

Тетяна ЖЕЛЮК

ПРОБЛЕМАТИКА ПОСИЛЕННЯ ПРОФІЛАКТИЧНИХ ГАРАНТІЙ В РОБОТІ СЛУЖБОВЦІВ ФІСКАЛЬНИХ СТРУКТУР

Обґрунтовано сутнісні детермінанти та структуровано гарантії посадової діяльності службовців фіскальних органів. Зроблено акцент на підвищенні інституційної спроможності профілактичних гарантій як інструменту забезпечення якості виконання посадових обов'язків. Доведено, що саме профілактичні гарантії повинні стати в правовому статусі службовців фіскальних органів основним інструментом протидії та нівелювання наслідків можливих посадових зловживань.

Побудова адаптивної до європейських стандартів моделі державної служби вимагає конвергенції національної системи соціальних стандартів проходження державної служби до кращих європейських практик, проведення якісних інституційних змін у регламентуванні правового статусу державних службовців, створення ефективних механізмів нівелювання корупційної складової в системі публічної служби. Особливо актуальним це є для тих видів державної служби, які входять в зону підвищених корупційних ризиків. Проведений моніторинг громадської думки соціологічною службою Центру антикорупційних досліджень і ініціатив "Transparency International" показав (табл. 1), що найбільш корумпованими в Україні є судова система (47%), правоохоронна сфера (45,4%), медицина (40,6%) та фіскальна сфера, а саме митна служба (37,3%) та податкові органи (41,3%).

Інформація, подана в табл. 1, свідчить про те, що приблизно 45% органів державної влади повністю охоплені корупцією. Така ситуація лише погіршує імідж країни та

її конкурентні позиції. Адже із 148 країн світу за рейтингами конкурентоспроможності World Economic Forum у 2013–2014 рр. міжнародний рівень конкурентоспроможності України становив 4,05 балів (для порівняння найвищий індекс у Швейцарії – 5,67, а найнижчий у Чаду – 2,85 балів). Україна має найгірші позиції саме за показниками рівня довіри до політики (117 позиція у рейтингу), корупції і хабарництва в органах державної влади (130 позиція), розкрадання державних коштів (143 позиція), зарегульованості економічного середовища (137 позиція), прозорості державної політики (130 позиція), митного регулювання (140 позиція) [3].

Для вирішення питання якості роботи владних інститутів необхідно створити умови для належного виконання державними службовцями посадових обов'язків, реалізації наданих їм законних прав та дотримання встановлених правообмежень. Універсальним інструментом при цьому можуть стати гарантії службової діяльності, які в правовому полі акумулюють в собі цінності гуманізму, справедливості, законності,

Таблиця 1

Результати соціологічних досліджень корумпованості національної економіки*

Сфери	все охоплене корупцією	корупція досить поширена	трапляються окремі випадки корупції	корупції практично немає	важко відповісти
громадські організації	15,8	23,3	18,1	14,4	28,3
середня освіта	20,9	31,8	29,3	10,1	7,9
Збройні сили України	19,6	27,2	22,8	8,1	22,4
професійні спілки	18,7	26,5	18,4	9,7	26,8
Служба безпеки України	30,4	27,6	14,3	3,2	24,4
міське самоврядування	32,7	35,1	17,8	3,4	11,0
економічна сфера	30,2	37,1	15,2	1,8	15,7
вища освіта	31,5	45,9	13,4	2,0	7,1
митна служба	37,3	34,6	11,2	1,9	14,9
органи прокуратури	41,5	35,2	8,7	1,8	12,7
податкові органи	41,3	35,3	9,0	1,5	12,8
правоохоронні органи	45,4	38,6	8,5	1,5	6,0
медицина	40,6	44,0	10,9	1,3	3,2
політичні партії	38,3	37,7	11,6	1,4	11
судова система	47,3	36,1	7,7	1,8	7,1
державна влада в цілому	44,9	37,4	8,4	1,1	8,2

* Опитування проводилося з 30 вересня по 8 жовтня 2013 року. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років у всіх областях України, Києві та АР Крим за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів. Опитування здійснювалося у 137 населених пунктах (із них 82 міських та 55 сільських поселень). Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

** Наведено на основі [1,2].

доцільності, рівноправності. Такі гарантії є важливими для службовців Державної фіскальної служби, адже від їх діяльності залежить спроможність виконувати державою суспільно необхідні функції, отримання необхідних коштів для фінансування довгострокових інвестиційних проектів стратегічного значення, захист економічних інтересів та розвиток зовнішньоекономічних зв'язків України, результативність боротьби з контрабандою та порушенням митних правил.

Питанням правового супроводу гарантії службової діяльності увагу приділяли як вітчизняні, так і зарубіжні вчені та економісти: В. Авер'янова, Г. Атаманчук, С. Алексеева, О. Андрійко, А. Васильєва, Є. Додіна, С. Ду-

бенко, Р. Калюжний, Б. Лазарєва, В. Манохіна, О. Ноздрачова, О. Оболонський, Б. Овсянка, Ю. Розенбаум, С. Сєрьогін, А. Стельмашук, Ю. Старилова, С. Студенікіна та ін. Віддаючи належне проведеним дослідженням, слід констатувати, що сфера спеціальних гарантії у роботі фіскальних структур не отримала належного систематизованого наукового викладу.

Науковий імператив посилюється потребою подолання стереотипів щодо корумпованості митних, податкових органів, створення умов для підвищення ефективності реалізації правового статусу службовцями фіскальних структур, функціональна діяльність яких повинна бути адаптована

до сучасних викликів і стати динамічним засобом реалізації фіскальної політики.

Тому в рамках цієї наукової статті вважаємо за доцільне напрацювати пропозиції, що стосуються модернізації використання спеціальних гарантій в роботі фіскальних структур в частині застосування профілактичних статусних мотивів.

Насамперед, з'ясуємо місце гарантій в правовому статусі державних службовців. Дефініція "гарантія" у словнику В. Даля трактується як інструмент досягнення певного результату, як порука, застава, завіра [4].

В державній службі гарантії розглядаються як система взаємопов'язаних нормативних, інституційних і процесуальних засобів, які забезпечують належне регламентування, захист і реалізацію певних прав та посадових обов'язків [5]. В теорії юриспруденції не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій. Поширеною є класифікація гарантій за функціональною спрямованістю [6, 390], зокрема це: гарантії реалізації прав, свобод і обов'язків; гарантії охорони (встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизація в законодавстві); встановлення процедур, засобів заохочення, стимулювання, підлг для

ініціативної реалізації прав; гарантії запобігання правопорушенням; гарантії захисту та відновлення порушених прав.

В контексті цього дослідження усі гарантії доцільно структурувати на загальні (конституційні, організаційно-правові) та спеціальні, які пов'язані із виконанням посадових обов'язків в конкретному виді публічної служби. В структурі фіскальних органів гарантії можна представити у вигляді наступних видів: посадового стимулювання, правового обмеження, виконання посадових обов'язків, профілактичні, майнові, гарантії оплати праці та соціального захисту.

Серед перерахованих видів гарантій профілактичні гарантії займають проміжне місце між позитивною формою статусної та фінансової мотивації і санкціями, як негативною формою мотивації посадової діяльності у фіскальних структурах. Такі гарантії пов'язані із попередженням можливих зловживань і дозволяють корегувати правомірну поведінку посадовців фіскальних структур через вплив на криміногенні чинники, попередження посадових зловживань, профілактичні заходи, в тому числі і достатню фінансову мотивацію (рис. 1).

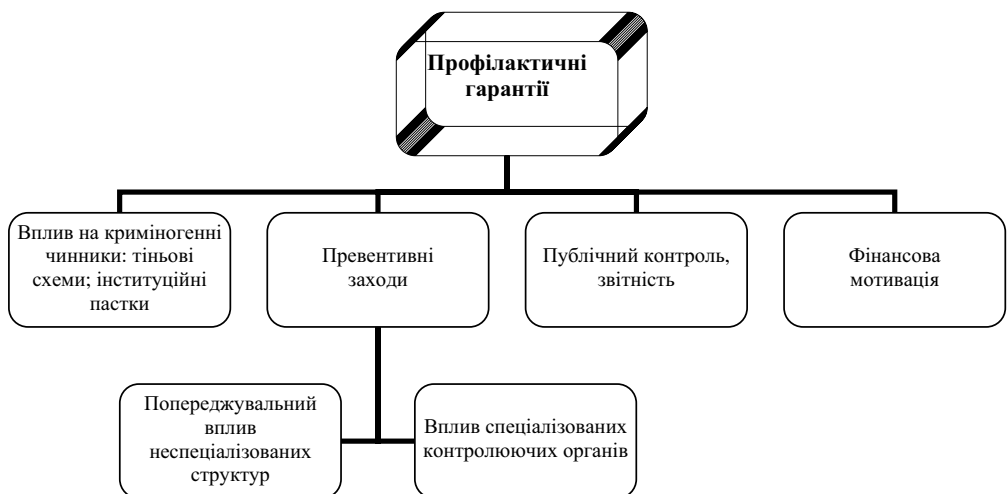


Рис.1. Профілактичні гарантії в роботі фіскальних структур

В роботі Державної фіскальної служби України організаційний супровід реалізації профілактичних гарантій в частині протидії та запобігання корупції покладено на такі структурні підрозділи:

1) департамент відомчого контролю та внутрішнього аудиту в частині: перевірки додержання посадовими особами підрозділів митного оформлення митниць вимог законодавства, що визначають порядок запобігання та протидії контрабанді та боротьби з порушеннями митних правил, а відтак запобігає прояву корупційних діянь працівників фіскальних структур;

2) департамент податкового та митного аудиту в частині діагностики середовища потенційних ризиків для корупційних діянь та здійснення контрольно-перевірочних заходів;

3) головне слідче управління фінансових розслідувань в питаннях розслідування кримінальних правопорушень, забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; забезпечення належної організації досудового слідства у провадженнях, які належать до компетенції слідчих фінансових розслідувань, ефективного розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність;

4) головне управління власної безпеки (ГУВБ) в межах реалізації заходів щодо запобігання корупції, проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та заходів щодо відшкодування завданих державі збитків.

Найефективніші превентивні заходи, які регламентовані діючим правовим полем, охоплюють: встановлення обмежень щодо дарунків, роботи близьких родичів, сумісництва; спеціальні перевірки; декларування доходів; виявлення та нівелювання конфлікту інтересів; розробку планів протидії корупції в державному органі, ви-

окремлення посад з підвищеним корупційним ризиком; діагностика середовища потенційного корупційного ризику. До профілактичних заходів загального характеру у фіскальних структурах слід віднести:

- спрощення адміністративних і податкових процедур щодо сплати податків, ведення обліку підприємницької діяльності. Для запобігання корупційним діянням такі процедури мають бути простими, чітко визначеними та загальнодоступними;
- мінімізацію кількості безпосередніх контактів працівників фіскальних органів з платниками податків шляхом запровадження стандартів державних послуг;
- збільшення кількості електронних податкових послуг із застосуванням мережі Інтернет, створення й розвитку сучасних центрів збирання та опрацювання інформації щодо обслуговування платників податків;
- спрощення механізму податкових перевірок;
- обмеження у вступі та проходженні державної служби. Зокрема, в новому законодавстві про державну службу [7], статтею 7 передбачені обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній гро-

маді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Стаття 9 встановлює обмеження для певного кола службових осіб щодо перебування у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб.

Стаття 10 забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави, протягом року після звільнення з посади працювати у певних сферах, розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Стаття 11 передбачає проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад. Після Революції Гідності цей інструмент разом із комп'ютерними поліграфами, які запроваджуються у фіскальних органах, є особливо дієздатним і забезпечує прихід на державну службу чесних, професійних та досвідчених осіб.

Превентивні гарантії в системі Державної фіскальної служби повинні реалізовуватися завдяки посиленню координаційної роботи в системі фіскальних органів, яка повинна бути спрямована на підвищення якості надання адміністративних та інших послуг, попередження дублювання функцій, налагодження нормальної роботи в середині відповідного митного органу та митних органів зокрема, поєднувати як організаційні, так і процесуальні форми.

Серед організаційних форм координації діяльності фіскальних органів повинні застосовуватися: проведення спільних нарад; розроблення рекомендацій, пропозицій до нормативно-правових актів, спільних планів діяльності; обмін інформацією між різними рівнями фіскальних органів. Серед процесуальних форм здійснення координаційної діяльності доцільно посилити заходи

щодо виявлення та припинення правопорушень і злочинів у податковій та митній сферах; створення робочих груп, спільне ініціювання та проведення комплексного дослідження причин та умов вчинення правопорушень й на основі цього розроблення конкретних рекомендацій щодо ліквідації розбіжностей чи пасток нормативно-правового регулювання; спільне проведення певних операцій; взаємна підготовка кадрів.

Для удосконалення організаційного забезпечення реалізації превентивних заходів у системі фіскальних органів необхідно посилювати вплив саме на криміногенні чинники та зони корупційних ризиків, а також посилювати зв'язок з громадськістю через систему публічного контролю та звітності, проведення системних соціологічних досліджень серед платників податків і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Найбільш поширеним способом корупційних зловживань у фіскальних органах є зменшення сум донарахувань до бюджету під час проведення документальних перевірок, що безпосередньо пов'язано з хабарництвом, як способом покриття фінансових втрат бюджету, за рахунок особистої вигоди інспектора податкової служби, а також корупційні схеми з повернення ПДВ, сплати акцизів, розмитнення, роботи тіньової платформи та податкові ями. Серед найбільш поширених передумов корупційних діянь є: контрольно-перевірочна робота, дозвільна система, покриття працівниками податкових органів фактів приховування об'єктів оподаткування, неофіційного працевлаштування.

Відповідно до напрямів та цілей Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр., з метою вивчення і використання кращого зарубіжного досвіду, найбільш ефективних методів виявлення і припинення корупційних та інших правопорушень у сфері службової діяльності, ведеться робота щодо розвитку й

удосконалення взаємодії з міжнародними організаціями, що провадять діяльність у сфері протидії корупції.

Упродовж 2013 р. головним управлінням власної безпеки та відповідними підрозділами регіональних органів Державної фіскальної служби України вжито низку організаційних і практичних антикорупційних заходів. Зокрема, проведено понад 11,6 тис. лекцій і бесід, спрямованих на забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства. З метою забезпечення відкритості та прозорості заходів щодо протидії корупції у засобах масової інформації опубліковано близько 2,6 тис. статей та розміщено понад 2,4 тис. матеріалів з антикорупційної тематики на теле- і радіоканалах. За 12 місяців 2013 р. підрозділи внутрішньої безпеки перевірили 341 повідомлення про можливі неправомірні дії з боку працівників Міндоходів, що надійшли на сервіс "Пульс". За результатами проведених перевірок повністю або частково підтвердилось 42 повідомлення. До дисциплінарної відповідальності притягнуто 18 осіб, 3 особи звільнено, винесено 16 офіційних застережень, розпочато 3 кримінальних проваджень. Крім того, перевірено 1,4 тис. звернень від фізичних та юридичних осіб щодо можливих неправомірних дій працівників фіскальних органів, 435 з яких повністю або частково підтвердилися. Для виявлення передумов і обставин можливих протиправних дій з боку працівників фіскальних органів проведено близько 3,5 тис. службових перевірок та розслідувань. За їх результатами до дисциплінарної відповідальності притягнуто 1045 та звільнено 162 особи [1].

Протягом 2013 р. спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції стосовно посадових осіб митної служби відповідно до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" складено 8 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, з яких 2 – за матеріалами

митних органів (Вінницька митниця). Зокрема, адміністративні протоколи складала за вчинення порушень за ознаками, передбаченими:

- ч. 1 ст. 6 (порушення обмежень щодо використання службового становища) Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" – 4 протоколи щодо посадових осіб таких митниць: Севастопольської – 2, по одному – Вінницької та Сумської митниць;
- ч. 1 ст. 14 (конфлікт інтересів) Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" – 3 протоколи щодо посадових осіб Вінницької, Східної та Київської регіональної митниць;
- ч. 1 ст. 8 (одержання дарунків) Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" – 1 протокол щодо посадової особи Миколаївської митниці.

Відповідно до винесених судами рішень за вчинення корупційних правопорушень притягнуто до адміністративної відповідальності 2-ох посадових осіб митних органів. Водночас, постановами судів різних інстанцій закрито адміністративне провадження за відсутністю складу правопорушення або з інших причин стосовно 5 посадових осіб.

З метою попередження вчинення корупційних та інших службових правопорушень керівництвом та уповноваженими посадовими особами з питань запобігання корупції митних органів проведено 280 індивідуальних профілактичних заходів з особовим складом.

Для імплементації європейської моделі захисту публічних інтересів необхідно інституційно регламентувати негативні та позитивні форми гарантій реалізації правового статусу в системі превентивних гарантій. До перших слід віднести встановлення тривалішого терміну для звільнення за власним бажанням; заборона переведення

державного службовця на іншу посаду без його згоди; поширення практики обмеження розголошення службової інформації після звільнення державного службовця.

Одним із суттєвих факторів підвищення ефективності праці державних службовців фіскальних структур є активізація фінансової мотивації шляхом створення ефективної системи оплати праці державних службовців. Зауважимо, що зарплата повинна виконувати чотири функції соціальну, відтворювальну, мотивуючу і регулюючу. Розуміючи це, у країнах з розвинутою економікою на державну службу витрачається надзвичайно висока частка державного бюджету. Наприклад, у Франції ці витрати, як правило, перевищують 20% державного бюджету. Можна говорити про різну структуру державної служби країнах ЄС, але про те, що компонента витрат уряду на державну службу дуже висока – це однозначно. Україна досягає не більше ніж 5%.

Для унеможливлення неправомірної поведінки службовців фіскальних структур держава повинна дбати і про побутові умови життя державних службовців. Ефективною формою вирішення питань житлового забезпечення могло б стати пільгове кредитування. Однак практика показує, що дотування державою житлового будівництва для державних службовців є вкрай мізерним і становить менше 30% від усієї суми державного кредитування будівництва. За даними Мінрегіонбуду, всі кредити за програмою пільгового кредитування видавали у 2013 р. під 16% річних, 13% з яких компенсувала держава. У 2012 р. із 1462,807 млн. грн., виділених державою для фінансування житлового будівництва, лише 55 млн. грн. надано для кредитування будівництва житла і 20 млн. грн. для здешевлення іпотеки [8]. Будь-яка ініціатива держави, спрямована на вирішення житлового питання – позитивне явище. Це

також стосується і Державної програми пільгового іпотечного кредитування, якою протягом 2013 р. вже скористалися більше 1 тисячі громадян. Але варто звернути увагу на необхідність доопрацювати її у наступних напрямках: збільшити кількість об'єктів житлового будівництва, зокрема в регіонах; пом'якшити вимоги до потенційних позичальників, зокрема, до рівня їх доходу; розглянути можливість надати додаткові державні гарантії компенсації частини відсотків на наступні періоди.

Для вирішення питань добросовісної поведінки державних службовців в процесі реалізації ними правового статусу доцільно використовувати досвід країн ЄС [9, 10]. Зокрема необхідним є: напрацювання критеріїв і стандартів поведінки, котрі заохочуватимуть добросовісність; передбачення процедур для підтримки добропорядності представників влади – зокрема, забезпечення чіткого опису обставин і стосунків, котрі можуть спричинити конфлікт інтересів; розробка і відпрацювання адекватних механізмів підзвітності, створення системи управління конфліктними ситуаціями; декларування подарунків, декларування приватних інтересів щодо прийняття рішень і голосування, яка має різні форми в більшості країн членів ЄС; введення процедури самовідводу від виконання обов'язку (даний інструмент застосовується майже у всіх європейських країнах, причому в багатьох створено докладні й чіткі процедури; обмеження пов'язані із проходженням державної служби).

Процес вдосконалення реалізації превентивних гарантій повинен бути багатовекторним і відображати поєднання державного контролю, функціонального огляду та аудиту в фіскальних структурах з публічним контролем. Його результативність доцільно моніторити через наступну групу показників: кількість проведених профілак-

тичних заходів, кількість поданих скарг та відсоток задоволених з них, кількість притягнутих до адміністративної та кримінальної відповідальності, донарахування до бюджету за результатами виявлених зловживань та викриття тіньових схем.

Для запобігання можливим зловживанням доцільно вдосконалити регламентування посадових обов'язків у фіскальних структурах за рахунок розробки для всіх посадових осіб профілів компетентності. Це забезпечить диференціацію вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад у фіскальних органах; окреслить поле для відповідальності та повноважень за кожною посадою; забезпечить відповідність між рівнем професійної компетентності і необхідними вимогами для проходження служби у фіскальних органах мінімальним вимогам, що визначені керівником державної служби.

Подальші дослідження використання профілактичних гарантій повинні лежати в площині впливу на криміногенні чинники (безробіття; тіньові схеми; інституційні пастки; сірі зони); попередження самодетермінації найнебезпечніших видів злочинності через спеціалізовані та неспеціалізовані форми контролю; загальну профілактику через систему публічного контролю та звітності, створення нормальних умов життя та роботи державних службовців. Для імплементації європейської моделі захисту публічних інтересів необхідно працювати над вдосконаленням процедур регламентування негативних та позитивних форм гарантій у реалізації правового статусу службовця-ми фіскальних структур.

Література

1. *Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році* – К.: Міністерство юстиції України, 2014. – 74 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>
2. *Звіт за результатами дослідження “Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів”*. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/21891>.
3. *Global Competitiveness Index (GCI): Звіт СЕФ за 2007-2014 рр.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cesifo-group.de>.
4. *Тлумачний словник Даля* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovardalja.net/letter.php?charkod=195>
5. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін.* – К.: НАДУ при Президентові України, 2011. – Т.6: *Державна служба / Наук.-ред. колегія: С. М.Серьогін, В. М.Сороко та ін.* – 2011. – 524 с.
6. *Державна служба: Навч. посібник / Кол. авт. за ред. С. М. Серьогіна.* – К.: ТОВ “СК ГРУП Україна”, 2012. – 526 с.
7. *Про державну службу / Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI.*
8. *Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
9. *Стельмащук А. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах // Економіка та держава.* – 2012. – № 4. – С. 125–129.
10. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу // [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://centr.gov.ua>