ТИЛЬЧИК В. В.,
кандидат юридичних наук
(Університет державної фіскальної служби України)

ЗУБКО Д. І.
(Університет державної фіскальної служби України)

УДК 342.9

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇХ МІНІМІЗАЦІЯ

У статті досліджено актуальні питання антикорупційної діяльності, зокрема в органах Державної фіскальної служби України, шляхом визначення та нейтралізації корупційних ризиків. Окремо акцентується увага на недоліках виконання галузевої антикорупційної програми та визначаються шляхи мінімізації корупційних ризиків в діяльності Державної фіскальної служби.

Ключові слова: *корупція, корупційний ризик, Антикорупційна стратегія, класифікація корупційних ризиків.*

В статье исследованы актуальные вопросы антикоррупционной деятельности, в частности в органах Государственной фискальной службы Украины, путем определения и нейтрализации коррупционных рисков. Отдельно акцентируется внимание на недостатках выполнения отраслевой антикоррупционной программы и определяются пути минимизации коррупционных рисков в деятельности Государственной фискальной службы.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционный риск, Антикоррупционная стратегия, классификация коррупционных рисков.*

The article investigates actual issues of anti-corruption activity, in particular, in the SFS bodies of Ukraine by identifying and neutralizing corruption risks. Special attention is paid to the shortcomings of the implementation of the sectoral anti-corruption program and the ways of minimizing corruption risks in the DFS are determined.

Key words: *corruption, corruptions risk, Anticorruption strategy, classification of corruption risks.*

Вступ. Відомо, що в сучасних умовах у нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції, яка безпосередньо становить загрозу правам і свободам людини та громадянина, правопорядку та соціальній справедливості, перешкоджає належному економічному розвитку держави та всього суспільства загалом.

Водночас прагнення України стати рівноправним членом європейського співтовариства робить обов'язковим втілення в життя досвіду державного управління, насамперед, діючих у розвинених демократичних країнах механізмів виявлення та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління, що нині потребує ґрунтовного наукового дослідження та нормативного врегулювання.

Об'єктом досліджень науковців є корупція загалом, організована злочинність, відповідні заходи протидії. Проблеми державного управління аналізували такі вчені-юристи, економісти, як: О.П. Рябченко, С.О. Шатрава, Ю.В. Дмитрієв, В.Д. Грабовський, М.М. Єрмошенко, О.Є. Користін, А.Ф. Лубін, Р.М. Марченко, Г.К. Мішин, І.Б. Малиновський, В.А. Образцов, В.М. Попович, О.В. Тильчик, В.В. Третяк та інші. Водночас сучасні проблеми корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби (далі – ДФС) потребують подальшого поглибленого аналізу, особливо в контексті шляхів їх мінімізації, дія яких виступатиме гарантом якісного функціонування Державної фіскальної служби України, і, як наслідок, підвищення якості надання послуг населенню та усвідомлення меж допустимої поведінки. Це обумовлює актуальність дослідження даної проблеми.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження актуальних питань антикорупційної діяльності, зокрема в органах Державної фіскальної служби України, шляхом визначення та нейтралізації корупційних ризиків.

Результати дослідження. За даними окремих міжнародних організацій, зокрема й Trancparency International, Україна набрала 29 балів зі 100 можливих, і таким чином посіла 131 місце серед 176 країн за рівнем корупції. Порівняно з показниками 2016 р. Україна піднялася в даному рейтингу на 2 позиції. Цю сходинку з показником 29 балів разом із нами розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран [11]. 131 місце серед країни світу пояснюється системним характером корупції в Україні. Вказаний феномен стає на заваді розвитку України як повноцінного члена Європейського співтовариства. Наведене позначається й на не повною мірою сприятливому інвестиційному кліматі в Україні. Останні спроби нормативно-правового забезпечення поліпшення інвестиційного клімату було здійснено в межах податкової реформи, на виконання положень якої ухвалено Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» [2], положеннями якого внесено зміни до Податкового кодексу України (далі – ПК України) [3].

Відповідно до норм вказаних нормативно-правових актів, основним суб'єктом є ДФС України [8]. Згаданий суб'єкт посідає центральне місце в забезпеченні інвестиційного клімату в Україні. Однак, рівень корупції у ДФС України визначено як критичний, незважаючи на суттєве оновлення антикорупційного законодавства та створення системи суб'єктів запобігання корупції. Так, 2014 р. ухвалений Закон України «Про запобігання корупції» [1], відповідно до норм якого створено Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) як спеціалізований «превентивний» антикорупційний орган. Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», було створено Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро), державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності [5]. Окрім того, діє антикорупційна прокуратура [6] та продовжується процес формування спеціалізованого антикорупційного суду. Такий стан інституціонального забезпечення формування антикорупційної діяльності в Україні свідчить про інтенсивний процес реформування означеної сфери наукового пошуку.

Водночас забезпечення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, контроль за їх реалізацією в апараті ДФС, її територіальних органах, на підприємствах, в установах, що належать до сфери її управління, покладено на Головне управління внутрішньої безпеки Державної фіскальної служби України та його регіональні структурні підрозділи [4]. Незважаючи на всі зазначені механізми протидії корупції за допомогою ризикоорієнтованої системи, рівень корупції у ДФС України залишається таким, що не задовольняє потреби представників «бізнесових кіл».

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», термін «корупція» законодавець розуміє як використання особою, на яку покладено обов'язок виконання завдань і функцій держави, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/

пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [1].

Виходячи з наведеного визначення поняття корупції, корупційні ризики треба розуміти як сукупність правових, організаційних та інших чинників і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або службових обов'язків.

Окремо варто вказати, що із 2009 р. в Україні проводиться планомірна робота з удосконалення нормативно-правової бази щодо профілактики і протидії корупції, що відповідає новітнім науковим розробкам і сучасним міжнародним вимогам прозорості державного управління [4]. Для стимулювання активності в такій діяльності в Антикорупційній стратегії, затвердженій Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14 жовтня 2014 р. № 1699–VII [7], пильна увага приділяється роботі, яка повинна проводитися безпосередньо в органах державної влади з метою недопущення корупційних правопорушень або проявів корупційної спрямованості. Реалізацію заходів, спрямованих на протидію корупції, необхідно здійснювати систематично на плановій основі. Проте лише невелика частина центральних органів виконавчої влади займаються самостійним методичним супроводом антикорупційної діяльності з питань, прямо не передбачених вищевказаними програмними документами.

Відповідно до наказу ДФС № 770 від 20 жовтня 2017 р., затверджено Антикорупційну програму Державної фіскальної служби України на 2017 р. (далі – Програма), погоджену рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 20 липня 2017 р. № 330 та доопрацьовану з урахуванням пропозицій Національного агентства з питань запобігання корупції [4].

Згідно з даною Програмою, засадами єдиної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері діяльності ДФС є запобігання корупційним проявам, виявлення та припинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень із боку працівників органів ДФС та її територіальних органів, відновлення порушених прав чи інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави, участь в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, а також виявлення й усунення корупційних ризиків у діяльності працівників органів доходів і зборів [4].

Впродовж останнього часу питання визначення та класифікації корупційних ризиків досить активно досліджуються науковцями та громадськими діячами в різних сферах державного управління [12]. Цілком закономірно, що корупційні ризики в діяльності органів Державної фіскальної служби зумовлені специфікою завдань, які виконуються підрозділами ДФС та її територіальними органами.

Упродовж 2016 р. Науково-дослідним інститутом фіскальної політики Університету ДФС проведено наукове дослідження за темою «Вдосконалення системи управління корупційними ризиками в органах доходів і зборів України» (далі Дослідження) (звіт від 29 листопада 2016 р. про результати науково-дослідної роботи «Вдосконалення системи управління корупційними ризиками в органах доходів і зборів України», державний реєстраційний номер 0116U004968) [11].

За результатами зазначеного дослідження визначено корупційні ризики під час здійснення органами та структурними підрозділами ДФС функцій і процедур відповідно до покладених завдань, до них належать:

1) надання переваг боржнику або третій особі під час адміністрування майна, яке визнано безхазяйним або перебуває під арештом, іншого майна, що переходить у власність держави;

2) створення умов посадовими особами під час проведення перевірок суб'єктів господарювання, зокрема під час:

– прийняття рішення стосовно призначення перевірки;
– проведення перевірки;
– прийняття рішення за наслідками перевірки;

3) використання в приватних інтересах (на користь третіх осіб) або розголошення інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

4) надання приватних рекомендацій, консультацій і послуг суб'єктам господарювання або третім особам, щодо практичного застосування податкового та митного законодавства з метою мінімізації сплати податків і зборів;

5) створення умов посадовими особами для одержання неправомірної вигоди під час здійснення контролю:

– за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати до бюджету податку на додану вартість (далі – ПДВ), податку на прибуток підприємств, акцизного податку та місцевих податків і зборів;
– за правомірністю бюджетного відшкодування ПДВ;
– за виробництвом і обігом підакцизної продукції, за трансфертним ціноутворенням;

6) прийняття неправомірного рішення щодо не внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення, або навпаки, внесення таких відомостей без достатніх підстав із метою одержання неправомірної вигоди;

7) прийняття неправомірного рішення про закриття (незакриття) кримінального провадження з метою одержання неправомірної вигоди [11].

Зрозуміло, що даний перелік корупційних ризиків не є вичерпним, бо вже зазначалося, що корупційні ризики в діяльності органів Державної фіскальної служби зумовлені специфікою завдань, які виконуються підрозділами ДФС та її територіальними органами.

Ще одним із не менш суттєвих корупційних ризиків є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [9].

Проте, з огляду на практику боротьби з даного виду правопорушеннями, можна запропонувати такі шляхи протидії вищевказаним корупційним ризикам:

– вдосконалення відомчих нормативно-правових актів, якими врегульовано процедуру роботи з майном, яке визнано безхазяйним або перебуває під арештом, іншим майном, що переходить у власність держави;
– вдосконалення нормативно-правових актів, якими врегульовано проведення контрольно-перевірочних заходів суб'єктів господарювання, посилення контролю за діяльністю працівників, до повноважень яких належить проведення перевірок суб'єктів господарювання;
– вдосконалення системи захисту службової інформації органів ДФС. Посилення персональної відповідальності посадових осіб ДФС. Проведення моніторингу дій осіб з інформацією, що міститься в інформаційних системах ДФС, для мінімізації фактів використання службової інформації в особистих цілях;
– постійний контроль із боку службових осіб керівної ланки за додержанням підлеглими працівниками правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС. Формування в працівників органів ДФС добропорядності та правосвідомості;
– вдосконалення нормативно-правових актів, якими врегульовано процедуру проведення камеральних перевірок суб'єктів господарювання, посилення контролю за діяльністю працівників, до повноважень яких належить адміністрування податків і зборів, здійснення контролю за виробництвом і обігом підакцизної продукції, а також трансфертним ціноутворенням;
– організація та забезпечення належного контролю з боку керівників за дотриманням підлеглими працівниками норм чинного законодавства [11].

Відповідно до вищевказаних корупційних ризиків і запропонованих шляхів протидії, стає зрозуміло, що не лише на Державну фіскальну службу загалом покладається обов'язок

протидії та боротьби з корупцією, а й на окремі її підрозділи та територіальні органи. Наприклад, у першому випадку відповідальним за вжиття заходів щодо боротьби та протидії корупційним ризикам буде Департамент погашення боргу ДФС із залученням підвідомчих підрозділів територіальних органів ДФС. У другому, четвертому та п'ятому – структурні підрозділи ДФС із залученням підвідомчих підрозділів територіальних органів ДФС. У третьому – Департамент охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації. Департамент інформаційних технологій із залученням підвідомчих підрозділів територіальних органів ДФС. У шостому та сьомому – слідче управління фінансових розслідувань ДФС із залученням підвідомчих підрозділів територіальних органів ДФС.

У разі реалізації зазначених заходів, вважаємо, можна очікувати на такі результати:

1) вдосконалення відомчих нормативно-правових актів, що буде мати на меті усунення корупціогенних чинників і, як наслідок, мінімізація ймовірності вчинення посадовими особами органів ДФС корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень;

2) зменшення можливостей для корупційних проявів під час здійснення процедур державних закупівель;

3) мінімізація корупційних ризиків під час проведення працівниками ДФС та її територіальних органів перевірочних заходів, під час проведення внутрішнього аудиту, під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, під час проведення добору кадрів;

4) забезпечення публічності процесу підготовки проектів нормативно-правових заходів і забезпечення громадського контролю;

5) збільшення потенціалу у виявленні та запобіганні корупції шляхом значного розширення доступу платників до суспільно важливої інформації.

Висновки. Вирішення питання мінімізації корупційних ризиків у діяльності ДФС – це важливий і водночас складний процес. Він повинен бути комплексним і системним, з використанням позитивного міжнародного досвіду, зокрема й досвіду країн Євросоюзу, та з обов'язковим науковим обґрунтуванням, що, насамперед, забезпечить ефективне функціонування даного органу. Розкриття змісту корупційних ризиків та визначення їх класифікації дозволить здійснити подальші дослідження щодо оцінки корупційних ризиків, розроблення дієвих механізмів їх мінімізації в системі функціонування ДФС.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII, редакція від 3 серпня 2017 р. // ВВР. – 2014. – № 49. – С. 2056. –Ст. 1.

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 23 березня 2017 р. № 1989–VIII, редакція від 15 квітня 2017 р. // ВВР. – 2017. – № № 5–6. – С. 48.

3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755–17, редакція від 3 грудня 2017 р. // ВВР. – 2011. – № № 13–17. – С. 112.

4. Антикорупційна програма Державної фіскальної служби України на 2017 р. : Наказ ДФС від 20 жовтня 2017 р. № 700, редакція від 20 жовтня 2017 р. – С. 8.

5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–18, редакція від 5 грудня 2017 р. // ВВР. – 2014. – № 47. – С. 2051.

6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII, редакція від 5 січня 2017 р. // ВВР. – 2015. – № 2, 3. – С. 12.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні : Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699–18, редакція від 8 серпня 2015 р. // ВВР. – 2014. – № 46. – С. 2047.

8. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236, редакція від 27 серпня 2016 р.

9. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12 квітня 2011 р., редакція від 12 квітня 2011 р.

10. Індекс оцінки корупційних ризиків – дані дослідження некомерційної ділової асоціації TRACE International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.traceinternational.org/trace-matrix/.

11. Вдосконалення системи управління корупційними ризиками в органах доходів і зборів України : звіт Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету ДФС року про результати науково-дослідної роботи від 29 листопада 2016 р.

12. Тильчик О.В. Значення правової детермінації поняття «тіньова економіка» / О.В. Тильчик // Visegrad Journal on human rights. – № 2/1. – 2017. – С. 186–191.