

УДК 343.353

Бортник С.М.,
канд. юрид. наук, заступник начальника
інституту післядипломної освіти
Національної академії внутрішніх
справ з навчально-методичної та
наукової роботи

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ СХЕМАМ У СФЕРІ БЮДЖЕТУ

У даній статті здійснено огляд та аналіз, що торкається проблем зміцнення законності в Україні, як європейської держави. Розглянуті проблеми та перспективи подолання корупції в органах місцевого самоврядування у сфері бюджету.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, корупція, корупційні схеми, органи місцевого самоврядування, бюджет, запобігання

В данной статье сделан обзор и анализ, касается проблем укрепления законности в Украине, как европейского государства. Рассмотрены проблемы и перспективы преодоления коррупции в органах местного самоуправления в сфере бюджета.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, коррупция, коррупционные схемы, органы местного самоуправления, бюджет, предотвращение

This article provides an overview and analysis of problems affecting rule of law in Ukraine as a European state. Problems and prospects of overcoming corruption in local government in the budget.

Keywords: anti-corruption activities, corruption, corruption schemes, local governments, budget, prevention

Постановка проблеми. Корупція в Україні – це наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем нашої країни, це негативне явище цілком притаманно державі, яка

перебуває на етапі реформування. Підкреслюємо, що навіть наявність вікових демократичних традицій та певного досвіду протидії корупційним проявам не позбавила країни Європейського Союзу від різних форм корупції. Але її рівень проникнення у державні інституції є значно нижчим завдяки наявності достатніх умов для протидії. В Україні ж сьогоднішні масштаби і динаміка корупції створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку нашої країни.

Корупція і влада є одночасно антагоністами і супутниками: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна корозія постійно "роз'їдає" державні структури; державна влада, у свою чергу, весь час л рапіс знищити корупцію. У такому двобої і відбувається співіснування зазначених явищ. Водночас жодна з них не може здобути повну перемогу, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумпованих спільних відносин у сфері публічної влади означало б крах держави, а повне викоренення корумпованих зв'язків с неможливим, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади. Зазначена ситуація до певної міри с парадоксальною за своєю суттю, але це реальна дійсність, з якою потрібно рахуватися та брати до уваги при з'ясуванні сутності корупції [1, с. 52-53].

Необхідність невідкладного подолання корупції обумовлюється тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем: загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, підриває основи державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, породжує латентну монополізацію ринку й підриває правові основи вільної, добросовісної конкуренції, призводить до перекосів в оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання й ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади та управління [2]. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

Аналіз дослідження даної проблеми. Загалом, проблематикою дослідження корупційної злочинності в різні часи займалася низка видатних вчених, таких як: П. П. Андрушко, С. А. Алтухов, О. Ф. Бантишев,

Б. В. Волженкін, А. В. Галахова, О. О. Дудоров, С. І. Дячук, К. П. Задоя, Б. В. Здравомислов, В. Ф. Кириченко, М. Й. Коржанський, Б. В. Леонов, В. А. Ломако, О. А. Мартиненко, В. Д. Меньшагін, О. С. Новаков, М. І. Панов, Є. В. Прокопович, В. І. Рибачук, А. Б. Сахаров, О. Я. Светлов, А. А. Стрижевська, А. М. Трайнін, Б. С. Утевський, М. І. Хавронюк, В. Г. Хашев, Г. І. Чангулі, В. М. Чхквадзе, С. А. Шалгунова та ін. При цьому, проблеми корупції, на жаль, залишаються завжди актуальними.

Виходячи з наведеного, визначимо, що **метою** цієї наукової роботи є висвітлення окремих теоретичних та практичних проблем, що існують у бюджетному процесі в Україні, та які пов'язані із корупцією з боку органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Масштаби криміналізації та корумпованості влади мають тенденцію до невпинного зростання, сягаючи критичної межі, за якою настає втрата важелів керування державою з боку легітимної влади, розпад державних інститутів та припинення демократичного розвитку держави. Корупція, особливо в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в державі, становить серйозну загрозу національній безпеці України. Вона стала одним із негативних чинників, який суттєво впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян.

Запобігання корупції в Україні ускладнюється тим, що більшість членів українського суспільства розглядає корупцію як соціальний механізм «прискорення» вирішення власних проблем і вважає корупційну поведінку цілком виправданою. Як правило, громадяни, які стикалися з корупцією, не намагаються відстоювати власні права в законний спосіб через впевненість, що такі спроби будуть марними.

Головним стимулом до корупції є можливість отримання економічного прибутку (ренти), пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримуючим чинником є ризик викриття і покарання. Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них, перш за все,

відносяться розтрата (розкрадання) і отримання неправомірної вигоди. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою. Вона відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від керівника, начальника, директора, клієнта тощо [3, с.16].

Корупція в органах державної влади є великою соціальною загрозою, оскільки вона прямо або опосередковано впливає на суспільні цінності та підвалини державності. Тому держава, де влада характеризується високим рівнем корумпованості, не може вважатися ні демократичною, ні правовою, ні соціальною.

За масштабами поширеності корупції робляться висновки щодо ймовірності в державі політичних, економічних та соціальних ризиків, на підставі чого оцінюється місце держави у відомих та авторитетних міжнародних рейтингах. Питання корупції в органах державної влади є однією з найгостріших проблем в Україні, без кардинального вирішення якої ефективний розвиток нашого суспільства неможливий. Негативний вплив корупції на розвиток України як демократичної держави пролягає в тому, що її негативні наслідки виявляються в усіх без винятку сферах суспільного життя, що підриває довіру громадян до держави та державних органів.

Як відомо, 18 жовтня 2006 року Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції — загальний стратегічний інструмент подолання корупції. Цього ж дня ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, підписану від імені України 27 січня 1999 року, а також Додатковий протокол до цієї конвенції. Однак положення Конвенції ООН проти корупції в Україні на внутрішньодержавному рівні реалізовані ще не повністю, а лише частково. Це пов'язано з тим, що процес імплементації міжнародно-правових норм в українське законодавство не може бути одномоментним. Це тривалий і складний процес, де головним є спрямованість законотворчого процесу на виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Моніторинг виконання міжнародних інструментів щодо подолання корупції в Україні не може відбуватися без залучення громадянського суспільства. Ніколи пацієнт сам себе не продіагностує. Треба залучати третю сторону, яка може висловити незалежну думку. Саме тому всі міжнародні інструменти вимагають залучення громадянського суспільства як споживача послуг, що оцінюються, бо все-таки держава надає послуги, а суспільство є споживачем. І саме споживач повинен оцінювати, наскільки якісно надаються ці послуги. Обов'язкова участь громадськості у подоланні корупції визначена в Конвенції ООН проти корупції. У положеннях Конвенції ООН наголошується на тому, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на комплексному застосуванні примусових, запобіжних та правоосвітницьких процедур, що може бути забезпечено винятково за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості. Стаття 13 Конвенції ООН визначає необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активному залученню інститутів громадянського суспільства, неурядових організацій та громадян до запобігання корупції та боротьби з нею. Ніхто не має жодних сумнівів щодо того, що без участі громадянського суспільства, громадського контролю за діяльністю влади та правоохоронних органів, запобігання та протидія корупції — порожній звук.

Протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно важливою і складною справою. Це повною мірою стосується й України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави [4, с. 80].

Отже, розглянувши деякі актуальні аспекти проблеми корупції, перейдемо безпосередньо до питання запобігання корупційним схемам у сфері бюджету

Корупція у бюджетних правовідносинах та у галузі бюджету взагалі – це використання суб'єктами цих відносин та учасниками бюджетного процесу свого службового становища, перевищення владних повноважень з метою неправомірного

збагачення як власного, так і групового (колективного). Йдеться про особисте збагачення особи (групи осіб), а також про те, коли неправомірні дії службової чи посадової особи призводять до неправомірного надходження коштів на рахунки бюджетних установ, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів.

До основних факторів, які сприяють розвитку корупції в органах публічної влади у бюджетному процесі в Україні можна віднести такі; 1) законодавчі проблеми (наприклад, коли несвоєчасно приймаються закон про Державний бюджет України та рішення про місцеві бюджети, у результаті чого розподіл коштів протягом періоду, коли відсутній щорічний акт про бюджет, практично залежить від волі певних посадових осіб); 2) певна непрозорість прийняття та виконання актів про бюджет (не зважаючи на те, що законодавство передбачає відкритість бюджетного процесу, існують таємні видатки, у певних місцевих органах складається тенденція зникнення чи знищення певних документів, зокрема, суворої звітності); 3) неналежний рівень притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб за вчинені ними правопорушення; 4) обмеженість участі громадськості у бюджетному процесі та практичне неврахування думки громадян щодо вирішення тих чи інших фінансово-бюджетних проблем; 5) лобіювання та підтримка у Верховній Раді України інтересів окремих політичних груп, навіть, окремих громадян, які досить часто є представниками влади на місцях. Як приклад – будівництво. Питання ефективності витрачання коштів у цьому напрямку тісно пов'язане із корупцією [5, с. 56].

Під час бюджетного планування майже всі учасники бюджетного процесу, які мають владні повноваження, лобіюють свої власні (чи колективні) інтереси, має місце конкурентна боротьба за бюджетні ресурси. Чимало корупційних діянь може мати місце на стадії виконання бюджету, а саме під час фактичного розподілу та використання бюджетних коштів. Наприклад, коли профільний комітет заявляє про необхідність збільшення асигнувань і є відповідна підтримка (приміром, уряду, мера), то головним антикорупційним питанням є те, наскільки обґрунтована та об'єктивна така заявка і як ефективно використовуватимуться додаткові кошти.. Можливості для

корупції є і при внесенні депутатських поправок до актів про бюджет, при цьому найбільша небезпека – це так звані "колективні поправки", які засновані на взаємній підтримці депутатів і при цьому не передбачають реального глибокого аналізу таких поправок. Далі. Якщо цільова стаття носить загальний характер і в ній відсутні чіткі критерії розподілу ресурсів, то головний розпорядник має можливість досить суб'єктивного розподілу ресурсів [6. с. 41].

На думку М. Замятина на стадії виконання бюджету для корупційних дій сприяє наступне:

1) видаткові статті носять загальний характер. Тут має місце суб'єктивне рішення розпорядника коштів щодо напрямків і строків їх витрачання;

2) якщо для розпорядника чи отримувача бюджетних коштів важливими є строки отримання (перерахування) коштів, з чим пов'язується виконання певних дій. Проблемою є закладення у бюджеті відповідних видатків, а ще більшою проблемою – отримання відповідних коштів. Якщо у розписі бюджету прямо не передбачено квартал, у якому мають бути проведені відповідні перерахування, то це значно підсилює інтерес тієї особи, яка визначає період перерахування, забезпечити це у строки, які необхідні розпоряднику чи одержувачу. Знову ж таки, у випадку позитивного вирішення може іти мова про "відкат". Кошти краще отримати раніше, бо невідомо, чи буде секвестр (скорочення) видатків [7. с. 41].

Питання тендерів і державних закупівель – це також "неоране" поле для корупції. З одного боку, ніби є законодавство, що регулює відповідні питання, а з іншого, все одно залишається суб'єктивний фактор вибору "переможця".

З метою створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання, у 2000 р. був прийнятий Закон "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22 лютого 2000 р., який у 2008 р. втратив чинність [8; 5, с. 57]. Натомість була прийнята постанова Кабінету Міністрів України

від 28 березня 2008 р. № 274 "Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти" – тобто питання щодо закупівель віддавалися на підзаконний рівень регулювання (а відомо, що "обійти" норми підзаконного акта значно легше, ніж закону). Цікаво, що і ця постанова недовго діяла – рішенням Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 р. № 22-ри/2008 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців", дані постанови визнані неконституційними.

Та недовго закупівлі залишалися поза межами правового регулювання. Вже постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921 затверджене Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Значну частину норм Положення просто скопійовано із Закону 2000 р.

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється, звичайно, з метою задоволення державних потреб. Що ж являють собою останні – чітко законодавчо не визначено. Є Закон "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" від 22 грудня 1995 р. У редакції Закону від 15 грудня 2005 р., у ч. 1 ст. 1 визначено пріоритетні державні потреби – це потреби України в товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України. При цьому законодавчо поняття "державні (місцеві) потреби" чітко не визначене.

У Звіті Рахункової палати за 2009 р. наголошується, що вже котрий рік поспіль залишається поширеним видом бюджетного правопорушення використання коштів Державного бюджету України, пов'язаних із закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти. Такі порушення виявлено

Рахунковою палатою під час проведення практично кожного четвертого контрольного заходу. Порівняно з 2008 р. їх загальний обсяг у 2009 р. збільшився майже у 2,5 рази і становив 1 млрд 268,5 млн. грн., або 13.8% від загальної суми виявлених бюджетних правопорушень [9, с.44]

Так, О.А Музика-Стефанчук, вважає, що серед головних напрямів антикорупційної діяльності, зокрема у бюджетному процесі, називають такі:

– *максимальна регламентація всіх процесів і процедур у бюджетному процесі* у формі законів, положень, інструкцій; будь-які дії чиновників мають бути чітко регламентовані і прописані законодавчо чи інструктивно;

– *максимальна відкритість і прозорість бюджетного процесу та бюджетної інформації* - тобто громадськість і політичні супротивники повинні мати доступ ДО бюджетної Інформації і можливості її аналізувати та використовувати;

– посилення контролю: внутрішньовідомчого, відомчого, громадського за формуванням та використанням бюджету;

– розроблення та введення на практиці *Кодексів етики* для державних службовців, депутатів, підприємців, громадян [5, с.58]

Всі ці напрямки, всі можливі антикорупційні заходи нібито дотримані та продовжують впроваджуватися на практиці. Створені відділи по боротьбі з корупцією в органи державної податкової служби. На виконання вимог Постанови Кабінету Міністрів України "Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади" від 08.12.2009 № 1422 наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 7 травня 2010 р. № 142 було утворено Сектор з питань запобігання та протидії корупції ГоловКРУ (нині – Державної фінансової інспекції України) та введено посади спеціалістів з питань Запобігання та протидії корупції в органах державної контрольно-ревізійної служби України Натомість корупція у бюджетній сфері лише "дорожчає" і процвітає надалі.

Значна кількість порушень, що виявляються у сфері використання державних ресурсів, перетворилася у фактор,

який спричиняє негативне ставлення громадян до органів влади в цілому. Порушення, що виявляються контролюючими органами, є настільки масштабними, що потребують здійснення практично безперервного контролю. Несумлінне виконання посадових обов'язків відповідальними працівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки ставить під загрозу можливість ефективного управління державними фінансовими ресурсами. Про це йдеться у Постанові Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 "Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів".

На наш погляд, численні та подекуди вже систематичні порушення у галузі бюджету, які можна кваліфікувати як бюджетні порушення, це є свідченням некомпетентності тих чи інших органів публічної влади – суб'єктів бюджетних правовідносин – це вже дещо інше, набагато масштабніше, що, власне, і є "прихованою" корупцією у бюджетному процесі. При цьому неефективне та нецільове використання бюджетних коштів, яке майже завжди пов'язане не із некомпетентністю відповідних осіб, а із їхнім суб'єктивним підходом до цього процесу, має бути сигналом для контролюючих органів. Тобто неефективне та нецільове використання бюджетних коштів приховує за собою значно небезпечніше правопорушення, а саме – корупцію [5, с. 58]

Висновки. Підсумовуючи проведений аналіз, можемо зробити висновки, що корупція є складним і багато аспектним соціальним явищем. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. Політичний аспект займає особливе місце, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади, є продуктом неефективного функціонування владних структур. Основним показником суспільної небезпеки корупції, який також характеризує її соціальну сутність і визначає її зміст як об'єкта

адміністративно-правового дослідження, є негативні наслідки корупції, з'ясування яких дозволяє:

- виробити науковий підхід до розуміння цього негативного явища;
- визначити реальні задачі у сфері запобігання і протидії корупційним правопорушенням;
- сформулювати дієві заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Важливим моментом Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки є взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством, поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя.

Таким чином, законодавство України визначило шлях взаємодії органів влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю. Однак на даний час немає чіткої стратегії системної взаємодії влади з громадськістю щодо подолання корупції як системного явища. Зокрема, не враховується фактор корупційної активності громадян, і тому все зводиться до боротьби з окремими проявами корупційної активності конкретних посадових (службових) осіб. Це означає, що із стратегії і тактики протидії корупції випадає такий потенціал як «діяльність, спрямована на зменшення корупційної активності громадян», що має вирішальне значення для протидії корупції кризового типу [10, с. 74].

Література:

1. Гвоздецький В. Д. Витоки та розвиток корупції в Україні / В. Д. Гвоздецький // Наука і правоохорона. – 2011. – № 1. – С. 45-53.
2. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова. // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_40.pdf

3. Макаревич О.А. Боротьба з корупцією в органах державної влади / О.А.Макаревич // Юридично-інформаційна газета “Правовий вісник”, 25 лютого 2013 року. — С. 16.

4. Севрук В.Г. Деякі аспекти протидії корупції в Україні / В.Г. Севрук // Актуальні питання протидії корупції: стан, проблеми та перспективи на майбутнє : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17 жовт. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – с.80-81.

5. Музика-Стефанчук О.А. Деякі корупційні схеми у серії бюджету / О.А. Музика-Стефанчук // Наука і правоохорона. – 2011. – № 1. – С. 54-60.

6. Фомина Т.А. Противодействие коррупции в муниципалитете ; Пособие для муниципальных служащих / Т.А. Фомина, М.В. Чураков, Н.А. Устина, А.А. Карлина, С.В.Абрамов, АН. Губина ; под редакцией М.В Чуракова, Т.А.Фоминой. – Самара, 2006. – 123 с.

7. Замятина М. Бюджетный процесс – возможности антикоррупционной деятельности (на примере С-Петербурга) / М. Замятина. / Предотвращение коррупции в бюджетном процессе : Серия "Прозрачный бюджет". – СПб. : Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия", 2002 (Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niisp.ru/Informaiwn/Bibliography/art12/art14> ; <http://www.strategy-spb.ru/>.

8. Закон "Про визнання таким, що втратив чинність. Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти"" від 20 березня 2008 р / Відомості Верховної Ради України. – 2008. – NV 18. – Ст. 198.

9. Звіт Рахункової палати за 2009 р. – К., 2010. – 192 с.

10. Павленко С.О. Деякі аспекти вдосконалення антикорупційного законодавства / С.О. Павленко // Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних правопорушень : матеріали круглого столу (Київ, 20 листоп. 2014). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014 – С. 71 – 74.