

**ПРИНЦИПИ ТА ФОРМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРЬБИ
З КОРУПЦІЄЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Запропоновано визначення та класифікацію принципів та форм інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби.

**БОВКУН Е. А. ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ
СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

Предложено определение и классификацию принципов и форм информационного обеспечения борьбы с коррупцией в деятельности органов государственной налоговой службы.

**BOVKUN Y. PRINCIPLES AND FORMS OF INFORMATIVE GUARANTEES
OF FIGHTING AGAINST CORRUPTION IN STATE TAX SERVICE AGENCIES
OF UKRAINE**

Definition and classification of principles and forms of informative guarantees of fighting against corruption in activity of state tax service agencies of Ukraine are offered.

В Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання, і вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

Тому створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави [1].

Необхідно відмітити, що боротьбі з корупцією в діяльності органів публічної адміністрації приділено увагу в дослідженнях визнаних фахівців у різних галузях права: Л. В. Багрій-Шахматова, В. С. Зеленецького, О. Г. Кальмана, М. І. Камлика, Я. Ю. Кондратьєва, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, В. І. Шакуна, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, Д. Г. Заброди, В. К. Колпакова, Р. М. Тучака, К. В. Антонова, О. Ф. Гіди, В. А. Клименка, В. П. Корж тощо. Необхідно відзначити, що предметом нашого дослідження є суспільні відносини інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів податкової служби, які також розглядалися в працях А. І. Брезвіна, В. Я. Мацюка, В. М. Росоловського, Д. Я. Семир'янова, І. С. Стаценко-Сургучова, Т. В. Субіна, Ф. О. Ярошенка тощо.

Можна констатувати, що праці зазначених авторів присвячені загальнотеоретичному аналізу різних аспектів корупції, а також особливостям її проявів в різних сферах, у той же час питання щодо форм та принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією

в діяльності органів державної податкової служби майже не дослідженні.

У науковій літературі існує також і значна кількість робіт, у яких розкривається поняття та зміст принципів правоохоронної діяльності, в тому числі й у галузі боротьби з корупцією. Зокрема це праці В. Л. Грохольського, В. К. Колпакова, В. П. Корж, О. В. Кузьменко, Ю. Д. Кунева, В. М. Плішкіна, О. П. Рябченко, В. К. Шкарупи тощо, де знайшли відображення сучасні принципи діяльності державних органів щодо боротьби зі злочинами та правопорушеннями.

Для визначення й трактування основних принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби слід спочатку розглянути загальну систему принципів інформатизації державної податкової служби, серед яких виділяють: принцип узгодженості пріоритетів; координацію розроблення і реалізації державних, міжгалузевих, відомчих програм інформатизації щодо цілей, етапів, ресурсів та об'єктів робіт; випереджаючий розвиток нормативно-правової бази регулювання відносин учасників створення, розповсюдження, використання інформаційних технологій продуктів та послуг, а також єдиної національної системи зв'язку; підтримку вітчизняного виробника; принцип відповідальності суб'єктів інформаційного обміну; системність формування та виконання програми.

Виконання зазначених принципів забезпечується за рахунок реформування організації та адміністрування податкової системи України,

покращення інформаційно-технічного забезпечення, встановлення інформаційної підтримки із іншими державними органами, забезпечення реалізації права громадян доступу до інформації, автоматизація управлінських процесів.

Спираючись на позиції науковців, визначимо, що під принципами інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства й визначають сутність інформаційного забезпечення щодо протидії корупційних проявів в діяльності органів державної податкової служби.

Класифікація принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби дозволяє більш глибоко з'ясувати сутність базових засад організації цього напряму правоохоронної діяльності та визначити можливість її обґрунтованого корегування з урахуванням положень теорії права та управління.

До основних принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби слід віднести наступні: законність; науковість; економічна доцільність; безперервність; плановість; гласність; системність; комплексність; спільність інтересів; маневреність; паритетність (рівність); спеціалізованість тощо.

Усі зазначені принципи поділяються на загальні і спеціальні. *Загальні принципи* мають кардинальний, найбільш загальний, збірний характер [2, с. 26]. Дані принципи відбивають основні закономірності інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби, а також забезпечують гармонію та рівновагу цьому процесові. Загальними принципами є: а) законність; б) науковість; в) плановість; г) гласність; д) безперервність; е) системність; є) комплексність, ж) наступальність.

Питання щодо форм інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби є досить значущим для розкриття її сутності. На початку слід сказати, що певним стереотипом визначення форм управлінської діяльності є розуміння її в сенсі практичного прояву цієї діяльності у конкретних діях конкретних органів та інших суб'єктів управління. У сучасних

підручниках з адміністративного права під терміном «форма» розуміють вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. При цьому форма управління – це шлях здійснення цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Таким чином, форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [3, с. 121].

О. Є. Луньов зазначає, що форма – це та чи інша управлінська дія, яка має зовнішній прояв [4, с. 26]. Слід зауважити, що деякі науковці під формою діяльності у широкому аспекті розуміють зовнішній практичний прояв функцій державних або громадських організацій у конкретних діях [5, с. 196–209; 6, с. 135–146].

О. П. Рябченко говорить, що форма виражає спосіб існування, розвиток. Вона впливає на зміст управління позитивно або негативно: стимулює або гальмує реалізацію змісту, його розвиток. У свою чергу зміст визначає форму. Зміст управління являє собою сукупність взаємопов'язаних внутрішніх, суттєвих для якісної характеристики управління, властивостей та ознак [7, с. 19–20]. На думку В. Л. Грохольського, форма державного управління – це зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державних органів та їх структурних підрозділів, служб, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій державного управління [8, с. 26].

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел свідчить про відсутність єдиного визначення форм в цілому та форм інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби зокрема.

Форми інформаційного забезпечення боротьби із корупцією в діяльності органів податкової служби можна поділити на зовнішню та внутрішню.

Інформаційне забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби здійснюється на чотирьох рівнях:

- 1) між територіальними підрозділами податкової служби;
- 2) між правоохоронними органами з метою вироблення спільних заходів та постійного інформаційного обміну щодо виявлення та припинення проявів корупції в цих органах;
- 3) обмін інформацією між громадськістю;
- 4) обмін інформацією між засобами масової інформації.

Однією з форм інформаційного забезпечення щодо боротьби із корупцією в органах

податкової служби можна назвати постійний обмін інформацією про корупційні діяння під час здійснення заходів щодо виявлення та припинення проявів корупції в правоохоронних органах.

Основними формами обміну інформацією є: проведення спільних засідань та оперативних нарад уповноважених підрозділів; створення спільних робочих груп у складі представників уповноважених підрозділів для вивчення окремих проблем боротьби з корупцією та розроблення пропозицій щодо їх вирішення; взаємного інформування уповноваженими підрозділами один одного про виявлення ними в процесі здійснення своїх функцій таких причин і умов, що сприяють корупційним правопорушенням; інформування уповноваженими підрозділами один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення посадовими особами корупційного діяння та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, узгодженість дій під час їх документування; відрядження до іншого правоохоронного органу працівника уповноваженого підрозділу з метою проведення оперативно-розшукових та профілактичних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, проведення наукових досліджень [9].

Крім того, правоохоронні органи, у тому числі органи податкової служби, виявляють корупційні діяння під час: проведення службових розслідувань і службових перевірок; здійснення перевірок за матеріалами органів дізнання, правоохоронних органів; виконання письмових доручень і постанов органів досудового слідства; виконання документів прокурорського реагування, ухвал суду, що перебувають у його провадженні; здійснення перевірок за запитами оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав; здійснення перевірок за запитами повноважних державних органів, установ, організацій.

Особливість інформаційної взаємодії між правоохоронними органами щодо боротьби з корупцією полягає в тому, що правоохоронний орган у разі отримання інформації, крім інформації, яка надійшла в процесі оперативно-розшукової діяльності, про корупційні діяння, що готуються або вчинені посадовою особою іншого правоохоронного органу: передає її тому уповноваженому підрозділу, до компетенції якого належить проведення відповідної перевірки та вжиття заходів щодо документування таких протиправних дій, або

надає допомогу в перевірці такої інформації; інформує вказаний підрозділ про прийняте рішення; з метою організації та проведення спільних оперативно-профілактичних заходів інформує уповноважений підрозділ правоохоронного органу щодо перевірки й документування корупційних діянь [9].

У процесі взаємодії правоохоронних органів здійснюється обмін інформацією з питань: проведення на основі аналізу оперативної обстановки спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії корупції в правоохоронних органах за напрямками службової діяльності; узагальнення результатів спільних заходів, а також розроблення нових форм взаємодії та обміну інформацією у сфері боротьби з корупцією в правоохоронних органах.

Інститути громадянського суспільства, до яких належать насамперед незалежні засоби масової інформації, відіграють важливу роль у виявленні й висвітленні випадків корупції, покарання за корупційні діяння, інформуючи громадськість про наслідки корупції. Висвітлення засобами масової інформації проявів корупції має загальнопревентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб.

Слід зазначити, що участь засобів масової інформації у виявленні фактів корупції потребує ефективного вирішення на законодавчому рівні двох проблем: отримання об'єктивної інформації та її поширення. Ці дві складові мають важливе значення не лише в антикорупційній діяльності, а й у ширшому політичному аспекті, оскільки володіння повною, об'єктивною інформацією та її поширення – це можливість впливу на владу і корекції її дій.

Тому створення ефективного механізму доступу громадян, і насамперед журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником протидії корупції.

До цього часу в Україні не створено ефективної системи впливу інших інститутів громадянського суспільства, зокрема неурядових організацій, на виявлення фактів корупції. В Україні близько 200 неурядових організацій декларують свою антикорупційну спрямованість. Однак їх діяльність не стала реальним чинником, що впливає на ситуацію у сфері боротьби з корупцією.

Основними проблемами у виявленні фактів корупції інститутами громадянського суспільства є: залежність багатьох засобів масової

інформації від їх власників, недостатні умови для створення та існування незалежного і прозорого медіаринку; збереження державних засобів масової інформації; недостатня прозорість у роботі органів державної влади, обмеження громадськості у доступі до інформації; відсутність реального впливу неурядових організацій на стан справ у сфері боротьби з корупцією в державі [1].

З метою посилення ролі інститутів громадянського суспільства щодо боротьби із корупцією в органах державної податкової служби необхідно: посилити вплив громадського контролю щодо запобігання та протидії корупції, зокрема шляхом законодавчого закріплення прав, повноважень інститутів громадянського суспільства; розробити і впровадити правовий механізм забезпечення захисту джерел журналістської інформації; підготувати пропозиції щодо розв'язання конфлікту інтересів держави й суспільства в аспекті поширення інформації засобами масової інформації; вирішити проблему неадекватності судових заходів щодо обмеження свободи вираження поглядів і подання інформації; вивчити потенціал громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства і закріпити в діючому законодавстві щодо боротьби з корупцією підвищення їх ролі у здійсненні заходів протидії корупції; розширити можливості отримання інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної податкової служби; здійснювати заходи, спрямовані на активізацію інформаційного обміну між громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації та органами державної податкової служби тощо.

Одним із корупційних ризиків є відсутність вибору в особи – споживача послуги способу звернення за адміністративною послугою до суб'єкта публічної адміністрації. На законодавчому рівні щодо більшості адміністративних послуг відсутні будь-які альтернативні способи звернення, окрім безпосереднього звернення споживача до суб'єкта публічної адміністрації. Оскільки в більшості випадків приватна особа не зацікавлена у зайвих витратах (якими є і витрати на корупцію), то, обираючи форму звернення, особа орієнтуватиметься на законність своєї позиції та поінформованість про правила надання послуги. Зокрема, якщо особа погано обізнана з послугою, вона зацікавлена особисто відвідати

орган влади (альтернативою цьому є лише добре організована функція з консультування).

На жаль, наразі практично не існує законодавчих вимог щодо обов'язку органів публічної інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі про адміністративні послуги. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній вебсторінці, суттєво відрізняється і залежить насамперед 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. 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 в 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 вивішуватися 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. 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 великим), створення довідкових служб, у тому числі телефонної довідки. 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.

Застосування альтернативних способів звернення за наданням адміністративної послуги сприятиме обмеженню особистих контактів. У посадової особи також зникатиме можливість надавати перевагу одним споживачам адміністративних послуг та відмовляти у їх наданні іншим або затягувати строки 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 економічними 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 державної податкової служби 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.

Виходячи із зазначеного, з метою мінімізації корупційних проявів у діяльності органів державної податкової служби потребує закріплення на законодавчому рівні право особи отримувати адміністративну послугу з використанням поштового зв'язку, використанням Інтернет-технологій, зокрема електронної пошти та – за можливості – замовлення послуги телефоном.

Ще більш перспективним способом інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів державної податкової служби є надання інформації щодо процедури отримання адміністративної послуги за допомогою впровадження консультацій в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів державної податкової служби 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 органів державної податкової служби.

Отже, розглянуті вище проблеми свідчать не лише про необхідність дослідження форм та принципів інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби, а й про потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності зазначених органів, зокрема впровадження положень шляхом їх визначення як базових під час розроблення загальнодержавних антикорупційних програм, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, планування спільних заходів щодо боротьби з корупцією в органах державної податкової служби.

Література

1. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.
2. Колпаков В. К. Взаимодействие участкового инспектора милиции с формированиями общественной : учеб. пособие. – К. : НИ и РИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1990. – 100 с.
3. Адміністративне право України / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2000. – 370 с.
4. Лунев О. Е. Методы и формы государственного управления / О. Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 300 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
6. Васильев А. С. Административное право Украины : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
7. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія /

О. П. Рябченко ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

8. Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / В. Л. Грохольський. – Х : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.

9. Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах : наказ МВС України, Служби безпеки України, ДПА України, Адміністрації держкордонслужби, Держмитслужба України від 23 берез. 2009 р. № 124/936/139/199/250 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 57. – Ст. 2009.

Надійшла до редколегії 27.08.2010

УДК 343.8

І. С. МИХАЛКО,

аспірант

Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України

ПОНЯТТЯ ПРИМУСУ В КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ПРАВІ

Розглянуто різні точки зору з проблематики примусу, дослідження особливостей розуміння примусу у сфері кримінально-виконавчого права та формулювання поняття примусу в кримінально-виконавчому праві.

МИХАЛКО И. С. ПОНЯТИЕ ПРИНУЖДЕНИЯ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Рассмотрены разные точки зрения по проблематике принуждения, исследованию особенностей понимания принуждения в сфере криминально-исполнительного права и формулированию понятия принуждения в уголовно-исполнительном праве.

MYKHALKO I. DEFINITION OF COMPULSION IN CORRECTION LAW

Different points of view on problem of compulsion, research of understanding features of compulsion in sphere of correction law are considered. The notion of compulsion in correction law is formulated.

У науковій літературі існують різноманітні визначення примусу, що зв'язано зі складністю та багатоаспектністю названого явища. Проблема вдосконалення ефективності примусу у кримінально-виконавчому праві, на нашу думку, тісно пов'язана з дослідженням примусу як комплексного та міждисциплінарного поняття, тобто потрібно залучити знання та досягнення різних юридичних наук: філософії права, теорії держави та права, адміністративного права та інших галузей права, оскільки тільки наука кримінально-виконавчого права не спроможна вирішити цю складну проблему.

При висвітленні цього питання, на наш погляд, потрібно починати з розгляду значення слова «примус». Так, у тлумачних словниках В. І. Даля, С. І. Ожегова та інших авторів знаходимо схожі визначення, наприклад: примусовий – 1. Вчинюваний, здійснюваний не з доброї волі, насильно. Примушувати – силою спонукати до чого-небудь, приневолювати [1, с. 635]. Примусити – змусити вчинити що-

небудь [2, с. 561]. Примушувати, примусити когось – приневолювати, силувати, змушувати [3, с. 717]. Характерним для цих визначень є пояснення примусу здебільшого за допомогою застосування насилля. Хоча для галузей права, в тому числі кримінально-виконавчої галузі права, де примус є правовим тобто регламентованим у законодавстві, існує велика різниця між правовим, примусом та насиллям, застосування якого у сфері дії кримінально-виконавчого права є неприпустимим, протиправним, що порушує права засуджених.

Категорія правового примусу розроблена у працях вчених-теоретиків права і представників галузевих юридичних наук: С. С. Алексєєва, В. Д. Ардашкіна, Б. Т. Базилева, Д. Н. Бахраха, П. В. Демидова, А. І. Каплунова, С. Н. Кожевникова, Т. О. Коломійця, А. В. Малько, М. М. Остафійчука, А. С. Пучніна, В. В. Серьогіної, С. В. Скрипника, О. М. Шевчука тощо.

Надати повноцінне визначення можна лише після огляду наявних його трактувань у працях окремих авторів. Наведемо деякі думки