

УДК 343.352

Боднар Василь Євгенович –
здобувач наукової лабораторії
з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх
справ

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Здійснено огляд питань щодо зміцнення законності в Україні як європейській державі. Розглянуто проблеми та перспективи подолання корупції серед органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері.

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

Входження в європейський простір як стратегічний напрям сучасної української держави об'єктивно зумовлений як її національним, культурним розвитком, так і правовим. Процес інтеграції з Європою покликаний сприяти ефективному функціонуванню нашої країни, підняттю її міжнародного престижу, забезпеченню трансформації соціальної системи, становленню її як самостійної економічно сильної держави. Водночас міжнародне співтовариство зацікавлене в незалежній, демократичній Україні як факторі стабільності на Сході та в Центрі Європи, що є стратегічно важливим для розвитку Європи як єдиного цілого. Отже, інтеграція України з Європою потребує створення відповідної концепції розвитку та проведення інтеграційних і реформаторських заходів, що мають бути співвіднесені між собою.

Корупція та влада є одночасно антагоністами й супутниками: корупцію породжує влада, без якої вона як явище є неможливою; корупція як соціальна корозія постійно «роз'їдає» державні структури; державна влада, відповідно, повсякчас

прагне знищити корупцію. У такому двобої власне відбувається співіснування зазначених явищ. Водночас жодне з них не може здобути повної перемоги, як і зазнати цілковитої поразки, оскільки остаточне подолання корумпованих взаємовідносин у сфері публічної влади означало б крах держави, адже викореніння корумпованих зв'язків є неможливим з огляду на соціальну природу як корупції, так і влади. Зазначена ситуація до певної міри є парадоксальною за своєю сутністю, проте йдеться про реальну дійсність, яку потрібно враховувати під час з'ясування змісту корупції [1, с. 52–53].

Необхідність невідкладного подолання корупції зумовлена тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем: загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, руйнує засади державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, призводить до латентної монополізації ринку, нівелює правове підґрунтя вільної, добросовісної конкуренції, спричиняє неоптимальність поєднання методів адміністративного регулювання та ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади й управління [2]. Зазначені обставини свідчать про актуальність обраної теми дослідження.

Загалом проблематиці корупційної злочинності в різні часи присвятили праці численні вчені, серед яких: С. А. Алтухов, П. П. Андрушко, 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. Чхиквадзе, С. А. Шалгунова та ін. Водночас проблематика запобігання корупції нині не втрачає актуальності.

Мета пропонованої увазі статті полягає в розгляді окремих проблем бюджетної сфери України, пов'язаних із корупцією з боку органів публічної влади.

Корупція в Україні – це наслідок різноманітних політичних, соціальних і економічних проблем нашої країни.

Це негативне явище цілком притаманне державі, що перебуває на етапі реформування. Навіть наявність вікових демократичних традицій та певного досвіду протидії корупційним проявам не позбавила країни Європейського Союзу від різних форм корупції. Але її рівень проникнення в державні інституції є значно нижчим завдяки наявності достатніх умов для протидії. У сучасній Україні масштаби та динаміка корупції становить реальну загрозу її національній безпеці й демократичному розвитку.

Масштаби криміналізації та корумпованості влади мають тенденцію до невпинного зростання, долаючи критичну межу, 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 неабияку загрозу національній безпеці України. Вона стала одним із негативних чинників, який суттєво впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність системи 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 упевненість, що такі спроби будуть марними.

Головним стимулом корупційної діяльності є можливість отримання економічного прибутку (ренти), пов'язаного з використанням владних повноважень, а ключовим стримуючим чинником є ризик викриття й покарання. Найнебезпечніші форми корупції кваліфікують як кримінальні злочини. До них, передусім, належать розтрата (розкрадання) та 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 значною соціальною загрозою, оскільки вона прямо або опосередковано впливає на суспільні цінності та підвалини державності. Тому держава, де владі притаманний високий рівень корумпованості, не може вважатися ні демократичною, ні правовою, ні соціальною.

Залежно від масштабів поширення корупції роблять висновки щодо ймовірності в державі політичних, економічних та соціальних ризиків, на підставі чого визначають 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 є неможливим. Негативний вплив корупції на розвиток України як демократичної держави пролягає в тому, що її руйнівні наслідки виявляються в усіх без винятку сферах суспільного життя, що підриває довіру громадян до держави та державних органів.

Як відомо, 18 жовтня 2006 р. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції – загальний стратегічний інструмент подолання корупції. Цього самого дня ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, підписану від імені України 27 січня 1999 р., а також Додатковий протокол до цієї конвенції. Однак положення Конвенції ООН проти корупції в Україні на внутрішньодержавному рівні реалізовані 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 спрямування 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. Слід залучати третю сторону, яка може висловити незалежну думку. Саме тому всі міжнародні інструменти вимагають залучення громадянського суспільства як споживача послуг, що оцінюються, адже держава надає послуги, які споживає суспільство. І саме споживач повинен оцінювати,

наскільки якісно надаються ці послуги. Обов'язкову участь громадськості в подоланні корупції передбачено в Конвенції ООН проти корупції. У положеннях зазначеного акта наголошено 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 в цьому процесі органів влади та громадськості. Стаття 13 Конвенції ООН визначає необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання протидії корупції, для чого необхідно сприяти активному залученню інститутів громадянського суспільства, неурядових організацій та громадян до запобігання корупції та боротьби з нею. Ніхто не має жодних сумнівів стосовно 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 важливим і складним. Це загалом стосується й України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу держави [4, с. 80].

Отже, розглянувши окремі актуальні аспекти проблеми корупції, спробуємо безпосередньо висвітлити питання щодо запобігання корупційним схемам у бюджетній сфері.

Корупція в бюджетних правовідносинах та в галузі бюджету загалом – це використання суб'єктами зазначених відносин та учасниками бюджетного процесу власного службового становища, перевищення владних повноважень із метою неправомірного збагачення, як власного, так і групового (колективного). Ідеться 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, що сприяють розвитку корупції в органах публічної влади в бюджетному процесі України, належать такі: 1) законодавчі проблеми (наприклад, несвоєчасне

прийняття Закону України «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 (незважаючи на те, що законодавство передбачає відкритість бюджетного процесу, існують таємні видатки, у певних місцевих органах формується 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 в бюджетному процесі та практичне неврахування думки громадян щодо вирішення певних фінансово-бюджетних проблем; 5) лобіювання та підтримання у Верховній Раді України інтересів окремих політичних груп, навіть окремих громадян, які досить часто є представниками влади на місцях (прикладом є сфера будівництва, де питання ефективності витрачання коштів тісно пов'язане з корупцією) [5, с. 56].

Під час бюджетного планування майже всі учасники бюджетного процесу, які мають владні повноваження, лобіюють власні (чи колективні) інтереси, провадять конкурентну боротьбу за бюджетні ресурси. Чимало корупційних діянь наявні на стадії виконання бюджету, зокрема під час фактичного розподілу та використання бюджетних коштів. Наприклад, коли профільний комітет обстоює необхідність збільшення асигнувань, заручаючись відповідною підтримкою (уряду, мера), то головним антикорупційним питанням є те, наскільки обґрунтованою та об'єктивною є така заявка і наскільки ефективно буде використано додаткові кошти. Можливості для корупції наявні і під час внесення депутатських поправок до актів про бюджет. Тут найбільш небезпечними є так звані «колективні поправки», що передбачають взаємну підтримку депутатів, уникаючи реального глибокого аналізу таких поправок. Якщо цільова стаття має загальний характер і в ній відсутні чіткі критерії розподілу ресурсів, то головний розпорядник має можливість суб'єктивного розподілу ресурсів [6, с. 41].

На думку М. Зам'ятіної, факторами, що спричиняють корупційні дії під час виконання бюджету, є такі:

1) видаткові статті мають загальний характер, що зумовлює суб'єктивне рішення розпорядника коштів щодо напрямів і строків їх витрачання;

2) для розпорядника чи отримувача бюджетних коштів важливими є строки отримання (перерахування) коштів, з чим пов'язане виконання певних дій. Проблемою є закладення в бюджеті відповідних видатків, а тим паче – отримання відповідних коштів. Якщо в розписі бюджету прямо не передбачено квартал, у якому має бути здійснено відповідні перерахування, то це стимулює зацікавленість особи, яка визначає період перерахування, у забезпеченні, відповідно, тих строків, які необхідні розпорядникові чи одержувачу. У разі ж позитивного вирішення питання може йтися про «відкат». Звісно, кошти краще отримати раніше, оскільки невідомо, чи буде секвестр (скорочення) видатків [7, с. 41].

Питання тендерів і державних закупівель – це також сприятливий «грунт» для корупції. З одного боку, наявне законодавство, що регулює відповідні питання, а з іншого – залишається суб'єктивний фактор вибору «переможця».

З метою створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції в цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального й раціонального їх використання у 2000 р. було прийнято Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», який у 2008 р. утратив чинність [5, с. 57; 8]. Натомість було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 28 березня 2008 р. № 274. Тобто питання щодо закупівель перебували в площині підзаконного рівня регулювання (відомо, що норми підзаконного акта «обійти» значно легше, ніж вимоги закону). Цікаво, що й ця постанова діяла недовго: 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», зазначені постанови визнано неконституційними.

Поза межами правового регулювання закупівлі залишалися недовго. Згодом Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921 було затверджено Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Значну частину норм Положення було просто скопійовано із Закону 2000 р.

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється з метою задоволення державних потреб, сутність яких законодавчо не визначено. Існує Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 р. У редакції Закону від 15 грудня 2005 р. (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 та 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 на законодавчому рівні поняття «державні (місцеві) потреби» чітко не визначено.

У Звіті Рахункової палати за 2009 р. зазначено, що вже котрий рік поспіль залишається поширеним видом бюджетного правопорушення використання коштів Державного бюджету України, пов'язане 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 кількості виявлених бюджетних правопорушень [9, с. 44].

Так, О. А. Музика-Стефанчук вважає, що до пріоритетних напрямів антикорупційної діяльності, зокрема в бюджетному процесі, належать такі:

максимальна регламентація всіх процесів і процедур у бюджетному процесі у формі законів, положень, інструкцій

(будь-які дії чиновників мають бути чітко регламентовані та прописані законодавчо чи інструктивно);

максимальна відкритість і прозорість бюджетного процесу та бюджетної інформації (громадськість і політичні опоненти повинні мати доступ до бюджетної інформації, можливість її аналізувати й використовувати);

посилення контролю (внутрішньовідомчого, відомчого, громадського) за формуванням і використанням бюджету;

розроблення та впровадження кодексів етики для державних службовців, депутатів, підприємців, громадян [5, с. 58].

Усі ці напрями та можливі антикорупційні заходи ніби дотримані та продовжують впроваджуватися на практиці. Створено відділи щодо боротьби з корупцією в органах державної податкової служби. На виконання вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади» від 8 грудня 2009 р. № 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 фахівців із питань запобігання та протидії корупції в органах державної контрольно-ревізійної служби України. Натомість корупція в бюджетній сфері сьогодні лише «дорожчає» та «процвітає».

Значна кількість порушень у сфері використання державних ресурсів перетворилася на фактор, що спричиняє негативне ставлення громадян до органів влади загалом. Виявлені контролюючими органами порушення є настільки масштабними, що потребують 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 й комунального секторів економіки ставить під загрозу можливість ефективного управління державними фінансовими ресурсами. Про це йдеться в Постанові Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення

боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» від 29 листопада 2006 р. № 1673.

На нашу думку, численні та подекуди вже систематичні порушення в галузі бюджету, які можна кваліфікувати як бюджетні порушення, свідчать про некомпетентність окремих органів публічної влади – суб'єктів бюджетних правовідносин. Це вже дещо інше, набагато масштабніше, що, власне, і є «прихованою» корупцією в бюджетному процесі. Водночас неефективне та нецільове використання бюджетних коштів, що майже завжди пов'язане не з некомпетентністю відповідних осіб, а з їх суб'єктивним підходом до цього процесу, має бути сигналом для контролюючих органів. Тобто неефективне та нецільове використання бюджетних коштів фактично маскує значно небезпечніше правопорушення, а саме – корупцію [5, с. 58].

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

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що корупція є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. Політичний аспект посідає особливе місце, оскільки корупція як соціальний феномен виникає внаслідок реалізації 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 дає змогу: виробити науковий підхід до розуміння цього негативного явища; визначити реальні задачі у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням; сформулювати дієві заходи щодо запобігання й протидії корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гвоздецький В. Д. Витоки та розвиток корупції в Україні / В. Д. Гвоздецький // Наука і правоохорона. – 2011. – № 1. – С. 45–53.
2. Щегорцова В. М. 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. – Назва з екрана.
3. Макаревич О. А. Боротьба з корупцією в органах державної влади / О. А. Макаревич // Правовий вісник. – 2013. – 25 лют. – 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. (Дніпропетровськ, 17 жовт. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 80–81.
5. Музика-Стефанчук О. А. Деякі корупційні схеми у сфері бюджету / О. А. Музика-Стефанчук // Наука і правоохорона. – 2011. – № 1. – С. 54–60.
6. Фомина Т. А. Противодействие коррупции в муниципалитете : пособие для муниц. служащих / Фомина Т. А., Чураков М. В., Устина Н. А. и др. ; под ред. М. В. Чуракова, Т. А. Фоминой. – Самара : Центр гуманит. технологий и исслед. «Соц. Механика», 2006. – 123 с.
7. Замятина М. Бюджетный процесс: возможности антикоррупционной деятельности (на примере Санкт-Петербурга) [Электронный ресурс] / М. Замятина // Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. Серия : Прозрачный бюджет. – СПб. : Стратегия, 2002. – Режим доступа: <http://www.niisp.ru/Informaiwn/Bibli-ography/artl2/artl4>. – Загл. с экрана.
8. Закон «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» : Закон України від 20 берез. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 18. – Ст. 198.
9. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. – Київ, 2010. – 192 с.

Боднар В. Е. – соискатель научной лаборатории по проблемам досудебного расследования Национальной академии внутренних дел

Предотвращение коррупции в бюджетной сфере

Осуществлен обзор вопросов укрепления законности в Украине как европейском государстве. Рассмотрены проблемы и перспективы преодоления коррупции среди органов местного самоуправления в бюджетной сфере.

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

Vasily Bodnar – Researcher Science Laboratory on the Problems of Pre-Trial Investigation of the National Academy of Internal Affairs

Prevention of Corruption in the Public Sector

At the present stage of state integration of Ukraine into the European Union recognizes the indispensable further democratization of our country, civil society. Therefore, radical social and economic changes that have occurred over the past decade, caused both positive and negative changes in the Ukrainian society. This primarily concerns the relationship to ensure personal security, the protection of life, health and property.

Providing combating corruption requires a comprehensive study of organizational and legal problems of international cooperation in this area and develop based on specific recommendations and suggestions for improving national and international anti-corruption laws and practices of the relevant law enforcement authorities.

Improving international cooperation in combating corruption requires that such cooperation has been recognized as one of the priorities of the foreign policy of our country and regularly inform the international community about Ukraine's desire to be a partner of this interaction and active direct participation in the events specified by the relevant agreements.

The relevance for preventing and combating corruption in the public sector increases day by day. More and more picking up the process of filling the «legal vacuum» in this area, the beginning of which, of course, was the adoption of the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption in Ukraine». During this time changed not only the criminal law or the rules of administrative influence on violators corrupt, conceptually reviewed the methods by which the state plans to minimize the manifestations of this shameful phenomenon pereoriyentuvavshys purely punitive in warning. One of these tools – the basis for a new system to prevent corruption should be authorized – unit (s) on the prevention and detection of corruption. So, try to review a number of issues which, in our opinion, is the key and there are or may arise in the near future due to the need for activities authorized by departments and individuals. Also, 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.