцінки населення щодо рівня корупції виявилися менше, ніж оцінки підприємців, пов’язаними із особистим досвідом дачі хабара. Серед населення 56% тих, кому довелося протягом останнього року давати хабара, визначили рівень корупції в адміністративних органах як дуже високий, а серед тих, хто за цей час ніяких хабарів не давав – 44% теж вважають рівень корупції дуже високим. Серед підприємців оцінки значно більше залежать від власного досвіду: серед тих, хто протягом року давав хабарі, 53% вважають рівень корупції дуже високим, а от серед тих, кому це робити не довелося – лише 15%. Серед тих підприємців, хто протягом року не давав хабарі, 27% оцінили рівень корупції в Україні як середній, а 15% – як невисокий. Можна зробити висновок, що оцінки підприємців більшою мірою ґрунтуються на власному досвіді, а населення – на стереотипних уявленнях.

Водночас й залучені до дослідження експерти вважають, що рівень корупції в Україні дуже високий, а деякі з експертів визначили ситуацію як “критичну” та “сприятливу щодо корупції”.

Населення вже звикло розглядати корупцію як вже звичне і майже звичайне явище, як частину їхнього життя. Про це свідчить порівняння результатів опитування громадської думки, проведених у січні – квітні 2003⁸⁰ та березні 2009 років. (табл. 1.2).

⁸⁰ Загальнонаціональне опитування населення України було проведене Інститутом прикладних гуманітарних досліджень. Усього було опитано 1100 респондентів за репрезентативною для України вибіркою. Похибка вибірки не перевищує 3%.

Таблиця 1.2

Оцінка населенням ситуації з корупцією в Україні (у%)

| | 2003, населення України | | 2009, населення України | |
|--|----------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
| | Згодні | Не згодні | Згодні | Не згодні |
| Корупція в органах влади – звичне явище | 85.1 | 3.7 | 82.6 | 6.6 |
| У корупції винні насамперед керівники органів влади | 85.0 | 4.7 | 82.5 | 6.2 |
| При вирішенні більшості питань у органах влади слід давати хабарі | 72.5 | 11.3 | 53.8 | 29.9 |
| Чим суворішим буде покарання чиновників за корупцію, тим менше корупційних діянь вчинятиметься | 69.5 | 14.3 | 79.2 | 7.2 |

Як свідчить порівняння громадської думки у 2003 та 2009 рр., практично не змінилося поширене уявлення, що корупція в органах влади – звичне явище і що у корупції винні насамперед керівники органів влади. Водночас надзвичайно позитивним є істотне зменшення переконання, що при вирішенні більшості питань в органах влади слід давати хабарі. Зросла й непримиренність у ставленні до корупції чиновників, яких населення прагне карати якомога суворіше, вбачаючи у покараннях головний метод боротьби з корупцією.

Слід підкреслити, що населення головну провину за хабарництво покладає на владу та її представників. Водночас запитання про те, чому люди дають хабарі, виявило широкий спектр мотивацій, що далеко виходить за межі звичного звинувачування чиновників. Власне, відповідь “тому що вимагають” набрала лише 19% відповідей (табл. 1.3). А причини, на які вказали понад дві третини опитаних є не вимушеним, а “ініціативним” хабарем, коли люди з власної ініціативи, наперед дають хабара, бо це – “нормально”, бо так “швидше і легше вирішити питання”. Отже, причини корупції значно глибші і серйозніші, ніж просто недобросовісність чиновників. Масштабна корупція змінює саму культуру і мораль суспільства, коли хабарництво якщо й не перетворюється на позитивне явище, але сприймається загалом терпимо. Корупція поширена насамперед там, де хабарі є традицією, і дуже важко боротися із корупцією там, де люди просто звикли вирішувати проблеми за допомогою хабарів.

Таблиця 1.3

Як ви думаєте, чому люди дають хабарі? (у %, відповіді ранжовані)

| Причини дачі хабарів | 2009, населення України |
|---|-------------------------------|
| Тому що вважають, якщо не дати хабара – то й питання не вирішиться | 23.3 |
| Тому що так людям простіше і легше вирішити їхні проблеми | 22.4 |
| Тому що це вже норма нашого життя | 20.9 |
| Тому що з них хабарі вимагають | 19.3 |
| Тому що люди часто хочуть того, що за законом їм не належить | 3.1 |
| Просто іноді людям хочеться щиро віддячити людині, яка допомогла вирішити їхню проблему | 1.9 |
| Наше законодавство надто заплутане і людині самотійно у ньому ніколи не розібратись | 4.0 |
| Інше | 0.4 |
| Важко сказати | 4.7 |

Стосовно *причин корупції* цікаву думку висловила голова Комітету Верховної Ради України з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва **Ксенія Ляпіна**. На її думку, широке поширення корупції в українському суспільстві зумовлене й глобальними ментальними чинниками. Оскільки в українців сторіччями не було власної держави, люди не звикли ставитися до держави як до “своїї”, власної. І нема звички ставити державу в підпорядкування собі. *“Є звичка ставитися до держави як до чужого, але панівного. Держава розглядається як елемент панування. Цей менталітет призводить до такого відношення, що державний службовець посідаючи цю посаду, вирішує, що він вже панує і відповідно відноситься до всіх як до баранів, яких треба стерегти. А громадяни так само це переносять”*.

На думку Ляпіної, виходить, що посадовець, представник держави розглядає себе і свою посаду не як службовця, який за свою заробітну плату виконує певні корисні для суспільства функції, а як спосіб збагачення. Фактично він чинить як бізнесмен, продаючи свої повноваження. А людям здається, що *“воно так є і має бути, і буде. Це найбільше заважає. Складно боротися з тим, що вважається як норма, традиція”*.

Активно і дуже емоційно обговорювалися питання причин корупції на фокус-групах⁸¹.

От найбільш цікаві та найбільш характерні висловлювання:

- *“Корупція становить харчовий ланцюг, і громадянин внизу цього ланцюга”;*
- *“Без цього неможливо. Це кров бізнесу”;*
- *“Не даси грошей – нема роботи”;*
- *“У мене є один товариш, “державник”, так він каже, що коли ви платите гроші, заходячи до кабінету, то це хабар, а виходячи – це подяка, так треба платити лише виходячи”;*
- *“Рівень корупції вже перейшов межу. Я стикався з цим у правоохоронних органах, там в прокуратурі без цього не можна. Я не став давати, бо у мене був консультант, який сказав, що якщо дати хабара, то станеш їм “другом і братом”, але хабарі доведеться давати постійно. Я не дав, тож мене прокурор із слідчим постійно “відфутболювали”.*

На фокус-групі **підприємець зі Львова** сказав: *“Вже в школі ростуть діти, які знають, що їх батьки носять вчителям хабарі і вони ростуть з знанням, що хабарі це нормально. А це майбутнє держави”.*

Уявлення, що корупція становить “норму” життя і узвичаєний спосіб вирішення проблем виникло не на пустому місці. Дослідження виявило, що масштабістність хабарництва у країні надзвичайно велика: протягом останніх 12 місяців давали хабара (або вимушені послуги чи вимушені дарунки) 28% в опитуванні населення і ще більше в опитуванні підприємців – 48% (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Чи доводилося Вам особисто чи членам Вашої сім'ї протягом останніх 12 місяців давати хабара (чи надавати вимушені послуги за принципом “ти – мені, я – тобі”, чи вимушено давати якісь дарунки тощо)? (у %)

| Чи доводилося давати хабарі, вимушені послуги чи дарунки? | 2009, населення України | 2009, підприємці |
|---|-------------------------|------------------|
| Так | 27.8 | 48.1 |
| Ні | 61.2 | 36.6 |
| Не хочу відповідати на це запитання | 11.1 | 15.3 |

⁸¹ Усього було проведено 5 фокус-групових обговорень з підприємцями у Києві, Львові, Дніпропетровську, Одесі, Харкові. Підприємці представляли різні види підприємницької діяльності.

Слід сказати, що “корупційна активність” рівномірно розподілена серед населення різних регіонів, у місті і на селі. Дещо більше помічені у дачі хабарів молодь та люди середнього віку, менше – найстарші. Поширеність дачі хабарів дещо вища серед населення з середнім матеріальним статусом⁸², але навіть люди з найнижчим матеріальним статусом теж змушені давати хабарі чи вимушені дарунки.

Серед усіх соціальних груп у загальнонаціональному опитуванні найбільше доводилося давати хабарі підприємцям – 44%, майже той самий відсоток, що засвідчило опитування підприємців (47%). Тож концентрація опитування саме на підприємцях та умовах їхньої діяльності цілком виправдана.

Питання про причини корупції і хабарництва у сфері підприємницької діяльності досліджувалося комплексно – і в опитуванні підприємців, і на фокус-групових обговореннях, і в інтерв’ю з експертами.

Голова Державного комітету з підприємництва та питань регуляторної політики **Олександра Кужель** головну причину корупції у сфері підприємницької діяльності вбачає насамперед у відсутності чітких, законодавчо встановлених правил і норм, які б однозначно розписували, що треба робити чиновнику і у які терміни. Непрозорість як дій владних органів, так і процедур отримання дозволів вважає причиною корупції і начальник Головного управління з питань регуляторної політики та підприємництва м. Києва **Микола Поворозник**. Ці ж чинники виділили й експерти з Черкаської міської ради – **Павло Карась, Оксана Кириченко, Руслан Стемповський**, які одностайно відзначили, що найбільше провокує корупцію відсутність стандартів надання адміністративних послуг та ефективних механізмів контролю за їх дотриманням, а також наявність великої кількості необґрунтованих дозволів.

Ксенія Ляпіна висловила думку, що взагалі питання хабарів починає турбувати підприємців тоді, коли перевищений певний “припустимий бар’єр”: “Зазвичай, спочатку усі намагаються домовитися. Якщо хабар великий, не можна сплатити, тоді залучається колективна дія, асоціації... Є певна межа – допустима плата”. Органи влади, на її думку, “підвищують бар’єри”, за якими працювати легально, у правовому полі стає невигідно. “Чим вищі ці бар’єри, тим вищий хабар. Однак, все одно це дешевше, ніж легально”.

⁸² Група респондентів з високим матеріальним статусом і вищим за середній недостатня для статистично надійних висновків.

Цій думці *Ксенії Ляніної* співзвучні й висловлювання на фокус-групових обговореннях. Так, у Харкові підприємці казали, що просто неможливо дотримуватися усіх норм, правил та стандартів пожежної інспекції, які тягнуться ще з радянських часів. “І от приходить пожежник і каже, що слід встановити пожежну сигналізацію, яка коштує 20 тисяч, потім – пульт, потім приєднатися до пульта, і так далі, і так далі. Після ряду переговорів доходимо висновку, що насправді воно нікому не потрібно, а просто потрібна певна сума, яка або розбивається щоквартально або виплачується щомісячно і у плановому порядку сплачується. І це набагато дешевше, ніж виконувати усі норми пожежної інспекції”.

Як висловився *один підприємець з Одеси*, “*Це щастя, коли можна дати хабара і щось вирішити, так кажуть 95 – 99% підприємців... Я дивлюся на своїх дітей, які кажуть мені, що треба було заплатити і не морочити собі голову. Мені страшно, що росте таке покоління, яке хоче рости в корупційному суспільстві. Сьогодні не можна відкрити підприємство, поки всюди не заплатиш, а коли всюди заплатиш, то вже й не зможеш відкрити. У мене опускаються руки. Якщо в мене завтра не вийде, то піду давати, бо я це не можу, те не можу, інакше я розорюся...*”. “*Люди платять тому, що можуть більше втратити, а вони згвинтили ціну титання так, що платиш і платиш...*”

Слова *підприємця зі Львова*: “*В мене було в одній установі, з торгівлею пов’язано, були питання з відкриттям, так поки не даси на лапу, то нічого не вийде. Але мало того, ще треба знати, кому давати на лапу, щоб зеконмити, бо все побудовано так, щоб знайти серйозну людину, яка має виходити на пряму. І якщо якісь стоять зжаті терміни, то без того це нереально.*”

На фокус-групових обговореннях підприємці доводили, що держава навмисно формулює правила підприємницької діяльності так, що неможливо працювати без їх порушення. Як висловився *один з підприємців зі Львова*: “*Ми не можемо працювати без порушень, бо нас зажали отими тисками, нас заставили іти на порушення, для того, щоб можна було прийти і сказати: “Дядько, або ти займася бізнесом, або ти мовчиш”.*”

Водночас є й інша сторона медалі. Експерти (у першу чергу державні службовці) вказують, що й самі підприємці провокують корупцію. Перший заступник Голови державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики *Юрій Ширко* був лаконічний: “*дають хабарі, бо хочуть*

обійти закон”. Експерт **Павло Афанасьєв**, начальник відділу з організації державного департаменту пожежної безпеки Міністерства надзвичайних ситуацій певен, що ризик корупції у його сфері діяльності виникає “від прагнення підприємця здешевити свою діяльність за рахунок того, щоб не виконувати законні вимоги пожежної безпеки. Для того, щоб переобладнати приміщення з жилого фонду на приміщення підприємницької діяльності, слід зробити проектно-кошторисну документацію, обладнати приміщення з позицій пожежної безпеки. Підприємці на цьому хочуть зекономити. Треба проводити роз’яснювальну роботу, що економити на пожежній безпеці – небезпечно, краще зробити один раз”.

Ще один експерт – **Микола Поворозник** вважає, що часто самі підприємці провокують корупцію. *“Ні для кого не є секретом, що, за 10 – 15 років кожен підприємець протоптав собі якісь доріжки і на даний момент вони зацікавлені, щоб ці доріжки стали широкими дорогами і вони всіляко підтримують дану систему, що склалася, це свого роду бізнес”*. **Микола Поворозник** навів факти, коли підприємці беруть на себе роль “посередників” у дачі хабарів, причому не завжди ці хабарі комусь віддаються.

На фокус-групових обговореннях виникло питання про **розмір хабарів**. У **Дніпропетровську** підприємці казали, що це залежить від обсягу роботи: *“маленький обсяг – мениий хабар, великий – більше. Коливається від 10% до 50% обсягу”*. Цікаво, що, за свідченням підприємців, *“під час виборів і 70% не межа”*.

В **Одесі** пояснили, що *“усе залежить від органів влади, складності питання, яке порушення, яка вилка (тобто, якщо порушення на 850 гривень, то хабар – 400, щоб порушення не рахувалося). У місті одні ціни, на селі – інші. На селі взагалі відсоток від виручки може бути 60 – 70%, бо вимагають “благочинність” – автобус для школи, музикальний центр тощо, бо людиною, яка дає дозвіл на розміщення об’єкту торгівлі, є голова сільради. І він затверджує податки, то може так розписати, що підприємець платитиме максимальну ставку. Підприємці і так готові соціально допомагати, але з них роблять, що хочуть”*.

А у **Кисві** сказали, що *“усе залежить від апетитів тієї мохнатої лати, яка хоче. До кризи вона просила 10%, зараз – 20%”*.

В опитуванні населення та підприємців було запитання щодо *тих ситуацій, коли люди були змушені давати хабарі чи вимушені дарунки* (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

Якщо Вам чи членам Вашої сім'ї доводилося протягом останніх 12 місяців давати хабарі, “благодійну допомогу” чи дарунки, то де саме? (у %) (слід було назвати усі випадки хабарів чи вимушених дарунків)

| Де давалися хабарі чи вимушені дарунки? | % до населення України | % до підприємців |
|--|------------------------|------------------|
| У медичних закладах | 16.7 | -* |
| У навчальних закладах | 6.6 | -* |
| У ДАІ | 6.1 | -* |
| У міліції (без ДАІ) | 2.4 | -* |
| При отриманні закордонного паспорта | 0.9 | -* |
| При оформленні чи переоформленні пенсії | 0.9 | -* |
| При оформленні субсидії, інших видів державної допомоги та інших соціальних виплат | 0.8 | -* |
| У паспортному столі, при отриманні паспорта чи реєстрації | 0.7 | -* |
| При приватизації житла | 0.7 | -* |
| В органах влади при отриманні різноманітних дозволів | 2.7 | 18.2 |
| При реєстрації автомобіля, проходженні технічного огляду | 2.9 | 18.0 |
| В органах влади при отриманні довідок | 4.1 | 17.7 |
| У податковій інспекції | 1.7 | 17.2 |
| У зв'язку з підприємницькою діяльністю при проведенні перевірок | 1.1 | 15.5 |
| При отриманні дозволу на будівництво (перепланування) | 0.9 | 9.0 |
| При отриманні земельної ділянки | 1.2 | 8.2 |
| У судах, прокуратурі | 2.1 | 7.7 |
| При проходженні митного контролю чи оформленні митних документів | 0.7 | 5.0 |
| При оренді приміщення | -** | 4.9 |
| Посадовим особам, для отримання певної посади | 0.7 | 1.7 |
| Інше | 0.7 | 3.2 |

* Питання щодо побутових видів корупції підприємцям не ставилися

** Це питання ставилося підприємцям і не ставилося населенню

Розгляд ситуацій, у яких хабарі дає населення, показує, що в основному це – побутова корупція. “Лідерами” тут є насамперед медичні та навчальні заклади та ДАІ – власне, ті заклади, з якими постійно стикаються громадяни у повсякденному житті. Звичайно, є певна специфіка у залежності від роду занять респондентів: пенсіонери головним чином дають хабарі (чи вимушені дарунки) у медичних закладах, а учні й студенти – у навчальних закладах. Щодо сфер адміністративної діяльності, то до них протягом року не так часто доводиться звертатися пересічним громадянам.

Питання про “побутові” види корупції підприємцям не ставилися, оскільки стосовно цієї групи важливо було з’ясувати, які саме види корупції найбільш поширені у їхній підприємницькій діяльності. Як видно з наведених у таблиці результатів, корупція щодо підприємців є дуже поширеним явищем.

Зрозуміло, що найчастіше хабарі та вимушені “подарунки” чи “послуги” теж спостерігаються у найбільш поширених у підприємницькій діяльності ситуаціях: отримання довідок та різноманітних дозволів в органах влади, реєстрація автомобілів, у податковій інспекції, при проведенні перевірок. У решті ситуацій – дещо менше, але ж і до цих видів послуг вдаються не усі підприємці: при отриманні дозволу на будівництво та при отриманні земельних ділянок, у судах та прокуратурі, при проходженні митного контролю. Водночас звертає увагу, що лише незначна частина підприємців давала хабара при оренді приміщення, можливо, це пояснюється тим, що у нинішніх умовах кризи зник дефіцит на цей вид послуг, і зняти приміщення можна й без хабара. Виділення земельних ділянок та дозволів на будівництво експерти визначили як найбільш “корупційно небезпечні” сфери. У сфері контрольної діяльності як зони “підвищеного ризику” були згадані органи стандартизації, оскільки у більшості випадків там відсутні державно затверджені стандарти, тому “завжди до чогось можна придратися”.

На дачу хабара “при отриманні дозволу на будівництво (перепланування)” вказало 9% підприємців, вочевидь, це послуга, якої потребують лише деякі категорії підприємців. Але показово, що питання БТІ (Бюро технічної інвентаризації) спонтанно виникло на двох фокус-групах – у Дніпропетровську та в Одесі.

Дніпропетровськ: *“Пропоную з’їздити зі мною у Київ, спробувати щось зробити на Троїхсвятительській. Це жахлива структура, яка висмоктує все*

з тебе як мурашник, за 3 – 6 – 12 місяців через хабарі тобі роблять те, що треба і ти стаєш в наступну чергу за Бесарабкою, щоб отримати право власності”,

Одеса: *“А з БТІ взагалі ніхто не хоче зв'язуватися. Неможливо нічого отримати швидко, тому що виклик техника можна чекати 1 – 2 місяці. Тому що усі адміністративні структури використовують свої повноваження тільки для того, щоб отримувати гроші понад тих тарифів, що встановлені Кабінетом Міністрів. Рідко де усе чітко написано: вартість послуги, список документів, вже потім вони спливають, і тоді кажуть: “Ой, ще треба довідочку, дайте грошей, то ми за Вас самі сходимо”, і ми платимо, щоб було швидше. Мета виправдовує засіб”*.

В опитуванні було таке важливе запитання: **як вчинять опитувані у випадку, якщо з них вимагатимуть хабара?** Це питання важливе для того, щоб з'ясувати, наскільки люди готові (хоча б у намірах) боротися із хабарництвом? Результати, наведені у таблиці 1.6, вражають. Серед населення більш ніж третина однозначно, без усякого спротиву дасть хабара, ще третина не знає, як вчинить у цьому разі, 16% хабара не дадуть, але й нічого не чинитимуть – просто відмовляться від вирішення свого питання. І навіть на такі дії, як скарга керівництву, звернення у ЗМІ чи до громадських організацій готові лічені відсотки. Тобто можна констатувати, що у населення практично відсутня готовність взагалі щось робити практично у боротьбі з корупцією, навіть такі не загрозливі дії, як звернення до ЗМІ чи до вищих інстанцій.

Таблиця 1.6

Якщо з Вас вимагатимуть хабара, щоб вирішити Ваше питання, як Ви поступите? (у %)

| Що робитимуть? | Населення України загалом | Підприємці |
|---|---------------------------|------------|
| Дадуть хабара | 36.5 | 29.2 |
| Поскаржуться керівникам цього службовця | 4.6 | 7.2 |
| Звернуться у правоохоронні органи (міліція, СБУ, прокуратура) | 4.6 | 11.0 |
| Звернуться до суду | 2.7 | 6.2 |

Таблиця 1.6 (продовження)

| | | |
|--|------|------|
| Звернутися у вищі інстанції (до Президента, прем'єр-міністра, мера тощо) | 1.7 | 4.2 |
| Звернутися у засоби масової інформації | 1.7 | 8.5 |
| Звернутися до громадської організації | 1.2 | 9.7 |
| Хабара не заплатять і відмовляться від вирішення питання | 15.9 | 6.0 |
| Інше | 3.1 | 7.0 |
| Важко сказати | 31.1 | 24.4 |

Серед підприємців теж майже третина готова одразу дати хабара, але значно менше тих, хто відмовиться від вирішення свого питання (що й зрозуміло, адже йдеться про справи бізнесові). Дещо більше налаштовані підприємці на обстоювання своїх прав – звернення до правоохоронних органів (10%), громадських організацій (9%), ЗМІ (8%). Водночас характерно, що до найпростішого засобу – поскаржитися керівникам службовця, який вимагає хабара – вдалися б лише 7%. Вочевидь, підприємці (як, до речі, і населення) небезпідставно вважають, що вимагання хабара може бути не ініціативою окремого службовця, а звичною практикою цього органу влади.

В опитуванні населення і підприємців ставилося питання щодо того, які засоби можуть бути найбільш дієвими у боротьбі з корупцією?

Таблиця 1.7

Як Ви вважаєте, які засоби можуть бути найбільш дієвими у боротьбі з корупцією? (у %) (кількість відповідей не обмежувалася, результати ранжовані за відповідями підприємців)

| Які засоби найбільш дієві у боротьбі з корупцією? | Населення України | Підприємці |
|--|-------------------|------------|
| Звільнення з роботи без права займати посади в органах влади | 55.6 | 60.1 |
| Вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції | 22.8 | 52.4 |
| Прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади | 15.9 | 47.6 |
| Правове виховання громадян, щоб вони знали свої права | 15.9 | 45.9 |
| Запровадження “єдиних офісів”, куди людина може здати усі документи одразу | 9.4 | 45.6 |

Таблиця 1.7 (продовження)

| Які засоби найбільш дієві у боротьбі з корупцією? | Населення України | Підприємці |
|---|-------------------|------------|
| Посилення кримінальної відповідальності чиновників (строку позбавлення волі) | 49.6 | 45.4 |
| Ширше використання інформаційних технологій | 3.2 | 38.2 |
| Громадський контроль за діями влади | 17.6 | 38.2 |
| Спрощення доступу до суду з метою захисту своїх прав | 8.3 | 35.4 |
| Мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками (використання пошти тощо) | 4.1 | 33.9 |
| Викриття фактів корупції через засоби масової інформації | 11.2 | 32.4 |
| Підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади | 8.0 | 28.7 |
| Встановлення у законодавстві правила, що відсутність своєчасної відповіді з боку органу влади вважається позитивною відповіддю на запит громадянина | 6.1 | 27.9 |
| Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників до вищестоящих органів | 7.6 | 27.2 |
| Створення громадських органів з розгляду скарг на рішення органів влади | 7.1 | 24.9 |
| Підвищення заробітної плати чиновникам | 8.3 | 19.0 |
| Посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади | 4.5 | 18.4 |
| Передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям | 2.6 | 17.1 |
| Передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування | 2.2 | 10.5 |
| Інше | 0.8 | 5.7 |
| Ніякі засоби не є дієвими у боротьбі з корупцією | 6.8 | 5.2 |
| Важко сказати | 6.8 | 3.2 |

Розгляд отриманих результатів (табл. 1.7) засвідчує, що населення вбачає дієвість боротьби з корупцією майже виключно на шляху посилення каральних методів – звільнення з роботи та кримінальної відповідальності.

Щоправда, навіть серед населення загалом майже чверть вбачає необхідність вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції. Водночас певна (хоч і не переважна) частина населення сподівається на такі методи боротьби з корупцією, до яких були б причетні самі громадяни: правове виховання громадян, громадський контроль за діяльністю влади, викриття фактів корупції через засоби масової інформації.

Загалом у відповідях населення виявилася така закономірність: чим вищою є освіта респондента, тим більше різноманітних методів він бачить у боротьбі з корупцією, не лише каральні. Проте “каральний ухил” характерний для усіх категорій населення: молодих і старших, бідних і не бідних, міських і сільських, на заході й на сході, серед тих, хто давав хабарі і серед тих, хто не давав. Резюмовано позицію населення можна висловити коротко: “Звільняти й саджати”.

Позиція підприємців – соціальної групи, яка найбільше потерпає від корупції й хабарництва, істотно відрізняється від позиції загалу. Очевидно, що підприємці значно краще розуміють причини й витоки корупції, тому вони підтримали значно більше заходів, що були запропоновані у боротьбі з цим складним явищем. І не меншої ваги, ніж “звільняти і саджати”, підприємці надають насамперед вдосконаленню законодавства, прозорості і відкритості у діяльності всіх органів влади і громадському контролю за діями влади, правовому вихованню громадян, запровадженню “єдиних офісів” і мінімізації особистого спілкування громадян з чиновниками, ширшому використанню інформаційних технологій, Інтернету, викриття фактів корупції через засоби масової інформації, спрощення доступу до суду. Водночас зазначимо, що, хоча кількість відповідей не обмежувалася і можна було зазначити хоч й усі пропонувані заходи, незначний відсоток і населення, і підприємців підтримали підвищення заробітної плати чиновникам та посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади.

В опитуванні ставилося й питання, чи вважають населення та підприємці, що серед запропонованих засобів боротьби з корупцією є “шкідливі”, себто такі, які не лише не допоможуть, а можуть і зашкодити боротьбі з корупцією. Як свідчать результати, наведені у табл. 1.8, абсолютну більшість із запропонованих заходів зі зменшення корупції і населення і підприємці вважають слушними.

Таблиця 1.8

Як Ви вважаєте, які з запропонованих засобів (заходів) можуть, навпаки, збільшити рівень корупції та таким чином погіршити становище громадян у відносинах з органами влади? (у %) (кількість відповідей не обмежувалася, результати ранжовані за відповідями підприємці)

| Які заходи можуть збільшити рівень корупції? | Населення України | Підприємці |
|---|-------------------|------------|
| Передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування | 13.9 | 19.7 |
| Підвищення заробітної плати чиновникам | 12.8 | 14.5 |
| Передача окремих владних повноважень організаціям приватного та громадського секторів | 9.8 | 11.2 |
| Підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади | 6.1 | 10.5 |
| Посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади | 4.3 | 9.0 |
| Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників до вищестоящих органів (посадових осіб) | 3.8 | 7.7 |
| Створення громадських органів з розгляду скарг на рішення органів влади | 3.7 | 7.7 |
| Запровадження "єдиних офісів", де людина може отримати різні послуги | 4.2 | 6.2 |
| Звільнення з роботи без права займати посади в органах влади | 8.1 | 5.2 |
| Посилення кримінальної відповідальності чиновників (строку позбавлення волі) | 7.9 | 6.2 |
| Громадський контроль за діями влади | 4.7 | 3.7 |
| Викриття фактів корупції через ЗМІ | 1.9 | 3.7 |
| Спрощення доступу до суду з метою захисту своїх прав | 3.8 | 4.2 |
| Встановлення у законодавстві правила, що відсутність своєчасної відповіді з боку органу влади вважається позитивною відповіддю на запит громадянина | 2.8 | 4.2 |
| Мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками (використання пошти тощо) | 4.4 | 4.0 |
| Ширше використання інформаційних технологій (Інтернету тощо) | 2.4 | 1.7 |
| Інше | 1.3 | 1.7 |
| Ніякий із запропонованих заходів не є "шкідливим" | 12.0 | 17.5 |
| Важко сказати | 35.8 | 27.4 |

Водночас є заходи, які більшою мірою не підтримуються, ніж підтримуються. Це у першу чергу – передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування. Вочевидь, саме з місцевою владою, а не з “центром” стикаються і населення, і підприємці. І ці “зустрічі” часто виливаються у хабарі, отже, є страх залишитися з місцевою владою “сам на сам”, без можливості втручання “центру”. Ще не надто популярним заходом є підвищення заробітної плати чиновникам, що, на нашу думку, скоріше відбиває емоційне ставлення до чиновників, ніж раціональні аргументи. Не надто підтримується (порівну тих, хто вважає цей захід корисним у боротьбі з корупцією і тих, хто вважає його шкідливим серед підприємців і явно негативне ставлення серед населення) і передача окремих владних повноважень організаціям приватного та громадського секторів. Вочевидь, це є наслідком утворення деяких приватних структур, які за додаткову оплату перебирають на себе функції, які безкоштовно повинні надавати державні органи.

В оцінці решти запропонованих заходів позитивне ставлення явно переважає. Обговорення з експертами та у фокус-групових дискусіях заходів, які можуть допомогти і можуть зашкодити боротьбі з корупцією, подекуди співпадали з результатами опитування, а у деяких питаннях – ні.

Так, *Ксенія Ляпіна* скептично ставиться до репресивних методів у боротьбі з корупцією і вважає, що вони не ефективні в Україні. *“Я не кажу що потрібно скасувати кримінальну відповідальність за хабарництво, але я переконана, що в нашій країні це будуть окремі випадки, ще й певно політично забарвлені – коли комусь треба показати, що він отут з таким бореться. Коли корупція – тотальне явище, то треба реформою з ним боротися, а не впіймати двох-трьох і сказати, ми боремося. А народ завжди буде казати по всіх відповідях – “треба садити”, але вони лукавлять, бо завтра йдуть і дають хабара. Так – треба садити, але і того, хто дає, і того, хто бере. “Ні, кажуть, треба садити того хто бере, хоча самі теж готові взяти на своєму місці”. Тут явно подвійна мораль. Тому власне репресивні методи в нас не працюють. Є кілька показових історій, коли “сажали”, але вони скоріше виключення, ніж правило”.*

На *фокус-груповій дискусії у Львові* підприємці виділили чотири головні напрями боротьби з корупцією:

- “Чіткість і зрозумілість законодавства”;

- “Достатній матеріальний стан того, хто представляє державу”;
- “Робота контрольних органів”;
- “Особиста відповідальність чиновника за завдання шкоди підприємцю”.

Ксенія Ляпіна виділила два головних чинника, які, на її думку, перш за все мають сприяти зменшенню корупції. Перший чинник – це непопулярна і серед загалу, і серед підприємців **проблема заробітної плати чиновників**. Ляпіна вважає, “що низькі заробітні плати чиновників, які мають високі повноваження, провокують корупцію, бо чиновники підтягують свої доходи під рівень своїх повноважень через хабарі”. Якби заробітна плата була відповідною до рівня тих рішень, які приймає чиновник, то тоді він би шанував своє місце більше, ніж той разовий хабар.

З тим, що підвищення заробітної плати службовцям є необхідною передумовою боротьби з корупцією, погодилися майже усі експерти. Експерт **Павло Афанасьєв** навів такий факт: зарплата молодого спеціаліста, лейтенанта пожежної служби не перевищує 1500 гривен. І тому вже у перший рік після закінчення вузу половина випускників звільняються з роботи у системі пожежної безпеки і переходить на роботу до бізнесових структур. Експерт **В’ячеслав Кузнецов** теж вбачає головний корупційний ризик у недостатньому матеріальному забезпеченні працівників Державної податкової служби: “Грошове забезпечення податківця має гарантувати задоволення основних життєвих потреб, стимулюючи ініціативу працівника, підвищення продуктивності праці, давати можливість покращення власного добробуту. Проте, протягом останніх років розміри виплат для співробітників ДПС були недостатніми, які не можуть порівнюватись з реальним розміром заробітних плат, які отримують (у більшості випадків ще і не оподатковуються внаслідок укриття) працівники комерційних структур такої ж кваліфікації. А з урахуванням економічної кризи, рівень грошового забезпечення працівників ще більше погіршився.”

Проте не всі експерти згодні з тим, що підвищення зарплати службовцям зменшить рівень корупції. Заступник міністра будівництва та регіональної політики **Анатолій Ткачук** вважає, що немає прямої кореляції між рівнем зарплати і корупцією – “Хто зараз найбільші лобісти, які стоять за спорудою самих резонансних будов? Це народні депутати України, а у них зарплата дуже нормальна”. До того ж, на його думку, “у державі, де ВВП на душу

населення маленьке, не може бути надто велика зарплата в одних і надто маленька в інших”.

Про необхідність мати відповідний матеріальний стан посадовцю, що ухвалює рішення, цікаво висловилися підприємці в Одесі: “У них (чиновників – І.Б.) “розруха” в голові: “хтось займається бізнесом, а я тут за копійки сиджу”.

Другий чинник – *це високі бар’єри, які ставить влада перед підприємцями* і які можна істотно “знизити” через хабарі. Чим вищий бар’єр, тим вигідніше зробити так, щоби корупційний шлях його подолання був вигідніший, ніж легальний шлях. У нас цих бар’єрів, каже Ляпіна, в 10 разів більше, ніж в цивілізованих країнах. Ляпіна вважає, що можуть ефективно працювати два напрямки: це знищення якомога більшої кількості бар’єрів, які в принципі суб’єктивно знищити не можна – наприклад, не може хто хоче займати певну ділянку, ясно що хтось буде приймати рішення. “Тому потрібно дуже чітко виписати: а) хто виділяє ділянку; б) у які терміни; в) які офіційні обмеження (щоб не було, що я не виділяю ділянку бо не хочу, без аргументів, насправді бо хабара не приніс). Знімаючи бар’єр, даючи підприємцю вільний доступ, ми знімаємо спосіб взяти з нього хабар”.

Практично усі експерти наголошували на *необхідності максимальної регламентації усіх процедур, що стосуються дозвільної та контрольної-наглядової діяльності*.

Оксана Продан вважає, що головною перешкодою корупції в адміністративних органах має бути чітка детальна виписаність усіх процедур, що посадовець крок за кроком повинен робити в тій чи іншій ситуації. “Він не повинен мати права вибору, лише згідно з документом, якщо червоне – значить стояти, якщо зелене – значить іти, і все. І коли ми заберемо всі можливості у службовців особисто приймати якісь рішення, то вони повинні знати, що прийшов документ, він має форму, ми його заповнили, службовець отримав і він зобов’язаний наступний крок робити, так як в Америці *step by step*. Така процедура повинна бути виписана у службовців, він не повинен мати можливості вибирати, він повинен знати, що отак і все. Нема альтернативи – нема корупції. Проблема тут ще в тому, що адміністративні органи самі собі виписують механізми, вони самі під себе ці механізми регулюють. А важливо, щоб не самі посадовці писали для себе ці положення”.

Аналогічну думку висловили й експерти з Черкас – “*максимальне зменшення адміністративної функції, прийняття рішень за алгоритмом (так чи ні), а далі рішення приймає суд. Чинownik повинен бути усунутий від прийняття рішень*” (*Павло Карась*); “*впровадження систем управління наданням послуг, надання послуг має відбуватися по алгоритму з чітким розподілом відповідальності*” (*Оксана Кириченко*).

Александра Кужель зазначила, що зараз за дорученням Уряду вона та очолюваний нею Державний комітет з підприємництва та питань регуляторної політики займаються створенням єдиного реєстру адміністративних послуг, де усе й буде регламентовано.

Експерт *Генадій Рожков* вважає, що корупції у сфері контрольної діяльності поменшає, якщо вона буде *максимально регламентована*. За результатами перевірки складається акт, у якому викладені усі проблемні питання, термін виконання та дата контрольної перевірки щодо виправлення порушень. У сфері санітарного нагляду, на його думку, вкрай необхідні систематизація об’єктів підприємницької діяльності та укладення “*санітарного паспорту об’єкта*”, де будуть чітко і повно виписані усі санітарні вимоги до об’єкту (“аж до того, де має бути умивальник”). Цим має займатися департамент при Міністерстві охорони здоров’я. Усі об’єкти мають бути класифіковані за ступенем ризику і відповідно має бути регламентована періодичність перевірок: раз на місяць, раз на рік тощо.

Експерт *Анатолій Ткачук* наголосив на тому, що посадовець повинен нести *відповідальність за підпис*, який він ставить. Зокрема, він навів такий цікавий приклад, як посадовець може уникнути відповідальності – деякі чиновники при підпису погоджень додають: “за умови дотримання законодавства”, і тоді у випадку суду він завжди може сказати: “Які до мене питання, я ж підписав “з дотриманням законодавства”? З такими “фокусами” треба боротися. На його думку, головними чинниками боротьби з корупцією має бути *чітка професіоналізація державної служби, її незалежність*, “щоб тебе депутати не могли товкти ногами, як хотіти обзивати, принижувати, заставляти приймати те чи інше рішення”.

А для зменшення корупції у сфері надання адміністративних послуг треба, на думку Анатолія Ткачука, максимально *скоротити кількість різноманітних довідок, які підприсмець має збирати*. Тут потрібний простий механізм. “*Є система адміністративних органів, є людина, яка приходить*

в цю систему, і вона бере довідки не для себе, вона бере довідки в одному органі, щоб показати іншому. І отак вона ходить. Навіщо це, коли всі довідки мають ходити всередині органів дозвільної системи, і тоді тут не буде таких хабарів. Тоді у людини з дозвільною системою буде практично один контакт чи два. Це перша і дуже важлива річ. Друга річ – це зрозумілість правових норм в законах, щоб не було можливості їх читати по різному. Третє – підзаконні акти не повинні входити в суперечність з законами. На жаль, в нас це часто буває, коли адміністративні органи пишуть самі для себе інструкції, створюючи по суті паралельну систему законів. Цього не повинно бути”.

Водночас і при обговоренні у фокус-групах, і в інтерв'ю з експертами раз по раз виникали теми, які виходять на рівень загального стану справ у державі, проблем політичних, які значною мірою спричиняють стан із корупцією у країні.

Експерти наголошували на тому, що корупція – багатогранне явище, яке залежить не лише від діяльності їхніх установ, а й від більш загальних чинників. **В'ячеслав Кузнєцов** відніс до цих чинників *“і сприйняття громадськістю факторів корупції, і наслідки притягнення до відповідальності за корупційні дії”*. Він вважає, що *“найбільш дієвим заходом протидії корупції повинні стати виховання громадянина і створення таких умов, коли вчиняти корупційні діяння не буде потрібно платнику податків і не буде вигідно працівнику податкової служби”*.

Експерт **Олександра Кужель** наголошує на тому, що повинна буде конкретна відповідальність посадовців, які проводять перевірки: *“Якщо ти “наїхав” на фірму і твої дані не підтвердилися, то будь добрий – компенсуй завдану шкоду”*.

Ксенія Ляпіна, коментуючи запропоновані заходи боротьби із корупцією, зазначила, що частина з них вже реалізована у законах. *“Питання – змусити виконувати закони. На це питання нема відповіді. У нас влада не консолідована. Тому в низах корупціонер себе почуває комфортно, тому що він знає, що він гроші комусь принесе і десь “кришу” знайде”*.

Олександра Кужель вважає, що ефективна боротьба з корупцією неможлива, доки не буде введена декларація не лише доходів, а й видатків посадовців.

Загалом важливу думку висловив експерт *Юрій Ширко*, що для успішної боротьби з корупцією потрібна політична воля, *“і якщо буде жорстка політична воля подолати корупцію, вона буде подолана”*.

Обговорення на фокус-групах засвідчили, що, попри підтримку запропонованих заходів зменшення корупції, підприємці досить скептично висловилися щодо їхньої ефективності. Як сказав один *підприємець з Одеси*, *“важко хворий помирає, а у нього питають, чи допоможе йому аспірин чи розтирання п'яток”*...

Ще більш песимістично звучать слова *підприємця зі Львова*: *“Ми можемо давати відповіді на запитання, але корупція в нашій державі – це справа системна, і проведенням фокус-груп, семінарів, ми нічого не змінимо. Відносно чинного законодавства, то я переконаний, що того законодавства, яке є, його достатньо, щоб воно якимось чином виконувалось, але сидять чиновники, які пов'язані між собою корупційним вузлом. От у нас це Зварич, але Зварич є не лише в судовій системі, а є і в правоохоронних органах, є в адміністративній, системі місцевого самоврядування. І ми не можемо нарікати на якогось Юценка, бо тут ціла система, і з нею боротись неможливо. Ми теж не можемо, бо ми не маємо важелів, не маємо ресурсів, система зацікавлена, вона як матриця, зацікавлена в відтворенні. Треба в цю систему якийсь вірус занести”*.

Розділ 2.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ І ПІДПРИЄМЦЯМ ТА СТАВЛЕННЯ ДО ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ЦИХ РИЗИКІВ

Отримання адміністративних послуг, як показали результати опитування населення (табл. 2.1), стосується значної кількості людей: за останні 12 місяців 36% населення довелося звертатися до органів влади для отримання різноманітних довідок, дозволів, оформлення субсидій, пенсій тощо. Серед підприємців цей відсоток набагато вищий, що цілком зрозуміло, бо їм постійно доводиться звертатися до адміністративних органів за відповідними послугами.

Наданими послугами та обслуговуванням у більшості своїм залишилися не задоволеними ні населення (40% переважно або повністю задоволені, 54% – переважно або повністю не задоволені), ні підприємці (40% переважно або повністю задоволені, 54% повністю чи переважно не задоволені).

Таблиця 2.1

Чи доводилося Вам за останні 12 місяців звертатися до органів влади для отримання певних послуг (отримання довідок, дозволів, оформлення субсидій, пенсій тощо)? (у %)

| Чи доводилося протягом 12 місяців звертатися за послугами? | Населення України | Підприємці |
|---|----------------------|------------|
| Так | 35.9 | 90.9 |
| Ні | 64.1 | 9.1 |

Водночас, як видно з таблиці 2.2, де порівнюють відповіді щодо рівня задоволеності населення та підприємців наданням адміністративних послуг, у населення більше виражене повне незадоволення (“зовсім не задоволений” – 22% серед населення та 16% серед підприємців).

Таблиця 2.2

Якщо Вам доводилося звертатися до органів влади за певними послугами (рішеннями), чи залишилися Ви задоволеними обслуговуванням та наданими послугами (прийнятими рішеннями)? (у %)

| | Населення України | Підприємці |
|---------------------------|-------------------|------------|
| Так, повністю задоволений | 9.0 | 6.1 |
| Переважно задоволений | 31.1 | 34.1 |
| Переважно не задоволений | 32.7 | 38.0 |
| Зовсім не задоволений | 21.8 | 15.6 |
| Важко сказати | 5.4 | 6.1 |

В опитуванні було запитання, призначене для з’ясування того, чим саме не задоволені люди при отриманні адміністративних послуг. Таблиця 2.3 красномовно свідчить, які незручності відчувають люди при отриманні адміністративних послуг в наших установах.

Таблиця 2.3

Якщо ви залишилися не задоволеними наданням послуг, то чим саме? (у %) (результати ранжовані за відповідями підприємців)

| | % до населення, яке зверталось за послугами і залишилося не задоволеними | % тих підприємців, які зверталися за послугами і залишилися не задоволеними |
|---|--|---|
| Ніхто чітко не пояснив, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів | 48.7 | 57.6 |
| Були великі черги | 58.1 | 56.0 |
| Справа тяглася надто довго | 24.6 | 50.2 |
| Малі або незручні години прийому | 20.2 | 40.7 |

Таблиця 2.3 (продовження)

| | % до населення, яке зверталось за послугами і залишилося не задоволеним | % тих підприємців, які зверталися за послугами і залишилися не задоволеними |
|--|--|--|
| Довелося ходити по багатьох інших інстанціях | 25.1 | 37.4 |
| Довелося купувати бланки | 15.4 | 37.4 |
| Приміщення було тісним, ніде було сісти, не було туалету | 33.5 | 35.0 |
| Довелося оплачувати якісь “додаткові послуги” | 12.8 | 35.0 |
| Посадові особи поводитися грубо | 17.3 | 33.7 |
| Була відсутня необхідна для отримання послуги інформація та зразки заповнення документів | 13.9 | 32.9 |
| Чиновники вимагали додаткових документів, не передбачених законом | 5.8 | 29.2 |
| Довелося дати хабара | 11.3 | 23.9 |
| Мені відмовили, не пояснивши чому саме | 5.8 | 12.8 |
| З мене вимагали хабара | 7.6 | 11.9 |
| Інше | 1.3 | 3.7 |

Побутові незручності майже однаково відзначили і населення, і підприємці – відсутність необхідної інформації щодо потрібних документів, великі черги, тіснява у приміщеннях, коли нема де сісти і часто немає туалету. Водночас з таблиці добре видно, що підприємці відзначають набагато більше незручностей, ніж населення. Це пов’язано, по-перше, з тим, що їм доводиться значно частіше звертатися за послугами, ніж пересічним українцям, по-друге, від надання чи ненадання, своєчасного чи несвоєчасного надання послуги у підприємця часто залежить успішність його бізнесу, а подекуди саме його існування. Тому такі “незручності”, як тяганина, малі години прийому, відсутність необхідної для отримання послуги інформації та вимагання документів, не передбачених законом, підприємці зазначають значно більше, ніж населення. До того ж, підприємці є

більш платоспроможною соціальною групою, ніж більшість населення, тому, очевидно, з них більше вимагають оплати різноманітних “додаткових послуг”. Та й хабарів підприємці, не задоволені наданням послуг, давали удвічі більше, ніж населення. Звернемо увагу на такий цікавий факт: дачу хабарів відзначило удвічі більше підприємців, ніж вимагання хабара. З цього можна зробити висновок, що, принаймні половина підприємців при отриманні послуг давала хабарі з власної ініціативи.

Цікаво розглянути, які явища при отриманні послуг викликають найбільше незадоволення, на рівні “зовсім не задоволений”. Серед населення найбільше незадоволення (72%) висловили ті, від кого вимагали хабара, кому відмовили, не пояснивши причини (50%), від кого вимагали документи, не передбачені законом (55%). А от щодо побутових незручностей населення було не задоволене “переважно”. А от серед підприємців підвищену схильність до різних оцінок “зовсім не задоволений” наданням послуг висловили лише ті (48%), кому було відмовлено без пояснення причин.

В опитуванні населенню ставилося запитання, чи було б краще для зменшення ризику вимагання посадовцями хабарів (очікування подарунків), якби звернення громадян до органів влади здійснювалися не через “особистий прийом”, а у відправленні документів поштою чи здачі документів у “єдине вікно”?

В цілому слід сказати, що люди загалом скептично поставилися до запропонованої новачії або не надто розуміють її значення: як видно з таблиці 2.4 відповіді тих, хто не звертався за отриманням адміністративних послуг та тих, хто звертався майже не відрізняються. Більше того, як виявилось, нововведення найбільше (30%) підтримують ті, хто був задоволений наданням адміністративних послуг. А от серед тих, хто був повністю не задоволений, запропоноване нововведення підтримали лише 13%, натомість 35% зійшлися на тому, що “це не має сенсу, бо хабарництву ніщо не завадить”. І навіть серед найбільш “обурених” – тих, з кого вимагали хабара, підтримали запропонований захід 17%, а 38% теж схильні вважати, що “хабарництву ніщо не завадить”. А от серед тих, кому хабара таки довелося дати, 30% погодилися, що з чиновниками при надання адміністративних послуг краще не спілкуватися особисто, хоча й серед них істотно виражена та ж сама думка, що хабарництву всеодно ніщо не завадить (так вважають 30% тих, хто давав хабарі).

Таблиця 2. 4

Як Ви вважаєте, чи було б краще для зменшення ризику вимагання посадовцями хабарів (очікування подарунків), якщо звернення громадян до органів влади буде здійснюватися не через “особистий прийом” (візит), а у відправленні документів поштою чи здачі документів у “єдине вікно”? (у %)

| | Ті, хто звертався за наданням послуг | Ті, хто не звертався за наданням послуг |
|--|--------------------------------------|---|
| Думаю, це було б краще | 22.1 | 20.3 |
| Було б також добре, якби і відповідь (документи) надсилалися громадянам поштою | 8.4 | 7.3 |
| Можливо, це могло б зменшити хабарництво, але для громадян це не дуже зручно | 11.2 | 12.1 |
| Це працюватиме за умови забезпечення доступної та повної інформації про порядок надання послуг та наявності консультативної допомоги | 16.2 | 12.2 |
| Це не має сенсу, бо хабарництву ніщо не завадить | 24.6 | 20.3 |
| Цілком довіряю існуючій системі | 1.4 | 1.7 |
| Важко сказати | 18.8 | 28.2 |

З усього цього можна зробити висновок, що в населенні глибоко сидить переконання, що усе безнадійно запущено і щось змінити дуже важко. Тому для успішного втілення будь-яких новацій треба роз’яснювати людям, як ця новація працюватиме на їхню користь, а, головне – показувати “success stories”, позитивні результати там, де вони є.

В опитуванні підприємців значна частина питань була присвячена з’ясуванню їхнього ставлення до заходів, які могли б зменшити ризик корупції у сфері надання адміністративних послуг.

Перш за все підприємців спитали: чи складно їм зрозуміти, які функції виконують різні адміністративні органи і до кого саме слід звертатися за наданням певної послуги? Лише 22% підприємців зазначили, що ніяких складнощів у такому розумінні у них немає, 23% відповіли, що зрозуміти це дуже складно, а переважала відповідь, що “це зрозуміти складно, але цілком можливо” (55%). Врахуймо, що у нашому опитуванні у підприємців був більш високий, ніж у підприємців в цілому освітній ценз (78% з вищою освітою і ще 17% – середньою спеціальною), скільки сам складний характер

питань, які ставилися, вимагав відповідного рівня для їх розуміння та осмислених відповідей.

У дослідженні підприємцям пропонувалося визначити міру ризику від різних ситуацій, які існують чи виникають під час надання адміністративних послуг. Оцінки варіювалися як максимальний – “корупційний ризик існує, і дуже великий”, середній – “корупційний ризик існує, хоч і незначний” та відсутність ризику – “насправді корупційного ризику у цьому немає”. Таблиця 2.6 показує співвідносність корупційних ризиків у різних ситуаціях та обставинах надання адміністративних послуг.

Таблиця 2.5

Оцінка підприємцями міри корупційних ризиків у різних ситуаціях надання адміністративних послуг (у %)

| Ситуація | Ризик дуже великий | Ризик є, але незначний | Ризику немає | Важко сказати |
|--|--------------------|------------------------|--------------|---------------|
| <i>Дуже високі корупційні ризики</i> | | | | |
| Загальна складність процедури багатьох адміністративних послуг | 68.9 | 22.0 | 2.5 | 6.6 |
| Необґрунтовані великі строки надання окремих адміністративних послуг (видачі довідок, узгоджень) | 66.0 | 24.6 | 1.8 | 7.7 |
| <i>Високі корупційні ризики</i> | | | | |
| Відсутність (чи недостатність) інформації про процедуру надання адміністративної послуги | 54.6 | 31.4 | 5.4 | 8.7 |
| Обмежений доступ до адміністративного органу, що надає послуги (обмежений час прийому, черги тощо) | 54.3 | 31.3 | 7.0 | 7.5 |
| Підприємець не має доступу до матеріалів про хід його справи | 53.1 | 27.2 | 4.0 | 15.7 |
| Особисте спілкування підприємця та посадової особи, яка надає адміністративні послуги | 53.0 | 32.8 | 7.5 | 6.8 |
| <i>Середні корупційні ризики</i> | | | | |
| Встановлення додаткових платежів та “платних послуг” | 45.8 | 31.5 | 11.5 | 11.5 |
| “Монополізм” у наданні адміністративних послуг, необхідність звертатися за послугою у єдиний орган | 45.1 | 28.1 | 10.0 | 16.8 |

Як видно з вищенаведеної таблиці, найбільші корупційні ризики підприємці вбачають у загальній складності багатьох адміністративних процедур та у необґрунтовано великих строках їх надання. І це зрозуміло, бо у ситуаціях, коли підприємці не розуміють, у які саме інстанції і як їм треба звертатися чи коли їхня справа тягнеться неприпустимо довго, висока вірогідність того, що знайдуться чиновники, які за хабара візьмуться “допомогти”.

Найменші корупційні ризики, як це не парадоксально, підприємці вбачають у встановленні додаткових платежів та “платних послуг” та у монополізмі у наданні послуг – майже третина опитаних вважає, що тут ризик незначний.

Загалом оцінки ступеня ризику підприємцями у різних ситуаціях та обставинах надання послуг спонукає до такого висновку: на нашу думку, головним критерієм виступає не так ризик необхідності давати хабарі, як ступінь перешкоди у підприємницькій діяльності. Адже очевидно, що вихідною ситуацією для виникнення корупційного ризику є особистий контакт підприємця із посадовцем, який надає послугу. Водночас цей ризик як дуже великий позначили 52% опитаних підприємців, а 33% – як незначний. Імовірно, що особисті контакти дозволяють підприємцям “домовитися” і домогтися своїх цілей і подолати перешкоди для своєї діяльності. З іншого боку, сама необхідність особистих зустрічей з посадовцями неминуче виникає за обставин, які підприємці оцінили як “дуже великий ризик” – коли незрозуміла сама процедура надання послуг чи коли справа тягнеться надзвичайно довго, а певних, чітко зафіксованих термінів для розгляду справи немає.

Забігаючи наперед, зазначимо, що в опитуванні підприємці підтримали практично усі пропозиції, які їм пропонували оцінити у дослідженні, щоправда, різною мірою – деякі переконливою більшістю, деякі – лише з невеликою перевагою. Окрім того, на фокус-групах підприємці заповнювали невелику анкету, де висловлювали своє ставлення до заходів, що пропонувалися і які далі обговорювалися під час дискусії. Найбільш важливі результати цих обговорень подані у коментарях до кожної з обговорюваної пропозицій.

Отже, почнемо з тих ризиків, які підприємці вважають найбільш серйозними.

2.1 Загальна складність процедур багатьох адміністративних послуг

У складності процедур багатьох адміністративних послуг вбачають великий корупційний ризик 69% опитаних підприємців, 22% вважають цей ризик незначним і лише 2.5% не бачать ніякого ризику для виникнення корупції. Щоправда, дискусії на фокус-групах показали, що підприємці розуміють це питання більш широко, ніж просто складність самих процедур. Йдеться про “складність” не так самої процедури, як про “зараженість” корупцією усього процесу отримання підприємцями адміністративних послуг та про складність взаємодії підприємців з чиновниками.

У таблиці 2.6 наведене ставлення підприємців до тих заходів, які пропонуються для зменшення корупції при наданні адміністративних послуг.

Таблиця 2.6

Ризик корупції у складності процедур багатьох адміністративних послуг: які пропозиції можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Спрощення процедури надання адміністративних послуг шляхом впровадження принципу “єдиного вікна” | 78.2 | 4.8 | 17.0 |
| Скорочення кількості інстанцій, які слід пройти для отримання послуги | 94.7 | 1.8 | 3.5 |
| Поширення “повідомного” принципу, коли підприємцю достатньо лише повідомити органи влади про намір здійснювати діяльність | 69.9 | 8.6 | 21.5 |
| Впровадження принципу “мовчазної згоди”: якщо протягом певного часу не отримано відмову, питання вважається вирішеним позитивно | 46.9 | 24.2 | 28.8 |

Як видно з наведених результатів опитування, майже усі підприємці згодні із необхідністю скорочення інстанцій, які слід пройти для отримання послуги, великою підтримкою користується пропозиція щодо впровадження принципу “єдиного вікна” за “повідомного” принципу здійснення підприємницької діяльності і значно менше підтримки було висловлено принципу “мовчазної згоди”.

Впровадження принципу “єдиного вікна” підтримали усі експерти, вважаючи це одним із ключових заходів у подоланні корупції у сфері надання адміністративних послуг.

Ксенія Ляпіна взагалі вважає, що у подолання корупції у сфері надання адміністративних послуг “*пріоритет №1 – це єдині офіси з дуже чіткою формальною структурою роботи. Такі офіси теоретично передбачено, є адміністратор, що має функцію нагляду за підприємцем і органами. На практиці буквально є до 5 прикладів по всій Україні, де “єдині вікна” працюють. Інші – номінальні, тобто табличку поставив “єдиний офіс”, а сидить співробітниця, яка працює у іншому відділі, але вважається, що вона це і займає посаду адміністратора. Вона абсолютно нічого не робить, але папір – звіт іде. По Україні таких офісів на папері деє 600, але реально працюють ці офіси лише в деяких містах, де сильний мер і бере це під особистий патронат. І це вже так 2 роки. Висновок: за 2 роки ми не просунулися вперед. Чому? Тому що дали добровільну можливість, коли можна або прямо отримувати дозвіл, або через єдиний офіс. Підприємець боїться єдиного офісу, думає що там може бути хабар. І адміністративні органи роблять “страйк” – ви хочете через єдиний офіс – ми вам будемо відмовляти по 100 разів по незрозумілих причинах. Для чого? Щоб ти прийшов прямо. Доки є можливість вибору – так і буде. Моя пропозиція законодавча була в тому, щоб послуги надавалися тільки через єдиний офіс”.*

Експерт **Оксана Продан**, підтримуючи пропозицію отримання адміністративних послуг через “єдине вікно”, вважає, що це матиме сенс лише тоді, коли адміністратором у такому “вікні” буде кваліфікований фахівець, який зможе оцінити якість усіх документів, що надаватимуться, їх відповідність вимогам. “*Необхідно, щоб представник у єдиному вікні був такий, який має певні повноваження і може одразу оцінити пакет документів, що ми і намагаємося робити. Тому що в нас відбувається ситуація, коли люди подають документи, а потім через тиждень вони приходять і їм кажуть, що у вас цього не вистачає, того... Тобто, людина вже при подачі документів повинна побачити, як належним чином все оформити і тоді процес піде. Тобто, те, що в мене прийняли документи гарантує їх розгляд – саме так повинно бути для єдиного центру”.*

Експерт **Олександра Кужель** вважає, що потрібна постанова щодо “єдиних вікон”, щоб була виписана відповідальність органів місцевої та виконавчої

влади з переліком тих дозволів, які вони повинні видавати через “єдині вікна”.

Деякі експерти підтримали принцип “єдиного вікна” з певними застереженнями. Так, двоє з трьох *черкаських експертів* погодилися на “єдине вікно” лише за умови “створення ефективних умов функціонування “єдиного вікна”. *Анатолій Ткачук*, підтримавши цей принцип загалом, вважає, що це – “не панацея” і що можуть бути виключення з цього принципу, наприклад – видача дозволів на будівництво. Експерт *Павло Афанасьєв* зауважив, що у підприємця має бути право вибору, де йому швидше – через “єдине вікно” чи через звичайні дозвільні інстанції, бо дозвільні центри працюють не кожного дня, там черги, на “єдині вікна” не передбачені штати, там чергують по черзі співробітники. Іноді там сидить недосвідчений співробітник, який не знає досконально усі питання. У деяких районах існують так звані “бігунки”, тоді “єдине вікно” перетворюється на фікцію. І якщо підприємець звертається за дозволом у відповідні інстанції, а не у “єдине вікно”, то він має таке право, бо ніхто не відміняв Закон “Про звернення громадян”.

На фокус-групових обговореннях пропозиція “єдиного вікна” знайшла практично одностайну підтримку у Львові та Дніпропетровську, а от у Одесі, Києві та Харкові думки поділилися. В основному неприйняття принципу “єдиного вікна” зумовлене практикою реалізації.

У *Львові* підприємці уточнили, що єдине вікно має вирішувати питання, а не приймати документи, “бо потім ідеши до кожного, хто дає дозвіл, щоб вирішити питання. Ще й маси контролювати, щоб документи дійшли до потрібної людини”.

У *Харкові* підприємці казали, що люди займали черги у “єдине вікно” з ночі. “До появи “єдиного вікна” усе відбувалося зрозуміло, у виконкомі. Потім зробили “єдине вікно”, і треба було поміняти свідоцтво. Коли мій бухгалтер подивилася на ті черги, які займають з ночі, то ми знайшли знайомих цього “єдиного вікна” і гроші усе вирішили”. Очевидно, дійшли висновку підприємці, що “єдиних вікон” потрібно мати достатньо, щоб не виникали величезні черги, які стимулюють хабарі.

В *Одесі* підприємці теж казали, що “єдине вікно” не працює, хоча задумувалося нормально. “Треба так як в Америці: мій товариш пішов реєструвати фірму, заплатив 250 доларів, через 2 години забрав пакет усіх документів, його спитали, скільки людей він хоче працевлаштувати, він сказав, що 2 – 3,

так йому іще й спасибі сказали”. Висновок одеситів: “по єдиному вікну” усе повинно бути витисане чітко – під “ключ”, якщо цього не буде, то усе марно. До того ж, там працює дві норми – “єдине вікно” і добровільність, а якщо діє дві норми, то не спрацьовує жодна”.

Принцип “мовчазної згоди” (якщо протягом певного часу не отримано відмову, питання вважається вирішеним позитивно) викликав радше не заперечення, а недовіру підприємців, оскільки дехто вважає його “ненадійним”, бо краще таки мати дозвіл на руках, адже невідомо, може, документ з відмовою загубився, а підприсмець вважає, що йому дозволили. Як було сказано на фокус-групі у Києві: *“Приходить інший підприсмець і каже, вибач, але у мене є дозвіл. А що у мене? “Мовчання”?”*

А от у діяльності податкових органів, як зазначив експерт **В’ячеслав Кузнєцов**, принцип “мовчазної згоди” вже реалізовано при оскарженні платником податків податкових повідомлень – рішень щодо застосування штрафних санкцій. В разі ненадання відповіді податковим органом у встановлені терміни, оскарження платником вважається автоматично задоволеним на користь платника.

2.2 Необґрунтовані великі строки надання окремих адміністративних послуг

Необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг підприємці віднесли до чиннику дуже високого ступеня ризику. І це зрозуміло – підприємцям, як правило, слід вирішувати свої питання швидко, і якщо питання тягнеться задовго, то вони, як правило, “стимулюють” його пришвидшення.

Експерт **Ксенія Ляпіна** каже, що ризик через необґрунтовані великі строки надання послуг існує ще й тому, що далеко не всі послуги мають формальний строк. Тому вона підтримує пропозицію, що треба встановити на законодавчому рівні чіткі строки надання послуг. Усі інші пропозиції, вважає вона, й так передбачені законом, але не виконуються.

Таку ж думку висловила й експерт **Олександра Кузель**. Вона вважає, що не так важливо, які строки – великі чи маленькі, головне – щоб вони були чітко встановлені і щоб за порушення цих строків була відповідальність. Термін для надання кожної послуги повинен бути прорахований.

Експерт **Оксана Продан** підтримує встановлення чіткої відповідальності за недотримання строків. Вона каже, що *“у Верховній Раді поданий регуляторний Акт, який системно увібрав в себе те, що ми давно хотіли зробити”*. Зараз в Законі *“Про державну службу”*, немає взагалі ніякої дисциплінарності. Ми проаналізували практику ЄЕП – там використовують штраф. Ми подали таку пропозицію (№3429) доповнити закон *“Про державну службу”* штрафами. Ми запропонували штраф від 10 до 30% заробітної плати, який призначається керівником і звільнення з роботи. Це відповідає сучасному європейському законодавству”. Підкреслили значення відповідальності за порушення строків і усі троє експертів з Черкас.

Водночас експерт **В'ячеслав Кузнецов** вважає, що питання дотримання строків вже відрегульовані законом, а відповідальність посадових осіб за недотримання вимог щодо розгляду звернень громадян вже передбачено статтею 24 Закону України *“Про звернення громадян”*. Експерт **Анатолій Ткачук** теж вважає, що насправді майже в усіх випадках законом чи інструкціями встановлено термін розгляду справи, і якщо вони не дотримуються, то причина – це *“наглість людей, які працюють у службах”*. Окрім того, суперечності виникають ще й тому, що строк у місяць встановлено у межах загального терміну, але за цей час треба зробити кілька погоджень. І хоча закон передбачає можливість паралельної подачі документів, але місцеві керівники встановлюють послідовний порядок, от і виходить не місяць, а може бути й рік. Водночас **Анатолій Ткачук** вважає, що стосовно різних видів підприємницької діяльності повинні бути диференційовані строки видачі дозволів. Зокрема, місячного терміну для вивчення питання щодо видачі дозволу на будівництво явно недостатньо. А експерт з Черкас **Ксенія Кириченко** не погодилася з формулюванням *“необґрунтовано великі”* строки, вважаючи, що такого не буває – *“мені такі не траплялися”*.

Серед запропонованих заходів зменшення корупції безумовну підтримку підприємців дістали встановлення на законодавчому рівні чітких строків надання послуг та встановлення відповідальності за недотримання строків та передбачення заохочень для посадових осіб, які дотримують ці строки. Меншим числом, але була підтримана пропозиція встановити обов'язок органам адміністрації надавати відповідь поштою, а щодо встановлення прискорених процедур думки поділилися.

Таблиця 2.7

Ризик корупції через необґрунтовані великі строки надання окремих адміністративних послуг (видачі довідок, узгоджень тощо). Чи підтримуєте Ви наступні пропозиції, які можуть зменшити ризик корупції? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|--|-----------|--------------|---------------|
| Встановлення на законодавчому рівні чітких строків надання послуг | 94.1 | 1.0 | 4.8 |
| Встановлення відповідальності за недотримання строків та передбачення заохочень для посадових осіб, які дотримують ці строки | 87.3 | 3.3 | 9.4 |
| Встановлення обов’язку органам адміністрації надавати відповідь поштою | 55.7 | 12.5 | 31.8 |
| Встановлення прискорених процедур за додаткову плату | 47.3 | 35.7 | 17.0 |

Питання строків надання адміністративних послуг викликало жваву дискусію на усіх фокус-групах. Підприємці висловили пропозицію, що при здачі документів поряд з штампом, де позначена дата прийому документів, слід ставити штамп, коли буде строк видачі (фокус-група у Києві).

Говорилося, що й офіційні строки часто-густо затягнуті, бо максимальний строк місяць – це забагато, оскільки зазвичай будь-які документи й оформлюють, орієнтуючись на максимально припустимий термін (фокус-група в Одесі).

Крім того, підприємці вважають неправильним, що самі ці строки встановлюють часто-густо не на законодавчому рівні, а довільно указами самих тих органів, які видають дозволи. А для чиновників, які надають послуги, зазвичай “вищий закон” – не закон, а вказівки свого безпосереднього начальника (фокус-групи в Києві та Одесі).

Безумовно була підтримана на фокус-групових обговореннях пропозиція покарання за недотримання строків надання послуги, єдина дискусія, яка була – кого карати: безпосереднього виконавця чи керівника адміністративного органу?

Обговорення пропозиції встановити обов’язок органам адміністрації надавати відповідь поштою показало, що люди таким “безконтактним”

формам повідомлення не довіряють. *“Пошта небезпечна. Коли я був держслужбовцем, так спеціально затягувалися терміни розгляду тому, що сотні листів лежали невідправленими”* (фокус-група у Києві); *“Тут велика роль людського фактору: віддали пошту секретарці, вона конверт поклала, а відправити просто забула. А строк іде...”* (фокус-група у Харкові).

Окрім того, з власної практики підприємці знають, що на заказні листи у адміністративних органах немає коштів, а прості листи іноді або не доходять, або потім важко довести, що їх взагалі не надсилали. Не підтримали пропозицію встановлення обов’язку давати відповідь поштою і двоє експертів з Черкас.

Стосовно встановлення прискорених послуг за додаткову плату, то думки поділилися і в опитуванні, і на фокус-групових обговореннях. Одні підприємці підтримали цю пропозицію, аргументуючи це тим, що все одно за прискорення справи доводиться платити, а іноді таке прискорення життєво важливе для підприємця, і краще платити не хабара, а офіційну плату до бюджету. Інші підприємці вважають, що у разі дозволу додаткової плати за прискорення послуг звичайні терміни будуть настільки затягуватися, що безкоштовні послуги зникнуть як такі, змушуючи усіх підприємців платити за “прискорення”. І взагалі не зрозуміло, чому треба платити за надання послуг в державні органи, які існують за рахунок платників податків? Хіба ці “прискорені” послуги чиновники роблять у неробочий час?

А от експерт **Оксана Продан** підтримує встановлення прискорених процедур за додаткову плату. Але строк виконання “звичайної” процедури повинен бути обґрунтований, тоді буде зрозуміло, скільки вимагає “нормальна” процедура, а скільки – прискорена”. На користь встановлення плати за прискорення процедури надання послуг висловилося і експерт **Олександра Кужель** (“якщо ти хочеш швидше, то ти за це доплачуєш”), а також усі троє експертів з Черкас.

2.3 Обмежений доступ до адміністративного органу, що надає послуги

Обмежений доступ до адміністративного органу, що надає послуги (обмежений час прийому, черги тощо) підприємці віднесли до чиннику високого ризику. А експерт **Ксенія Ляпіна** – до дуже високого.

Фокус-група у Києві: *“Для того, щоб просто оформити підприємство, якщо усе законно, без корупції – необхідно приїздити у 4 – 5 ранку, і вже з’являється список. Якщо ти не в десятці – не факт, що потрапиш на прийом. Якщо ти у двадцятці – скоріше за все, не потрапиш. Начебто приймають багато інспекторів, але і черга повинна рухатися, але звідкілясь з’являються незрозумілі люди, які невідомо звідки заходять, але виходять із звичайного входу. Я так розумію – це просто люди, які платять гроші і оформлюються швидко. Ні для кого не секрет, що є фірми, які оформлюють за кілька днів. І робиться усе, щоб ти розізлився, плюнув, подзвонив і сказав: я готовий заплатити грошей – оформлюйте мені”.*

Підприємці розповідали чимало історій, які свідчать не лише про хабарництво та корупції, а й просто про те, наскільки зневажливо і безвідповідально у офіційних інстанціях ставляться до людей. *“Приходиш у прийомний день – нема людини. Де? У відпустці. А хто замість неї? А нікого. Люди стоять вже до начальника, там вже 10 чоловік. А він і сам не радий...”* (фокус-група з Харкова).

Усі заходи, що були запропоновані, аби зменшити ризик корупції, спричинений обмеженим доступом до адміністративного органу, були підтримані і в опитуванні підприємців (табл.2.8), і на фокус-групах.

Додатково усіма було запропоновано – значне розширення часу роботи органів, що надають адміністративні послуги, з огляду на реальні потреби громадян: *“Щоб всі 5 днів були прийомні, я от не розумію, чому у нас архітектор приймає тільки в понеділок в першій половині дня, і в п’ятницю в другій половині. Таке може бути з вищими чиновниками, які мають наради всілякі і так далі, а середнього рангу чиновники мають завжди приймати”* (фокус-група зі Львова).

Впровадження електронних черг було підтримано підприємцями при фокус-групових обговореннях. При цьому посилалися (у Харкові) на позитивний досвід впровадження таких черг – наприклад, у фірмі “Київстар”, в Укрсоцбанку. Водночас очевидно, позитивні посилення стосуються

комерційних структур. Був наведений і негативний досвід впровадження електронної черги – на Головноштамті у Києві (фокус-група з Києва). Там деякі особи понабирали по 10 талончиків і стали їх продавати. Проте ж хтось із співробітників продав 10 талончиків в одні руки?

Таблиця 2.8

Ризик корупції в обмеженому доступі до адміністративного органу, що надає послуги (обмежений час прийому, черги тощо): чи підтримуються наступні пропозиції, які можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Удосконалення особистого прийому в органах влади шляхом запровадження “електронної черги” | 70.5 | 7.6 | 21.9 |
| Створення належних побутових умов в приміщеннях, призначених для особистого прийому | 71.5 | 5.5 | 22.9 |
| Вирішення проблеми доступності усіх необхідних бланків | 84.2 | 1.8 | 14.0 |

Очевидно, що навіть у разі, коли у найближчий час у бюджетах не буде грошей на впровадження електронних черг, то з чергами усе рівно слід щось робити, оскільки вони не лише є живильним ґрунтом для отримання хабарів, а й мають більш далекі наслідки, формуючи у людей відчуття відчуження від держави. Експерт *Олександра Кужель* вважає, що зменшити черги можна буде за рахунок впровадження не особистих форм спілкування підприємців із адміністративними органами.

Питання створення належних побутових умов в приміщеннях, призначених для особистого прийому та доступності необхідних бланків підприємці розглядали радше як питання зручностей чи незручностей, ніж як корупційний ризик. Так само й черкаські експерти зазначили, що створення побутових умов не є фактором зменшення ризику корупції.

На фокус-групах було підняте й ганебне питання про “службові” туалети, які призначені лише для працівників установи, а не для відвідувачів, що дуже красномовно показує, як ставляться до громадян України у державних органах влади.

Щодо доступності бланків, підприємці вважають, що його можна вирішити просто – якщо усі необхідні бланки будуть на сайтах, звідки їх можна буде скачувати.

Водночас опитування експертів виявило, що у деяких сферах надання адміністративних послуг – там, де бланк є формою суворої звітності (наприклад, засвідчує право на власність) питання наявності необхідних бланків може стати джерелом великої корупції. Експерт *Анатолій Ткачук* розповів, як протягом двох років були у дефіциті бланки на право власності на землю і це було непробивним бар’єром для тисяч людей України, які придбали земельні ділянки: *“Нема бланку – нема акту, нема акту – нема права на земельну ділянку, ти не можеш вести бізнес”*. Цей факт – коли “зникли” бланки актів на землю наводила і експерт *Олександра Кужель*.

2.4 Особисте спілкування підприємця та особи, яка надає адміністративні послуги

Чинник особистого спілкування підприємця з чиновником 53% підприємців віднесли до чиннику дуже великого корупційного ризику, 27% – до незначного, а 7% вважають, що його нема. У тому, що особисте спілкування чиновника і підприємця провокує ризик корупції, згодні й усі експерти. *“Це очевидно, – сказав Анатолій Ткачук, – чим менший контакт, ти краще. Мінімум контакту”*.

Не усі запропоновані пропозиції для усунення ризику особистого спілкування підприємця з чиновником знайшли підтримку у підприємців (табл. 2.9). Однозначно були підтримані усі безособові форми зв’язку для замовлення і отримання послуг та для консультування – пошта, електронна пошта, факс, телефон. Особливо було підкреслене належне заповнення офіційних веб-сайтів. Але для того, щоб безособові форми замовлення і отримання послуг діяли, потрібна дуже детально виписана, проста і зручна процедура. До цього експерт *Олександра Кужель* ще пропонує право підприємця здавати документи *з електронним підписом*.

Таблиця 2.9

Ризик корупції у особистому спілкуванні підприємця і посадової особи: які пропозиції можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Використання різних видів зв'язку для замовлення і отримання послуг (пошта, електронна пошта, факс, телефон) | 77.5 | 6.1 | 16.5 |
| Використання Інтернету для замовлення послуг та консультування, належне заповнення офіційних веб-сайтів | 74.7 | 8.6 | 16.7 |
| Створення “універсамів послуг” – єдиного офісу, де можна отримати усі адміністративні послуги | 84.5 | 5.3 | 10.2 |
| Поділ приміщень адміністративних органів на “відкриті зони” для усіх громадян і закриті для роботи службовців | 39.4 | 29.7 | 30.9 |
| Переміщення державних службовців з однієї посади на іншу, щоб він не надто “зростається” з місцем (ротація) | 41.4 | 23.9 | 32.4 |

Особливу позицію висловили експерти з Черкас, які підтримали пропозицію належного наповнення веб-сайтів і не підтримали замовлення і отримання послуг через різні види безособового зв'язку, вважаючи, що це нереально, бо потребує докорінної зміни усієї системи надання адміністративних послуг.

На фокус-групах говорилося і про те, що у разі реалізації цих заходів можна буде скоротити кількість чиновників – “замість ста чиновників, які приймають чергу, можна залишити одного, який працює з комп'ютером” (фокус-група зі Львова).

Підприємці в усіх містах скаржилися на те, що часто їм доводиться їздити в установи для того, щоб отримати консультацію, бо по телефону їм часто відмовляються дати довідку. “Треба зобов'язати усі організації давати довідки та консультації по телефону, як це робить податкова, а то я дзвоню та питаю, а мені кажуть, що “довідок не даємо”, приїжджайте, і тут усе розкажемо” (фокус-група з Одеси).

Була підтримана на фокус-групових обговореннях і пропозиція щодо **створення “універсамів послуг”** – єдиного офісу, де можна отримати усі адміністративні послуги. Один київський підприємець навів як приклад Молдову: *“Там отримують державне свідоцтво про реєстрацію підприємства. Іде людина у спеціальний офіс, заповнює формуляр, подає копію свідоцтва про реєстрацію та оригінал, заповнює анкету, чим він займається, сплачує державне мито прямо на місці і через певний час отримує усі дозвільні документи. І усе. Без міліції, без нічого, без головного болю. Називається це міністерство інформаційного розвитку”*.

Не була підтримана на фокус-групових обговореннях пропозиція щодо поділу приміщень адміністративних органів на “відкриті зони” для усіх громадян і закриті для роботи службовців. По-перше, через те, що переplanування потребуватиме значних коштів, по-друге, учасники фокус-групового обговорення вважають, що такий поділ приміщень не завадить корупції: *“Хабарі можна давати і вдома, і на полюванні, і у кафе, навіть у транспорті”* (учасник фокус-групи з Дніпропетровська). А на фокус-групі з Харкова навіть висловилися, що “закрита зона” – це спеціально для того, щоб там давати хабарі.

Оксана Продан теж скептично ставиться до такого поділу приміщень. Вона розказала, що такий досвід вже є – на прикладі митниць. *“Тобто робили таке єдине вікно, і теж всі нові митниці, які робилися з 2005 року відкриті для того, щоб представники всіх відділів заходили, все видно. Але все це начебто видно, тому що хто хоче – то і виходить домовлятися. Тож в принципі, воно не допомагає. Коли ми це робили, я була серед тих людей, що впроваджували цей механізм, здавалося б, що це допоможе, виявилось, що ні. Не допомагає навіть те, що було розпорядження, що в працівника митниці не повинно бути більше 100 грн. в кишені, забороняли на пункті пропуску мати мобільні телефони. Проходили різні етапи, а ми ж такі супер розумні, тому це все обходимо. Маю на увазі підприємливих українців”*.

Серед експертів поділ приміщень адміністративних органів на дві зони підтримали лише експерти з Черкас.

Щодо **ротації державних службовців** з однієї посади на іншу, щоб він не надто “зростався” з місцем, то вона була підтримана менш ніж половиною опитаних підприємців. Чимало зауважень щодо цього заходу

висловлювалося і на фокус-групових обговореннях. Так, на фокус-групі у Львові була висловлена думка, що чиновники часто не кваліфіковані, і лише з досвідом набувають належної кваліфікації, тому, принаймні, середня ланка має працювати стабільно. У Дніпропетровську зауважили, що ротації погіршать ситуацію підприємців, бо *“ходиш до однієї людини, і усе буває нормально. А прийде інша людина – і ти для неї ніхто, і треба налагоджувати стосунки”*.

На фокус-групі у Києві було висловлено думку, що переміщення держслужбовців нічого не змінить, бо *“якщо людина на одному місці була корупціонером, то швидко знайде “свій інтерес” і на іншому місці”*. Те ж саме казали й у Дніпропетровську: *“люди “переміщатимуться” зі своїми валізами”*.

Не підтримала принцип ротації і експерт **Оксана Продан**, оскільки насправді усі службовці добре знають один одного, і нічого така ротація не принесе.

А от експерт **Анатолій Ткачук** впевнений, що ротація потрібна: *“Я скажу так: 5 років, більше взагалі не можна. Навіть якщо він абсолютно чесний, ніякої корупції немає – розвивається професійний рутинізм, нема сприйняття нових ідей”*.

Про те, що це питання спірне, свідчить розбіжність думок серед експертів з Черкас: пропозицію ротації кадрів підтримав один експерт, а не підтримали двоє.

Важливу думку висловив один з підприємців з Дніпропетровська: *“Не важливо, якого чиновника ми ставимо, він не повинен бути суперспеціалістом. Треба, щоб сама послуга була так прописана, щоб будь-хто міг цю послугу надати і поставити печатку. Початок і кінець надання послуги контролюється, якщо десь якась затримка – то на чиновника стягнення”*.

2.5 Відсутність (чи не достатність) інформації про процедуру надання адміністративної послуги

Відсутність (чи обмеженість) інформації про процедуру надання адміністративної послуги 55% підприємців в опитуванні віднесли до дуже великого ризику, 31% – до великого і 5% у цьому ризику не побачили.

На фокус-групових обговореннях підприємці проілюстрували, як виникає ризик при недостатній інформації: *“Вони не договорюють інформацію*

спеціально, щоб потім накласти штраф і замість штрафу взяти хабара” (фокус-група з Харкова).

Підприємці і в опитуванні, і на фокус-групах безумовно підтримали усі пропозиції, спрямовані на підвищення інформованості підприємців і тим самим зменшення ризику корупції – і розміщення у приміщеннях адміністративних органів інформаційних стендів зі зразками документів, брошур, контактних телефонів, і запровадження консультативних кабінетів, довідкових служб, і забезпечення функціонування веб-сторінок, де має надаватися уся необхідна інформація (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Ризик корупції у відсутності (чи недостатності) інформації про процедуру надання адміністративної послуги: які пропозиції можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|--|-----------|--------------|---------------|
| Розміщення у приміщеннях адміністративних органів інформаційних стендів зі зразками документів, брошур, контактних телефонів | 92.5 | 1.7 | 5.0 |
| Запровадження консультативних кабінетів, довідкових служб | 84.2 | 4.6 | 11.2 |
| Забезпечення функціонування веб-сторінок, де має надаватися уся необхідна інформація | 87.3 | 2.0 | 10.6 |

Ці пропозиції підтримали і експерти. *“Прийшов в якусь контору за якимось документом, тут все має бути написано, що тобі для цього потрібно мати і зробити перед тим, як зайти в цей кабінет, – каже експерт **Анатолій Ткачук**. – Це має бути аксіоматично і це треба контролювати”*.

Експерт **Олександра Кужель** вважає, що головне у забезпеченні підприємців інформацією – це створення реєстру адміністративних послуг, чим вона зараз і займається за дорученням прем'єр-міністра, щоб підприємець міг зайти до реєстру і побачити, які дозволи дає певний орган і що для цього потрібно. Вона підкреслила, що зміст інформаційних стендів потрібно контролювати, бо іноді і там має місце корупція. Вона навела приклад, коли комунальне підприємство на своєму інформаційному стенді розмістила інформацію лише про одну фірму, яка надає послуги.

Важливе зауваження щодо інформаційних стендів зробила **Ксенія Ляліна**: *“Спочатку орган повинен прийняти постанови методологічного характеру, процедуру, типові документи. Пожежний огляд повинен бути абсолютно однаковий в усіх регіонах, навіть зовнішнє оформлення – бланк, той же, однаковий перелік вимог. Інші органи це не виконують так чітко, тож треба, щоб Кабмін це методологічно формалізував, тоді цю методологію вивішувати на стендах. Зараз немає що вивішувати, кожен вивісить щось своє”*.

У фокус-групових обговореннях були також висловлені пропозиції, як краще реалізувати заходи щодо поліпшення інформування підприємців. Зокрема, була висловлена пропозиція, що має бути відповідальна особа, щоб в куточку стенду писалося: *“Відповідальний за стенд – Іванов”*. І якщо інформація неправильна, то має хтось тому Іванову хоч догану дати?” (фокус-група зі Львова). Бо стенди є й зараз, але інформація там застаріла, і ніхто конкретно за її оновлення не відповідає. Те ж саме казали й у Дніпропетровську (*“Висить всюди, але старе, ніхто нічого не міняє”*).

Була підтримана й пропозиція створення консультативних кабінетів, довідкових служб. Підприємці з різних міст скаржилися, що нерідко за контактними телефонами і навіть телефонами “гарячих ліній” неможливо додзвонитися (*“Це класика...”*). Поки що посадовці не мають зобов'язань надавати консультації, тому роблять це як “послугу”, очікуючи якоїсь зворотної “послуги”. А от експерт **В'ячеслав Кузнецов** навів як приклад успішної роботи діяльності утвореного у Державній податковій адміністрації Інформаційно-довідкового департаменту, зателефонувавши до якого, платник податків миттєво отримує консультативну інформацію щодо оподаткування.

Водночас київські підприємці на фокус-групі позитивно оцінили роботу консультативної служби у Шевченківській районній адміністрації.

Головний мотив усіх обговорень – це створення таких довідково-консультативних служб, щоб підприємцю не треба було нікуди їздити і когось просити. Тому чимало сподівань підприємці покладають на розвиток веб-сторінок органів, які надають адміністративні послуги. Причому було б корисним, якби через ці сторінки підприємцям могли надавати й консультативні послуги.

Експерт **В’ячеслав Кузнєцов** запропонував впровадження на веб-ресурсах адміністративних органів інтерактивних форм спілкування та проведення опитувань. Він навів приклад, коли на офіційному веб-сайті Державної податкової адміністрації України було запроваджено інтерактивне опитування на тему “Методи цивілізованого тиску громадськості на владу з метою захисту прав платників податків в умовах фінансової кризи”.

Очевидно, що при створенні веб-ресурсів слід ознайомитися з тим, як працюють ці ресурси у країнах, де Інтернет став повсякденною практикою. *“Веб – це супер, каже Оксана Продан. – В Англії на офіційних сайтах є бізнес-лінки, куди підприємець може досить легко зайти і дізнатися, що від нього вимагається в тій чи іншій ситуації. Ти в Інтернеті бачиш крок за кроком, що тобі потрібно робити, скільки тобі і де потрібно заплатити. Мені дуже сподобалася така бізнес-лінк система у Великобританії.”*

Майже усі підприємці (84.3%) підтримали пропозицію, щоб **підприємець мав змогу отримати доступ до матеріалів своєї справи**. Не підтримали цю пропозицію лише 3.0%, а 12.8% не змогли дати певної відповіді. При цьому на фокус-групі в Одесі висловили думку, що до цього ще треба додати, щоб такий доступ був **“на усіх стадіях”**.

А от експерти цієї пропозиції не підтримали. *“Якщо підприємець піде “у справи”, то він почне “вирішувати” свої питання”* – каже **Олександра Кузель**. **Оксана Продан** вважає, що доступ підприємця до його справи лише посилить корупцію, бо підприємець знатиме, де і через кого йому треба його справу “підштовхнути”. *“Коли під час експорту чи імпорту проходить оформлення декларації, через як мінімум 5 відділів, і коли я знаю, де воно проходить, де воно лежить, я маю можливість його прискорити”*.

А експерт **В’ячеслав Кузнєцов** вважає, що, принаймні у сфері податкової служби такої проблеми немає, бо підприємець отримує один екземпляр

акту перевірки, і усі документи, що є у його справі, йому знайомі. А у разі порушення кримінальної справи, у відповідності до чинного кримінально-процесуального законодавства, підприємця ознайомлюють з усіма матеріалами його справи.

2.6 Встановлення додаткових платежів та “платних послуг”

Встановлення додаткових платежів та “платних послуг” підприємці скоріше віднесли до “середнього” ступеня корупційного ризику, бо менше половини підприємців – 46% визначали цей ризик як “дуже великий”, 31% – як незначний, а, на думку 11.5% опитаних підприємців, ніякого корупційного ризику тут нема. Не вбачають у цьому корупційного ризику й троє експертів з Черкас.

Таблиця 2.11

Ризик корупції у встановленні додаткових платежів та “платних послуг”: які пропозиції можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Заборонити органам адміністрації надавати платні послуги господарчого характеру (наприклад, за бланки, ксерокопіювання) | 56.2 | 17.2 | 26.6 |
| Впорядкувати встановлення плати за надання послуг, припинити практику подрібнення послуг (за кожну з яких береться окрема плата); плата може бути лише за кінцеву послугу | 78.1 | 8.8 | 13.1 |

Загалом, судячи з обговорень на фокус-групах, відсутність необхідних бланків – це часта ситуація. Підприємці підтримали пропозицію впорядкувати встановлення плати за надання послуг, припинити практику подрібнення послуг (за кожну з яких береться окрема плата); плата може бути лише за кінцеву послугу.

Водночас підприємці не роблять з цього особливої проблеми і не вважають, що отримання додаткової плати за бланки – це корупція – “*простіше заплатити ті копійки*” (Львів). А підприємці з Харкова хотіли б бачити, з чого складається плата за надання “кінцевої послуги”.

Підприємці в опитуванні підтримали також і пропозицію заборонити органам адміністрації надавати платні послуги господарчого характеру (наприклад, за бланки, ксерокопіювання). Але обговорення на фокус-групах засвідчило, що ставлення до такої заборони не однозначне. *“Це зручно, – каже підприємець з Києва. – Хай у податковій ксерокс дорожче, але ж не шукати десь”*. Водночас цей підприємець розуміє, що “людина при ксероксі” – вона від податкової.

Експерт **Ксенія Ляніна** у питанні надання адміністративних платних послуг налаштована більш категорично, ніж підприємці: *“Я взагалі б сказала, що максимальна кількість державних послуг має бути безоплатною. Плата має зніматися тільки вже за ті послуги, які дуже відверто носять специфічний характер. А масові послуги, якими найбільше користуються підприємці і інші, мають бути безоплатні, бо підприємці платять податки і власне цим вони оплачують діяльність адміністративних органів. Слід заборонити делегувати право робити ці послуги господарюючим суб’єктам. Тому що всі, особливо на місцевому рівні створюють комунальні підприємства, і їм це все передають”*.

Експерт **В’ячеслав Кузнецов** ще більш категоричний: Безкоштовність розгляду звернень передбачена статтею 21 Закону “Про звернення громадян”. Стягнення плати за надання послуг є незаконною”.

А от **експерти з Черкас** не вважають, що надання послуг органам адміністрації слід заборонити, хоча й підтримують пропозицію, що встановлення плати за такі послуги слід впорядкувати. Експерт **Оксана Продан** вважає, що надання платних послуг – це не корупція, це механізм заробляння коштів. “Навіть краще, коли це заробляються кошти до бюджету, але це дуже рідко буває. Уряд розробив проект Закону про такі послуги, який зараз на погодженнях. Є постанова Уряду, їй буквально тиждень-два, якою зобов’язали всі органи виконавчої влади в письмовому порядку проаналізувати ті підприємства, які надають послуги, всі рахунки перевести до казначейства. Тобто закривають цю лавочку по зароблянню коштів приватними структурами, які “годуються” навколо державних органів”. Якщо утворюються держпідприємства для надання певних послуг, то держава повинна їх контролювати, – вважає експерт **Олександра Кужель**, встановлюючи граничну рентабельність. *“Не повинно це підприємство*

саме собі встановлювати ціни. Тоді й чиновник буде виконувати свою роботу, і тільки”. Водночас вона підкреслила, що досить часто під “наданням послуг” маскується звичайний бізнес, яким займаються державні структури. Наприклад, “платні послуги” Міністерства оборони включали й вирощування свиней, виробництво ліків, будівництво будинків і квартир тощо. Усім цим мають займатися бізнесові структури на конкурсних засадах.

Підприємці підтримали пропозицію, яка може зменшити **корупційний ризик у “монополізмі”** при наданні адміністративних послуг, коли необхідно звертатися за послугою до єдиного органу. Пропозиція, щоб надавалися альтернативні можливості приватним особам щодо вибору органу для звернення за адміністративною послугою (наприклад, не тільки за місцем проживання, а там, де зручніше), була підтримана 75% підприємців, 8.3% її не підтримали і ще 16.7% не змогли дати певної відповіді. *“Завжди добре, коли багато джерел. Коли це не монополіст, який буде ломитися, і ти нічого не зможеш зробити”* – сказали на фокус-групі у Харкові.

А от більшість з експертів висловилися “за” збереження монополізму. Експерти з Черкас **Павло Карась** та **Оксана Кириченко** підкреслили, що “монополізм” визначений зонами відповідальності, адмінпослуга – це результат владних повноважень. *Тому яка тут може бути альтернатива?”* **Анатолій Ткачук** переконаний, що у разі, *“якщо держава відповідає за безпеку, то це можуть бути лише державні структури”*. Так само і експерт **В’ячеслав Кузнецов** зазначає, що супроводження платника податків здійснюється у відповідності до вказаного ним місця фактичного розташування, що чітко регламентовано нормами податкового законодавства. Проте коли платнику податків надаються послуги у телефонному режимі, то місце реєстрації платника податків не уточнюється.

На думку експерта **Ксенії Ляпіної**, демонополізація надання послуг може призвести до ще більшої корупції, коли підприємці будуть шукати, де їм “зручніше”, де вони знайдуть якісь знайомства. *“Насправді адміністративна послуга, – каже Ляпіна, – відрізняється тим, що вона є монопольною. І я собі не уявляю, як можна створити альтернативу. Наприклад, якщо ти хочеш розмістити ларьок на території сільради, то куди ти ще зможеш звернутися, як не в цю сільраду за цим дозволом? До чого ми прийдемо, якщо власне*

сама адміністративна послуга може надаватися різними суб'єктами? Тоді це не адміністративна послуга”.

А от експерт **Оксана Продан** менш категорична. Вона вважає, що це залежить від характеру послуг: *“Якщо це нотаріус, то можна йти до державного, а можна до приватного. Але якщо це паспорт, то все таки воно має бути якось прив'язане до місця проживання”.*

Експерт **Олександра Кужель** висловила важливу пропозицію, щоб делегувати надання деяких послуг акредитованим громадським організаціям підприємців – контроль, ліцензування, сертифікацію, оскільки вони добре знають процеси “зсередини”. *“Хто краще за аудиторів проведе сертифікацію аудиторів? Хто краще за експедиторів проведе сертифікацію експедиторів? Ніхто”.*

Розділ 3.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІЙ СФЕРІ ТА СТАВЛЕННЯ ДО ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ЦИХ РИЗИКІВ

Контрольно-наглядова сфера традиційно вважається найбільш небезпечною щодо виникнення корупції. Експерт *Оксана Продан* вважає, що саме у цій сфері найбільше дають хабарів, значно більше, ніж у регулятивній сфері. На її думку, *“так відбувається, з одного боку, тому, що навіть багато підприємців не розуміють як своїх повноважень, так і повноважень перевіряючих і коли приходить перевіряючий, кожен підприємець намагається як найшвидше з ним розпрощатися всіма можливими засобами. І, з другого боку, в нас перевіряючі зловживають тим, що люди не знають своїх повноважень, обов’язків. Наприклад, зараз є 200 працівників міліції, держстандарт, яких залучили до контрольної роботи, вони мають на це право. Вони підходять до одного підприємця, їх стоїть поряд 5 чоловік, і підприємець готовий їм віддати душу, тільки щоб вони пішли. От тому я думаю, що саме на етапі контролю корупція більш поширена.”*

В опитуванні підприємців виявилося, що 15.5% підприємцям довелося давати хабара у зв’язку з підприємницькою діяльністю при проведенні перевірок і ще 17% – у податковій інспекції.

Про поширеність хабарів під час різноманітних перевірок неодноразово говорили підприємці з різних міст під час фокус-групових обговорень.

От що каже підприємець з Києва: *“Як людина, що займається роздрібною торгівлею, хочу підкреслити, що роздрібна торгівля кишить корупцією – з боку санепідемстанції, пожежників, різноманітних контролюючих органів. Поки не накрисеш столик, поки не поспілкуєшся, не засунеши у кишеню енну суму грошей – позитивного моменту не буде”.*

Ще один учасник фокус-групи: “У мене друг тримає ресторан. Прийшла до нього санепідемстанція, чітко назвала суму – 1400 гривень (вони прийшли удвох) і щоб ввечері в ресторані посидіти. Їм “накрили поляну”, і вони кудись зателефонували, щоб сюди вже ніхто не приходив”.

У дослідженні підприємцям пропонувалося визначити міру ризику від різних ситуацій, які існують чи виникають у контрольно-наглядовій сфері. Оцінки рівнів варіювалися як максимальний – “корупційний ризик існує, і дуже великий”, середній – “корупційний ризик існує, хоч і незначний” та відчутність ризику – “насправді корупційного ризику у цьому немає”. Таблиця 3.1 показує співвідносність корупційних ризиків у різних ситуаціях та обставинах у контрольно-наглядовій сфері. Звернемо увагу, що міра корупційних ризиків у контроль-наглядовій сфері оцінюється підприємцями значно вище, ніж у регуляторній.

Таблиця 3.1

Оцінка підприємцями міри корупційних ризиків у контрольно-наглядовій сфері (ранжовано за ступенем ризику) (у %)

| Ситуація | Ризик дуже великий | Ризик є, але незначний | Ризику немає | Важко сказати |
|---|--------------------|------------------------|--------------|---------------|
| Адміністративні органи можуть самі приймати рішення про припинення чи заборону діяльності підприємця за порушення правил | 80.9 | 12.8 | 1.0 | 5.3 |
| Діяльність контрольно-наглядових органів спрямована на обов'язкове виявлення порушень і покарання, а не на усунення чи попередження порушень | 78.5 | 12.3 | 1.8 | 7.4 |
| Існують значні “вилки” у визначенні розміру штрафу за вчинення порушення (наприклад, від 1 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) | 76.3 | 14.8 | 1.0 | 8.0 |
| Одне і те ж діяння може бути визначене як адміністративний проступок і як злочин (залежно від розміру завданої шкоди) | 75.0 | 14.5 | 2.0 | 8.5 |
| У різних законах (Кодексі про адміністративні порушення, галузевих законах) за одні й ті ж порушення передбачені різні покарання | 69.3 | 18.0 | 1.8 | 11.0 |
| Більшість інспекційних органів проводять перевірки не на підставі звітів, а “на місцях” – безпосередньо на підприємстві | 59.1 | 25.3 | 4.5 | 11.1 |
| Контролюючі органи під час перевірок підприємця мають право безперешкодного доступу до отримання інформації, документів, приміщень та земельних ділянок | 55.9 | 22.7 | 5.8 | 15.6 |

Отже, розглянемо ризики контрольно-наглядової сфери та визначимо, як ставляться підприємці до заходів, які могли б зменшити ці ризики.

3.1 Адміністративні органи можуть самі приймати рішення про припинення чи заборону діяльності підприємця за порушення правил

Підприємці вважають, що у можливості адміністративним органам самим приймати рішення про припинення чи заборону діяльності підприємця за порушення правил існує дуже великий корупційний ризик – так його оцінили 81% опитаних підприємців і лише 13% вбачають у цьому ризик невеликий. До того ж, як зазначили підприємці, цей ризик зростає, оскільки контролюючі органи керуються власними внутрішніми інструкціями, а не законом. І на підставі написаних ними ж інструкцій можуть припинити діяльність підприємства.

Таблиця 3.2

Ризик корупції у питаннях припинення чи заборони діяльності підприємця за порушення: які пропозиції можуть зменшити цей ризик? (у %)

| Законодавчі пропозиції | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Надати право на прийняття рішень щодо припинення чи заборони діяльності підприємця лише адміністративним судам на підставі позовів від контролюючих органів | 62.5 | 15.0 | 22.5 |
| Залишити за контролюючими інстанціями права на припинення чи заборону діяльності підприємця на певний визначений час, але надалі цей захід має бути підтверджений (чи ні) рішенням суду | 38.6 | 38.4 | 23.0 |
| Залишити право за контролюючими інстанціями на припинення чи заборону діяльності підприємця, але “відклавши” реалізацію цієї заборони на час, потрібний для оскарження | 47.8 | 26.2 | 26.0 |

Серед запропонованих трьох законодавчих пропозицій, які могли б зменшити ризик корупції, підтримку підприємців знайшла лише одна – “надати право на прийняття рішень щодо припинення чи заборони діяльності підприємця лише адміністративним судам на підставі позовів від контролюючих органів” (табл.3.2).

Так само, як підприємці, вважає й експерт **Ксенія Ляніна**: *“Всі справи, що не несуть загрози для здоров’я громадян мають вирішуватися тільки через адмінсуди. Ті, що несуть пряму загрозу, мають бути на певний час право самого органу у справі встановлення, але дуже чітко має бути це формалізовано: встановлення, перелік причин, час, а далі вже рішення адмінсуду”*.

Експерт **Юрій Ширко** теж підтримує варіант, що найкраще вирішувати усе через суди. Водночас він вважає, що *“треба створювати цілу мережу спеціальних судів”*, оскільки за існуючої системи адміністративні суди надзвичайно перевантажені, тож не варто очікувати на швидке розв’язання справи, а це також може спричиняти корупцію, тільки вже в судах.

Усі троє експертів з Черкас обрали другий із запропонованих механізмів – коли за контролюючими органами залишається право припинити чи заборонити діяльність підприємства на певний визначений час, але надалі цей захід має бути підтверджений (чи ні) рішенням суду.

Експерт **Оксана Продан** вважає, що *“усе залежить від того, який вид контролю. Якщо прийшла медчастина і бачить антигігієнічні умови там, де готують їсти, то тут це треба припиняти негайно, ми ж з вами ходимо туди їсти. Все реєстра, коли це не є небезпечно для тих людей, які користуються послугами, чи товарами, які нам надаються, то дійсно повинно бути регламентовано, якщо не через рішення суду, то через якісь погодження, попередження про наслідки”*.

Експерт **Павло Афанасьєв** вважає, що у сфері пожежного нагляду вже вироблено механізм, який зменшує можливості корупції при перевірках. *“Інспектори не мають права приймати рішення про припинення діяльності об’єкта. Таке право має лише головний інспектор – району, області, України. Інспектор може лише призупинити діяльність. Далі підприємець отримує повідомлення із перерахуванням порушень, з попередженням, що якщо ці порушення не будуть усунуті, то підприємство буде зачинене. На виправлення порушень дається певний час (15 – 20 днів). Після цього – постанова про закриття, і ще дається 10 днів на оскарження. А далі – у суд”*.

Олександра Кузель поділилася досвідом діяльності експертно-експлуатаційної ради, яка свого часу існувала при Державному комітеті з питань підприємництва, яка наполовину складалася із представників бізнес-асоціацій. Туди могли звертатися підприємці, якщо вважали, що на них

несправедливо “наїздять” контролюючі органи. І у цьому разі підприємця можна було захистити і без суду.

Фокус-групові дискусії у різних містах показали, що підприємці схиляються до першого варіанту вирішення проблеми, щоб **припиняти діяльність підприємства могли лише за рішенням суду**. Будь-який інший варіант, який дозволяє контролюючим органам спочатку припиняти діяльність підприємства або “відкладати” реалізацію заборони діяльності на певний час, не є прийнятним для підприємців, оскільки, на їхню думку, це є шлях до корупції, коли контролюючі інстанції шантажуватимуть підприємця: *“несіть грошики, тоді ми вас відкріємо”* (фокус-група з Харкова).

Водночас підприємці, як і експерти, розуміють, що є сфери діяльності, де у разі викриття порушення, припинення діяльності слід здійснювати одразу, без судового рішення. Це – виробництво та продаж продуктів харчування, бо поки дійде до суду, то потруїться чимало людей. Або у разі нанесення шкоди природі чи довкіллю – скажімо, без належних дозволів вирубають дерева і поки буде судова тяганина, від них вже нічого не залишиться.

Тому підприємці з різних міст висловлювалися, що треба розрізняти види порушень, і стосовно таких порушень, які пов’язані із загрозою життю та здоров’ю людей, то у цих ситуаціях можливе тимчасове припинення діяльності підприємства, але на чітко визначений термін, а далі саме контролюючий орган повинен доводити свою правоту через суд. Водночас повинен бути чітко визначений реєстр таких порушень, щоб це не визначав конкретний чиновник, інакше це теж може призвести до корупції.

З іншого боку, навіть у видах діяльності, пов’язаних з продуктами харчування, не усе так просто. Як сказав один підприємець з Одеси, *“приходить санепідемстанція, знаходить один прострочений товар, а у мене 1000 найменувань товару, то що – закривати підприємство?”*

В той же час під час фокус-групових дискусій виявилось суперечливе ставлення підприємців до обстоювання своїх прав через суди. З одного боку, у деяких підприємців є позитивний досвід судових справ, коли їм вдалося відстояти свої права. З іншого боку, підприємці недовірко ставляться до української судової системи, висловлюючи сумнів у їхній незалежності від місцевої влади. Підприємці кажуть, що вирішення справ через суд було б найкращим, але *“за умови справедливих судів”* (Львів).

3.2 Безперешкодний доступ контролюючих органів до будь-яких об’єктів власності підприємств

Безперешкодний доступ контролюючих органів до будь-яких об’єктів власності підприємств оцінюється більшістю підприємств (56%) як дуже великий, але значно менш серйозний у порівнянні з іншими ризиками у сфері контрольно-наглядової діяльності. Майже кожний четвертий підприємець (23%) оцінив цей ризик як незначний, а 6% ризику тут взагалі не бачать. Значна частина підприємств (16%) не змогла дати певної відповіді.

Експерт **Оксана Продан** додала, що зараз набуває розповсюдження новий тип перевірок, не передбачених законом – так звані “обстеження”. *“Цього немає в законі, вони виписують направлення на 10 днів на територію того чи іншого місця і податківці ходять з обстеженнями. Здавалось би що таке обстеження, ну прийшов, подивився, хтось продає алкоголь чи не продає, і потім приходиться з позаплановою перевіркою. Практично обстеження, я була на них присутня, коли до мене телефонували підприємці, це перевірка, складається акт, опитуються працівники. Як на мене, контролюючі органи повинні працювати як в кримінальному праві, якщо це не передбачено законом, вони повинні знати, що це заборонено 100%”*.

Серед двох заходів, запропонованих для зменшення ризику корупції, пов’язаної з безперешкодним доступом контролюючих органів до будь-яких об’єктів власності, один був підтриманий підприємцями в опитуванні, а щодо другого – думки підприємств розійшлися (табл.3.3).

Таблиця 3.3

Ризик корупції при безперешкодному доступі контролюючих органів до будь-яких об’єктів власності підприємств: чи підтримуються пропозиції, які могли б зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Надати право безперешкодного доступу до володіння, документів та предметів власності підприємця лише на підставі рішення адміністративного суду | 72.8 | 10.0 | 17.3 |
| Встановити пряму заборону використання в кримінальному процесі результатів, отриманих внаслідок контрольно-наглядової діяльності | 47.6 | 10.7 | 41.7 |

Щодо права безперешкодного доступу до володіння і предметів власності підприємця лише на підставі рішення адміністративно суду, деякі підприємці твердили, що й зараз така законодавча норма існує. Інші підприємці казали, що насправді ніхто з цією нормою не рахується: *“от до моєї колеги зайшли три здоровенних лобуря показали “корочки”, заїздили у її комп’ютер і зробили, що хотіли. І що вона зробить?”* (фокус-група з Харкова). Учасники харківської фокус-групи порадили допускати контролюючі органи до комп’ютерів та іншого обладнання лише за пред’явленням рішення суду. Інакше – викликати міліцію по 02.

Експерт **Олександра Кужель** підкреслила, що й зараз, згідно із законом, кожна контролююча інстанція має право проводити перевірки лише у відповідності до своєї компетенції – *“пожежник не може безперешкодно брати документи, він має право лише перевіряти приміщення.”* Проблема, на думку Кужель, полягає ще й у тому, що *“бізнес не знає своїх прав”*. А якщо не знає, то з ним можна робити, що завгодно.

Експерт **Юрій Ширко** теж підтвердив, що справді існує чітко прописаний і затверджений актами Міністерства юстиції перелік документів, які входять до компетенції того чи іншого контролюючого органу. Проте реально буває, що контролюючі органи виходять за сферу своєї компетенції: *“наприклад, міліція прийшла перевіряти своє, а немає куточка захисту прав споживачів. Вони це побачили, нас інформують листом, і тоді ми йдемо і перевіряємо. Тож я підтримую, що мають перевіряти той предмет, з чого орган спеціалізується, і не більше”*.

Що стосується загрози “використання в кримінальному процесі результатів, отриманих внаслідок контрольно-наглядової діяльності”, то під час фокус-групових дискусій з’ясувалося, що підприємці не розуміють, *“як можна заборонити використовувати інформацію про кримінал, яку вони отримали?”*. Учасники обговорення висловили думку, що якщо не використовувати інформацію про те, що порушується закон, то це означатиме, що закон можна порушувати безкарно. З іншого боку, внаслідок контрольно-наглядової діяльності можна й сфабрикувати кримінальну справу. Тому цей захід не є однозначним і зрозумілим.

Експерт **В’ячеслав Кузнецов** вважає, що, принаймні стосовно органів податкової служби, це питання вже законодавчо врегульоване: будь-яка інформація щодо діяльності суб’єкта підприємництва, яка надається до податкових

органів, є конфіденційною і іншим органам влади може повідомлятися лише за згодою суб’єкта господарювання.

А троє експертів з Черкас не вбачають корупційної небезпеки у безперешкодному доступі контролюючих органів до отримання інформації, приміщень та земельних ділянок і тому не підтримали жоден із запропонованих заходів.

3.3 Перевірки інспекційних органів не на підставі звітів, а на “місцях” – безпосередньо на підприємстві

Ризик корупції при необґрунтованих перевірках “на місцях” оцінили як дуже великий 59% опитаних підприємців, 25% вважають цей ризик незначним, 4% не бачать у цьому ризиків, а 11% не змогли дати певної відповіді.

Серед заходів, які були запропоновані для зменшення ризику необґрунтованих перевірок “на місцях” підприємці однозначно підтримали (83%) пропозицію залишити таке право лише тим контролюючим органам, де цього вимагає сам характер перевірки (пожежна, санітарна інспекція тощо).

Таблиця 3.4

Ризик корупції при необґрунтованих перевірках “на місцях”: чи підтримуються пропозиції, які могли б зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|--|-----------|--------------|---------------|
| Залишити право проведення перевірок “на місцях” лише тим контролюючим органам, де цього вимагає сам характер перевірки (пожежна, санітарна інспекція тощо) | 82.7 | 6.5 | 10.8 |
| Встановити порядок здійснення перевірок (такими органами, як податкова, цінова інспекція тощо) на підставі отриманих звітів | 70.1 | 11.6 | 18.2 |
| Встановити порядок здійснення перевірок за місцем знаходження контролюючих органів на підставі копій звітів | 56.4 | 16.1 | 27.6 |

На деяких фокус-групах у відповідь на пропозицію залишити право проведення перевірок “на місцях” лише тим контролюючим органам, де цього вимагає сам характер перевірки (пожежна, санітарна інспекція тощо) підприємці відповіли одноголосно “так!”. Тобто згода щодо цієї пропозиції була в усіх містах, де проводилися фокус-групи.

Погодилися підприємці і з тим, щоб встановити порядок здійснення перевірок (такими органами, як податкова, цінова інспекція тощо) на підставі отриманих звітів та за місцем знаходження контролюючих звітів на підставі копій звітів. Щоправда, нюанси між цими двома видами підприємці не зовсім зрозуміли.

Згодний з цією пропозицією і експерт **Юрій Ширко**: *“що стосується санепідемстанції – то на місцях, що стосується податкової – вони можуть і за звітами”*.

Олександра Кужель вважає, що в Україні слід впроваджувати такі ж форми податкової звітності, як у багатьох країнах, і *“можна усе життя не ходити на підприємства”*. А от коли є сумніви у доброчесності організації, тоді робиться розслідування. Вона навела приклад США: *“І коли вже прийшов податківець, тоді може буде непереливки. Бо вони знають, що щось вже нарили, бо просто так не приходять”*.

Водночас деякі підприємці зауважували, що у ряді випадків взяти до місця знаходження контролюючого органу копії документів для перевірки неможливо (наприклад, чеки з касових апаратів для податкової інспекції). У цьому випадку стане у пригоді пропозиція експерта **Оксани Продан**, яка вважає, що повинен бути спрощений доступ не до будь-яких документів, а лише до тих, які мають пряме відношення до встановленої мети перевірки. Виявляється, що це законом вже формалізовано, проте реально не виконується. Окрім того, **Оксана Продан** зауважила, що оригінали документів небезпечно вивозити за межі підприємства (свого часу в цьому вона переконалась на власному досвіді), тому у цьому випадку контролюючі органи, якщо їм потрібна перевірка саме оригіналів документів, таки повинні приїжджати на підприємство.

Усі троє експертів з Черкас не бачать ризику корупції у тому, що більшість інспекційних органів проводить перевірки “на місцях” і тому не підтримують висловлені пропозиції.

3.4 Діяльність контрольно-наглядових органів спрямована на обов’язкове виявлення порушень і покарання, а не на усунення чи попередження порушень

Спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на обов’язкове виявлення порушень і покарання зазначили як дуже великий ризик 76% опитаних підприємців, 15% вбачають у цьому незначний ризик і лише менше 2% ризику у цьому не бачать (решта 7% певної відповіді не дали). В “упереджено-каральному” спрямуванні інспекцій побачили ризик корупції й практично усі опитані експерти.

Усі заходи, запропоновані для зменшення ризику “каральної” спрямованості перевірок знайшли велику підтримку в опитуванні підприємців (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Ризик корупції при перевірках: чи підтримуються пропозиції, які могли б зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиції | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|--|-----------|--------------|---------------|
| Змінити характер діяльності окремих контролюючих органів, створивши державні агентства, головним обов’язком яких стане безкоштовне консультування осіб та сприяння дотриманню правил | 84.2 | 5.1 | 10.7 |
| Покласти на інспекційні органи обов’язок регулярного консультування підприємців щодо правил їхньої діяльності | 83.2 | 6.3 | 10.4 |
| Запровадити таку процедуру застосування штрафів, якій має передувати обов’язкове усунення виявлених порушень (штраф – якщо порушення не усунуто) | 82.8 | 3.5 | 13.6 |

Проте на обговоренні у фокус-групах ставлення до цих пропозицій було різним: підприємці безумовно підтримали зміни у стягненні штрафів і висловили сумнів щодо ефективності створення особливих державних консультативних агенцій.

Проти *створення спеціальних консультативних агентств* висловилися й деякі експерти. *Ксенія Ляпіна* вважає, що такі агенції перетворяться у спосіб прихованої корупції. Такої ж думки дотримується й експерт

Оксана Продан. Вона вважає, що такі агенції, якщо будуть створені при наглядово-контролюючих органах, стануть додатковими осередками корупції, виконуючи функції посередника між підприємцями та контролерами. Окрім того, у таких агенціях за державну зарплату зазвичай працюють люди не надто високої кваліфікації. Так само і експерт **Юрій Ширко** думає, що консультативні агенції при державних органах можуть використовуватися з корупційною метою, *“наприклад, офіційно це буде коштувати стільки, але я тобі можу розказати, як воно може коштувати менше”*. Не підтримали пропозицію щодо створення спеціальних державних консультативних агенцій й усі троє експертів з Черкас.

На фокус-групі у Дніпропетровську було поставлене питання – яким коштом будуть існувати такі консультуючі агенції? Якщо державним – то немає ніякої гарантії у високій якості консультування, бо ніякої відповідальності за свої консультації вони не нестимуть.

Водночас очевидно, що доцільність чи недоцільність створення таких консультативних агенцій залежить від форми діяльності підприємців. Так, експерт **Генадій Рожков** (заступник головного санітарного лікаря м. Києва) вбачає один із головних чинників корупції у сфері санітарного нагляду у тому, що проектні фірми, які займаються підготовкою приміщень для здійснення підприємницької діяльності, не обізнані із вимогами санітарних норм. Тому важливо щоб такі фірми проходили навчання, а потім – акредитацію та ліцензування. Санітарне відомство може узяти на себе навчання таких фірм-посередників. А оскільки цей вид послуг не передбачений бюджетом відомства, то вони мають бути платними.

Експерт В'ячеслав Кузнєцов вважає, що слід використовувати усю різноманітність методів консультування підприємців – надавати роз'яснення у фахових журналах, на офіційних веб-сайтах, шляхом проведення семінарів, круглих столів тощо.

Значно більш позитивно поставилися і підприємці, і експерти до пропозиції *зобов'язати інспекційні органи консультувати підприємців* стосовно правил здійснення підприємницької діяльності. Причому підкреслювалося, що таке консультування повинно входити у службові обов'язки чиновників, інакше вони й братимуть великі гроші “як за консультації”. Окрім того, підприємці вважають, що у разі зміни якихось правил контролюючі органи повинні проводити семінари безкоштовно або за невелику плату.

Бо іноді такі семінари проводяться, але, як казали у Харкові, *“1000 гривень за 3 години”*.

Висловлювалися й пропозиції, щоб у адміністративних та контролюючих органах був графік консультацій чи консультаційних занять для підприємців, можна й за плату, але невелику. Але усе це не повинно було вибором самих органів – треба їх зобов’язати у якійсь формі такі консультації проводити.

І тут знову підприємці скаржилися, на те, що по телефону неможливо отримати потрібну консультацію, відповідають: “Приходьте до нас розбиратися”. До того ж, при таких консультуваннях вимагають назвати фірму, підприємство, а це іноді небажано.

Щодо необхідності реформування системи стягнення штрафів висловлювалося чимало підприємців. З емоційності розмови та характеру висловлювань було зрозуміло, що у цьому питанні підприємцям “наболіло”. *“Зараз, в умовах кризи фіскальні органи дуже зацікавлені у штрафах, які накладають за будь-яку дрібну помилку”* (фокус-група у Дніпропетровську). *“Система контролю у нас абсолютно збочена. Спрямована на те, щоб накласти штраф”* (фокус-група у Львові). *“У нас в Україні беруть штраф тоді, коли ти вчасно сплатив податки, але не подав звіт. Такого нема ніде в світі”* (фокус-група у Львові); *“Податкова ніколи не попереджує. Штрафус одразу”* (фокус-група з Дніпропетровська).

“До мене прийшли із Захисту прав споживачів, нічого не знайшли, бо я ретельний товариш, і сказали відкритим текстом: “Ну щось ми все рівно натпиемо, ми не можемо Вас не оштрафувати”. *І витисали мені штраф на 85 гривень, що табличка не там висить, бо їм треба виконувати план по штрафах”* (фокус-група з Одеси). Підприємці говорили, що така ситуація виникає тому, що у місцевих бюджетах плануються кошти від сплати штрафів, а цього не повинно бути.

Це підтвердили і експерти, які зізналися, що справді існують спецрахунки, на які ці штрафи зараховуються, і ці суми справді заздалегідь плануються. Експерт **Микола Поворозник** вважає, що ця ситуація зумовлена тим, що надходження до бюджету залежить від штрафів. А експерт **Юрій Ширко** каже, що “у ДАІ-шників уже на початок робочого дня є список порушень, які потім треба комусь прописати”.

Повністю, на 100% погодилися із пропозицією запровадити таку процедуру застосування штрафів, якій має передувати обов’язкове усунення виявлених

порушень (штраф – якщо порушення не усунуто) і експерти *Оксана Продан* та *Ксенія Ляпіна*.

Експерт *В'ячеслав Кузнецов* вважає, що варто поширити досвід податкової інспекції, коли платник податків може самостійно виявляти власні помилки або порушення та надсилати відповідні повідомлення про корегування податкової звітності. У цьому разі самостійно виявлені та виправлені помилки не тягнуть накладання штрафних санкцій.

А от експерт *Микола Поворозник* вважає, що “порушення і покарання повинні йти поруч”, і “якщо у законодавстві вказано, що за таке порушення штраф, то ми не повинні думати, сплачувати чи ні, а повинні виконувати законодавство”. Так само вважають і двоє експертів з Черкас – *Оксана Кириченко* та *Руслан Стемповський*, зазначаючи, що “штраф – це покарання за вже допущене порушення”.

3.5 Корупційні ризики у сфері стягнення штрафів

У питанні корупційних ризиків при стягненні штрафів підприємцям в опитуванні було запропоновано оцінити кілька ситуацій і усі вони були визнані більшістю підприємців як такі, де ризик корупції дуже великий. Існування значних “вилкок” у визначенні розміру штрафу за вчинення порушень оцінили як великий ризик 76% опитаних підприємців (15% – як незначний і лише 1% вважає, що ризику тут немає); ситуацію, коли одне і те ж діяння може бути визначене як адміністративний проступок і як злочин (залежно від розміру заподіяної шкоди) оцінили як великий ризик 75% опитаних підприємців (14.5% – як незначний і 2% – що ризику не має); у тому, що у різних законах за одні і ті ж порушення передбачені різні покарання вбачають великий ризик корупції 69% опитаних підприємців (ризик невеликий, на думку 18% підприємців і ризику немає – 2%).

Серед запропонованих заходів щодо зменшення корупції у сфері стягнення штрафів майже однастайну підтримку в опитуванні підприємців отримала пропозиція чітко законодавчо розмежувати адміністративні проступки і злочини (табл. 3.5). Велику підтримку отримала й пропозиція усунути існуючі в законодавстві “вилки” у визначенні штрафів. Пропозицію передбачити відповідальність за вчинення адміністративних проступків юридичними, а не посадовими особами, і об’єднати всі адміністративні проступки в

єдиному кодексі підтримала половина опитаних підприємців, проте очевидно, що далеко не усі зрозуміли, що тут мається на увазі, бо 38% відповіли “важко сказати”.

Таблиця 3.6

Ризик корупції у сфері стягнення штрафів: чи підтримуються пропозиції, які могли б зменшити цей ризик? (у %)

| Пропозиція | Підтримую | Не підтримую | Важко сказати |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Передбачити відповідальність за вчинення адміністративних проступків юридичними, а не посадовими особами, і об'єднати всі адміністративні проступки в єдиному кодексі | 50.6 | 11.4 | 38.0 |
| Усунути існуючі в законодавстві “вилки” у визначенні штрафів | 77.8 | 7.3 | 14.9 |
| Чітко законодавчо розмежувати адміністративні проступки і злочини (по суті, а не лише на підставі заподіяної шкоди) | 82.9 | 1.5 | 15.6 |

На фокус-групових обговореннях найбільша увага була прикута до питання існування “вилки” у визначенні штрафів. Підприємці бачать великий ризик у тому, що *у різних законах передбачені різні види покарань за одне й те ж порушення*. І на цьому усі заробляють хабарами – “судді, менти і прокурори” (фокус-група з Одеси). Стосовно існування “вилки” у визначенні штрафів, то підприємці вважають, що вилки повинні існувати, але дуже чіткі – “за це – 100 гривень, за це – 150”.

Окрім того, підприємці ще зазначали, що розповсюджена практика дублювання покарань за одне й те ж порушення: “Якщо прийде податкова і знайшла порушення, вам дадуть штраф і кілька адміністративних стягнень” (фокус-група зі Львова).

Окрім того, підприємці зазначали, що у Законі мають бути не лише чітко визначені форми та розміри покарань за різні порушення. А ще, на думку підприємців, слід враховувати, чи порушення одноразове чи систематичне: “як у Кримінальному кодексі – одне покарання за злочин, учинений уперше і інші – рецидивістам” (фокус-група зі Львова).

Негативом наявність значних “вилок” у штрафних вважає експерт **Микола Поворозник**. А от експерт **Юрій Ширко** вважає, що “вилки” у розмірі штрафів потрібні, оскільки існує різні масштаби порушень. Щодо можливостей корупції, то це, на його думку, “питання якості підбору інспекторського складу”. До того ж, Ширко наголосив, що “вилки” існують всюди, у різних країнах, і це не основна причина корупції. І **Олександра Кужель** обстоює збереження “вилок” у штрафних санкціях, бо іноді інспектор бачить, що у порушенні немає зловживань, а є помилка, і тоді він може призначити мінімально можливий штраф. Вважає, що такі “вилки” повинні існувати і **В’ячеслав Кузнецов**, обґрунтовуючи свою позицію тим, що “*при першому порушенні застосування мінімального фінансового стягнення відіграє більше профілактичну роль і не може бути однаковим як для платника, що вперше порушив термін подання декларації, так і для платника, що є злісним порушником*”.

Експерт **Геннадій Рожков** певен, що проблем із “вилками” штрафів не буде, якщо вони будуть чітко визначені – так, як немає цієї проблеми у санітарній інспекції, оскільки усі штрафні тарифи затверджені Кабінетом міністрів. Експерт **Павло Афанасьєв** вважає, що цієї проблеми немає і у пожежній інспекції, де існує чіткий перелік штрафів. Які, до того ж, не такі й великі, щоб провокувати корупцію (максимум – 1000 гривень за дуже серйозні порушення). Не бачить проблем у існуванні “вилок” у штрафних і експерт **В’ячеслав Кузнецов**, оскільки насправді ці “вилки” невеликі, бо розмір фінансових санкцій залежить від неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який на сьогодні складає 17 гривень. Отже, говорити про значну розбіжність між мінімальною та максимальною сумою штрафної санкції не доводиться.

Думки розділились щодо корупційних ризиків у існуванні штрафних “вилок” у експертів з Черкас: Павло Карась не бачить тут можливостей для виникнення корупції, а експерти Оксана Кириченко та Руслан Стемповський таку можливість припускають, зазначаючи, проте, що “*розписати усі випадки життя у нормативному документі не реально*”.

Експерт **Оксана Продан** вважає, що існуюча ситуація потребує безумовного виправлення. Вона каже, що розробила для Верховної Ради проект про збільшення штрафів у Кримінальному кодексі. “*Грошові штрафи малі, і якщо вибирати, чи заплатити винний 50 доларів чи 2 роки тюрми, його саджають. Причина – надто малі штрафи за серйозні порушення. Хай*

штрафи будуть більшими, щоб людина заплатила, але саджати її у більшості випадків немає потреби”.

На необхідності збільшення штрафів за деякі порушення наголошує й експерт *Олександра Кужель*. *“У нас немає великих штрафів, вважає вона. – За порушення правил каботажу у Росії забирають машину, у Польщі – штраф 15 тисяч євро. А в Україні – 370 гривень”.* Вітчизняні підприємці, до речі, вимагають збільшення штрафів за порушення каботажу, щоб іноземні компанії не користувалися цим у нас. Ще однією сферою, де штрафи мають бути великими, на думку Кужель, правила дорожнього руху, бо тут йдеться про життя людей. *“Штрафи мають бути стримуючим чинником”* – вважає Кужель.

Значний простір для корупції, на думку підприємців, відкриває й *можливість класифікувати якесь порушення як адміністративний проступок чи як злочин* (не по суті, а не лише на підставі заподіяної шкоди). На фокус-групових обговореннях підприємці одностайно погодилися, що у разі, коли одне й те ж порушення може бути кваліфіковане як адміністративне чи як кримінальне, у залежності від нанесеної шкоди, то тут великий простір для виникнення корупції. І таке реально буває, коли перевіряючий пропонує: *“давайте я краще запишу це вам адміністративне порушення, а не кримінальне і, звісно, чекає за це “вдячності”* (фокус-група з Одеси). Підприємці наполягали, що не повинно такого бути, щоб за одне й те ж порушення було зовсім різне покарання, має бути дуже чітко розписано, де – кримінальне, а де – адміністративне.

У Харкові теж висловили згоду з тим, що слід чітко розмежувати, що є злочином, а що – адміністративним проступком. І за один і той же проступок чи злочин повинна бути одна норма покарання – або у кримінальному або в адміністративному кодексі. Бо інакше за одне й те ж, навіть за однакову “нанесену шкоду” можна або сісти за ґрати, або заплатити штраф. І тут справді пожива для корупції.

Ще на фокус-групі у Харкові було зазначено, що корупційні можливості надають “дірки” у законодавстві. *“Наше господарське законодавство не стикується з цивільним законодавством. Це проблема номер один. Адміністративне судочинство веде до одного, цивільне – до іншого. У нас суди самі не знають, як конкретно приймати рішення. Тому тут велика можливість для “вибору”, і відповідальності за рішення не буде ніякої”.*

А от у Дніпропетровську вважають, що немає потреби у пропозиції “чітко розмежувати адміністративні проступки і злочини”, бо вони й так “розмежовані” саме тим, що регулюються різними кодексами. А от різниця у “заподіяній шкоді” насправді ніколи не враховується, бо усі органи беруть штрафи по максимуму, бо їм треба наповнювати бюджет.

Усі три експерти з Черкас вважають, що адміністративні проступки і злочини вже й так законодавчо розведені.

Стосовно пропозиції *покладення відповідальності за вчинення адміністративних проступків на юридичних, а не посадових осіб* на фокус-групах були висловлені різні позиції.

У Харкові підприємці висловили думку, що слід просто визначитися, хто саме має платити за порушення: юридична чи посадова особа? І за порушення юридичної особи саме підприємство має нести відповідальність, а не його бухгалтер.

А от Одеські підприємці вважають цю пропозицію спірною: *“От я працюю в магазині, а якийсь касир не видав чек, то чому має потерпати уся організація?”* Від того, що буде відповідати “юридична особа” корупція, на думку одеситів, не зменшиться, а збільшиться, бо для “юридичної особи” стягнення більш серйозне, ніж для посадової.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФОНД “ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ”

Неприбуткова, недержавна, аналітична організація, заснована у 1992 році з метою підтримки переходу до повноцінної демократії та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Фонд “ДІ” відомий як аналітична і просвітня організація, достовірне джерело інформації. Він заслужив таку репутацію, збираючи і безкоштовно поширюючи вчасну, точну і зрозумілу інформацію серед громадян, журналістів, парламентарів і політиків. Зокрема, “ДІ” спеціалізується на аналізі громадської думки, аналізі соціальних і політичних тенденцій, проведенні семінарів та навчань для журналістів і політиків, міжнародних обмінах.

Фонд “ДІ” здійснює значний внесок у процес демократизації і лібералізації України:

- забезпечуючи потребу суспільства в необхідній інформації шляхом проведення незалежних професійних опитувань і аналізу громадської думки в Україні
- поширюючи об’єктивну інформацію та аналітичні матеріали про політичні процеси, стимулюючи вільну пресу і наукову політологію
- підвищуючи професіоналізм і поінформованість політичних лідерів, журналістів і політологів в Україні
- сприяючи процесові інтеграції в Європу через надання Заходу більшої інформації про Україну

Результати діяльності оприлюднюються на веб-сайті: www.dif.org.ua

Контактна інформація:

Адреса для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001

Адреса: 01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 43-В, офіс 18

тел./факс: (38 044) 581-3317

тел.: (38 044) 234-8046

e-mail: dif@dif.org.ua

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Авторський колектив Центру політико – правових реформ:
Ігор Коліушко, Віктор Тимощук Олександр Банчук, Юрій Іщенко,
Петро Залізняк, Олексій Курінний, Алла Пухтецька,
Валентина Стоян, Артем Шаіпов

Автор звіту за результатами соціологічного опитування підготовленого
Фондом «Демократичні ініціативи»: Ірина Бекешкіна