

ЛИХОШЕРСТ Л.М., викладач  
(Національний університет  
Державної податкової служби України)

УДК 343.352

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

На основі аналізу податкового та антикорупційного законодавства України виокремлено особливості запобігання та протидії корупції в податкових органах.

*я ц 4 я ц Державна податкова служба України, корупція, корупційне правопорушення.*

На основі аналізу податкового та антикорупційного законодавства України виділено особливості запобігання та протидії корупції в податкових органах.

*я ц 4 я ц Государственная налоговая служба Украины, коррупция, коррупционное правонарушение.*

Based on the analysis of tax and anti-corruption legislation of Ukraine were singled out features to prevent and combat corruption in the tax authorities.

**Keywords:** State Tax Service of Ukraine, corruption, misdemeanor.

Створення ефективної податкової системи є одним з найбільш важливих питань у процесі розвитку ринкової економіки. Галузі, які фінансуються з державного бюджету, зокрема, охорона здоров'я, освіта, правоохоронна система, культура тощо, прямо залежать від функціонування податкової системи [1, с. 3].

Складність і жорсткість податкової системи, з одного боку, свідчать про неможливість держави повністю контролювати нею ж прийняті закони, з іншого – штовхають як організації, так і окремих підприємців у тіньовий бізнес. Усе це створює живильне середовище для корупції. Аналіз практики виявлення, попередження і припинення фактів корупції в податкових органах показує, що злочинні структури намагаються перенести у сферу оподаткування наладжену в інших галузях систему хабарництва. Проблема боротьби з корупцією в зазначеному відомстві набуває все гострішого характеру.

Незважаючи на зусилля влади щодо протидії корупції в органах Державної податкової служби України (далі – ДПС України), про наявність корупційних дій у цій службі свідчать дані опитувань, згідно з якими її працівники найбільш часто притягуються до відповідальності за: зайняття підприємницькою діяльністю; протизаконне сприяння у веденні підприємницької діяльності суб'єктам господарювання (умисне не нарахування податкового зобов'язання, видача недостовірних довідок); зменшення сум донарахувань до бюджету під час проведення документальних перевірок; складання відповідних актів, у тому числі пов'язаних із ліквідацією підприємств; вирішення питань щодо незаконного відшкодування податку на додану вартість; неприйняття рішень про застосування та стягнення фінансових санкцій за результатами перевірок підприємств (у сфері податку на додану вартість); невжиття заходів щодо притягнення посадових осіб підприємств до адміністративної відповідальності за допущені порушення вимог чинного податкового законодавства України; видачу патентів, ліцензій; недотримання вимог нормативно-правових актів ДПС України під час проведення перевірки або процедури з метою ліквідації окремих суб'єктів підприємницької діяльності; підробку документів (під час працевлаштування до податкової служби) [2, с. 104].

У зв'язку з цим, безумовно, існує потреба в дослідженні питань, які стосуються заходів запобігання та протидії корупції в податкових органах, у виробленні теоретичних і практичних положень щодо вдосконалення цієї діяльності.

Питання діяльності податкових органів та правовідносин у сфері оподаткування в різні часи були об'єктом дослідження багатьох вчених, зокрема, таких як Г.В. Бех, Л.К. Воронова, О.А. Долгов, В.В. Лисенко, М.І. Мельник, В.А. Предборський, Л.П. Скалозуб, В.К. Фещук, М.І. Хавронюк, І.М. Швець, О.О. Яковенко тощо. Науковий доробок вітчизняних та зарубіжних дослідників дозволив нам зорієнтуватись у визначеній проблемі. Разом з тим питання корупції в органах ДПС України досліджувалися не повною мірою.

Виходячи із зазначеного, метою даної статті є з'ясування сутності та виокремлення осо-



бливостей запобігання і протидії корупції в органах державної податкової служби.

З прийняттям нового антикорупційного законодавства, питанням запобігання та протидії корупції в податкових органах приділяється все більша увага з боку їх керівництва. Зокрема, Голова ДПС України Олександр Клименко зазначив, що слід зробити потужний ривок уперед для того, щоб слова «податкова» і «корупція» взагалі ніколи не корелювали між собою. На його думку, серед конкретних корупційних загроз можна виділити недосконалість законодавства, яка залишає багато простору для суб'єктивних трактувань щодо застосування норм законів на практиці та значну частку тіньової економіки, яка бореться за виживання, у тому числі за допомогою корупції [3].

Велика увага цьому питанню приділяється також з боку Президента України та Кабінету Міністрів України.

Так, одним з основних напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії, яка затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011, визначено обмеження кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів [4].

У свою чергу, Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28.11. 2011 р. № 1240, визначає такі заходи:

- обмеження кількості перевірок суб'єктів господарювання з боку податкових та інших контролюючих органів;
- підвищення професійного рівня та проведення більш жорсткого професійного добору кадрів для роботи у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема, податковій сфері;
- зменшення кількості формальних процедур, запровадження автоматизованої системи податкової служби для електронного заповнення і обробки податкових декларацій та інших звітних документів, перехід на повну автоматизацію податкової служби;
- підвищення ефективності системи адміністрування податків;
- підвищення рівня поінформованості підприємств та громадян щодо податкових процедур [5].

Для з'ясування особливостей протидії корупції в податкових органах доцільним вбачається виокремити комплекс причин, які сприяють цьому явищу.

Аналіз причин корупції в системі податкових відносин свідчить, що простого пояснення цього феномена не існує. Зазвичай вважають, що вона є наслідком заплутаного податкового законодавства, неправильного трактування функцій податкових органів, високого податкового навантаження на підприємства тощо. І це дійсно важливі чинники. За даними «Doing Business 2012», Україна все ще перебуває серед гірших країн світу і за критерієм податкового навантаження, і за кількістю податкових платежів, і за часом, що витрачається платниками податків на виконання своїх зобов'язань. Зрозуміло, що всі ці чинники мають важливе значення для прояву корупції у сфері податкових відносин.

Але проблема, на жаль, полягає не лише в якості нормативних актів і відносному рівні податків. Наприклад, у Скандинавських країнах, де податки традиційно дуже високі, корупція практично відсутня взагалі. А в багатьох пострадянських країнах, незважаючи на відносно низькі податки, корупція є дуже сильною [6, с. 8].

Аналізуючи причини корупції, треба спиратися на філософське розуміння таких категорій, як «причина», «причинність», «умова», «наслідок». Під причиною розуміють явище, дія якого викликає, визначає, змінює, створює або зумовлює інше явище, що називається «наслідок». Останнє, своєю чергою, залежить від певних умов, сукупність яких утворює середовище його існування. Одна й та сама причина за різних умов викликає неоднакові наслідки, а за однакових умов – однакові наслідки [7].

Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють сферу податкових відносин, а також корупціогенної ситуації в підрозділах ДПС, дає змогу виділити основні блоки причин корупційних діянь у цій сфері:

- *політичні причини* (нездатність платників податків реально впливати на владу; відсутність належного контролю з боку місцевих органів влади за поведінкою посадових осіб регіональних податкових органів; відсутність у посадових осіб різного рангу впевненості в стабільності своєї службової кар'єри; політична нестабільність у країні тощо);
- *економічні причини* (низький рівень заробітної плати працівників податкових органів; економічна нестабільність; високий рівень інфляції і безробіття; відсутність у корупціоне-



рів елементарної фінансової дисципліни тощо);

- *соціальні причини* (соціальне розширення населення, що виражається в падінні престижу професії податкового інспектора; соціальна нестабільність і несправедливість; використання корупціонерами міжособистісних конфліктів між окремими платниками податків тощо);

- *правові причини* (численні прогалини і колізії у податковому, бюджетному та іншому спеціалізованому для податкової галузі законодавстві; неузгодженість нових прийнятих законів і підзаконних актів про боротьбу з корупцією як між собою, так і з іншими нормативними актами; низький рівень правової освіти населення тощо);

- *психологічні причини* (дії платників податків, спрямовані на встановлення «дружніх» відносин зі співробітниками податкових органів; розцінювання деякими працівниками податкових органів своєї посади і службових повноважень виключно як засобу додаткового, а фактично основного «заробітку»; атмосфера схвалювання корупційної поведінки, поширена серед працівників податкових органів, тощо);

- *моральні причини* (низький рівень морального виховання і моральної свідомості податкових корупціонерів; відчуття елементарних заздрощів з боку деяких працівників податкових органів щодо успішних бізнесменів; прагнення до паразитичного способу життя, тобто життя за рахунок інших; загальна комерціалізація особистості, абсолютне переважання матеріального підходу до основних життєвих цінностей тощо);

- *організаційно-управлінські причини* (відсутність належного рівня як загальної, так і спеціальної освіти серед працівників податкових органів; непослідовність кадрової політики в податкових органах; недоліки у спеціальній підготовці правоохоронних органів; високий ступінь бюрократизації правоохоронних органів та її використання податковими корупціонерами у своїй протиправній діяльності тощо).

Розібравшись з детермінантами корупційної поведінки працівників податкових органів, перейдемо до конкретних заходів запобігання та протидії корупційним правопорушенням у сфері оподаткування.

На нашу думку, діяльність щодо виявлення в податкових органах корупційних правопорушень можна умовно поділити на такі види.

*Інформаційно-аналітична діяльність* передбачає збір, узагальнення, аналіз і перевірку відомостей про корупційні правопорушення або ознаки корупційних правопорушень в податкових органах, що надходять від громадських і комерційних організацій, окремих громадян, з публікацій у засобах масової інформації, а також з інших джерел. Для отримання інформації з метою оперативного реагування на корупційні та інші правопорушення, вчинені працівниками податкових органів, доцільно вживати таких заходів:

- встановлення в загальнодоступних місцях будівель податкових органів спеціальних поштових скриньок для звернень, заяв і скарг громадян і організацій;

- організація роботи «телефонів довіри», «гарячих ліній». Зокрема, ДПС України запровадила сервіс, який дозволить ліквідувати перешкоди, що заважають здійснювати підприємницьку діяльність, усунути складнощі у спілкуванні із посадовими особами. Нова ініціатива податківців має назву «Пульс податкової». «Пульс податкової» – це гаряча телефонна лінія, що працює за принципом call-back (податківці не тільки приймають звернення, але й потім повідомлять про результати перевірки та вжиті заходи). Працює лінія цілодобово: з 8-30 до 19-30 інформацію про неправомірні дії приймають оператори, у неробочий час – інтерактивний автовідповідач. Номер «Пульсу податкової»: (044) 284-00-07;

- робота зі збору та аналізу відомостей, отриманих з публікацій у засобах масової інформації, повідомлень громадських організацій, що займаються питаннями протидії корупції, виступів на нарадах, зборах, з інших джерел, у тому числі з використанням мережі «Інтернет»;

- створення на офіційних Інтернет-порталах ДПС України та її територіальних органів спеціальних сторінок, присвячених питанням протидії корупції;

- організація і проведення в установленому порядку особистого прийому громадян;

- проведення аналізу повідомлень представників роботодавців про факти звернення з метою схилення працівників податкових органів до вчинення корупційних правопорушень;

- проведення моніторингу використання працівниками податкових органів доступу до інформаційних ресурсів з метою виявлення ознак корупційної поведінки;



- використання в практичній діяльності методичних рекомендацій, інструкцій, роз'яснень, а також матеріалів семінарів, нарад, конференцій, що проводяться в установленому порядку. Наприклад, у травні п.р. в Національному університеті ДПС України проводилась міжнародна науково-практична конференція на тему «Актуальні проблеми протидії корупції в органах Державної податкової служби України», в якій брали участь численні міжнародні експерти з США, Грузії, країн-членів ЄС, науковці, представники центральних органів виконавчої влади, громадськості, керівництво ДПС України.

*Оперативно-аналітична діяльність* передбачає цілеспрямовану роботу з аналізу службової діяльності працівників податкових органів з метою виявлення ознак корупційної поведінки в їх діях (бездіяльності) при виконанні ними своїх посадових обов'язків, пов'язаних з підвищеним корупційним ризиком:

- контроль і нагляд за дотриманням законодавства про податки і збори;
- контрольні-перевірочні заходи, передбачені податковим законодавством;
- облік і реєстрація платників податків, а також облік і реєстрація окремих напрямків господарської та підприємницької діяльності платників податків;
- проведення попереджувально-профілактичної роботи з метою недопущення скоєння корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також злочинів у сфері службової діяльності;
- документування корупційних дій працівників податкових органів;
- вжиття заходів щодо притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до юридичної відповідальності.

*Адміністративно-кадрова діяльність* передбачає виявлення у працівників податкових органів та кандидатів, що претендують на роботу в податкових органах, особистісних і майнових чинників, які можуть сприяти виникненню конфлікту інтересів і, як наслідок, прояву дій, що мають корупційну спрямованість.

Зазначений вид діяльності передбачає проведення таких заходів:

- участь у підборі і розстановці кадрів в податковому органі, що виключають можливість висування на керівні посади і призначення на інші посади осіб, які скомпрометували себе на колишньому місці роботи;
- участь у вивченні кандидатів, що претендують на роботу в податкових органах, в тому числі за попередніми місцями роботи, з метою попередження випадків проникнення в податкові органи осіб, пов'язаних з кримінальними структурами або схильних до правопорушень;
- проведення перевірки достовірності та повноти відомостей, що подаються громадянами, які претендують на заміщення посад в податкових органах, а також дотримання працівниками податкових органів вимог до службового поведіння;
- аналіз дотримання працівниками податкових органів законодавства у сфері протидії корупції.

*Діяльність з організації взаємодії з правоохоронними органами* передбачає створення системи взаємного інформування про можливу протиправну діяльність корупційної спрямованості працівників податкових органів з метою своєчасного реагування, встановлення обставин і усунення причин вчинених правопорушень.

Цими видами діяльності переважно займаються підрозділи внутрішньої безпеки ДПС України. У складі ДПС України діє самостійний структурний підрозділ – Управління внутрішньої безпеки (далі – УВБ) із підпорядкованими регіональними підрозділами. Основною метою його діяльності є запобігання і протидії корупції в органах державної податкової служби, злочинам у сфері службової діяльності, іншим правопорушенням з боку працівників органів ДПС України, забезпечення безпеки діяльності працівників податкової служби, їх захисту від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків.

Законом України від 7 квітня 2011 р. „Про засади запобігання і протидії корупції” [8] Управління визначено як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, що здійснює заходи щодо запобігання корупції, контролює їх виконання в апараті Державної податкової служби України, органах ДПС, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління ДПС України.

Останнім часом, керуючись основоположними принципами антикорупційної політики





Президента України, ДПС України розробляє й впроваджує більш ефективну скоординовану практику протидії корупції та посадовим злочинам на нових концептуальних засадах. Сутність зазначеної політики полягає в максимальному використанні наявного в системі органів державної податкової служби антикорупційного потенціалу за рахунок цілеспрямованої концентрації та координації спільних зусиль з позиції спеціально уповноваженого підрозділу.

В основу протидії корупції і посадовим злочинам покладається не силовий вплив, а система превенцій – антикорупційних стандартів. Провідна роль в цій системі заходів відводиться керівному складу органів державної податкової служби.

Так, за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків за ініціативою підрозділів УВБ ДПС України у січні – жовтні 2012 р. до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 1,45 тис. осіб. Крім того, з початку року звільнено з органів ДПС 269 осіб.

Одним із основних завдань ДПС України є посилення внутрішнього контролю за виконанням вимог антикорупційного законодавства, профілактика корупційних правопорушень та виявлення злочинів у сфері службової діяльності.

Протягом січня – жовтня 2012 р. за матеріалами підрозділів УВБ складено та направлено до суду 96 протоколів про адміністративні правопорушення, у тому числі 79 – стосовно працівників органів ДПС та 17 – стосовно посадових осіб суб'єктів господарської діяльності.

У рамках протидії злочинності у сфері службової діяльності протягом січня – жовтня 2012 р. підрозділами УВБ виявлено 138 злочинів (у тому числі 15 – одержання хабара), скоєних працівниками податкової служби, за якими правоохоронними органами порушено 90 кримінальних справ [9].

Таким чином, підсумовуючи результати нашого дослідження, зазначимо, що корупцію у сфері оподаткування не можна недооцінювати, але також не слід і перебільшувати. На наш погляд, цей вид корупції специфічний, тому вимагає відповідних спеціальних заходів протидії.

Вбачається, що тут більш актуальними й дієвими є заходи профілактики, а не безпосередньої боротьби, причому велике значення має приділятися індивідуальній профілактиці.

Виходячи з вищесказаного, окреслимо декілька основних напрямів запобігання та протидії корупції в податкових органах на сучасному етапі.

По-перше, зусилля мають спрямовуватися на те, щоб мінімізувати кількість ситуацій, в яких усе залежить від персонального рішення інспектора, аудитора, ревізора, слідчого податкової міліції. Як приклад – впровадження автоматизованої системи виявлення суб'єктів тіньової економіки. Вона побудована таким чином, що інспектор не може призначити перевірку будь-якого підприємства за своїм вибором. Він працює з тими, кого йому видала пошукова програма, що вивчає податкові ризики.

По-друге, необхідно зменшувати кількість контактів інспектора з платником, розвивати дистанційні сервіси, скорочувати кількість та спрощувати формальні процедури.

По-третє, у структурі управління податковим відомством слід жорстко розділити функції обслуговування й контролю платників. Контролюючі інстанції повинні бути мінімальними за штатом, компактними й ефективними. Сервісні структури, навпаки, мають бути розвинутими й всеохоплюючими.

По-четверте, скорочення документації та термінів її обробки. Бланки документів мають бути простими й зрозумілими, їх заповнення – нескладним. У поточному році, наприклад, форму реєстраційної заяви для платників ПДВ скорочено з десяти сторінок до трьох, а строк розгляду заяви жорстко обмежено – не більше шести днів.

#### Список використаної літератури:

1. Васин А., Панова Е. Собираемость налогов и коррупция в налоговых органах // Российская программа экономических исследований. – М., 1999.
2. Машковська І.Л. Окремі питання протидії корупції в органах Державної податкової служби України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 22. – С. 103-108.
3. Актуальні проблеми протидії корупції в органах ДПС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/attentions/id/116>.
4. Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=89790&cat](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=89790&cat).



5. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-p>.
6. Бавін В.В. Методи протидії корупції в системі податкових відносин: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. – Донецьк, 2012.
7. Дедекаєв В. Детермінанти корупції в податкових органах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2008/3-4/200802.html>.
8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
9. Повідомлення про викриті корупційні правопорушення за січень-жовтень 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/diyalnist-dpa-ukraini/zapobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro-vjiti-z/76389.html>.

Надійшла до редакції 07.12.2012

**МОРАРЕНКО І.В.**, здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.951

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті аналізується механізм фінансового моніторингу з точки зору реалізації характерних складових інституту адміністративного примусу.

**я ц 4 я ц** адміністративний примус, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, фінансовий моніторинг.

В статье анализируется механизм финансового мониторинга с точки зрения реализации характерных составляющих института административного принуждения.

**я ц 4 я ц** Административное принуждение, административная ответственность, административное взыскание, финансовый мониторинг.

The paper analyzes the mechanism of financial monitoring in terms of specific components of the institute administrative enforcement.

**Keywords:** administrative enforcement, administrative responsibility, administrative penalties, financial monitoring.

Використання адміністративного примусу завжди посідало і до цього часу зберігає чільне місце в системі методів діяльності численних державних органів. Останнім часом потенціал адміністративного примусу суттєво змінився за рахунок модифікації його матеріально-правових та процесуально-правових властивостей.

У сучасних дослідженнях адміністративно-правових проблем до заходів адміністративного примусу (поряд з заходами адміністративного попередження і адміністративного припинення) відносять адміністративні стягнення. З таких позицій державний примус в адміністративному праві розглядають О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк та ін.

Доцільним є пошук нового вектору в науковому дослідженні модифікованого різновиду державно-правового примусу, який би дозволив врахувати всі властивості традиційного адміністративного примусу та специфічні ознаки заходів щодо фінансового моніторингу, засади застосування яких в адміністративному порядку визначені у спеціальному законодавстві щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Саме тому метою статті є аналіз реалізації потенціалу адміністративного примусу в системі фінансового моніторингу в Україні на основі існуючих методологічних підходів.

Державний примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Цей інститут виявляється у застосуванні встановлених правовими нормами заходів впливу морального, майнового, фізичного та іншого характеру, які мають на меті попередження правопорушень, покарання та виховання правопорушників і застосовуються незалежно від волі та бажання правозобов'язаних суб'єктів [1].

Діяльність держави та її органів з переконання та примусу розглядається правниками як засіб реалізації правових норм. Ця діяльність супроводжує акти учасників суспільних відносин

