

Дяченко Я.Я.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу теорії макроекономічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ ЗАСОБИ МОНІТОРИНГУ ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Обґрунтовано напрями розвитку фінансового механізму щодо організаційно-методичних засобів детінізації економіки та її компонента — корупції на основі розвитку економічної свободи, формування державної антикорупційної політики та стратегії протидії корупції, організації громадського моніторингу.

The author motivates directions of developing a financial mechanism in relation to organizational and methodical means to deshadow the economy and its component — corruption based on the development of economic freedom, formation of state anticorruption policy, strategy to counteract corruption and organization of public monitoring.

За даними аналітичних оцінок представників Ради Європи, в нашій країні існують чотири основні сфери тіншової “кримінальної активності”, які стали джерелом отримання нелегальних прибутків: контрабанда, нелегальне маніпулювання процесом приватизації, ухилення від сплати податків, корупція. За роки незалежності масштаби тіншового сектору в Україні досягли критичного обсягу — 65 %, що стало загрожувати національній безпеці. Створена на саміті G7 (1998) міжурядова структура FATF з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей прийняла рішення, згідно з яким Україна характеризується як країна, що не співпрацює з цією організацією та була включена до “чорного списку” держав, які не протистоять відмиванню “брудних” грошей. Активна позиція Кабінету Міністрів України при розробці Стратегії протидії відмиванню злочинних коштів, у прийнятті Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” (2002), Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України та інших нормативно-правових актів, у реалізації заходів щорічних програм уряду, що були схвально оцінені в Раді Європи, дала позитивні результати щодо зменшення рівня тіншової діяльності. Україна була виключена з “чорного списку” країн, що не борються з відмиванням “брудних” грошей. Зазначеними діями і результативністю внутрішньої економічної політики та на міжнародній арені Україною було підтверджено створення і налагодження цілісної системи боротьби з фінансовою злочинною діяльністю.

На жаль, наявний за останні роки рівень тіншової економіки (близько 50 %) є підставою для пошуку напрямів подальшої активної боротьби з проявами тіншової

© Дяченко Я.Я., 2009

діяльності шляхом удосконалення законодавства щодо забезпечення імплементації Сорока рекомендацій, Восьми спеціальних рекомендацій FATF та положень Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму¹.

На сучасному етапі ключовими проблемами детінізації економіки є:

— забезпечення легалізації прихованих підприємствами реальних обсягів доходів, включення їх до бази оподаткування, ліквідація “фіктивних” підприємств та “конвертаційних” центрів;

— визначення зайнятої у “тіньовому” секторі частини населення для встановлення реального розміру його доходів, розширення бази оподаткування та зростання надходжень до бюджету;

— використання “тіньових” фінансових ресурсів на розвиток вітчизняної економіки шляхом залучення позабанківської грошової маси до легального обороту;

— припинення практики завищення обсягів експорту шляхом “псевдоекспортних” операцій та скасування незаконного відшкодування з бюджету податку на додану вартість;

— призупинення операцій із заниження обсягів імпорту товарів та залучення реальних обсягів для сплати митних зборів;

— заборона незаконного відчуження державного майна чи національного багатства (землі, надр);

— подолання контрабандної діяльності;

— демократична легалізація тіньових доходів, “амністія капіталу” (доходів та об’єктів власності);

— зменшення та подолання корупції.

Логіка дослідження, понятійний та науковий апарат, фінансово-економічний механізм детінізації економіки достатньо висвітлені в наукових працях вітчизняних та зарубіжних авторів, але наукове обґрунтування та заходи протидії корупційній діяльності, на нашу думку, потребують подальшого доопрацювання.

Правовим визначенням корупції (від. лат. *corruptio* — підкуп, розбещення) є “діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг”². Секретаріат ООН у це поняття включає таку діяльність: крадіжки, привласнення державної власності, зловживання посадовим становищем, хабарництво, конфлікт інтересів між суспільним обов’язком і приватною користю. Отже, корупція є не окремим економіко-правовим явищем, а різновидом тіньової економічної діяльності державних посадових осіб.

Оцінка рівня корупції у державних органах здійснюється міжнародними рейтинговими організаціями при розрахунках індексу економічної свободи (ІЕС) та

¹ Смітюх Г. Демократична легалізація тіньових доходів — вимога часу // Урядовий кур’єр. — 2007. — № 12.

² Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — С. 226—268.

індексу сприйняття корупції (ІСК). Ці два поняття взаємозалежні — недостатня економічна свобода є джерелом тіньової діяльності та корупції, а незавершеність формування ринкової моделі господарювання (“незавершена лібералізація” суспільства) в частині розбудови ринкових інститутів, створення вільного конкурентного середовища, вільного ціноутворення, забезпечення державного захисту обумовлює процес зростання тіньової економіки з офіційними структурами.

ІЕС розраховується окремо для кожної країни за п'ятьма блоками (напрямами): розмір державного сектору в економіці; правове поле і недоторканість прав власності; грошова політика; свобода зовнішньої торгівлі; регулювання бізнесу та ринку кредитів і праці. Саме ці сфери характеризують свободу вибору громадянами та підприємствами способів і методів своєї економічної діяльності. За максимального значення індексу (10) забезпечується найбільша відповідність фактора чи групи факторів ступеню економічної свободи, за мінімального значення (0) — найменша. ІСК відображає сприйняття рівня корупції певної держави бізнесменами і аналітиками з різних країн світу та формує рейтинговий список відповідно до міри поширеності корупції серед державних посадових осіб і політиків. Мета визначення індексів та їх публікації в наукових джерелах і ЗМІ полягає в привертанні уваги громадськості до проблем корупції та посиленні тиску на національні уряди для вжиття заходів для протидії та відновлення репутації своїх країн. Розрахунок ІСК виконується з урахуванням частоти проявів фактів корупції, загальної вартості сплачених хабарів (чи загального збитку від неї), плати за контракти (ліцензії, різні послуги), розтрат та нецільового використання бюджетних коштів³.

Вивчення корупції як складного соціального явища, формування антикорупційної політики, методики та порядку організації проведення громадського моніторингу стану поширення корупційних дій — усе це має на меті діагностику причин та розробку і впровадження методів їх усунення⁴.

У демократичній державі головною жертвою корупції, яка несе основний тягар сукупного збитку від цього явища, є громадяни. Розробка методичного і організаційного забезпечення детінізації економіки та протидії корупції, впровадження першочергових заходів активізують зростання доходів держави і громадян, сприятимуть зростанню економіки.

Корупція, її масштаби, специфіка й динаміка є наслідком загальних політичних, соціальних і економічних проблем країни. Корупція і породжувані нею проблеми мають зворотні, двосторонні зв'язки, а тому її зменшення можливе лише після переходу на ринкову модель господарювання, що пов'язано з руйнуванням суспільних, державних, економічних, соціальних і психологічних звичаїв і традицій⁵.

³ Зрібняк А.Л. Огляд економічних інтересів. — К.: Мінекономіки України, 2005. — Вип. 4. — С. 29.

⁴ Указ Президента України “Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції” від 18.11.2005 № 1615/2005.

⁵ Мазур І. Корупція як інститут тіньової економіки // Економіка України. — 2005. — № 8. — С. 71—76.

Основними причинами корупції слід визнати:

- труднощі в подоланні наслідків тоталітарного періоду (закритість економіки і непідконтрольність влади, злиття влади і економіки, централізована система управління, перебування при владі в центрі та в регіонах кадрів старого режиму);
- економічний занепад і політична нестабільність (бідність населення, низькі заробітні плати, великий податковий тягар, інфляція, жорстке втручання держави в економіку);
- нерозвинутість і недосконалість нормативно-правового забезпечення;
- неефективність інститутів влади;
- слабкість громадянського суспільства, відрив суспільства від влади;
- неукоріненість демократичних політичних традицій (несформованість політичної культури, нерозвинутість партійної системи, недосконалість правового поля);
- слабкість і недосконалість судової системи;
- нерозвинутість правової свідомості населення;
- непрозора приватизація державної власності;
- слабка дисципліна при розподілі бюджетних коштів та виконанні бюджету;
- недосконалість банківської системи;
- протизаконний лобізм у законодавчих органах;
- зрощування правоохоронних органів і економічної злочинності.

Корупція негативно впливає на життя і всі сфери діяльності суспільства. Її наслідки можуть бути як економічними, так і соціальними, і політичними.

Економічні наслідки:

- розширення тіньової економіки (прямі збитки держави та негативні економічні наслідки);
- порушення конкурентного механізму ринку;
- уповільнення появи ефективних приватних власників;
- неефективне використання бюджетних коштів;
- підвищення цін на товари і послуги.

Соціальні наслідки:

- відволікання коштів від цілей суспільного розвитку;
- закріплення і різке зростання майнової нерівності та бідності більшої частини населення;
- дискредитація права як основного інструмента регулювання життя держави і суспільства;
- розчарування громадян у цінностях демократії та поступовий розпад демократичних інститутів;
- зростання соціального напруження, загроза політичній стабільності країни.

Політичні наслідки:

- зміщення цілей загальнонаціонального розвитку від формування національного капіталу та консолідації суспільства до забезпечення влади кланів;
- зменшення довіри до влади;
- підрив авторитету публічної влади;

— корумпованість правоохоронних органів та зміцнення організованої злочинності;

— падіння престижу країни на міжнародній арені, зростання загрози її економічної та політичної ізоляції;

— зростання ризику краху демократії та утвердження диктатури.

Світовий досвід вивчення і протидії корупції показує, що глобалізація економіки несе із собою і глобалізацію корупції. Зрощування тероризму з тіннювою економікою та корупцією стало реальною загрозою національній і міжнародній безпеці. Високий рівень корупції являє собою зручний засіб політичних спекуляцій і призводить до зростання реваншистських, антидержавних і тоталітарних сил. За нинішніх умов збільшення масштабів корупції необхідно проводити постійну антикорупційну політику, яка має стати самостійною функцією держави.

Антикорупційна політика — це розробка і впровадження державою і суспільством системних і послідовних заходів згідно з положеннями Конституції України для усунення причин і умов, які породжують та підтримують корупцію в різних сферах життєдіяльності.

Основні напрями антикорупційної політики зводяться до такого:

— удосконалення нормативно-правового забезпечення;

— упорядкування системи, структури і функцій органів виконавчої влади;

— зміна принципів державної служби та контролю за доходами держслужбовців;

— створення умов та ефективних засобів контролю за видатками і використанням бюджетних коштів;

— реформування судової влади;

— удосконалення правоохоронної системи та діяльності спецслужб;

— координація антикорупційної політики з політикою забезпечення національної безпеки з метою вдосконалення методології її реалізації і контролю за ефективністю;

— моніторинг корупції із забезпеченням зворотного зв'язку та діагностичних можливостей⁶.

Типологія стратегій включає національні, регіональні, універсальні, відомчі цілі та пріоритети. Активна протидія держави корупційним діям базується на формуванні стратегій, заходи боротьби яких можна об'єднати в декілька груп за їх функціональним призначенням.

Стратегія системного усунення причин корупції включає заходи, побудовані на принципах комплексності й системності, та забезпечує локалізацію на різних рівнях — національному, регіональному, відомчому. Типи стратегії за рівнями локалізації передбачають антикорупційні програми заходів, які умовно можна поділити на дві групи:

⁶ Сатаров Г.А. Антикоррупционная политика. — М.: РА СПАС, 2004. — 368 с.

- 1) боротьба з існуючою корупцією, конкретними корупціонерами;
- 2) боротьба з інституційними передумовами, потенційною корупцією, безособовим корупціонером, на якого за певних умов може перетворитися державний службовець.

При вивченні цього явища слід орієнтуватись на забезпечення реалізації напряму антикорупційної політики — проведення громадського моніторингу та досягнення двох стратегічних цілей: забезпечення зворотного зв'язку і діагностики.

Вивчення корупції має вирішувати такі завдання моніторингу:

- вивчення загальноприйнятих корупційних практик (як у хабарників, так і хабародавців);
- викриття механізму і засобів корупційних операцій (від разових до побудови корупційних схем);
- визначення рівня корупції;
- визначення структури корупції (за рівнями, інститутами влади, видами і сферами діяльності);
- аналіз факторів, які сприяють корупції;
- виявлення ресурсів для антикорупційних заходів;
- виявлення ризиків корупції та осередків можливого опору антикорупційній політиці.

Визначені діагностичні завдання моніторингу доцільно вирішувати з допомогою таких методів:

- аналіз функціонування органів влади;
- вивчення та аналіз статистичних і фактичних даних (економічних, кримінальних тощо);
- вивчення конкретних кримінальних справ;
- аналіз законів України, указів Президента України, постанов КМУ;
- аналіз даних засобів масової інформації;
- використання соціологічних технологій (запроваджене спостереження, інтерв'ю, фокус-групи тощо).

Громадський моніторинг стану поширення корупційних дій у політичній, економічній та соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях повинні здійснювати відповідні суспільні організації. До їх функцій має належати відслідковування з допомогою ЗМІ та проведення соціологічних опитувань з приводу фактів відповідних дій, а також доведення їх у разі потреби до відомих правоохоронних органів.

Оприлюдненню мають підлягати такі дані моніторингу.

Загальна кількість встановлених громадською організацією фактів, які містять ознаки корупційних дій, з них:

- передано на розгляд до правоохоронних органів;
- порушено кримінальних справ за такими фактами та відмовлено у порушенні за відсутності складу злочину;

— винесено судових рішень (як щодо підтвердження фактів корупційних діянь, так і щодо відсутності складу злочину).

Розкриття детальної інформації щодо справ, по яких винесено рішення з при-тягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних дій.

Інформація про місцезнаходження та контактні телефони громадських організації, які здійснюють моніторинг, мають постійно доводитися до всіх кіл суспільства всіма засобами масової інформації.

Основні напрями реалізації громадського моніторингу можна подати у такому вигляді:

— Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотної шкоди правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи суспільним інтересам, або інтересам юридичних осіб.

— Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотної шкоди правам та інтересам окремих громадян, або державним чи суспільним інтересам, або інтересам юридичних осіб.

— Службове підроблення, тобто внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видача завідомо неправдивих документів.

— Службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотної шкоди правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи суспільним інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб.

— Одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара⁷ за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

— Службовими особами, які займають відповідальне становище, є особи, посади яких, згідно зі ст. 25 Закону України “Про державну службу”, віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій, а також судді, прокурори і слідчі, керівники, заступники керівників органів державної влади та управлінь, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

— Службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, є особи, зазначені в частині першій ст. 9 Закону України “Про державну службу”, та особи, посади яких, згідно зі ст. 25 цього Закону, віднесені до першої та другої категорій.

⁷ Хабарем у великому розмірі вважається такий, що у 200 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великому — такий, що у 500 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

— Вимагання хабара, тобто погроза службовою особою вчинити або не вчинити з використанням влади чи службового становища дії, які можуть завдати шкоди правам чи законним інтересам хабародавця, або умисне створення службовцем умов, за яких особа вимушена дати хабара, щоб запобігти шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів.

— Давання хабара.

— Провокація хабара, тобто свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав чи взяв хабара.

Оскільки антикорупційні закони недостатньо знижують рівень корупції, вирішальну роль логічно надати громадянському суспільству, яке має більше можливостей і зацікавленості в боротьбі з цим негативним явищем. Громадськість слід визначати як представників окремих груп населення, що не входять до структури офіційної влади, найбільш активних і здатних впливати на масове усвідомлення й прийняття рішень владними структурами. Створення в Україні громадських антикорупційних комітетів та коаліцій матиме на меті:

— впровадження принципів доброчесності, підзвітності та прозорості в діяльність державної та підприємницької сфер;

— сприяння створенню міцного партнерства між державою та громадськістю у боротьбі з корупцією;

— стимулювання економічного розвитку та поліпшення інвестиційного і соціального клімату, ефективного державного управління;

— впровадження планів дій для подолання скептицизму суспільства щодо ефективності заходів із боротьби з корупцією;

— сприяння створенню мережі партнерських організацій для обміну досвідом боротьби з корупцією, взаємної підтримки;

— забезпечення консультативної допомоги та поінформованості про кращий світовий досвід у боротьбі з корупцією та запобіганні їй;

— розробку регіональних планів антикорупційних дій;

— побудову широкої антикорупційної коаліції у складі лідерів бізнесу, журналістів, релігійних діячів, представників науки, різних неурядових активістів, численних асоціацій та спілок, фондів, що відстоюють інтереси як окремих груп населення, так і суспільства в цілому.

Обов'язковими умовами організації громадського моніторингу стану з поширення корупційних дій мають стати дотримання принципу верховенства права, забезпечення реальної свободи преси, громадської поінформованості про виявлені факти корупції, прозорості системи державних закупівель, відстеження майнового стану високопосадовців тощо. Громадська поінформованість має забезпечити розуміння громадськістю шкоди від корупції, існуючого рівня корупції та сфер, де вона превалує — для відстеження поступу в боротьбі з нею. Слід домагатися зворотного зв'язку, тобто позитивної реакції органів державної влади і місцевого

самоврядування на коригуючий вплив громадськості на владу через ЗМІ або безпосередньо.

Для організації проведення громадського моніторингу велике значення має застосування таких методів виявлення корупції, як організація спеціальних соціологічних опитувань, проведення незалежних експертних оцінок. Важливим підходом до оцінки рівня корупції є опитування безпосередніх учасників корупційних дій, включаючи членів домогосподарств, керівників підприємств і державних чиновників, на предмет витрат і доходів від хабарів для отримання певних послуг.

Багато тих, кому відомо про корупційні вчинки, неохоче виступають свідками, тому що побоюються відповідних дій у свій бік (звільнення з роботи і навіть насильство). Відтак, мають активно вживатися заходи із захисту тих, хто повідомляє уповноважені державні органи про факти корупційних дій.

Налагодження системи боротьби з корупцією передбачає такі процедурні та інституційні заходи:

- постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків і покарань за корупційні вчинки;

- розробка системи моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних і суспільних організаціях та ретельного контролю за діяльністю осіб, які там знаходяться;

- визначення прав і обов'язків посадових осіб із зазначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію. Ця система положень повинна також містити правила поведінки з виправлення допущених порушень;

- заборона працювати в державних установах, позбавлення всіх соціальних пільг, які дає державна служба, як основна міра покарання за корупційні дії. Шкала покарань включає також штрафи, тимчасове відсторонення від виконання службових обов'язків тощо;

- виявлення й реєстрація в організаціях управління державою (міністерствах, відомствах) службами внутрішньої безпеки помилок службовців, навмисних чи випадкових порушень чинних правил та наслідків таких порушень. Державні організації заохочують позитивні дії посадових осіб. Система заохочень націлена на мотивацію службовця до праці, матеріальної та моральної вигоди працювати чесно і ефективно;

- надання кожному службовцю права на ознайомлення з матеріалами громадського моніторингу антикорупційних дій в організації;

- організація системи добору і розстановки кадрів на посади, які з точки зору корупції є потенційно небезпечними;

- обов'язкове оприлюднення матеріалів громадського моніторингу антикорупційних дій, якщо вони не суперечать положенням системи національної безпеки;

- формування системи навчання службовців того, які заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції можна вжити та як уникнути політичних і економічних збитків від корупції;

— створення системи державної безпеки з боротьби з корупцією: спеціалізованих підрозділів міліції з належними повноваженнями, знаннями та досвідом виявлення корупції та боротьби з нею;

— закріплення за державними службовцями зобов'язань реєструвати відомі їм випадки корупції в пунктах моніторингу з наступною передачею цієї інформації за відповідними каналами в міністерства внутрішніх справ та юстиції.

При цьому слід зауважити, що значну роль у боротьбі з корупцією мають відігравати засоби масової інформації, які обнародують корупційні випадки та можуть проводити незалежні розслідування. У разі наклепницьких повідомлень ЗМІ також повинні давати їм реальну оцінку з метою запобігання втраті громадської довіри, репутації та довіри до відповідних засобів інформації, відвернення безвідповідальної підготовки матеріалів про розкриття корупційних вчинків.

Важливими чинниками детінізації економіки та протидії корупції є вдосконалення методології та організації бухгалтерського обліку. До цього часу, незважаючи на взяті Україною згідно з рекомендаціями Європейської Комісії міжнародні зобов'язання, дані бухгалтерського обліку не стали єдиною інформаційною базою для інших видів звітності (податкової та статистичної), як це зазначено Законом України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”.

Для вдосконалення впливу громадськості на діяльність підприємств, у статутному капіталі яких є істотна частка державної власності, необхідно законодавчо закріпити норму щодо оприлюднення фінансової звітності таких підприємств шляхом внесення відповідних змін до Закону “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”.