

Особливості здійснення фінансового контролю як засобу запобігання корупції: сучасний стан і перспективи вдосконалення

Ярошенко А. С.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
artem1191@gmail.com*

Кусайко І. Ю.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна*

Яшков К. В.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна*

Риженко В. В.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна*

Ключові слова:

*фінансовий контроль, корупція,
протидія корупції, декларування,
суб'єкт декларування.*

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану й перспективам удосконалення здійснення фінансового контролю як засобу запобігання корупції. Метою статті є дослідження системи фінансового контролю в Україні та розкриття питання, чи є державний фінансовий контроль дієвим засобом протидії корупції. Саме наявність корупції загрожує фундаментальним цінностям держави й підриває авторитет влади в очах громадян. Майже кожного дня з екранів телебачення чи мережі Інтернет чути про нові випадки хабарництва в нашій країні. За даними дослідження міжнародної організації Transparency International «Індекс сприйняття корупції-2019» Україна в рейтингу сприйняття корупції станом на 2019 рік посідає 126 місце зі 180. Загалом Україна втратила 2 бали порівняно з 2018 роком і повернулася на рівень 2017-го.

Феномен корупції притаманний суспільству на всіх етапах його розвитку, а також різним сегментам суспільного життя. Він має досить глибоке історичне коріння, обумовлений соціальними, економічними й політичними чинниками. Корупція в поєднанні з непрофесіоналізмом посадових осіб є однією з головних причин соціально-економічних криз.

Сьогодні корупція перетворилася на соціальний інститут, упорядкувалась і набула стійких організаційних форм, складної розгалуженої структури; у неї залучені взаємопов'язані групи людей, що обіймають посади як у владних структурах різного рівня, так і в численних бізнес-структурах. Одночасно корупційна діяльність стала вже стилем ведення бізнесу, звичним для публічних службовців, підприємців, менеджерів, а також пересічних громадян, які намагаються витягти з корупції свою вигоду.

Державний контроль є важливою функцією держави, а його недооцінювання призводить до зловживань у всіх сферах суспільних відносин. Модернізація системи державного контролю може стати запорукою успішного функціонування всіх гілок влади, що в результаті сприяє процвітанню держави й підвищенню авторитету нашої країни у світовій спільноті. У статті розкрито поняття державного фінансового контролю, якому присвячений

Розділ VII Закону України «Про запобігання корупції», його призначення, а також те, якими органами він здійснюється.

У зв'язку з тим, що нова влада робить значний акцент на протидію корупції, у нашій роботі наводяться доводи того, що саме фінансовий контроль є ефективним засобом для запобігання корупції та протидії їй.

Features of financial control as a means of preventing corruption: current state and prospects for improvement

Yaroshenko A. S.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Gagarin Avenue, 26, Dnipro, Ukraine
artem1191@gmail.com*

Kusaiko I. Yu.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Gagarin Avenue, 26, Dnipro, Ukraine*

Yashkov K. V.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Gagarin Avenue, 26, Dnipro, Ukraine*

Ryzhenko V. V.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Gagarin Avenue, 26, Dnipro, Ukraine*

Key words:

*financial control, corruption,
counteraction to corruption,
declaration, subject of declaration.*

The article is devoted to the study of the current state and prospects for improving the implementation of financial control as a means of preventing corruption. The purpose of the article is to study the system of financial control in Ukraine and reveal the question whether state financial control is an effective means of countering corruption. It is the presence of corruption threatens the fundamental values of the state and undermines the authority of the government in the eyes of the citizens. Almost every day television or Internet, we hear about new cases of corruption in our country. According to a study by the international organization Transparency International “corruption perception Index-2019” Ukraine in the rating of perception of corruption as of 2019 occupies 126th place out of 180. In General, Ukraine has lost 2 points compared to the 2018 and returned to the level of 2017.

The phenomenon of corruption is inherent in society at all stages of its development, as well as in various segments of public life and has quite deep historical roots, due to social, economic and political factors. Corruption, combined with the lack of professionalism of officials, is one of the main causes of socio-economic crises. At present, corruption has become a social institution, has become orderly and has acquired stable organizational forms, a complex branched structure, it involves multiple interconnected groups of people who hold positions both in government structures at various levels and in numerous business structures. At the same time, corruption has become a business style that is familiar to public servants, entrepreneurs, managers, and ordinary citizens who are trying to profit from corruption.

Financial control is an important function of the state, and its underestimation leads to abuses in the sphere of financial relations. Modernization of the system

of financial control may be the key to the successful functioning of public finances, which will eventually lead to prosperity of the state and increase the prestige of our country before the world community. In this article the concept of state financial control, which is dealt with in Section VII of the Law of Ukraine “On prevention of corruption”, States its purpose, and what organs it controlled. Due to the fact that the new government has placed considerable emphasis on anti-corruption, our work argues that financial control is effective for prevention of corruption and combating it.

Вступ. За останні десятиріччя новітньої історії таке суспільно небезпечне явище, як корупція, зазнало якісної зміни, перетворившись із розрізнених самостійних злочинів, що вчиняють деякі недоброчесні посадовці, на масову соціальну реальність, яка стала звичною для соціально-економічного життя в сучасній Україні. Більше того, корупція фактично стала системним і високоризиковим бізнесом для більшості чиновників різного рівня. Серед найбільш актуальних для нашої держави загроз фахівці у сфері безпеки виділяють високий рівень корупції, поєднання влади й бізнесу; незрілість і неефективність інститутів державної влади, неспроможність влади в країні забезпечити їхню належну роботу на всіх рівнях [1, с. 10].

Питання фінансового контролю досліджували зарубіжні й вітчизняні вчені, зокрема В. Івашкевич, Є. Калюга, О. Шпіг, І. Дрозд, В. Кравченко. Висвітленням питання, як мінімізувати корупцію за допомогою фінансового контролю, займалися як економісти, так і юристи: Е. Дмитренко, В. Опарін, С. Юрій і багато інших. Але проблема, яку порушено в пропонованій статті, залишається недостатньо дослідженою, адже наше завдання – дійти висновку, чи зможе фінансовий контроль запобігти й не допустити прояви корупції ще до того, як за неї доведеться нести покарання.

Мета статті полягає в дослідженні системи фінансового контролю в Україні та розкритті питання, чи є державний фінансовий контроль дієвим засобом протидії корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття фінансового контролю досліджувалося багатьма вченими в зарубіжних і вітчизняних працях, проте одностайності щодо визначення цього терміна в дослідників немає, кожен із них по-своєму трактує це поняття.

Наприклад, на думку Є. Калюги, державний фінансовий контроль – це «...діяльність державних і громадських органів, яка полягає в перевірці обґрунтованості процесів формування й використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою дотримання планових пропорцій у розширеному відтворенні» [2].

Науковці чітко не вказують завдання фінансового контролю і, знову ж таки, їхні погляди щодо цього питання різняться. С. Степашин визначає завдання контролю як «забезпечення законності й ефективності використання державних бюджетних і позабюджетних фінансових ресурсів і державної власності» [3, с. 15].

Державний фінансовий контроль здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний Банк України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Національне агентство з питань запобігання корупції та інші органи згідно з чинним законодавством. Є необхідність у постійному вдосконаленні роботи органів державної влади шляхом системного моніторингу й аналізу їхньої роботи з метою виявлення випадків, коли певні функції є зайвими, спричиняють надмірну зарегульованість, що погіршує стан відповідного сектора економіки, або ж, навпаки, недостатню врегульованість того чи іншого аспекту, а також усунення суперечностей у питанні розподілу повноважень між різними суб'єктами регулювання [4, с. 100–103]. Органи фінансового контролю дуже тісно співпрацюють із правоохоронними органами в питаннях здійснення фінансового контролю на засадах самостійності й невтручання до сфери компетенції один одного. Якщо державі завдано збитків в особливо великих розмірах, вони передають матеріали до правоохоронних органів.

Основними вадами фінансового контролю є:

- 1) зростання фінансових порушень у сфері використання бюджетних коштів;
- 2) сума штрафу за нецільове використання бюджетних коштів значно менша за їхні обсяги, тому держава втрачає ці кошти через зловживання посадових осіб і не може забезпечити повною мірою відшкодування цих збитків;
- 3) організаційна роздрібненість на окремі ізолювані ланки системи державного фінансового контролю;
- 4) переважання заходів подальшого контролю (процедури попереднього й поточного контролю (як свідчить досвід зарубіжних країн, вони є більш дієвими) у нашій країні є досить слабкими).

Одним зі складників фінансового контролю є подання декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом її заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції. Перевірка достовірності відомостей, зазначених особою в декларації, здійснюватиметься вказаним центральним органом виконавчої влади.

Щорічна декларація подається в період з 00 години 00 хвилин 1 січня до 00 години 00 хвилин 1 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період з 1 січня по 31 грудня включно), що передє року, в якому подається декларація, та містить інформацію на 31 грудня звітного року [5].

Важливим моментом є те, що до декларації обов'язково вносяться відомості про майновий стан як суб'єкта декларування, так і членів його сім'ї.

До членів сім'ї відносять згідно з законом осіб, які перебувають у шлюбі, дітей зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття, незалежного від спільного проживання з суб'єктом, інших осіб, що спільно проживають, які пов'язані спільним побутом і мають взаємні права й обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. На нашу думку, це є необхідною умовою, адже зазвичай корумповані чиновники звикли оформлювати своє майно на родичів.

Однак є багато механізмів ігнорування принципу прозорості. Наприклад, державний службовець може зіткнутися з проблемами в заповненні декларації, якщо неможливо отримати інформацію від членів родини або якщо вони взагалі не захочуть її надавати. Але для таких випадків є частина 7 статті 46 Закону України «Про запобігання корупції», у якій зазначено, що, в разі відмови члена сім'ї суб'єкта декларування надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації, суб'єкт декларування зобов'язаний зазначити про це в декларації, відобразивши всю відому йому інформацію про такого члена сім'ї, визначену пунктами 1–12 статті 46.

Отже, хабарник не зможе відмовитися від подання відомостей про свою сім'ю, оформивши все майно на них, як це найчастіше відбувається.

За несвоєчасне подання декларації без поважних причин, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку, а також подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи настає адміністративна відповідальність згідно зі статтею 176-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Та є одне «але»: відповідальність за цією статтею за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи настає лише у випадку, якщо

такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [6].

Щодо питання притягнення винних осіб до відповідальності, то, як справедливо зазначає О. Костенко, оскільки основним завданням контролюючих органів стає виявлення більшої кількості порушень для поліпшення свого рейтингу в системі органів фінансового контролю, за такого підходу до справи виникає низка небезпек, однією з яких є поверхневий підхід до питань [7, с. 121].

Що стосується недостовірних відомостей на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то суб'єкт уже підлягає кримінальній відповідальності за статтею 366-1 Кримінального кодексу України. На перший погляд здається, що встановлюють доволі жорсткі правила, які повинні не допустити неправдивого декларування чиновниками своїх статків. Але під час виявлення правопорушення той, хто буде проводити оцінку майна, буде враховувати вартість у момент набуття у власність чи на момент декларування? Та головне, незалежно від вартості, відповідальність за подання завідомо неправдивих фактів повинна завжди бути кримінальною, адже статтею 366 Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за службове підроблення: «...складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів» [8].

Отже, питання доволі неоднозначне, тому що, з одного боку, це наче посилення відповідальності, адже до Кримінального кодексу України додано нову статтю 366-1, санкція якої передбачає позбавлення волі. Але, з іншого боку, це пом'якшення відповідальності шляхом установаження порогового рівня адміністративної відповідальності у вигляді 100–250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. І в той час, коли особа мала бути притягнена до кримінальної відповідальності, вона буде притягнена до відповідальності адміністративної.

Загалом електронне декларування повинно було закласти фундамент протидії корупції. І якщо знайти правильне його застосування, то Україна зможе зробити прорив у своєму розвитку. Але крім усього вищевказаного, цей інститут має свої ризики й небезпеки. Наприклад, коли було впроваджено декларування, то відразу ж після першого етапу більшість політиків почали говорити, що немає загальної потреби перевіряти декларації посадовців, які свого часу займалися бізнесом. Хоча в ряді випадків їх доволі невеликий бізнес є прикриттям отримання неправомірних доходів від реалізації влади та способів легалізації.

Тому поки буде відсутня політична воля у вищих посадових осіб, доти всі запобіжні заходи боротьби з корупцією будуть марними.

Щодо пропозицій, то, на нашу думку, вимоги щодо декларування повинні поширюватися й на повнолітніх дітей суб'єктів декларування. Також важливо побачити публічне розкриття джерел доходу дорослих дітей осіб, які зобов'язані подавати декларацію.

Висновки з проведеного дослідження. Корупція є однією з найголовніших проблем нашої держави, а фінансовий контроль є одним із методів її

протидії, який перш за все діє як запобіжний захід для боротьби з розкраданням коштів. Законодавством передбачено доволі прогресивні засоби контролю, які мають допомагати запобіганню корупції. Та закон все ж таки потребує вдосконалення, а саме стосовно дієвості таких засобів у практичному житті, адже досвідчені корупціонери мають можливості знайти свої засоби, як обійти закон. Тому, на нашу думку, саме підвищення відповідальності, а також усунення зазначених прогалин у законодавстві сприятимуть зменшенню кількості випадків корупції в нашій країні.

Література

1. Резворович К. Р., Юнін О. С., Круглова О. О. та ін. Фінансово-економічна безпека: теоретико-правові аспекти : навчальний посібник. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2019. 195 с.
2. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія. Київ : Ельга. Ніка Центр, 2002. 360 с.
3. Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 557 с.
4. Ярошенко А. С. Світовий досвід та перспективні напрями реформування адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та розсадництва в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 5. С. 100–103.
5. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю. URL: <https://rada.gov.ua/uploads/documents/47333.pdf> (дата звернення: 25.05.2020).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 176-2.
7. Костенко О. М. Проблемні питання здійснення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 119–124.
8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 25–26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 25.05.2020).

References

1. Rezvorovych K. R., Yunin O. S., Kruhlova O. O. ta in. Finansovo-ekonomichna bezpeka: teoretyko-pravovi aspekty: navch. posib. Dnipro : Vydavets Bila K. O., 2019. 195 s. [in Ukrainian].
2. Kaliuha Ye. V. Finansovo-hospodarskyi kontrol u systemi upravlinnia : monohrafiia. Kyiv: Elha. NikaTsentr. 2002. 360 s. [in Ukrainian].
3. Stepashyn S. V., Stoliarov N. S., Shokhyn S. O., Zhukov V. A. Hosudarstvennyi fynansovyi kontrol. Pyter. 2004. 557 s. [in Russian].
4. Yaroshenko A. S. Svitovyi dosvid ta perspektyvni napriamy reformuvannia administratyvno-pravovoho rehuliuвання v haluzi nasinnytstva ta rozsadnytstva v Ukraini. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Seriiia “Yurydychni nauky”*. 2015. Vyp. 5. S. 100–103. [in Ukrainian].
5. Roziasnennia shchodo zastosuvannia okremykh polozhen Zakonu Ukrainy “Pro zapobihannia koruptsii” stosovno zakhodiv finansovoho kontroliu. URL: <https://rada.gov.ua/uploads/documents/47333.pdf> (data zvernennia: 25.05.2020). [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: Zakon Ukrainy vid 7 hrudnia 1984 roku № 8074-10. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*. 1984. № 51. St. 176-2. [in Ukrainian].
7. Kostenko O. M. Problemni pytannia zdiisnennia monitorynhu publichnykh zakupivel Derzhavnoiu audytorskoioiu sluzhboiu Ukrainy. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*. 2018. № 1. S. 119–124. [in Ukrainian].
8. Kryminalnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2001 roku № 25–26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (data zvernennia: 25.05.2020). [in Ukrainian].