

# Ключові заходи

## попередження корупційних правопорушень



### **В. М. Костенко**

здобувач Національного університету державної податкової служби України

*Статтю присвячено розгляду питань політики з попередження корупції. Послідовно аналізуються законодавчі акти України, які регламентують діяльність влади щодо попередження корупційних діянь, а також міжнародні акти про співробітництво у галузі попередження корупційних злочинів, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб.*

**Ключові слова:** корупція, попередження корупційних злочинів, нормативно-правові акти, підрозділ внутрішньої безпеки, антикорупційні заходи.

*Стаття посвящена розгляді питань політики попередження корупції. Послідовно аналізуються законодавчі акти України, які регламентують діяльність влади щодо попередження корупційних дій, а також міжнародні акти про співробітництво у сфері попередження корупційних злочинів, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб.*

**Ключевые слова:** коррупция, предупреждение коррупционных преступлений, нормативно-правовые акты, подразделение внутренней безопасности, антикоррупционные мероприятия.

*In the article considered the policy of preventing corruption. Consistently analyzes the legislative acts of Ukraine regulating the activities of government to prevent corruption. Analysis of international instruments on cooperation in the prevention of corruption offenses, the International Code of Conduct for Public Officials.*

**Keywords:** *corruption, prevention of corruption offenses, regulations, department homeland security, anti-corruption measure.*

**П**роблема подолання корупції стала останнім часом однією з найбільш актуальних, оскільки стрімко зріс не лише вітчизняний, а й світовий інтерес до цього негативного явища. Воно завжди й нині справедливо розглядається як дуже серйозний бар'єр на шляху розвитку будь-якого здорового суспільства.

Як правильно зазначається в науковій літературі, «історія корупції не поступається давністю відомій нам історії людської цивілізації, де б вона не творилася – в Єгипті, Римі або Іудеї» [5]. Тому спроби поставити корупцію під контроль суспільства і виробити дієві механізми її попередження та подолання робилися ще в Римській імперії, де й виникло поняття «корупція» як підкуп публічної особи.

Оскільки корупція є досить небезпечним негативним суспільним явищем для будь-якої держави, вона привертає до себе прискіпливу увагу науковців, представників владних структур, світового співтовариства, міжнародних організацій тощо, метою яких є встановлення причин та умов розповсюдження корупції, вироблення ефективних і адекватних заходів протидії цьому ганебному явищу.

Кожна країна виробляла та виробляє ті форми й заходи боротьби з корупцією,

які базуються на культурних та правоохоронних традиціях, діяльності її державних органів і громадських формувань.

Проте у другій половині минулого століття міжнародне співтовариство вимушене було визнати, що корупція є глобальною проблемою, над якою стали активно працювати й численні міжнародні організації. В результаті прийнято низку нормативних документів (договорів і конвенцій) і різних декларацій, рекомендацій, резолюцій тощо. Основна мета світового співтовариства – виробити спільне бачення загроз, що несе корупція, та ефективні інструменти і стандарти дій у боротьбі з цим злом.

Окрім цього, як правильно відзначається, «міжнародні правові інструменти сприяють виявленню і розповсюдженню у світовому масштабі прикладів хорошої практики боротьби з корупцією і сприяють зміцненню міжнародного співробітництва між країнами» [2].

У 1997 році Комітет міністрів Ради Європи приймає «Двадцять принципів боротьби з корупцією», де вже на європейському рівні йдеться про необхідність створення спеціалізованих державних органів або посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування і судовий розгляд корупційних діянь [7].

У 2003 році Організація Об'єднаних Націй приймає Конвенцію по боротьбі з корупцією. Цей міжнародний правовий документ вимагає від держав-учасниць, у першу чергу, створення відповідних інституцій попередження корупції (ст. 6), а також спеціалізованих органів по боротьбі з нею (ст. 36) [8].

Зазначені міжнародні акти в основі побудови таких спеціалізованих органів поклали наступні основоположні принципи: спеціалізацію, незалежність, високу професійну підготовку

кадрів, належне ресурсне забезпечення та ін. Вивчаючи практику перших спеціалізованих інституцій і дотримуючись норм міжнародних стандартів, сьогодні у багатьох країнах світу створені та функціонують державні органи з попередження й боротьби з корупцією.

Незважаючи на те, що в правоохоронних органах були створені й діяли спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки та боротьби з корупцією, результативність їх діяльності залишалася низькою. Так, розглядаючи адміністративно-правові засади діяльності підрозділів цього управління щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів, Д. М. Корнієнко констатує доцільність посилення профілактики корупційних проявів серед працівників міліції, віддаючи перевагу захисним профілактичним та забезпечувальним засобам, а не примусовим чи каральним [3]. Адже позитивних результатів вони так і не принесли.

Попередження корупційних проявів у Міністерстві доходів і зборів України здійснюють спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки, одне з головних завдань яких є організація та проведення профілактичної роботи серед працівників Міністерства з метою попередження вчинення ними злочинів у сфері службової діяльності, корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також порушень вимог чинного законодавства та власних актів Міністерства.

Міністерством доходів і зборів України прийнято ряд суттєвих заходів зі зменшення корупційних ризиків в діяльності цього органу та його посадових осіб. Зазначені заходи плануються і здійснюються комплексно, систематично та ефективно. Проте значна частина заходів здійснюється стихійно, залежно від вказівок керівників держа-

ви або самої служби, що звужує ініціативу посадових осіб, які безпосередньо, за статусом, повинні проводити профілактику та викривати корупційні діяння. За останні три роки система боротьби з корупцією та підрозділи, до функціональних обов'язків яких входило зазначене завдання, декілька разів змінювалися, вносились зміни і доповнення до відомчих нормативних актів.

Однак досліджуючи результати роботи правоохоронних органів, Д. Г. Заброта дійшов висновку, що незважаючи на активізацію роботи правоохоронних органів України щодо протидії корупційній експансії, темпів зростання останньої зупинити не вдалося, що призвело до сприйняття України у світі як корумпованої держави з несприятливим інвестиційним кліматом, проникнення корупції у більшість відносин між населенням і владою, породження глибокої недовіри людей до спроможності держави забезпечити гарантовані Конституцією України їхні права і свободи. Враховуючи багатоаспектний характер взаємодії в галузі протидії корупції та її значення для мінімізації впливу цього явища на суспільні процеси, зазначена проблема є однією з найскладніших та найактуальніших для суб'єктів боротьби з корупцією [4].

Для попередження корупції та аналізу її поширення доцільно визначити зони корупційного ризику в діяльності працівників Міністерства доходів і зборів України. Корупційний ризик можна визначити як імовірність вчинення корупційних діянь з їх корисливими наслідками за конкретний проміжок часу. Зонаю корупційного ризику, як правило, є територія, на якій проводиться аналіз корупційного ризику. За охопленням корупційні ризики є: загальнодержавними, регіональними, локальними. Корупційний ризик у загальнодержавній

сфері має свої підвиди: корупційний ризик у системі виборних органів та серед високопосадовців органів державної влади і управління, правоохоронних органів, органів правосуддя; корупційний ризик в системі формування та призначення кадрів на посади у публічній сфері; корупційний ризик в економічній сфері; корупційний ризик у системі специфічних корупційних проявів («м'якої корупції») [1]. Передусім до зони корупційних ризиків в діяльності працівників Міністерства доходів і зборів України необхідно віднести проблеми для клієнтів при оформленні декларацій, наданні інформації для повернення податку на додану вартість тощо. Як правило, корупційні ризики та пов'язані з ними зловживання посадових осіб Міністерства доходів і зборів України виявляються в процесі здійснення внутрішнього контролю відповідними підрозділами аудиту, роботи з персоналом, а також протидії корупції.

На рівні міжнародних інститутів, спеціалізованих організацій (передусім Transparency International) і національних урядів накопичено великий досвід розробки заходів профілактики хабарництва й інших форм посадових злочинів. Однак лише їх комплексне застосування дає позитивний результат.

Крім того, будь-які заходи протидії корупції загалом та її профілактики, зокрема, будуть малоефективними, якщо не дотримуватися двох головних базових умов. По-перше, має бути створена незалежна й налагоджена судова система. По-друге, можливий ризик від втрати посади повинен переважати блага від одержання хабара – іншими словами, посадова особа повинна мати, що втрачати.

Увесь досвід передових демократій показує: щоразу, коли право щось дозволити чи заборонити резервується

за конкретним чиновником, якому законом пропонується керуватися «совістю», «принципом розумної доцільності», здоровим глуздом тощо, перед цим держслужбовцем виникає непереборна спокуса вирішити свої сумніви за допомогою матеріального аргументу від прохача. Тому експертиза актів законодавства на стадії їхньої розробки на предмет корупційності вважається найбільш ефективним способом профілактики корупції. Тобто в оптимальному випадку спеціально створена державна експертна комісія (бажано із залученням юристів від авторитетних неурядових і міжнародних організацій) моделює схему застосування пропонованих законопроектів або нормативних актів. При цьому вона повинна, з огляду на презумпцію злого наміру чиновників, трактувати будь-які нестыковки, прогалини й неточності як привід вимагати від громадян або суб'єктів підприємницької діяльності хабара, схожа практика виявилася досить ефективною у Швеції, де ще кілька десятиліть тому корупція процвітала [5].

Ще один ефективний засіб профілактики – забезпечення прозорості державних процедур і зведення до мінімуму прямих контактів між громадянами й чиновниками. Іншими словами, чим детальніше регламентована робота держслужбовців у процесі надання послуг громадянам, тим менше в пересічного громадянина приводів вступати в особистий контакт з працівниками держапарату. Саме в цьому полягає логіка скорочення кількості перевірок з боку фіскальних і контролюючих органів, максимальна механізація процесу держзакупівель тощо. В Естонії як антикорупційний захід обрали майже повний перехід на спілкування між державою і громадянами через Інтернет. Через всесвітню мережу естонці платять

податки, одержують довідки, оформляють паспорти. Вони майже не бачать своїх чиновників, отже, не мають приводів спробувати їх підкупити або стати жертвою вимагання з їхнього боку.

У минулому корупція вважалася виключно внутрішньою справою тієї чи іншої держави. Але на сьогодні діють численні організації і приведені в дію багатосторонні угоди, спеціально створені для вирішення проблеми корупції. Ще два десятиліття тому країни дозволяли під час визначення податків урахувувати хабарі, сплачені іноземним чиновникам. Сьогодні Організація економічної співпраці й розвитку рекомендує державам застосовувати принцип, відповідно до якого пов'язаними з підприємством витратами не вважаються виплати, що мають стосунок до здійснення протиправного діяння.

На жаль, не всі посадові особи органів Міністерства доходів і зборів України сприймають адекватно попередження про небезпеку корупційних діянь та посадових злочинів, і як наслідок – притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, відкриття органами прокуратури кримінальних проваджень за фактами вчинення працівниками злочинів у сфері службової діяльності.

Для підвищення ефективності протидії корупції в Міністерства доходів і зборів України, зниження рівня корупції шляхом усунення причин і умов її виникнення, а також формування в суспільстві нетерпимого, негативного відношення до корупції, підвищення довіри до діяльності Міністерства з боку громадськості, Головним управлінням внутрішньої безпеки (далі – ГУВБ), в рамках Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 рр. розроблено концепцію боротьби з корупцією, яка складається

як з комплексу практичних і профілактичних заходів, так і впровадження ризикоорієнтованої системи моніторингу рівня корупції в органах доходів і зборів.

В рамках стратегії планується проведення всебічного аналізу напрямів діяльності Міністерства доходів і зборів України для виявлення в них корупційних ризиків, моніторингу ефективних методів і практик боротьби з корупцією, визначення напрямів і характеру регування по усуненню причин та умов виникнення корупції, її попередження і профілактики.

До процесу розробки стратегічних напрямів протидії корупції керівництво Головного управління внутрішньої безпеки залучає провідні міжнародні інституції для вивчення і використання їх досвіду, кращих практик, знань і найефективніших методів по виявленню та упередженню корупційних та інших правопорушень у сфері службової діяльності.

Системна реалізація стратегії сприятиме наповненню бюджету, ліквідації незаконних схем мінімізації податків і зборів, а також формуванню у суспільстві позитивного іміджу Міністерства доходів і зборів України.

Для отримання об'єктивної оцінки наявності та рівня корупції, ефективності заходів, спрямованих на його зниження, з'ясування причин та умов, що сприяють існуванню корупції, ГУВБ запроваджено проведення системних соціологічних досліджень серед платників.

Для упередження правопорушень у сфері службової діяльності та порушень трудової дисципліни з боку працівників Міністерства доходів і зборів, підрозділами ГУВБ активізовано профілактичну роботу.

За 10 місяців 2013 року проведено понад 10 тис. лекцій і бесід у колективах Міністерства доходів і зборів України щодо

дотримання вимог антикорупційного законодавства, а також формування у співробітників стійкого відношення нетерпимості до корупції у всіх її проявах.

З метою забезпечення відкритості та прозорості виконання заходів щодо протидії корупції у засобах масової інформації опубліковано близько 2,2 тис. статей та розміщено понад 2,1 тис. матеріалів з антикорупційної тематики на теле- і радіоканалах.

З початку року регіональними підрозділами ГУВБ перевірено 260 інформацій про можливі неправомірні дії з боку працівників міністерства, що надійшли на сервіс «Пульс». За результатами проведених перевірок цілком або частково підтвердилось 32 повідомлення. До дисциплінарної відповідальності притягнуто 5 осіб, 3 особи звільнено, винесено 18 офіційних застережень, розпочато 3 кримінальних провадження.

За січень-жовтень 2013 року підрозділами внутрішньої безпеки перевірено 1172 звернення від фізичних та юридичних осіб щодо можливих неправомірних дій працівників Міністерства доходів і зборів України, з них 360 цілком або частково підтвердилися.

Для виявлення передумов і обставин щодо можливих протиправних дій з боку працівників служби підрозділами ГУВБ проведено близько 2,9 тис. службових перевірок та розслідувань. За їх результатами до дисциплінарної відповідальності притягнуто 828 та звільнено 129 осіб.

З метою недопущення прийому на роботу осіб з низкими морально-діловими якостями працівниками підрозділів внутрішньої безпеки ретельно вивчаються кандидати на зайняття посад в Міністерство доходів і зборів України (не погоджено прийняття 171 особи).

За 10 місяців 2013 року за матеріалами підрозділами ГУВБ стосовно праців-

ників Міністерства складено та направлено до суду 28 адміністративних протоколів, за якими судами прийнято 23 рішення про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

З початку року за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки розпочато та здійснюється досудове розслідування 263 кримінальних провадження, у тому числі 39 – за фактами одержання неправомірної вигоди працівниками Міндоходів.

За матеріалами підрозділів ГУВБ судами винесено 20 обвинувальних вироків стосовно працівників Міндоходів, у тому числі 9 – за одержання неправомірної вигоди [6].

Стратегічними завданнями, поставленими перед підрозділами внутрішньої безпеки Міністерства доходів і зборів України, є системне упередження фактів корупції, виявлення та ліквідація причин і умов її існування, ефективний захист процесу наповнення бюджету від корупційної складової.

Профілактична діяльність спрямована на звуження можливостей для виникнення корупційних практик, усунення причин і умов їх поширення. У принципі, будь-яка діяльність у сфері протидії корупції має певний запобіжний потенціал, але слід підкреслити самостійне значення профілактики корупції, акцентувати увагу на її пріоритетності в сучасних умовах. Профілактика корупції має відбуватися з урахуванням реальних соціально-економічних, політичних обставин, стану правоохоронної системи і суспільної свідомості. Профілактика повинна мати як загальносоціальне, так й індивідуальне спрямування, впливати на мотивацію всіх учасників корупційних зв'язків, знижувати рівень прихильності й «комфортності» корупційних практик.

## Список використаної літератури

1. *Яцків І. І.* Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. І. Яцків ; НАВС. – К., 2011. – 16 с.
2. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей / [Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org>
3. *Корнієнко Д. М.* Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. М. Корнієнко ; ХНУВС. – Х., 2011. – 20 с.
4. *Заброда Д. Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. Г. Заброда ; НАВСУ. – К., 2005. – 20 с.
5. *Гладких В. И.* Коррупция в России : генезис, детерминанты и пути преодоления / В. И. Гладких // Рос. следователь. – 2001. – № 3. – С. 31-36.
6. Інформація про викриті корупційні правопорушення та результати роботи за січень-жовтень 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua>
7. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» : прийнята на 101 сесії Комітету міністрів Ради Європи 6 листоп. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp)
8. *Романюк Б. В.* Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 21. – С. 9-13.