

ПОПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЧЕРЕЗ ВИКОРИСТАННЯ ФАСИЛІТАЦІЙНИХ ПЛАТЕЖІВ

© Скибінська З. М., 2014

Обґрунтовано необхідність зниження рівня бюрократизації та корумпованості на рівні місцевого бюджету через запровадження фасилітаційних платежів. Подано трактування призначення, а також визначено критерії зарахування платежу до фасилітаційних. Виокремлено фактори дозволу та заборони фасилітаційних платежів. Обґрунтовано переваги та недоліки, а також умови використання цих платежів як способу сприяння легалізації прихованих оплат та поповнення місцевих бюджетів.

Ключові слова: платежі, фасилітаційні платежі, розрахунки, бюджет, бюрократичні процедури, корупція.

Z. M. Skybinska

Lviv Polytechnic National University

REPLENISHMENT OF LOCAL BUDGETS THROUGH THE USE OF FACILITATION PAYMENTS

© Skybinska Z. M., 2014

The article substantiates the need to reduce the level of bureaucracy and corruption at the level of local government by introducing facilitation payments (AF). Posted interpretation of FP, its purpose and the criteria referring to facilitation payment, including the amount, frequency, compliance with legislation and aim. In particular, the size of FP is important and in order not to be identified with bribe its amount should not be significant that is why we offer the value of FP to determine at the level of no higher than 100 untaxed minimum incomes or 1700 UAH. We also recommend the use of this type of assistance in individual cases not systematically in accordance with the laws of the country in which such payment is made. To comply with the legislation it is necessary to solve a number of issues relating simplifying procedures of FP, including the limit of such payments, determining the content of «routine» activities, internal procedures for acceptance this payment as facilitation, its accounting, monitoring program and auditing. We consider it appropriate to use such payment to accelerate operations of bureaucratic paperwork, which somehow will be made by official, as part of his or her direct duties, but in the longer term. In addition, FP should not be administered to affect the results of operations, but only in terms of performance, consideration.

Studied the use of favoring payments in the public sector and found that most respondents believe that their institution does not use this type of payment (71.2 %) and only one respondent said that FP is allowed by the institution (2.1 %). Although the vast majority of respondents believe that their institutions do not allow FP, they are able to take / give them always (22.9 %) or sometimes (66.6) that allows to assume the use of hidden type of calculations and demonstrates the need for their legalization.

Determined factors of permit (single small payments, identification of payment as part of the active self reporting by both parties, transparent procedures for the implementation of FP etc.) and prohibition of facilitation payments (previous experience of abuse sanctions for bribery, the availability of warnings from at least one of the parties, not compliance with procedures of payment consideration, its lack of approval, not compliance with criteria for FP etc.).

The advantages and downsides, as well conditions of FP use is substantiated as a way to promote the legalization of hidden fees and replenish local budgets. In particular, among advantages there is the necessity of carrying out on the records which is a precondition for transparency of making such payment, and then the positive results of the audit; opportunity to guarantee or accelerate the execution of any routine operation, the implementation of which the payer is legally entitled to. Among the downsides of FP we noted its bribery shade, precondition for deeper corruption, unfair competition, because small business has less financial opportunities to "grease" the officials than medium and large, and without any additional financial assistance in some areas, they will not be able to do business mainly because of no ability to perform bureaucratic tasks and accordingly to compete in the market environment.

In general, FP is risky, aggressive regarding high standards of business and can undermine the reputation of enterprise on those markets in which they are paid, but very often, especially in Ukrainian reality, it is easier to pay for "assistance" rather than fight with the manifestations of bureaucracy. However, if such payment is made one way or another in most institutions not officially, country should be interested in legalizing them.

Key words: charges, facilitation payments, payments, budget, bureaucratic procedures, corruption.

Постановка проблеми. Наповнення місцевих бюджетів в умовах спадної тенденції обсягів як податкових, так і неподаткових надходжень загального та спеціального фондів набуває актуальності. Бюджетний кодекс України передбачає певні шляхи підвищення фінансових можливостей низових ланок бюджетної системи, проте цього недостатньо. Процедура формування доходів, що безпосередньо впливає із юрисдикції місцевого самоврядування в Україні, не лише істотно централізована, а й забюрократизована, про що свідчать незначні можливості територіальних громад щодо формування власної фіскальної політики. Адже з усіх податкових надходжень, які коливаються у межах 40–44 % від загальних надходжень місцевих бюджетів, місцеві податки і збори не перевищують 1 %. Крім того, спостерігається значне перевищення закріплених доходів над власними, що також не сприяє зміцненню фінансових позицій місцевого самоврядування у реалізації власних видаткових повноважень.

Європейський комісар з розширення і європейської політики Штефан Фюле в одному із виступів зазначив, що Україна посідає у Європі передостаннє місце за показником "легкості ведення бізнесу" та має найвищий індекс "сприйняття корупції" [1]. Водночас суб'єктами злочинів за ст. 368 Кримінального кодексу України (одержання хабара) здебільшого є керівники середньої ланки державних, комунальних підприємств та організацій, працівники правоохоронних або контролюючих органів, котрі одержували хабарі за виконання чи невиконання в інтересах хабародавців або в інтересах третіх осіб певних дій з використанням наданої їм влади чи службового становища [2]. Кожен третій українець готовий вийти на вулицю для боротьби з корупцією, свідчить дослідження Global Corruption Barometer, проведене Transparency International спільно з Gallup International Association [3]. Ці факти підтверджують високий рівень бюрократизації та корумпованості як бізнесу в Україні, так і місцевого самоврядування, а отже, обумовлюють нагальну потребу в проведенні сміливих реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджували проблему корумпованості, бюрократизації та аналізували досвід протидії Д. Порта, А. Ванучі [4], Ю. Кальниш [5], В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна [6], А. Волошина, В. Тімашов, В. Спиридонова, В. Оболенский, Н. Нижник, А. Сіцінський. Шляхи поповнення місцевих бюджетів розглянуто у працях Н. Борох, Ш. Бланкарта, О. Василика, М. Кульчицького, П. Круша, Т. Грицюка, Ц. Огнята, Н. Здерка та інших. Більшість

авторів вважає за необхідне розширення переліку місцевих податків і зборів та підвищення ставок деяких податків, тобто збільшення податкового навантаження, яке і так є значним. При цьому використання фасилітаційних платежів залишалось поза увагою науковців.

Цілі статті. Враховуючи актуальність тематики, вважаємо за доцільне визначити критерії зарахування платежу до фасилітаційних, дослідити використання фасилітаційних платежів у бюджетній сфері, виокремити фактори їх дозволу та заборони, обґрунтувати переваги та недоліки, умови використання фасилітаційних платежів як способу сприяння легалізації прихованих оплат та поповнення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фасилітаційні платежі (ФП), або спрощено «платежі сприяння», – певний тип оплати посадовим особам, що не вважається хабарництвом відповідно до законодавства деяких держав, а також у міжнародних конвенціях щодо боротьби з хабарництвом, таких як конвенція Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Такий платіж відомий як «змашення» або полегшення оплати, а законність таких виплат варіюється залежно від законів, які регулюють діяльність посадової особи або компанії, що пропонують оплату.

Такі платежі призначені для прискорення нормальних ділових операцій (наприклад, розмитнення товарів, видавання ліцензій або дозволів, обробка документів, таких як візи і замовлення на виконання робіт, надання послуг електро- та водопостачання, поштової служби), для полегшення, швидкої обробки та виконання бюрократичної паперової роботи, яка так чи інакше буде виконана, оскільки є частиною обов'язків посадового чиновника, але цей процес може затягнутись на тижні або навіть місяці, роки. Для платника ФП означає економію часу, нервів, додаткових зусиль тощо.

Адресуються ФП посадовим особам, структурному підрозділу або уряду, щоб прискорити або згладити процес (наприклад, подавання заяви або бізнес-рішення), і саме тому вони викликають дуже багато запитань та часто ототожнюються із хабарем. Натомість хабар покликаний спонукати посадових осіб до вчинення актів, які вони могли б і не здійснювати (наприклад, надання контракту). Саме тому багато компаній обмежують ФП у своїй діяльності, однак така практика не набула поширення.

Визнання платежу фасилітаційним може бути складним і залежить від обставин. Розмір платежу не завжди є вирішальним для такого визнання, проте чим він більший, тим вища ймовірність, що його розцінять як хабар. Невеликі неофіційні платежі є звичними і навіть легальними в деяких країнах, водночас забороненими в інших. У багатьох країнах чиновники регулярно приймають ФП для видавання дозволів, встановлення будівельних норм і правил, придбання/продажу нерухомості тощо. Природно, що саме завдяки цьому статус робочого місця в державній установі досягає високих позицій, адже «між рядками» передбачається отримання працівником, окрім офіційної заробітної плати, додаткового заробітку «зліва» – в результаті усі задоволені: держустанова економить на оплаті праці працівника, а чиновник отримує достойну оплату. ФП поширені в країнах, що розвиваються, де праця державних чиновників належно не оплачується. Вартість неофіційних послуг «сприяння» чиновників сьогодні в Україні усім відома й осідає у їхніх кишенях, оскільки не виведена із тіні, не обліковується належно, не оподатковується, а статусу такої послуги не надано статусу ФП (останнє може сприяти поповненню місцевого бюджету).

Аналізуючи досвід використання ФП у світі, зазначимо, що, наприклад, в Австралії існує розбіжність у законодавчому розумінні суті такої плати (у Кримінальному кодексі вказано обмеження щодо суми, а у Законі про податок на прибуток його немає), тому у багатьох штатах нехтують федеральним законодавством та визначають ФП як нелегальні. У Сполучених Штатах федеральне законодавство визначає ФП як плату іноземної посадової особи, політичної партії за «звичайні дії» державних органів (розгляд документів, видавання дозволів, інші дії посадової особи, задля прискорення виконання обов'язків), така оплата не призначена для впливу на результати офіційних дій, а тільки на терміни, а отже, ФП є одним з небагатьох винятків з антикорупційних заборон. У Великобританії ці платежі є нелегальними і у законодавстві відсутня відмінність між ними та хабарами, проте ОЕСР зазначає, що Великобританія навряд чи переслідуватиме за дрібні

фасилітаційні платежі в галузях, де це є звичайною практикою. ФП також дозволені у Канаді та Новій Зеландії і є простими витратами на ведення бізнесу.

Категорична заборона ФП не може бути ефективною, адже часто певні «рутинні» послуги неможливо отримати без фасилітаційної оплати. Підприємства, які не визнають ФП, не мають чіткого уявлення про те, наскільки затримка у виконанні паперової роботи пояснюється неотриманням «плати за сприяння» і якою мірою співробітникам платять її в будь-якому випадку. Водночас перед підприємствами, які дозволяють ФП, постає непросте завдання визначення критеріїв зарахування платежів до фасилітаційних, оскільки на законодавчому рівні в Україні вони не визначені. З огляду на це пропонуємо критерії зарахування платежу до фасилітаційного (рис. 1).

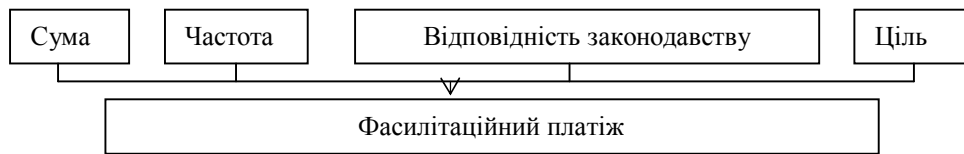


Рис. 1. Критерії зарахування платежу до фасилітаційних

Вище зазначено, що розмір ФП не повинен бути значним для того, щоб не ототожнюватись із хабарем. Відповідно до ст. 368 Кримінального кодексу України (ККУ) хабарем у значному, великому (особливо великому) розмірі вважається сума, що перевищує в 100, 200 (500) разів неоподатковуваний мінімум доходів громадян, тобто 1700, 3400 (8500) грн. Тому пропонуємо вартість ФП визначити на рівні не вище за 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або 1700 грн.

Рекомендуємо використовувати такий вид сприяння в одиничних випадках, не систематично, оскільки згідно з тією самою 368 ст. ККУ одержання платежу навіть в сумі, яка не порушує норм Кодексу, в систематичному порядку та з тим самим умислом може бути кваліфіковано як хабар за сукупністю злочинів.

Звичайно, надання ФП, як і будь-яких інших розрахунків, повинно відповідати законодавству країни, в якій здійснюється така оплата. Для дотримання законодавства необхідно вирішити деякі питання, що стосуються спрощення процедур ФП, серед них: межа таких платежів, визначення змісту «рутинних» заходів, внутрішні процедури визнання платежу як фасилітаційного, його облік, програми моніторингу та аудиту. Зрозуміло, що прийняття чи неприйняття ФП залежатиме від оцінки ризиків, з якими компанія стикається, при цьому важливо усвідомлювати перевищення важливості ФП над важливістю основного платежу в конкретній ситуації.

Важливим критерієм є ціль, мета здійснення ФП. Вважаємо за доцільне використання такої оплати з метою прискорення операцій з бюрократичної паперової роботи, яку так чи інакше виконає чиновник, оскільки вона входить до його прямих обов'язків, але у триваліші терміни. Крім цього, ФП не повинен призначатися для впливу на результати дій, а лише на терміни виконання, розгляду питання.

ФП можуть бути прийнятними лише за умови доступності для всіх та бажання отримати щось поза чергою, причому «платежами сприяння» недопустимо зловживати, навмисно затримуючи замовлення або проект тому, що не було ФП.

Упродовж тижня на початку 2014 р. ми провели анонімне експрес-опитування 48 працівників державних підприємств на предмет дозволеності в їхніх установах «платежів сприяння» та використання ФП особисто (Чи дозволені у Вашій установі «платежі сприяння»? Чи Ви даєте/берете такі платежі?). Більшість опитаних стверджує, що установа не дозволяє використання такого виду платежів (71,2 %), і лише один респондент відповів, що ФП в установі дозволені (2,1 %). З рис. 2 видно, що незначна частина респондентів (4,8 %) не володіє інформацією про дозволеність чи недозволеність «платежів сприяння» установою або ж не має бажання відповідати на це питання, а 8,8 % опитаних вказали, що у виняткових випадках їх установа дозволяє використання таких платежів, оскільки деколи їх практикує.

Хоч переважна більшість опитаних стверджує, що в їх установі ФП не дозволені, вони здатні брати/давати їх принагідно завжди (22,9 %) або інколи (66,6 %). Постає питання: в якому ж випадку вони беруть ФП, якщо на їх робочому місці це не дозволено. Можна припустити, що у позаробочий час від члена сім'ї за вчасне викидання сміття (його ж так чи інакше людина викине, але може через декілька

днів, а може за наявності ФП у день виникнення потреби в особі – платника ФП). Чи все-таки працівники практикують фасилітаційні розрахунки на місці своєї праці, але не декларують цього, приховують, знаючи про недозволеність, що ймовірно та вкотре доводить необхідність легалізації ФП. Не дають та не беруть «платежів за сприяння» 6,3 % опитаних, що можна пояснити їх принциповістю та непоступливістю. До таких працівників колеги, які практикують постійно або деколи ФП, а це в сумі 89,5 %, скоріш за все, ставляться як до диваків, а відмова від оплати за сприяння трактується переважно як виняток, а не як правило.

Оскільки не усі підприємства можуть імплементувати ФП, то за результатами проведеного дослідження можна виокремити чинники, що зумовлюють дозвіл та заборону ФП в Україні (табл. 1). Так, вважаємо, що «платежі сприяння» слід дозволяти в установах, організаціях, на підприємствах, якщо останні:

- виконують бюрократичні процедури, пов’язані із рутинною паперовою роботою;
- вартість рутинної послуги визначена розмито, а платіж сприяння приховується;
- підприємства історично приймають/оплачують ФП;
- службовцям не оплачують роботу в належному розмірі (понаднормова, дистанційна робота);
- обмежені чи відсутні автоматизовані процедури виконання рутинної паперової роботи;
- необхідність співпраці в процесі діяльності з декількома/багатьма чиновниками.



Рис. 2. Результати експрес-опитування на предмет використання фасилітаційних платежів

Таблиця 1

Фактори дозволу/заборони фасилітаційного платежу

Фактори дозволу ФП	Фактори заборони ФП
Одиничні невеликі платежі (пропонований ліміт 1700 грн.)	Великі та повторювані платежі
Ідентифікація платежу як частини активної самооцінки обома сторонами	Заздалегідь сплановані платежі як стандартний спосіб ведення бізнесу
Прозора процедура здійснення ФП	Відсутність прозорої процедури здійснення ФП
Дотримання запропонованих критеріїв визнання платежу фасилітаційним (сума, частота, відповідність законодавству, ціль)	Недотримання процедур розгляду платежу, відсутність його схвалення, невідповідність критеріям зарахування до фасилітаційного
Перебування платника у «вразливому» становищі та здійснення ФП внаслідок обставин	Попередній досвід зловживання, санкцій за хабарництво, наявність застережень хоча б з однієї зі сторін

На основі вищевикладеного можна визначити переваги та недоліки використання ФП (табл. 2). Серед переваг – необхідність проведення в облікових документах, що є передумовою прозорості здійснення такого платежу, а згодом і позитивних результатів аудиту. Крім того, про користь використання «платежів сприяння» свідчить можливість гарантування чи прискорення виконання будь-якої рутинної операції, на здійснення якої платник має законне право (підключення до мережі теле- та радіокомунікацій, енергопостачання, отримання тих чи інших дозволів тощо). Важливою перевагою ФП є те, що виконання бажаної дії входить до прямих обов’язків його отримувача, тобто гарантує повноваження особи та якість виконання послуги чи дії.

Переваги та недоліки фасилітаційних платежів

Переваги	Недоліки
Необхідність проведення в облікових документах	Хабарницький відтінок ФП та передумова глибшої корупції, недобросовісної конкуренції
Можливість гарантування чи прискорення виконання будь-якої рутинної операції, на здійснення якої платник має законне право	Неможливість здійснення в цілях збереження чи отримання можливості ведення економічної діяльності (захисту бізнесу)
Виконання дії входить до обов'язків отримувача ФП	Підтримка сумнівної бізнес-практики та залежність від нерегулярних платежів

Серед недоліків ФП – їхній хабарницький відтінок, це передумова глибшої корупції, недобросовісної конкуренції. Менший бізнес має менше фінансових можливостей «підмастити» посадових осіб, аніж середній та великий, а без додаткових засобів матеріального сприяння у деяких сферах вони не матимуть змоги вести бізнес передусім через неможливість виконання бюрократичних завдань та відповідно конкурувати в ринковому середовищі.

Важливим моментом є неможливість здійснення ФП задля збереження чи отримання можливості ведення економічної діяльності (захисту бізнесу), оскільки це виходить за межі критеріїв визнання платежу фасилітаційним. Захист бізнесу через матеріальні важелі впливу – це уже хабар, оскільки він не є рутинною паперовою роботою, може залежати від непрямих обов'язків певного чиновника, які він за нормальних умов не виконуватиме тощо.

ФП можуть сприяти підтримці сумнівної бізнес-практики та виробляти залежність від нерегулярних платежів, тому недобросовісним особам легше їх заплатити, щоб перетнути межу в більш несумлінних відносинах. Залежність від нерегулярних платежів створює додатковий ризик, а отже, перешкоджає інвестиціям, оскільки інвестори, які не визнають ФП, не прийдуть на ринок.

Наведений перелік переваг та недоліків, факторів за і проти ФП не є вичерпним, але навіть з його урахуванням видно, що існують вагомні як плюси, так і мінуси, тому вибір легалізації ФП – прерогатива підприємства, однак від того, яке рішення воно прийме, однозначно залежатиме рівень корумпованості в Україні та надходження до місцевих бюджетів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. ФП є ризикованими, агресивними щодо високих стандартів ведення бізнесу та можуть підривати репутацію підприємства на тих ринках, на яких їх сплачують, але дуже часто, особливо в українських реаліях, простіше заплатити «за сприяння», аніж боротися з проявами бюрократизму. Проте, якщо така оплата так чи інакше здійснюється у більшості установ неофіційно, держава зацікавлена у легалізації фасилітаційних платежів. Важливим є те, що ФП прийнятний тільки тоді, коли він доступний для всіх та виконує роль надання комусь пріоритету. Проте такі платежі не повинні бути «вікном» для зловживання за допомогою створення штучних умов, навмисне затримання замовлення або проекту, лише через відсутність ФП.

1. Штефан Ф. Двері залишаються відкритими / Ф. Штефан // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – № 43 від 22 лист. – Режим доступу: <http://comments.ua/politics/443982-ukraina--lider-korrupsii-evrope-.html>. 2. Узагальнення практики розгляду судами кримінальних справ про злочини, склад яких передбачено ст. 368 Кримінального кодексу України (одержання хабара): Вісник Верхов. Суду України від 01.07.2010 п0009700-10 2010 р. № 9. 3. Гришко Л. Корупція в Україні сягнула критичного рівня // Deutsche Welle. – 09.07.2013. – Режим доступу: <http://www.dw.de/корупція-в-україні-сягнула-критичного-рівня/a-16938712>. 4. Донатела дела Порта. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Д. Порта, А. Ванучі; пер. з англ. – К.: К. І.С., 2006. – 302 с. 5. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, Г. О. Усатий, Л. М. Усаченко; за ред. Ю. Г. Кальниша. – К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. – 88 с. 6. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд в посткомуністичній Європі / В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна; пер. з англ. Д. Склярєнка. – К.: К. І.С., 2004. – 328 с.