

УДК 351.713(477):328.185

Удосконалення організаційного забезпечення запобігання та протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України

С.М. ІВАСЕНКО

Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ, Україна, E-mail: general@academy.gov.ua

Авторське резюме

У статті аналізуються напрями вдосконалення організаційного забезпечення запобігання та протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України. Зазначається, що найважливішою складовою підвищення ефективності податкового адміністрування і зниження рівня податкової злочинності виступає рішуча боротьба з корупцією в податкових органах. За своїм значенням вона може прирівнюватися до таких важливих завдань, як боротьба з податковими злочинами. Автор, узагальнюючи теоретичні підходи, виділяє пріоритетні заходи, спрямовані на підвищення ефективності виявлення та викриття корумпованих співробітників фіскальних органів.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, Державна фіскальна служба України, правоохоронні органи, корупційна поведінка, антикорупційна діяльність.

Improvement of the organizational support of prevention and counteraction of corruption in the bodies of State Fiscal Service of Ukraine

S.M. IVASENKO

National academy for public administration under the President of Ukraine,
Kyiv, Ukraine, E-mail: general@academy.gov.ua

Abstract

The article analyses directions of perfection of organizational support of prevention and counteraction of corruption in the bodies of State fiscal service of Ukraine. It is noted that fight against corruption in tax authorities is the most important component of increasing the efficiency of tax administration and tax crime reducing. In its importance it can be equated to such important problems as the fighting against tax crimes. The author, generalizing theoretical approaches, highlights priority activities aimed at improving the efficiency of detecting and exposing corrupt employees of the fiscal authorities.

Keywords: corruption, fight against corruption, State Fiscal Service of Ukraine, law enforcement agencies, corrupt behaviour, anti-corruption activities.

Постановка проблеми. Майже кожна країна світу тією чи іншою мірою потерпає від корупції. Витрати світової економіки на хабарі корупціонерам, згідно з дослідженнями Світового банку, щорічно оцінюються приблизно в 1,5 трлн доларів США. Корупція – це масштабна проблема, яка в епоху глобальної інформатизації створює небезпеку зниження темпів зростання глобальної торгівлі й розвитку фінансової системи. Вона послаблює довіру до державних інститутів, ускладнює бюджетно-фінансові проб-

леми, позбавляючи бюджет значних надходжень у вигляді митних зборів і податкових платежів, підриває систему підтримки державою бідних та соціально незахищених верств населення.

Корупція є одним з основних способів руйнування системи державної влади та кримінальної деформації суспільної правосвідомості.

Без постійної протидії корупція буде розширюватися, а тому антикорупційну функцію сучасної держави потрібно виділяти як одне з її основних, базових завдань. Структур-

© С.М. Івасенко, 2014

ний аналіз антикорупційної політики дозволяє виокремити три основні групи принципів: загальносоціальні (демократизму, пріоритету суспільних інтересів у діяльності носіїв публічної влади), організаційні (безперервності, постійного вдосконалення державного механізму, гласності, зв'язку з практикою) і правової регламентації боротьби з корупцією (законності, чіткої правової регламентації діяльності органів державної влади в боротьбі з корупцією). Ми підтримуємо думку О. І. Хамазіної, яка одним із засобів реалізації права вважає застосування норм антикорупційного законодавства, що пов'язані з владними діями юрисдикційних органів і посадових осіб. Останні виступають від імені держави, виконуючи покладені на них спеціальні функції і повноваження [8, с.15].

Наведена статистика й масштабність даного явища вимагають удосконалення організаційної побудови та нормативно-правового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах, зокрема в податкових органах України. Діяльність численних міністерств та відомств у сфері запобігання та протидії корупції характеризуються малою ефективністю і розрізненістю. Тому ми можемо тільки підтримати позицію Л. В. Петеліної, яка, розглядаючи роботу підрозділів правоохоронних (перш за все силових) структур, перед якими стоїть завдання боротьби з корупцією всередині своїх підрозділів, справедливо зазначає, що проблема корупції не може бути зведена до боротьби з нею в «окремо взятому відомстві» [5]. І тут справа полягає в тому, що корупція - це комплексна проблема. Існуючий «відомчий» підхід вичерпав себе і неминуче призведе до розпорошення зусиль із запобігання та протидії корупційним проявам. Цілком природно, що боротьба з ними повинна проводитися цілеспрямовано та комплексно, мати виважену стратегію та чітку тактику, вирізнятися єдністю. Це обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема запобігання та протидії корупції в правоохоронних органах останнім часом стала предметом науко-

вих досліджень, хоча висвітлюється головним чином проблема корупції в органах внутрішніх справ (С.Алфьоров, О.Мартиненко, В.Медведев, С. Стеценко, О. Ткаченко) [2; 3; 4; 6; 7].

Метою дослідження є визначення напрямів удосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах.

Виклад основного матеріалу. Найважливішою складовою підвищення ефективності податкового адміністрування і зниження рівня податкової злочинності виступає рішуча боротьба з корупцією в податкових органах. За своїм значенням вона може прирівнюватися до таких важливих завдань, як боротьба з податковими злочинами. Не випадково в ряді зарубіжних країн правопорушення (злочини), що скоюються співробітниками податкових органів при здійсненні ними посадових повноважень, визнаються різновидом податкових правопорушень (злочинів).

Звернемося до міжнародного досвіду боротьби з корупцією в галузі оподаткування. Попередньо тільки необхідно зробити одне зауваження. Становлення і розвиток антикорупційної діяльності – це не самоціль, результатом її повинні стати зниження негативної дії корупції на суспільство, сприяння становленню чесної та ефективної системи влади на всіх рівнях управління.

У Російській Федерації виходять з необхідності в «акуратному підході» до вирішення цієї проблеми. Там вважають, що її не можна розв'язати з погляду кількості виявлених правопорушень, а потрібно створювати правильне мотивування серед працівників податкової служби. Податкові органи послідовно проводять адміністративну реформу та реформу державної служби. ФПС Росії затверджений План заходів щодо реалізації Концепції адміністративної реформи «Оптимізація функцій органів виконавчої влади і протидія корупції», під час реалізації якої виконується робота щодо здійснення заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Система цих заходів передбачена у розділі «Удо-

сконалення заходів безпеки і боротьби з корупцією в податкових органах». ФПС Росії оголосила конкурс на розробку та впровадження стратегії усунення потенційно неправомірних дій з боку податкових службовців та методики оцінки їх чесності, справедливого ставлення до платника податків.

У Латвії найважливішими інструментами боротьби з корупцією в податкових органах стають підрозділ внутрішнього аудиту й антикорупційні підрозділи. Антикорупційна стратегія у сфері податкового адміністрування стала частиною загальнонаціональної стратегії, що втілювалася під керівництвом підрозділу нагляду. При цьому виходили з міжнародного досвіду, який показав, що в країнах з перехідною економікою (до яких сміливо можна віднести й Україну) податкове адміністрування піддається серйозному випробуванню з боку корумпованих платників податків та урядовців в умовах великих обсягів готівки й трансграничних операцій, високого ступеня ухилення від сплати податків і недоїмок, зростання тіньової економіки.

Організаційна структура державної податкової служби була вдосконалена з тим, щоб звести воедино податкові й митні платежі та виплати в систему соціального забезпечення і створити сильні служби внутрішнього контролю й боротьби з корупцією. Підрозділ нагляду, який працює незалежно від фінансової поліції, повинен був: здійснювати поточний контроль за персоналом і навчати його згідно з етичним кодексом; розслідувати випадки незаконного збагачення; проводити дисциплінарні розслідування; розробляти керівні документи для менеджерів з питань корупції; реорганізовувати процес у бізнесі для зменшення свавілля, а там, де свобода ухвалення рішень була необхідна, вводити системний контроль за її застосуванням; розробляти стимули для прояву етичної поведінки; відстежувати декларації про доходи й майнове володіння парламентаріїв, міністрів і державних службовців.

Податкові органи деяких країн вживали більш радикальних та системних

заходів для боротьби з корупцією у своїх лавах. Показове реформування у 80-ті роки Податкового бюро Філіппін, яке обвинувачували в корупції. Програма протидії основним формам корупції складалася із трьох компонентів. Перший компонент полягав у новій системі оцінки персоналу: переведення і призначення урядовців стали здійснюватися тільки за результатами оцінки їх діяльності. Як критерій оцінки була взята кількість податків, зібраних посадовцем. Була розроблена система показників для кожного району і для кожного урядовця, запроваджена система невеликих грошових призів для чиновників, що відзначилися.

Другим компонентом програми став збір інформації про корупцію. Це здійснювали дві групи, що склалися з офіцерів розвідки. Деякі з розвідників працювали як секретні агенти, їх вводили в найбільш корумповані колективи інспекторів. Друга група займалася збором інформації про стиль життя чиновників. Нею була створена база даних про майнове становище 125 вищих чиновників бюро, серед яких 30 % вели спосіб життя, що не відповідав їх прибуткам. Відстежувалися відвідування чиновниками казино, покупки розкішних будинків, членство в ексклюзивних клубах. Протидією корупції займався також Відділ фінансового контролю, працюючий над системою моніторингу потенційно корумпованих чиновників.

Третім компонентом програми стало покарання винних. Причому вістря каральної політики було націлене насамперед проти високопоставлених чиновників відомства. Більше тридцяти з них були звільнені, що справило істотний психологічний вплив на рядових службовців. Керівник Бюро використав також, наприклад, такий спосіб покарання, як публічний виступ про підстави звільнення того чи іншого корупціонера. За наслідками проведеної роботи всі види корупції або зникли (покупка/продаж посад, вимагання хабара), або скоротилися. Чесність стала елементом корпоративної культури Бюро [1].

Складність проблеми боротьби з ко-

рупцією в податкових органах України, пріоритетність її вирішення для суспільства вимагають, у свою чергу, неординарного, сміливого підходу до проведення комплексно кадрової, організаційно-управлінської та правової реформи у формуванні підрозділів, на які покладається ця правоохоронна робота.

Питання приведення структури підрозділів по боротьбі з корупцією в податкових органах до вимог сьогодення набуває особливої актуальності. При цьому потрібно виходити з базового твердження, що в межах системного підходу структура будь-якої системи розуміється як її внутрішня побудова, що утворюється сукупністю елементів цієї системи та взаємозв'язків між ними. Причому у реальному житті складність структури апарату державного управління визначається в основному не переліком його складових, а саме множинною різноманітністю їх фактичних взаємозв'язків.

Можна запропонувати наступні шляхи вдосконалення організаційної побудови (структури) підрозділів запобігання та протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України.

По-перше, вважаємо, що принцип самостійності правоохоронних органів у здійсненні наданої їм державою компетенції потребує реалізації через збільшення організаційного відособлення цих підрозділів. Виходячи з цілей і завдань, поставлених перед ДФСУ, потрібно досягти максимально можливої автономії підрозділу запобігання та протидії корупції. Це дозволить уникнути витоку не тільки конкретної інформації про протиправну діяльність, а також розшифровки задіяних методів, форм та інструментарію специфічної правоохоронної роботи, їх технічного оснащення та кадрового складу цих підрозділів. До речі, таким чином ми досягнемо розмежування функцій між правоохоронними органами, унеможлиavimo дублювання та паралелізм між ними.

По-друге, на нашу думку, важливим і вдалим доповненням автономізації підрозділів запобігання та протидії корупції в податкових органах повинно стати підвищення їх правового статусу.

По-третє, досягненню максимальної самостійності сприятиме створення та подальший розвиток різноманітних ланок, що будуть забезпечувати повний, замкнутий «цикл» з виявлення корупції та інших правопорушень серед працівників фіскальної служби, притягнення їх до відповідальності та усунення причин і умов, що сприяють здійсненню корупційних діянь, профілактики протиправної діяльності. Таким чином, ми пропонуємо розширити структуру за рахунок підрозділів, на які покласти «публічну» правоохоронну діяльність. Це можуть бути відділи дізнання, аналітики, координації, профілактики та інші. Зрештою, після завершення виконання прокуратурою функції попереднього слідства (п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) ця важлива ділянка (стосовно корупційних діянь) у повному обсязі повинна забезпечуватися відповідним відділом. Водночас такий підхід, на нашу думку, сприятиме цілісності правового регулювання, підвищенню його ефективності.

По-четверте, було б доречним збільшити обсяг компетенції підрозділів запобігання та протидії корупції в податкових органах за рахунок віднесення до їх повноважень виявлення фактів корупції не тільки серед особового складу, а взагалі – стосовно будь-яких фактів корупції в галузі оподаткування. Тобто ми пропонуємо піти від суб'єктного принципу формування компетенції державного органу до об'єктного. Таким чином, буде забезпечена комплексність боротьби з корупцією при мобілізації коштів до централізованих фондів держави.

По-п'яте, доречно створити спеціальний підрозділ, на який покласти боротьбу з корупцією виключно при справлянні ПДВ. Вважаємо, що за рахунок вузької спеціалізації працівників, опрацювання ними специфічних прийомів та методів викриття протиправної діяльності можна досягнути суттєвого підвищення результативності у виявленні правопорушень у цій сфері, протидіяти криміналізації податку на додану вартість.

По-шосте, важливою ланкою повинні стати різноманітні аналітичні підрозділи. На них потрібно покласти: а) експертну роботу з проектами законодавчих актів (зокрема міжвідомчих документів); б) розробку внутрішньовідомчих нормативних (керівних) документів антикорупційної спрямованості; в) статистичний аналіз стану корупційних проявів (інших правопорушень) з боку працівників податкових органів, її структури, динаміки, тенденцій розвитку; г) наукове прогнозування протиправної поведінки й розвитку типової антисуспільної ситуації, розробку комплексу превентивних заходів, пропозицій комплексного вирішення цих проблем; д) вивчення та впровадження міжнародного досвіду; е) організаційно-методичне забезпечення антикорупційної діяльності. Для виконання цих завдань необхідно розробити методіку діагностики корупціогенності законодавства, визначити систему індикаторів корупційної поведінки, деталізувати метод глибинних інтерв'ю.

По-сьоме, у центрі уваги відділу запобігання та протидії корупції в органах державної фіскальної служби повинні залишатися працівники кадрових підрозділів. Ні для кого не є таємницею та обставина, що працевлаштування до правоохоронних органів часто супроводжується протекціонізмом, кумівством, корупцією. Викоренення цих протиправних проявів, забезпечення справедливого добору кадрів стане «лакмусовим папірцем», що визначатиме можливість подальших принципових позитивних зрушень у запобіганні та протидії корупції в податкових органах.

По-восьме, створити в центральному апараті ДФСУ підрозділ із застосуванням детектора брехні. Передбачити чіткі підстави та правову процедуру використання поліграфа, висновків детекторного дослідження.

По-дев'яте, необхідно належним чином забезпечити стимулювання працівників підрозділів запобігання та протидії корупції в органах ДФСУ. Ця обставина буде тільки сприяти якісному добору кадрів. Крім прямого матеріаль-

ного заохочення співробітників, можна запропонувати й інші шляхи. Наприклад, пільгове пенсійне забезпечення або надання житла (у свій час такі заходи покращення кадрового складу використовували стосовно слідчих прокуратури).

Проте самі собою заходи щодо вдосконалення організаційного забезпечення запобігання та протидії корупції в органах державної фіскальної служби не зможуть забезпечити позитивного результату.

Звернемо увагу ще на один аспект боротьби з корупцією. У цьому ракурсі важливий момент, що сприятиме досягненню мети – максимально детально прописати процедуру роботи кожної ланки фіскальної служби. У цьому випадку мова йде про застосування антикорупційних обмежень (засобів попередження і припинення протиправної діяльності). Необхідно знизити непрозорість владних рішень, чітко встановити межі поведінки, терміни виконання певних операцій, зокрема скоротити час для розгляду повернення ПДВ. При цьому можна рухатися шляхом розробки різноманітних адміністративних регламентів або прийняття стандартів надання державних послуг (обслуговування). Ще більший позитивний ефект дасть поєднання наведених дієвих механізмів. Зауважимо, що цей підхід, з одного боку, сприятиме полегшенню фіксації протиправної діяльності співробітників фіскальної служби і, відповідно, буде мати суттєвий профілактичний ефект, а з іншого – створить якісно нову атмосферу для платників податкових платежів, вони матимуть справу з певною «дорожньою картою», поведінка податківців буде зрозумілою та прогнозованою.

Висновки. Позитивного антикорупційного ефекту можна досягнути, якщо звести до мінімуму безпосередні контакти працівників фіскальної служби з платниками податків. Досягненню цієї мети повинні сприяти автоматизація та модернізація матеріально-технічної бази податкових та митних органів України, широке застосування нових

технічних засобів і технологій. До речі, застосування автоматизованих засобів обробки інформації, крім мінімізації впливу людського фактора, дозволить контролювати діяльність працівників фіскальної служби у режимі реального часу. Оскільки повністю уникнути живого спілкування неможливо, пропонуємо створити гнучку систему ротації для тих працівників, які постійно контактують з платниками податкових платежів. Важливим заходом щодо протидії корупції може стати надання платникам податків права та ініціація службового розслідування щодо конкретних службовців або щодо справляння певного податкового платежу. Зазначимо, що недостатньо проголосити «правильні» напрями реформування. Необхідно їх зафіксувати й конкретизувати правовими засобами. Чинне законодавство України містить цілий ряд недоліків і пропусків, що обмежують можливості ефектно протидіяти корупції як небезпечному соціально негативному явищу. Негативно позначаються на боротьбі з корупцією неповнота й безсистемність наявної правової бази. Потрібно вдосконалити нормативно-правове забезпечення запо-

бігання та протидії корупції в органах державної фіскальної служби.

Як окремі заходи протидії корупційним проявам можуть бути названі:

- створення у суспільстві таких умов, коли хабарник вважався явищем, що не відповідає суспільним нормам;
- посилення відповідальності за скоєння злочинних та інших діянь, що належать до категорії корупційних;
- становлення цивільно-правової відповідальності за шкоду, спричинену корупційними діяннями;
- створення відповідного процесуального механізму протидії корупції, у т. ч. програми захисту співробітників, які повідомили про обґрунтовані підозри у скоєнні корупційних діянь;
- підвищення ефективності процедури збору доказів фактів корупційних діянь.

Отже, перераховані заходи можуть дати позитивні результати лише у комплексному їх застосуванні та науковому обґрунтуванні тієї чи іншої програми протидії корупційним проявам і вплинути не тільки на сферу діяльності фіскальних органів, а також безпосередньо на суспільство.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Административная реформа и противодействие коррупции / Г.Сатаров, Г. Коловцинский // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – С. 25–33.
2. Алфьоров С.М. До питання відповідальності працівника ОВС для реалізації загального механізму протидії в органах внутрішніх справ / С.М. Алфьоров // Публічне право. – №3. – 2011. – С. 59–64.
3. Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: моногр. / О.А. Мартыненко. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. – 468 с.
4. Медведев В.С. Проблемы професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та прикладні аспекти): моногр. / В.С. Медведев. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1996. – 191 с.
5. Петелина Л.В. Изучение и предупреждение коррупции в правоохранительных органах: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Л.В.Петелина. – Омск, 1998. – 20 с.
6. Стеценко С.Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії / С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко. – К.: Алерта: КНТ: Центр учб. л-ри, 2008. – 166 с.
7. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис.... канд. юрид. наук: 12. 00. 07 / О. В. Ткаченко; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2008. – 161 с.
8. Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / О.И. Хамазина. – Саратов. 2008 – 20 с.

REFERENCES:

1. Administrativnaya reforma i protivodeystviye korrupsii (Administrative reform and anti-corruption). *Otechestvennyye zapiski*. 2004. № 2. P. 25–33.
2. Alforov S.M. Do pytannya vidpovidalnosti pratsivnyka OVS dlya realizatsiyi zahalnoho mekhanizmu protydyi v orhanakh vnutrishnikh sprav (On the question of responsibility of the police to implement a general mechanism to counteract the internal affairs). *Publichne pravo*. №3. 2011. P. 59–64.
3. Martynenko O.A. Determinatsiya i preduprezhdeniye prestupnosti sredi personala organov vnutrennikh del Ukrainy: monogr. (Determination and crime prevention among the staff of the internal affairs of Ukraine). КН.: *Izd-vo KHNUVS*, 2005. 468 p.
4. Medvedev V.S. Problemy profesiynoyi deformatsiyi spivrobotnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav (teoretichni ta prykladni aspekty): monohr. (Problems professional deformation enforcement staff (theoretical and applied aspects)). К.: *Natsionalna akademiya vnutrishnikh sprav Ukrainy*, 1996. 191 p.
5. Petelina L.V. Izucheniyе i preduprezhdeniye korrupsii v pravookhranitel'nykh organakh: avtoref. dis. na soiskaniye uchenoy stepeni kand. yurid. nauk (Study and prevention of corruption in law enforcement: Avtoref. dis. for the degree of PhD. yurid. nauk). Omsk, 1998. 20 p.
6. Stetsenko S.H. Korupciya v orhanakh vnutrishnikh sprav: problemy protydyi (. К. : *Alerta : KNT : Tsentru chb. l-ry*, 2008. 166 p.
7. Tkachenko O. V. Administrativno-pravovi zasady protydyi korupciyi v orhanakh vnutrishnikh sprav : dys.... kand. yuryd. nauk : 12. 00. 07 (Corruption in law enforcement agencies: the problems of resistance. Administrative and legal principles of combating corruption in law enforcement agencies: Dis Cand. Legal. Sciences: 12. 00. 07). *Institut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. Kyiv, 2008. 161 p.
8. Khamazina O.I. Pravovyye sredstva protivodeystviya korrupsii: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis. na soiskaniye uchen. stepeni kand. yurid. nauk (Legal means of combating corruption: theory and practice problems: Author. dis. on scientific. PhD degree. jurid. Sciences). Saratov. 2008. 20 p.

Івасенко Сергій Миколайович – аспірант

Національна академія державного управління при Президенті України

Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Поттьє, 20

E-mail: general@academy.gov.ua

Ivasenko Serhii Mykolaiovych – postgraduate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: general@academy.gov.ua