

Л. О. Місюкевичаспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ФІНАНСІВ У ДЕРЖАВІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено природу корупції, а також основні механізми запобігання та протидії корупції на державному рівні. Підкреслено, що наразі у світі немає жодної держави, де повною мірою вдалось подолати таке явище як корупція. Що стосується України, то корупція залишається великою перешкодою на шляху проведення ефективних реформ у державному управлінні. Установлено, що всі дії з боротьби із корупцією ускладнюються тим фактом, що корупція в нашій країні поширилась майже на всі рівні публічного управління.

Досліджуючи явище корупції та чинники, які сприяють його поширенню в державі, а саме в органах публічної влади, доведено, що корупція загрожує національній і політичній безпеці країни і нею вражені майже всі гілки державної влади та владний публічний інститут, зокрема й місцеве самоврядування. Це перешкоджає цивілізованому розвитку держави й негативно впливає на всі галузі суспільного життя.

Тіньова сторона економіки нашої держави завдає величезної шкоди її розвитку та суспільству, підриває основи існування держави. Це також доводить необхідність посилення парламентського контролю за ефективним та правомірним використанням бюджетних коштів.

У статті звернено увагу на важливість парламентського контролю за обігом фінансів як важливого механізму запобігання та протидії корупції в державі. Однак є значні проблеми в його ефективній реалізації. Зокрема, у статті досліджено питання недотримання парламентських процедур у законодавчому процесі, що супроводжують складні політичні процеси у країні і впливають на неправомірні рішення, зокрема, й у фінансовій сфері. У статті здійснена характеристика проблеми відсутності належного контролю парламенту за виконанням законів, а також розкрито проблему відсутності належно виписаної законом процедури несення відповідальності за порушення у фінансовій сфері.

У статті досліджено проблему відсутності контрольних функцій уряду за виконанням законів, відсутності санкцій за їх порушення, необхідності створення або вдосконалення ефективних контролюючих органів та посилення відповідальності за правопорушення в обігу з державними коштами.

Ключові слова: корупція, причини корупції, парламентський контроль за обігом фінансів як механізм протидії корупції, антикорупційні заходи, безпека бюджетних фінансів, протидія політичній та економічній корупції.

Постановка проблеми. Після Революції Гідності намітилися суттєві зрушення в розвитку держави. І в умовах подолання політичних катаклізмів, зовнішньої агресії зі сторони Російської Федерації, наслідком чого маємо шість років російсько-української війни на Сході держави, Україні все ж вдалось вийти на шлях зміцнення демократичних, вищих правових цінностей, які лежать в основі публічного управління високо-розвинених держав.

Звісно, це був нелегкий час для молодого незалежної держави. І однією з найскладніших проблем, яка постала перед країною, є подолання корупції. У зв'язку з цим особливої уваги потребувало вирішення питання створення ефективних механізмів державного контролю за діяль-

ністю всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, у фінансовій сфері.

Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце під час здійсненні контролю за обігом у державі належить різним гілкам державної влади.

Реформи, які проводяться останнім часом в Україні, свідчать про намагання впорядкувати відносини між гілками державної влади та урівноважити їхню роль у державному управлінні. Очевидно, що важливу роль у цьому відіграє парламент насамперед на законодавчому рівні. Саме завдяки останньому визначаються механізми державного управління, яке стосується безпосередньо здійснення контролю у фінансовій сфері в Україні.

Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вище та результативніше, чим кращі механізми державного контролю за їх використанням, зокрема з боку парламенту. Це й дозволяє формувати антикорупційну державну політику.

Однак на сьогодні поширення корупції в нашій державі набуло загрозливого стану. Тому все ж важко говорити про дієвість правових механізмів державного управління у протидії та боротьбі з корупцією. Тому зазначена проблема потребує невідкладного вирішення. Особливе місце тут повинні зайняти саме наукові дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням щодо поширення корупції та її протидії були присвячені праці таких вітчизняних науковців як В. Белевцева, М. Білинська, Н. Гончарук, А. Мовчан, М. Мовчан, Л. Усаченко, В. Настюк, С. Серьогін, та багато інших. Проблема боротьби з корупцією приділяли свою увагу й зарубіжні науковці, такі як М. Джонсон, А. Хайденхаймер тощо. У своїх наукових працях зазначені науковці звертали увагу на необхідність удосконалення наявних та розробку нових механізмів запобігання та протидії корупції.

Мета статті. Метою поданої роботи є розкриття проблеми забезпечення контролю за обігом фінансів у державі як важливого механізму запобігання та протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Соціальний, економічний та політичний розвиток держави прямо залежить від ефективності та прозорості публічного управління. Відповідно, проблеми саме в цьому, що яскраво демонструє сучасний стан розвитку України, викликані низкою негативних явищ, серед яких особливе місце займає корупція. Це підтверджується низкою досліджень.

Так, за даними такої авторитетної міжнародної організації як Transparency International, наша держава у світовому рейтинзі корупції за 2019 рік посіла 126 місце зі 180, поруч із такими, далеко не демократичними, країнами як Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Україна з-поміж сусідів випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Очікувано серед сусідів лідирує Польща (58 балів, 41 місце) та Словаччина (50 балів, 59 місце). Білорусь додала один пункт і тепер має 45 балів та 66 місце [10].

Таким чином, корупція є головною перешкодою стабільного розвитку України, оскільки

може знівелювати як результати боротьби українського народу за відстоювання власної гідності, так і наш цивілізаційний євроінтеграційний вибір, який став очевидно визначеним після Революції Гідності 2014 р. За таких умов боротьба з корупцією фактично визначилась пріоритетним завданням як на загальнодержавному рівні, так і у всіх сферах суспільного життя.

Корупція на сьогодні проникла у всі гілки публічної влади, у всі сфери суспільного життя, що дає підстави вважати її реальною загрозою для національної економічної та політичної безпеки країни.

С. Серьогін у своїх працях поділяв види корупції за факторами, які, на його думку, є причинами корупції:

- політична корупція – це закритість політичних партій, непрозорість прийняття управлінських рішень, незважаючи на той факт, що на їх утримання виділяються бюджетні кошти);

- економічна корупція – непрозорість економічної політики, відсутність належного рівня контролю за правильним витрачанням бюджетних коштів;

- правова корупція – недостатня правова база для забезпечення протидії корупції, відсутність ефективних механізмів контролю за рівнем корупції;

- організаційно-управлінська корупція – недостатній рівень відповідальності під час прийняття неправомірних управлінських рішень, які є фактами прояву корупційних дій;

- соціально-психологічна корупція – низький рівень свідомості суспільства в питаннях витрачання коштів платників податків) [9, с. 249].

Через відсутність ефективних механізмів контролю за ефективним використанням державних коштів та належного рівня відповідальності за вчинені корупційні дії демократичні реформи та процеси, які відбуваються на сьогодні в державі, є неефективними. Також зменшується довіра до органів влади, знижується політичний та економічний престиж держави на міжнародному рівні, викривляється реальна політична конкуренція [7, с. 45].

Питанням протидії корупції та механізмів її запобігання приділяється значна увага на різних політичних ток-шоу, конференціях, круглих столах, семінарах тощо.

Головною метою державної політики у сфері боротьби з корупцією на сьогодні залишається створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, виявлення та подолання

її соціальних передумов та наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх учиненні.

Парламентський контроль – це надзвичайно важливий інструмент забезпечення підзвітності виконавчих органів влади з метою досягнення доброчесності влади та гарантування дотримання прав і свобод людини та громадянина. Парламент через свої комітети, Рахункову палату, слідчі комісії, відділи контролю та секретаріату, народних депутатів здійснює контроль за виконанням прийнятих законів у фінансовій сфері. Зокрема, це передусім стосується виконання Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік».

У країні, яка здобула незалежність та стала на шлях економічного розвитку, всі права та свободи громадян захищаються Конституцією України. Право на достатній економічний рівень життя, захист та недоторканість прав та свобод, ефективність використання національних багатств повинні бути забезпечені та гарантовані громадянам державою.

Згідно зі статтею 112 Конституції України Президент України є главою держави й гарантом дотримання законів Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, гарантує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки й оборони України [5].

Щоб належним чином здійснювати контроль за виконанням нормативно-правових документів у фінансовій сфері, в державі є виконавча гілка влади. Саме Конституція визначає роль та місце виконавчої влади в системі державного управління. Відповідно до п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує внутрішню й зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо гарантування національної безпеки України, боротьби зі злочинністю [5].

Здійснення антикорупційної діяльності потребує чітко визначених правових, організаційних, кадрових, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових механізмів, що має забезпечуватись та гарантуватись системою публічних інститутів (установ, служб, підрозділів), які також виступають і суб'єктами попередження та протидії корупції. Велику роль у розробці дієвих зазначених механізмів у попередженні та протидії корупції відіграє наука. Так, науково-дослідне забезпечення протидії корупції здійснює Міжвідомчий науково-дослідний центр із проблем боротьби з організованою злочинністю.

У правовій державі основою в боротьбі з корупцією виступає орієнтир на принцип законності. Позитивно кримінологічно значущою протидією корупції може бути лише за умови, якщо вона базується виключно на правовій основі.

Нових перемог у сфері запобігання та протидії корупції було досягнуто у зв'язку з імплементацією базових антикорупційних законів, завдяки яким було посилено юридичну відповідальність за порушення вимог щодо електронного декларування доходів і майна, в контексті адміністративного та кримінального права.

Система електронного декларування стала одним із головних механізмів антикорупційної боротьби, який виконує превентивну функцію та є дієвим інструментом виявлення корупції. Вона найперше почала гарантувати громадський контроль за статками публічних службовців, які отримують дохід, зокрема, з Державного бюджету, а також посилює несприйняття та суспільну негативну думку щодо корупційних проявів.

З огляду на це неприйнятними стали засоби боротьби з корупцією, які, хоча й можуть виявитись результативними, але суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства.[6, с. 232]

Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватись на положеннях Конституції України та інших нормативно-правових актів України. Жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Практика здійснення парламентського антикорупційного контролю в демократичних країнах свідчить про наявність розгалуженої системи суб'єктів, зокрема, про функціонування загального та спеціальних суб'єктів парламентського контролю за виконавчою владою.

Важливо розуміти, що парламент сам собою є правомірним суб'єктом у попередженні та протидії корупції. Однак окрему самостійну роль залежно від форм та засобів контролю в цьому відіграють і парламентські інститути в його системі: постійні комітети й підкомітети, тимчасові слідчі комісії, а також спеціально створені для парламентського контролю органи: Рахункова палата та Омбудсмен (Уповноважений парламенту із прав людини), Державна аудиторська служба тощо [2, с. 126].

Що стосується контролю за обігом фінансів у державі, парламент створив низку нових антикорупційних органів, таких як: Національне агентство боротьби з корупцією, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Вищий антикорупційний суд.

Усі ці антикорупційні органи покликані захищати фінансові інтереси держави та суспільства. Створення цих органів покликано підвищити рівень доброчесності публічних службовців та громадськості.

Недостатній рівень доброчесності певних державних службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової, політичної та економічної корупції, а також сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – це одні з основних факторів, які сприяють виникненню та поширенню корупції. Названі фактори значно ускладнюють її викоринення.

Зокрема, однією з основних превентивних функцій (наприклад, Національного агентства боротьби з корупцією) є моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також контроль за дотриманням названими особами обмежень щодо запобігання корупції. Тобто парламент через уповноважені антикорупційні органи здійснює заходи щодо запобігання та протидії явищам корупції.

Враховуючи викладене вище, варто зазначити, що контроль держави за правомірним витрачанням бюджетних фінансів сприяє зміцненню правопорядку у країні, підвищенню ефективності економічної політики держави, забезпеченню законності, демократизації сфер життя суспільства. Завдяки контрольній функції держави у вигляді парламентського контролю знизяться неправомірні дії з державними коштами, збільшиться кількість виявлених порушень та притягнення винних до відповідальності, зокрема у сфері протидії та запобігання корупції [3].

Наразі в системі державного управління вироблені конкретні кроки у стратегічному розвитку в напрямі подолання корупції. Зокрема, парламентом прийнято низку законопроектів про створення антикорупційних органів. Також парламент 21 грудня 2017 року прийняв Закон

України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та до деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель» № 2265-VIII. Зазначеним нормативно-правовим документом парламент посилив свій контроль за правомірністю використання державних коштів.

Відповідно до даних Transparency International за 2019 рік задля зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян та бізнесу у 2020 році необхідно впровадити низку змін, а саме:

- сформуванню незалежну та професійну судову владу (необхідно запровадити нову процедуру призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя);
- забезпечити максимально ефективне очищення системи від недоброчесних суддів на всіх рівнях. Залучити до цього процесу громадськість та міжнародних експертів;
- забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери. Законодавчо забезпечити операційну спроможність САП та інституційну незалежність НАБУ і ДБР;
- позбавити Службу безпеки України повноважень у сфері протидії економічним і корупційним злочинам. Це дозволить спецслужбі звільнити кадрові та інші ресурси для ефективної боротьби із загрозами національній безпеці та зосередитись на контррозвідці і протидії тероризму;
- забезпечити створення незалежного Бюро фінансових розслідувань;
- підвищити ефективність систем запобігання політичної корупції;
- удосконалити загальні засади та особливості приватного фінансування партій;
- підвищити ефективність системи державного фінансування партій;
- запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна;
- запустити прозорий процес підготовки та реалізації державного майна. Забезпечити ухвалення пакету законодавчих змін для пришвидшення приватизації;
- забезпечити підзвітність підприємств, які залишаються у власності держави [10].

Сьогодні для держави пріоритетним напрямом запобігання та протидії корупції має стати вдосконалення механізмів взаємодії органів центральних органів державної влади, а також забезпечення незалежності цих механізмів від впливу політичних сил, які знаходяться на чолі держави.

Наразі з аналізу діяльності Верховної Ради України IX скликання в умовах сформованої монобільшості постали нові виклики, адже надзвичайно проблемним питанням є прийняття парламентських рішень на демократичних основах за відсутності певних політичних чи олігархічних впливів. Так, уже є звинувачення в недотриманні парламентських процедур у прийнятті рішень, що може призвести до дискредитації ролі парламенту в розвитку демократії в Україні.

Навіть ідеться про те, що недотримання парламентських процедур в Україні набуває широких масштабів, тобто існує реальна та незаперечна проблема якісної реалізації парламентських процедур. А це несе загрозу парламентаризму в Україні [8].

Тому сьогодні все ж відбувається те, що парламентський контроль за витрачанням державних коштів є недостатньо ефективним через наявні корупційні скандали, відсутність політичної волі у протидії корупції. Антикоруційні рішення, які приймаються новою політичною владою, залишаються надієвими через свідоме ігнорування або блокування виконання цих рішень на регіональному рівні у всіх сферах суспільного буття.

Антикорупційна реформа, яку наразі проводить уряд за підтримки парламенту, – одна з найбільш комплексних та найскладніших реформ, яку проводила наша держава. Боротьба з корупцією є компонентом, що червоною ниткою проходить через усі реформи в Україні – від сфери охорони здоров'я до енергетичної незалежності. Саме тому забезпечення позитивних комунікацій та механізмів із метою інформування суспільства про реальні результати впровадження антикорупційної реформи, довіри до державних інституцій є важливим складником прогресу антикорупційної реформи.

Також одним із механізмів запобігання боротьби з корупцією є Комунікаційна стратегія на 2018–2020 роки, яку затвердило Національне агентство з питань запобігання корупції у 2018 році. Крім того, минулого року Уряд затвердив план заходів із реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції. Державна аудиторська служба України розпочала моніторинг закупівель у Prozorro за ризик-індикаторами, впровадженими на основі рекомендацій Transparency International Україна. Саме своєчасний контроль із боку держави забезпечить ефективність та правомірність вико-

ристання державних коштів, збереже та зміцнить економіку країни, унеможливить ризики вимивання бюджетних коштів у тінь, які згодом можуть бути направлені на інші соціальні сфери.

Висновки і пропозиції. Таким чином, контроль держави за законністю витрачання бюджетних коштів сприяє забезпеченню законності, зміцненню правопорядку, підвищенню ефективності виконання основних напрямів державної політики, демократизації усіх сфер суспільного життя. Рахункова палата України, комітети та спеціальні комісії Верховної ради, Уповноважений Верховної Ради України із прав людини, апарат Верховної Ради України в особі відділу контролю та секретаріату комітетів, Кабінет Міністрів України, його міністерства та відомства, правоохоронні та контролюючі органи та Президент України покликані захищати інтереси своїх громадян у фінансовій сфері. Від ефективного їх функціонування залежить достатній та достойний рівень життя суспільства країни.

Реалізація контрольної функції всіх зазначених органів влади сприяє припиненню неправомірних дій, виявленню порушень та притягненню винних до відповідальності, зокрема й у сфері протидії та запобігання корупції.

Саме подальший розвиток цього напрямку забезпечить належний рівень контролю з боку вповноважених органів, знизить рівень корупції та забезпечить ефективний розвиток економіки країни.

Список використаної літератури:

1. Барабаш Ю. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореферат дис. ... на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право». Харків. 2004. 20 с.
2. Задорожний С. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка, 4-е видання доповнене і перероблене. Київ : НАДУ. 2013. С. 109–126.
3. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. №2939-XII. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кохан Г.В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НІСД, 2013. 232 с.
7. Настюк В., Беленцева В. Політико-правові проблеми протидії корупції корупційним явищам в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2. С. 45–54.
8. Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія: «Право». 2015. № 1151. 666 с.
9. Серьогін С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Дн.: ДРІДУ, 2009 249 с.
10. Transparency International. База даних «Дослідження. Індекс сприйняття корупції». URL: <https://ti-ukraine.org/>.
11. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів державної виконавчої влади України. База даних «Антикорупційна діяльність». URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

Misiukevych L. O. Control over the circulation of finances in the country as a mechanism for preventing and combating corruption in Ukraine

The article investigates the nature of corruption, as well as the main mechanisms for preventing and combating corruption at the state level. It is emphasized that nowadays there is no country in the world that has fully managed to overcome such phenomenon as corruption. As for Ukraine, corruption remains a major obstacle to effective reforms in public administration. It is established that all anti-corruption actions are complicated by the fact that corruption in our country has spread to almost all levels of public administration.

Investigating the phenomenon of corruption and the factors contributing to its spread in the state, namely, in public authorities, it is proved that corruption threatens the national and political security of the country and it affects almost all branches of state power and public authorities, including local self-government. This impedes the civilized development of the state and negatively affects all areas of public life.

The shadow side of the economy of our country causes great damage to its development and society, undermines the foundations of the state. This, in turn, proves the need to strengthen parliamentary control over the efficient and regular use of budgetary costs.

The article draws attention to the importance of parliamentary control over the circulation of finances as an important mechanism for preventing and combating corruption in the country. However, there are significant problems in its effective implementation. In particular, the article explores the issues of non-compliance with parliamentary procedures in the legislative process that accompany complex political processes in the country and influence irregular decisions, including those in the financial sphere. The article describes the problem of the lack of proper parliamentary control over the implementation of laws, as well as the problem of the absence of a procedure of liability for violations in the financial sphere properly prescribed by law.

The article investigates the problem of the lack of governmental control functions in the implementation of laws, the absence of sanctions for their violation, the need to create or improve the existing effective control bodies and strengthen responsibility for offenses in dealing with public funds.

Key words: *corruption, causes of corruption, parliamentary control over the circulation of finances as a mechanism for combating corruption, anti-corruption measures, security of budget costs, counteraction to political and economic corruption.*