

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/380971235>

# Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України: навчальний посібник. – Суми: Інститут стратегій інноваційного розвитку і трансферу з...

Book · September 2023

DOI: 10.6084/m9.figshare.25857463

CITATIONS

0

READS

39

5 authors, including:



**Liudmyla Hulciaeva**

Academy of Labour, Social Relations and Tourism

**47** PUBLICATIONS **73** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Andrii Oliinyk**

State University of Trade and Economics

**32** PUBLICATIONS **13** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Co-funded by  
the European Union

# АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС: КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ, ОРІЄНТАЦІЯ НА СТАЛІЙ РОЗВИТОК, УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Навчальний посібник



**Державний торговельно-економічний університет**

**АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС: КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ,  
ОРІЄНТАЦІЯ НА СТАЛИЙ РОЗВИТОК, УРОКИ ДЛЯ  
УКРАЇНИ**

**Навчальний посібник**

Посібник підготовлено в межах проекту за напрямом Жан Моне в рамках програми ЄС Єразмус + № 101047968 ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH «Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України» (EU AntiCor)



УДК 352:(343.35:343.8)477

A-72

*Рекомендовано до друку Науковою радою  
Інституту стратегій інноваційного розвитку і трансферу знань  
(протокол № 5 від 30 серпня 2023 р.)*

**Рецензенти:**

**Підоричева І.**, д.економ.н., зав. сектору проблем інноваційно-інвестиційного розвитку промисловості відділу проблем регуляторної політики і розвитку підприємництва Інституту економіки промисловості НАН України

**Прокопенко О.**, д.економ.н., професор, дослідник Естонського університету прикладних наук і підприємництва Майнор

A-72 Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України: навчальний посібник. – Суми: Інститут стратегій інноваційного розвитку і трансферу знань, 2023. – 270 с.

ISBN 978-617-8246-05-1

DOI: 10.6084/m9.figshare.25857463

Посібник спрямований на підвищення обізнаності громадськості в Україні щодо ключових аспектів антикорупційної політики ЄС; надання можливості студентам ДТЕУ краще зрозуміти антикорупційну політику ЄС; активізацію наукових досліджень сфері боротьби з корупцією; генерування знань та ідей, що дозволять посилити роль ЄС у боротьбі з корупцією в Україні у різних сферах діяльності та ін.

Посібник буде цікавим для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, викладачів, докторантів, аспірантів і магістрів, громадських активістів, усіх небайдужих до проблем запобігання та протидії корупції в Україні.

Профінансовано Європейським Союзом. Однак висловлені погляди та думки належать лише авторам і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи Виконавчого агентства з питань освіти, аудіовізуальних засобів та культури. Ні Європейський Союз, ні Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів та культури не можуть нести за них відповідальності.

УДК 352:(343.35:343.8)477

ISBN 978-617-8246-05-1

© Т. Мельник, В. Омеляненко, А. Олійник,  
Л. Серова, Л. Гуляєва. 2023



## ЗМІСТ

|  |     |
|--|-----|
| ВСТУП.....   | 6   |
| РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ .....  | 9   |
| 1.1 Сучасне визначення корупції (множинність трактувань).....  | 9   |
| 1.2 Вплив на соціально-економічний розвиток держави .....  | 17  |
| 1.3 Методи та механізми протидії корупційним діям .....  | 21  |
| РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br>АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС .....                      | 36  |
| 2.1 Інституціональна структура антикорупційної політики в країнах ЄС .....                                     | 36  |
| 2.2 Приклади ефективних європейських практик у боротьбі з корупцією ....                                       | 47  |
| РОЗДІЛ 3. СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ<br>Й ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ .....                        | 61  |
| 3.1 Напрями підтримки ЄС у сфері протидії корупції .....   | 61  |
| 3.2 Спільні програми боротьби з корупцією .....  | 68  |
| 3.3 Імплементация європейського досвіду антикорупційної політики в<br>Україні .....                            | 74  |
| РОЗДІЛ 4. ВПЛИВ КОРУПЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ КРАЇНИ.....   | 85  |
| 4.1 Стан корупції в Україні.....   | 85  |
| 4.2 Основні виклики антикорупційної реформи в Україні .....  | 97  |
| 4.3 Пріоритетні напрями вдосконалення антикорупційної політики<br>України .....                                | 106 |
| РОЗДІЛ 5. ІННОВАЦІЇ ТА КОРУПЦІЯ .....  | 116 |
| 5.1 Інновації та корупція: огляд досліджень.....   | 116 |
| 5.2 Цифрові інновації у протидії корупції .....  | 118 |
| 5.3 Ключові перспективні інновації у протидії корупції .....   | 120 |
| 5.4 Підходи до побудови антикорупційної політики ЄС .....  | 122 |
| РОЗДІЛ 6. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ<br>СЕКТОРІ.....  | 125 |
| 6.1 European Green Deal та антикорупційний чинник .....  | 125 |
| 6.2 Особливості прояву корупції в енергетичному секторі в контексті<br>розвитку альтернативної енергетики..... | 131 |
| 6.3 Досвід лібералізації енергетичної сфери ЄС як фактору протидії<br>корупції.....                            | 136 |
| 6.4 Антикорупційна політика у видобувному секторі.....   | 140 |

|  |     |
|--|-----|
| РОЗДІЛ 7. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В МІЖНАРОДНОМУ БІЗНЕСІ .....   | 144 |
| 7.1 Поняття, види, причини та наслідки корупції в міжнародному бізнесі .   | 144 |
| 7.2 Аналіз стану корупції в міжнародному бізнесі .....   | 148 |
| 7.3 Інструменти протидії корупції в міжнародному бізнесі .....   | 159 |
| <br>   |     |
| РОЗДІЛ 8. КОРУПЦІЯ І МІЖНАРОДНИЙ РУХ КАПІТАЛУ .....  | 167 |
| 8.1 Поняття та значення міжнародного руху капіталу .....   | 167 |
| 8.2 Вплив корупції на міжнародний рух капіталу .....   | 169 |
| 8.3 Особливості антикорупційного регулювання міжнародного руху капіталу.....   | 171 |
| <br>   |     |
| РОЗДІЛ 9. КОРУПЦІЯ ЯК ОСНОВНА ПРИЧИНА РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ .....  | 175 |
| 9.1 Корупція і тіньова економіка в системі соціально-економічних відносин .....  | 175 |
| 9.2 Методичні підходи до оцінювання масштабів та аналізу рівня тіньової економіки і корупції .....                       | 187 |
| <br>   |     |
| РОЗДІЛ 10. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....  | 204 |
| 10.1 Інституціональні засади антикорупційної політики в Україні .....  | 204 |
| 10.2 Особливості реалізації антикорупційної політики в Україні .....   | 206 |
| <br>   |     |
| РОЗДІЛ 11. ФІНАНСОВИЙ НАГЛЯД ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У ЄС: РОЛЬ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ .....           | 210 |
| 11.1 Огляд європейської системи фінансового нагляду .....  | 210 |
| 11.2 Макропруденційний фінансовий нагляд та роль Європейської ради системних ризиків у його реалізації .....             | 214 |
| 11.3 Характеристика Європейських наглядових органів як органів мікропруденційного фінансового нагляду.....               | 217 |
| 11.4 Фінансовий нагляд за тіньовою банківською діяльністю та боротьба з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму..... | 221 |
| 11.5 Боротьба з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.....   | 227 |
| <br>   |     |
| РОЗДІЛ 12. КОРУПЦІЯ ТА ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ.....   | 231 |
| 12.1 Управління публічними фінансами ЄС як чинник запобігання корупції.....  | 231 |
| 12.2 Реалізація принципів прозорості, контролю та підзвітності публічних фінансів в ЄС.....                              | 238 |
| 12.3 Зниження корупційних ризиків в системі публічних закупівель .....   | 244 |
| <br>   |     |
| ТЕСТИ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ .....   | 252 |

## ВСТУП

Корупція існує дуже давно і буде існувати в майбутньому, якщо уряди не знайдуть ефективних способів боротьби з нею. Незважаючи на те, що вивчення причин і наслідків корупції також має довгу історію, емпірична робота з визначення масштабів та розробка заходів з подолання корупції залишається актуальним завданням для суспільства. Це не дивно, оскільки разом із цифровою трансформацією та ускладненням економічних зв'язків, зокрема їх глобалізацією, з'являються нові способи приховування корупційних дій. Крім того, складним завданням є визначення ефективності антикорупційної діяльності державних установ.

Ще у 1996 році широкий розголос виник навколо заяв Директора-розпорядника Міжнародного валютного фонду на щорічних зборах міжнародних фінансових установ про те, що уряди повинні продемонструвати свою нетерпимість до корупції в усіх її формах, і Президента Світового банку про те, що необхідно відновити публічний інтерес до «ракової пухлини корупції». Згодом дослідники почали розглядати індекси корупції, які розробляють різні рейтингові агентства на основі відповідей консультантів на стандартизовані анкети. Очевидно, що відповіді є суб'єктивними, але присутня чітка кореляція між індексами, створеними різними рейтинговими агенціями, що свідчить про те, що більшість спостерігачів погоджуються щодо рейтингу країн відповідно до того, наскільки вони корумповані.

Впродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти. В опитуванні Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва за серпень 1995 р. 41,8 % респондентів заявили, що корупція «ганебним явищем, яке не має об'єктивних підстав», а 36 % обрали варіант, що корупція є «складовою суспільних традицій». У 2012 році компанія «Ernst & Young» поставила Україну до трійки найбільш корумпованих країн із 43 досліджених, поряд із Колумбією та Бразилією. У 2015 р. The Guardian назвала Україну «найбільш корумпованою нацією в Європі». Згідно з опитуванням, проведеним Ernst & Young у 2017 р., експерти вважали Україну дев'ятою найбільш корумпованою нацією з 53 досліджених.

Відповідно до Індексу сприйняття корупції Transparency International (шкала від найменш до найбільш корумпованих країн), Україна посідала 122-е місце серед 180 країн у 2021 р., тобто друге місце за корумпованістю в Європі.

Водночас варто відзначити, що за роки незалежності Україна досягла значного прогресу у запровадженні антикорупційних реформ. VoxUkraine оцінює хід реформ в Україні з початку 2015 р. З того часу оцінено майже 1300 законодавчих актів, які змінюють «правила гри». З них 127 законодавчих актів спрямовані на боротьбу з корупцією. Майже половина цих законодавчих актів змінила правила більш ніж в одній сфері та покращила процеси управління для обмеження потенційної корупції. Це були закони про оприлюднення даних, запровадження електронної системи державних закупівель (Prozorro дозволила заощадити близько \$7 млрд державних коштів за 5 років), передачу закупівель

у сфері охорони здоров'я спочатку міжнародним організаціям, а потім спеціально створеному відомству. Високі оцінки отримали також ухвалені у 2016 р. закони про судову реформу. З іншого боку, було кілька змін, які погіршили ситуацію з корупцією. Це запровадження електронного декларування для громадських організацій і два рішення Конституційного суду, які скасували закон про покарання за незаконне збагачення та скасували е-декларування. Однак громадянське суспільство змогло скасувати ці потенційні обмеження. Таким чином, Україна поступово вдосконалює свою антикорупційну інфраструктуру в якості відповіді на суспільний запит. вектор набуття членства у ЄС також є потужним стимулом для Стратегічної боротьби з корисливими інтересами. Ці обставини надають нам впевненість, що Україна подолає корупцію як важливу проблему. При цьому важливо використовувати кращий світовий досвід, зокрема практики ЄС й країн, що прийшли сході трансформації.

Боротьба з корупцією займає центральне місце у внутрішньому та зовнішньому аспектах політики ЄС. Різноманітні профілактичні заходи, криміналізація, заморожування, конфіскація та повернення активів, міжнародна співпраця – це ключові елементи стратегії подолання корупції в ЄС.

У всьому ЄС ми прагнемо запровадити заходи для боротьби з корупцією. Наприклад, було погоджено Європейську директиву щодо захисту викривачів інституцій ЄС у березні та буде офіційно прийнято до кінця цього року. Директива та національне імплементаційне законодавство гарантуватимуть високий рівень захист викривачів, які повідомляють про порушення законодавства ЄС, шляхом встановлення по всьому ЄС стандарти. Він створить безпечні канали для звітування як всередині організації, так і державним органам і захищатиме викривачів як у державному, так і в приватному порядку сектор, проти відплати, широко визначений. Ця Директива значно сприятиме боротьба з корупцією шляхом ефективного захисту викривачів, які годують правоохоронні органи з інформацією. Це сприятиме профілактиці та стримування шахрайства та іншої незаконної діяльності, що зачіпає фінансові інтереси ЄС до ефективного застосування правил ЄС у широкому діапазоні сфер політики, включно з громадськістю закупівлі, фінансові послуги та боротьба з відмиванням грошей.

Обмін передовим досвідом є наріжним каменем антикорупційної роботи на рівні ЄС. У 2015 р. Європейська Комісія запустила програму ЄС з обміну досвідом боротьби з корупцією. Це пропонує практикам боротьби з корупцією форум для пошуку натхнення в законодавчих органах, інституційні та політичні реформи в інших державах-членах. Формат відкритий і співпраця в його межах дозволяє обмінюватися інформацією про успішні заходи, а також про виклики та перешкоди для їх ефективного встановлення.

У 2022 р. Державним торговельно-економічним університетом в рамках програми ЄС Еразмус започатковано проєкт за напрямом Жан Моне «Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України» (EU AntiCor). Актуальність проєкту

зумовлюється складовою економічних реформ в Україні з огляду на поглиблення співпраці між Україною та ЄС у формі Угоди про асоціацію. Ключовими завданнями проекту є підвищення обізнаності громадськості в Україні щодо ключових аспектів антикорупційної політики ЄС, надання можливості зацікавленій аудиторії краще зрозуміти антикорупційну політику ЄС, активізація наукових досліджень сфері боротьби з корупцією, генерування знань та ідей, що дозволять посилити роль ЄС у боротьбі з корупцією в Україні у різних сферах діяльності та ін.

#### ***Автори посібника:***

**Мельник Тетяна**, академічний координатор проекту Модуль Жан Моне «Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України» (EU AntiCor), д.е.н., професор, Державний торговельно-економічний університет (розд. 1-4);

**Омельяненко Віталій**, д.е.н., доцент, Інститут економіки промисловості НАН України, Сумський державний педагогічний університет імені Макаренка (розд. 5-6);

**Олійник Андрій**, к.е.н., Державний торговельно-економічний університет (розд. 7-8);

**Сєрова Людмила**, к.е.н., доцент, Державний торговельно-економічний університет (розд. 9-10);

**Гуляєва Людмила**, к.е.н., доцент, Академія праці, соціальних відносин і туризму (розд. 11-12).

## РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

### 1.1 Сучасне визначення корупції (множинність трактувань)

У всьому світі корупція визнана великою проблемою для держави та її розвитку, хоча завжди була притаманна майже всім суспільствам. Незалежно від статусу та рівня розвитку країни, наявність в державних органах корупційних проявів підриває легітимність влади, загрожує фундаментальним цінностям суспільства та її суверенітету, викликає недовіру з боку інших держав та унеможлиблює їх співпрацю. Але, як зазначено в Конвенції ООН проти корупції<sup>1</sup>, але саме в країнах, що розвиваються, наслідки корупції є найбільш руйнівними – вона шкодить найбільш уразливим (бідним верствам населення), обмежуючи в значній кількості фінансові ресурси, призначені для розвитку, підриваючи здатність уряду надавати основні послуги, підживлюючи нерівність та несправедливість та ставить під загрозу іноземну допомогу та інвестиції. Корупція є ключовим елементом неефективності економіки та основною перешкодою для подолання бідності та розвитку.

З перших років незалежності України й дотепер постійно зарубіжні й вітчизняні експерти й науковці відзначають значний негативний вплив корупції на українську державу. При цьому завжди наголошується на корупційних проявах у медицині, освітній діяльності, у сфері дозвільної та контрольної діяльності органів державної влади стосовно підприємців, під час державного адміністрування та контролю за сплатою податків і митного оформлення товарів, у сфері державних закупівель, енергетичному секторі, розподілі землі та інших природних ресурсів. Особливо небезпечними є прояви корупції в діяльності судових та правоохоронних органів.

Незважаючи на значну кількість новостворених органів, діяльність яких спрямована на протидію корупції, масштаби її поширення та глибина проникнення в усі сфери державного управління, економічних відносин і суспільного життя залишаються найбільшою загрозою для соціально-економічного розвитку, безпеки і суверенітету України. У 2021 р. за Індексом сприйняття корупції Transparency International Україна отримала 32 бали із 100 та посіла 122-у позицію зі 180 країн разом із африканською державою Есватіні (Свазіленд). На один бал випереджають Замбія, Непал, Єгипет, Філіппіни та Алжир – всі вони отримали по 33 бали<sup>2</sup>. Таким чином, незважаючи на проголошення боротьби з корупцією пріоритетним напрямом реформування суспільного розвитку, ефективність протидії їй істотно не покращилася. Крім цього, впровадження заходів щодо запобігання та протидії корупції є ключовими передумовами співпраці України з ЄС, США, МВФ, іншими міжнародними партнерами та організаціями.

Корупція є складним соціально-правовим феноменом, що виникає разом із

---

<sup>1</sup> United Nations convention against corruption. United Nations office on drugs and crime Vienna. New York, 2004. URL: [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>2</sup> Индекс восприятия коррупции 2021. URL: <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2021-Report-RU.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

державою, за своїми ознаками корупція є соціально-правовим явищем, яке має тісні зв'язки з багатьма іншими соціальними, правовими та культурними факторами.

Як і будь-яке складне соціальне явище, корупція не має єдиного канонічного визначення. В науковому середовищі існує велика кількість трактувань корупції.

Корупція (від латинського слова *corruptere* – псувати) – використання посадовою особою своїх владних повноважень та довірених їй прав з метою особистої вигоди, що суперечить встановленим законом та правилам.

Джозефу Сентурія (Joseph J. Senturia) можливо, дав найкоротше і найточніше визначення: «зловживання публічної владою заради приватної вигоди».

Корупція супроводжує людство з найдавніших часів. Ще чотири тисячі років тому покарання за хабарництво (підкуп) передбачено законами Хаммурапі, встановлювалося єгипетськими фараонами. Історичне коріння корупції, ймовірно, сходить до звичаю робити подарунки вождям або жерцям, щоб домогтися їхньої прихильності. Дорогий подарунок виділяв людину серед інших прохачів і сприяв тому, щоб її прохання було виконано. Тож у первісних товариствах плата жерцю чи вождю була нормою. Слід зазначити, що спочатку корупція була більше моральною проблемою. Зокрема, у книзі «Корупція. Етика та влада у Флоренції у 1600-1770 рр.» її автор Жан-Клод Ваке писав, що в аналізований період дискурс про корупцію був дискурсом не про державу, а про людську природу. Особливу занепокоєність у давнину викликала продажність суддів, оскільки вона призводила до незаконного перерозподілу власності та бажання вирішити суперечку поза правовим полем. Невипадково провідні релігії з усіх видів корупції засуджують насамперед підкуп суддів. Зокрема, у Біблії сказано: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перетворюють справу правих». У Корані йдеться: «Не привласнюйте незаконно майно одне одного і не підкупуйте суддів, щоб навмисно присвоїти частину власності інших людей». Англійський філософ Томас Гобс писав, що корупція «...є корінь, з якого випливає в усі часи і за всяких спокус презирство до всіх законів». У міру ускладнення держави, появи апарату управління з'явилися професійні чиновники, які, за задумом правителів, мали задовольнятися лише фіксованою платнею. Насправді чиновники прагнули скористатися своїм становищем для таємного збільшення своїх доходів.

У науковій літературі останніх років основною ознакою корупції є тісний зв'язок корупційного злочину з державою, і, як наслідок – отримання вигоди з становища держслужбовця, тобто корупцію пов'язують із підкупом та продажністю. Основною кваліфікуючою ознакою у юридичній літературі корупція сприймається як правопорушення. Корупціонер зловживає державною владою на користь третіх осіб та використовує своє службове становище для особистого збагачення. Корупцію при цьому підході можна розглядати як хабарництво. Корупційні злочини можна класифікувати на дві великі групи: хабарі та корупційні зв'язки. Отже, незважаючи на велику кількість досліджень

у науковій літературі, категорія «корупція» не розкрита повною мірою, це негативно впливає на боротьбу з цим протиправним явищем.

Зрозуміло, що соціологи, фахівці з управління, економісти, юристи та просто громадяни по-різному трактують це поняття. Соціологи, наприклад, можуть стверджувати, що корупція це «відмова від очікуваних стандартів поведінки з боку представників влади заради незаконної особистої вигоди». Але за розпливчастістю визначення з соціологами цілком конкурують фахівці з державного управління, згідно з якими корупція – це: «несанкціонована, як правило, засуджена дія з метою отримання якоїсь значної особистої вигоди». Юристи можуть сформулювати точніше: «У широкому значенні слова корупція – це соціальне явище, яке вразило публічний апарат управління, що виражається в розкладі влади, навмисному використанні державними та муніципальними службовцями, іншими особами, уповноваженими на виконання державних функцій, статусу та авторитету займаної посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи групових інтересах».

Взагалі в наукових джерелах існує велике різноманіття теоретичних понять корупції. *Корупція взагалі – це соціально-правове явище, під яким зазвичай розуміється підкупність і продажність державних чиновників, посадових осіб, а також громадських і політичних діячів взагалі; це не що інше, як зловживання владними повноваженнями для отримання вигод у особистих цілях.* Розгляд та дослідження її змісту залежить від відповідного підходу (табл. 1.1), який необхідно брати до уваги під час дослідження як самого явища, так і способів протидії йому.

У Кодексі поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р. корупція тлумачиться достатньо широко: «Хоча поняття корупції має визначатися відповідно до національного права, але слід розуміти, що воно охоплює вчинення або не вчинення будь-якої дії під час виконання обов'язків або через ці обов'язки в результаті необхідних або прийнятих подарунків, обіцянок або стимулів, або їх незаконне отримання щоразу, коли має місце така дія або бездіяльність.

Акт корупції також охоплює спробу корумпування». «Виконання посадовцем будь-яких дій або бездіяльність у сфері його посадових повноважень за винагороду у будь-якій формі в інтересах особи, що дає таку винагороду як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення». Слід зазначити, що у цьому міжнародному правовому акті до поняття корупції включено не лише отримання винагороди, подарунків, а й службову поведінку посадової особи, яка здійснюється у зв'язку з отриманням таких подарунків. Якщо виходити з такого визначення корупції, то перелік корупційних злочинів розширюється – крім хабарів, до нього мають бути включені службові зловживання, перевищення посадових повноважень. Що дуже важливо, дане визначення дозволяє включити до складу корупції і законну, правомірну службову поведінку посадової особи, якщо вона була обумовлена отриманими або обіцяними подарунками.



## Аспекти дослідження корупції

| Аспекти дослідження корупції | Зміст дослідження  |
|------------------------------|--|
| Політологічний               | Оцінка з точки зору її наслідків, зокрема викривлення форм політичної організації суспільства  |
| Соціологічний                | Розглядається як симптом, що свідчить про наявність об'єктивних суспільних проблем – чим складніші ці проблеми, тим вищий і рівень корупції  |
| Економічний                  | Причиною існування корупції є бажання отримати корисливу вигоду за допомогою владного (управлінського) впливу на економічні відносини  |
| Правовий                     | Причиною корупції є правова структура як першооснова для протиправної діяльності чи бездіяльності  |
| Психологічний                | Виникнення та існування корупції зумовлені особливостями психології учасників суспільних відносин. Корупція – це не лише діяння, що мають зовнішню форму виразу, але й система негативних поглядів, переконань, установок, спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя   |
| Інституційний                | Два рівні дослідження: – на мікрорівні корупція становить специфічний соціальний інститут, тісно взаємозв'язаний з іншими соціальними інститутами – політичними, економічними та культурними. На макрорівні корупція виступає результатом неузгодженості між соціально визнаними цілями (успіху та багатства) і соціально-організованими засобами їх досягнення, тобто корупція є одним з видів соціальних відносин, пов'язаним з використанням суспільних ресурсів для досягнення особистих цілей |
| Статистичний                 | Характеристика кількісних та якісних змін корупції як масового соціального явища, закономірності якого можуть бути встановлені на прикладі окремих видів діянь   |

Джерело: узагальнено автором

У 2003 році Єврокомісія представила визначення корупції як «зловживання владою заради особистої вигоди», зазначивши, що даний термін підходить для визначення корупції і в державному, і в приватному секторі. Слід зазначити, що ще з самого першого документа 1995 року, Європейський союз сформулював визначення корупції як для приватного, так і для державного сектору, на відміну від інших міжнародних організацій. ЄС, в цілому, був однією з перших міжурядових структур, яка звернула увагу на проблему корупції в 90-ті роки ХХ століття. На даний момент, поняття корупції як «зловживання владою заради особистої вигоди» використовується різними міжнародними організаціями, такими як ООН, Світовий Банк, Transparency International та іншими.

У той же час в документах Ради Європи та ООН докладно описуються різні види корупційних злочинів, такі як розтрата, «відкат», фаворитизм, непотизм, вимагання, торгівля впливом, конфлікт інтересів. На рівні ЄС дається тільки визначення хабарництва, інші ж форми корупції поки залишаються не

деталізовані.

Як показав аналіз, на даний час, в лексиконі Європейського союзу існують два визначення корупції: одне більш вузьке, призначене для кримінального права, де корупція визначається як хабарництво, а друге – більш широке, що використовується для проведення превентивної політики: це визначення, яке висунула Європейська Комісія в 2003 році. Корупція – це зловживання владою з метою отримання приватної вигоди. Вона набуває різноманітних форм, таких як хабарництво, торгівля впливом, зловживання функціями, непотизм (кумівство), конфлікт інтересів або «відкати» між державним та приватним секторами<sup>3</sup>. Її наслідки серйозні та широко поширені. Корупція становить загрозу безпеці як засіб для злочинності та тероризму. Він діє як стримування економічного зростання шляхом створення невизначеності бізнесу, уповільнення процесів та накладення додаткових витрат. Хоча характер і масштаби корупції можуть відрізнятися в залежності від держави-члена ЄС, вона завдає шкоди ЄС в цілому, знижуючи рівень інвестицій, перешкоджаючи чесній роботі внутрішнього ринку та зменшуючи державні фінанси.

У ЄС 37% підприємств вважають корупцію проблемою для себе під час ведення бізнесу. Більшість експертів європейської бізнес спільноти (60%) погоджуються із твердженням, що підкуп та використання зв'язків часто є найпростішим способом отримання певних державних послуг. Однак справжню соціальну ціну корупції не можна виміряти лише розміром виплаченого хабара або спрямованими державними коштами. Окрім того, що корупція дає змогу процвітати економічній неефективності, вона негативно впливає на цілі уряду, починаючи від поліпшення розподілу доходів і закінчуючи кращим захистом навколишнього середовища. Найголовніше, що корупція підриває довіру до урядів, державних установ та демократії загалом<sup>4</sup>.

Договір про функціонування ЄС визнає корупцію «єврозлочином», зараховуючи її до числа особливо тяжких злочинів з транскордонним виміром, для яких можуть бути встановлені мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій (ст. 83.1).

В нормативно-правовому середовищі України можна відзначити надмірно звужений підхід до цього питання, що не передбачає врахування першопричин виникнення та укорінення корупції в Україні, її сутності, недостатньо відображає навіть наявні наукові доробки з цього приводу.

Закон України 1995 року «Про боротьбу з корупцією» визначав корупцію як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг<sup>5</sup>. У Законі «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. корупція визначалася як використання особою наданих їй службових повноважень та

<sup>3</sup> Corruption – EC. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>4</sup> Corruption – EC. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>5</sup> Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.12.2022)

пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей<sup>6</sup>. Наступним актом, який визначив поняття корупції, став прийнятий 07 квітня 2011 р. Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» відповідно до якого, корупція – це вже «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей»<sup>7</sup>.

Відповідно до чинного Закону «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Законом також визначене поняття «корупційного правопорушення», яке трактується як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність<sup>8</sup>. Отже можна погодитися з Є. Невмержицьким, що законодавча дефініція корупції необґрунтовано звужена і зведена в основному до матеріального аспекту<sup>9</sup>.

У результаті дослідження різних підходів і дефініцій, що визначають зміст корупції можна узагальнити її характерні ознаки (рис. 1.1).

<sup>6</sup> Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>7</sup> Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>8</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>9</sup> Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ, 2009. С. 11.

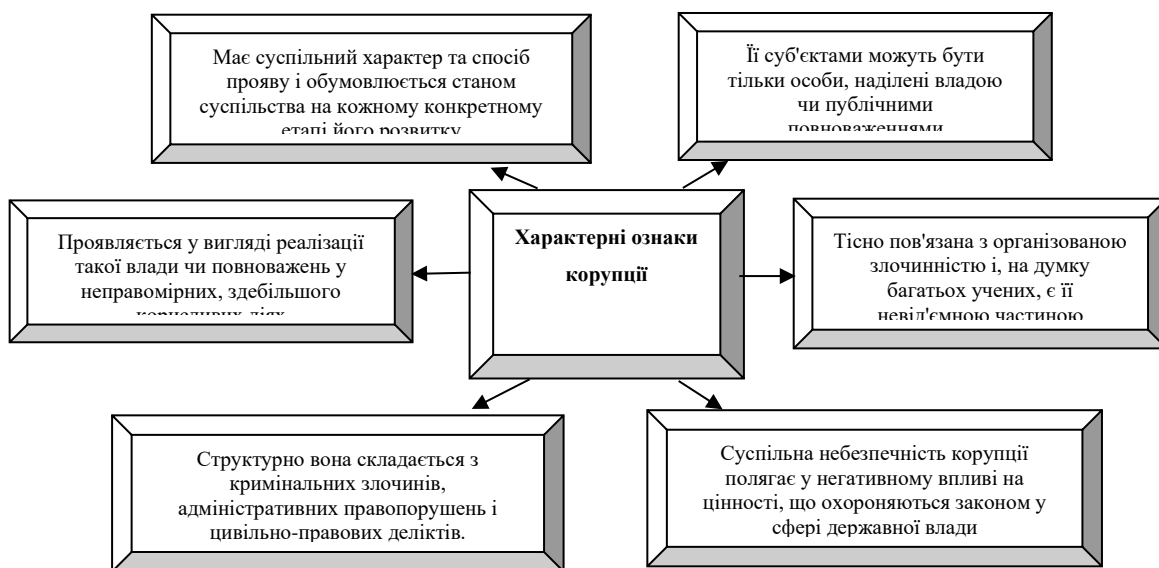


Рис. 1.1. Характерні ознаки корупції

Поглибити розуміння сутності корупції дозволяє *класифікація* її видів за типологічними критеріями. Так, розрізняють різні види корупційних зловживань в залежності від того:

- хто зловживає службовим положенням (державна, комерційна, політична);
- хто виступає ініціатором корупційних відносин (вимагання, підкуп);
- хто є надавачем хабаря (індивідуальний хабар, підприємницький хабар, кримінальний підкуп);
- ступеня регулярності корупційних зв'язків (епізодична, систематична, клептократія);
- рівня розповсюдження корупційних відносин (низова, верхівкова, міжнародна);
- цілей корупції з точки зору хабарника (прискорюючий хабар, гальмуючий хабар, хабар «за прихильне ставлення»);
- форма вигоди особи, що отримала хабар (грошовий хабар, обмін взаємними послугами (патронаж, непотизм));
- ступінь централізації корупційних відносин (децентралізована корупція, централізована корупція «знизу – вгору», централізована корупція «згори – вниз»).

Оскільки корупція як соціальне явище є продуктом соціально-історичних процесів і суспільних відносин з усталеними закономірностями і тенденціями виникає потреба в ідентифікації передумов корупційних діянь, що є важливим у процесі боротьби з нею. Джерелом корупції є надмірне втручання держави в економіку, бюрократичні традиції, соціальна історія тощо.

Загальні причини корупції мають широкий характер і тому їх необхідно систематизувати за наступними групами (рис. 1.2).

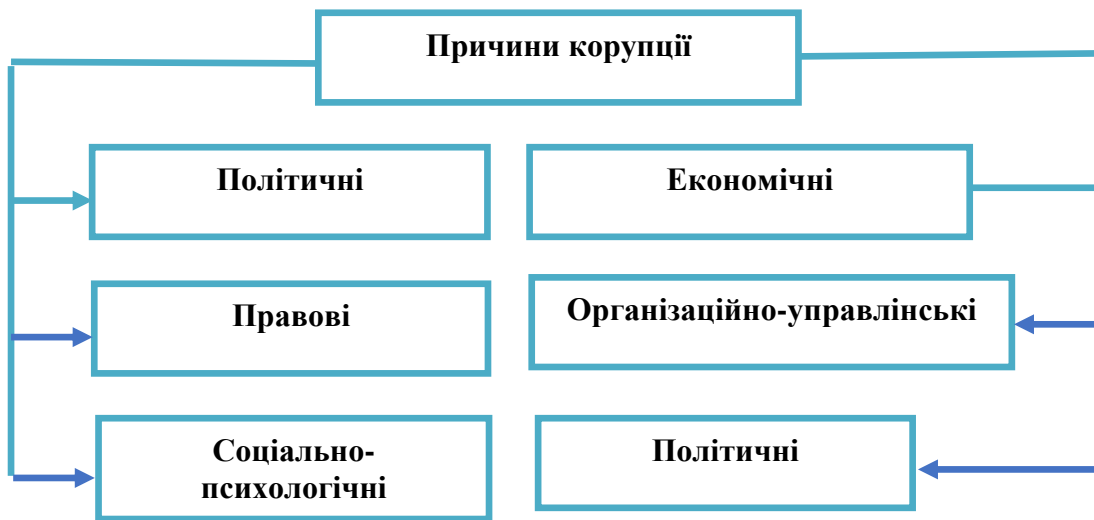


Рис. 1.2. Причини корупції

Політичними причинами корупції вважають використання наявних повноважень з метою задоволення приватних інтересів<sup>10</sup>. Це відбувається внаслідок монополізації влади чиновниками через надмірну зарегульованість соціально-економічних відносин, що проявляється у великій кількості законів, норм, а також контролюючих і регулюючих органів тощо. Великий вплив мають кумівство та політичне заступництво (особисті стосунки, що сприяють корупційним зв'язкам), а також нерозвинене, слабе громадянське суспільство, в якому поширено лояльне ставлення до існування корупції, громадяни недостатньо впливають на ефективність контролю над діями законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади. Крім цього, низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг може зумовлювати той факт, коли «закриваються очі» на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на «приховані можливості» посади. Слід відмітити, що просте, недвозначне, лаконічне і зрозуміле законодавство скорочує потреби у великому апараті чиновників і полегшує розуміння законів громадянами, а відтак – спростовує причини корупції.

Серед економічних причин можна виділити використання державними службовцями власних повноважень у сфері управління економікою. Правовими факторами, що спричиняють корупційні діяння є передусім неефективна система антикорупційних засобів та недосконале законодавство у сфері протидії корупції. Також є організаційно-управлінські причини, що передбачають можливість прийняття рішень посадовими особами на свій розсуд, масове заміщення посад державних службовців шляхом використання власних зв'язків. Соціально-психологічними факторами, що сприяють поширенню корупції можна вважати низьку громадянську свідомість, менталітет суспільства, що деформується усвідомленням можливості без зайвих зусиль та витрат часу вирішити будь-яке питання тощо.

<sup>10</sup> Шабас І.М. Корупція в Україні: сутність, причини, наслідки. Науково-практична Інтернет-конференція. 14.05.2013.

## 1.2 Вплив на соціально-економічний розвиток держави

Результати дослідження американського професора Д. Трайсмана дозволили виявити закономірність, що в демократичних країнах, де відкрита економіка, вільна преса, розвинута торгівля, велика частка жінок в уряді, існує мінімальний рівень корумпованості. Натомість для менш розвинених країн, які залежать від експорту палива, сировини, які мають складну регулятивну та законодавчу систему і економіка яких характеризується «інфляційною нестабільністю», характерно значний та дуже високий рівень корупції<sup>11</sup>.

Таким чином, сила впливу корупції на економіку залежить також і від правової та інституційної бази країни, й від якості управління та політичного режиму<sup>12</sup>. Оскільки, якщо відсутні політична стабільність та якісне правове підґрунтя, то виникає сприятливе середовище для корупційних діянь, що призводить, у свою чергу, до постійних криз. Це проявляється шляхом неможливості здійснення потрібних реформ у різних сферах життя та призводить до погіршення якості життя населення.

Окрім цього, дослідження показують, що у корумпованих країнах середній дохід становить третину доходу населення країн з низьким рівнем корупції, у яких також рівень грамотності населення приблизно на 25% вищий, а рівень дитячої смертності втричі нижчий. Ці дані говорять про те, що корупція становить серйозну небезпеку для соціально-економічного стану країни та системно впливає на рівень економічного розвитку<sup>13</sup>.

Наприклад, дослідники Б. Ротштейн та С. Холмберг, порівнюючи дані між країнами, показали, що корупція постійно корелює з нижчими темпами зростання, ВВП на душу населення, економічною рівністю, а також нижчим рівнем людського розвитку<sup>14</sup>.

Економіка – це динамічний механізм, що під впливом певних факторів, протягом певного часу переходить з одного стану в інший (рис. 1.2). Тому для якісної трансформації потрібно мінімізувати вплив негативних чинників, зокрема корупції, на економічне здоров'я країни. Економічне зростання – це стабільне збільшення продуктивної сили економіки протягом тривалого періоду часу або ж просто зростання економічної могутності держави через збільшення ВВП. Тобто економіка, що зростає, виробляє дедалі більше товарів і надає все більше послуг. Цей процес супроводжується зміцненням конкурентних переваг національної економіки на світовій арені.

<sup>11</sup> Treisman D. The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics. 2000. Vol. 76. No. 3. pp. 399–457.

<sup>12</sup> Treisman D. The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics. 2000. Vol. 76. No. 3. pp. 399–457.

<sup>13</sup> WGI: World Wide Governance Indicators (WGI) measure of corruption. URL: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>14</sup> Rothstein B., Holberg S. Correlates of Corruption. 2011. URL: [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357840\\_2011\\_12\\_rothstein\\_holmberg.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357840_2011_12_rothstein_holmberg.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

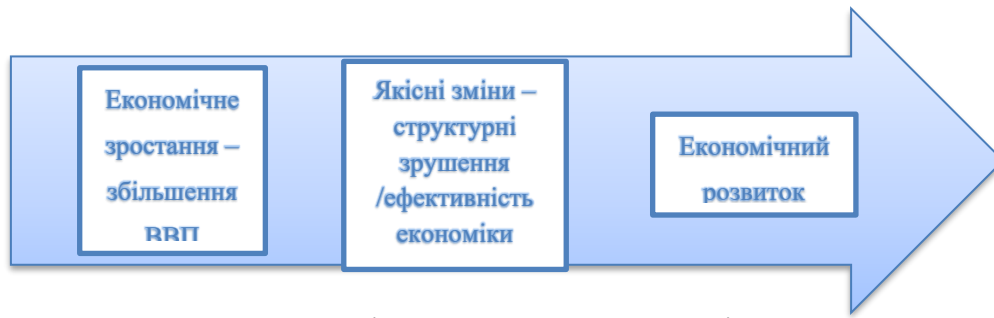


Рис. 1.2 Елементи економічного розвитку, на які впливає корупція

За визначенням М. Тодаро, розвиток – це багатовимірний процес, що передбачає як зміни в соціальних та національних інституціях, так і прискорення економічного зростання, скорочення нерівності населення та викорінення бідності<sup>15</sup>. Відтак – це не тільки економічне зростання, а й соціальні, культурні та інституційні зміни, що призводять до поліпшення якості життя населення. Тому так важливо мінімізувати корупційний вплив у процесі розвитку.

Корупція не лише становить загрозу розвитку держави, стабільності й безпеці суспільства та економічному добробуту населення, а й призводить до підриву її демократичних інститутів та цінностей в суспільстві. Корупція серйозно впливає на ефективність й справедливість розподілу та перерозподілу ресурсів в суспільстві, спричиняючи економічну нерівність у країні. Також вона має вплив на підприємницьку діяльність, оскільки за корупційних умов економічні суб'єкти просто не спроможні уникнути корупційних відносин у процесі господарської діяльності, що призводить у кінцевому випадку до сповільнення економічного розвитку держави. Як і слід було очікувати, більшість вчених на основі чисельних теоретичних та емпіричних досліджень довели, що корупція впливає на економіку найнегативнішим чином.

Так, у дослідженні В. Танзі та Г. Давуді було визначено соціально-економічні наслідки корупції, шляхом її впливу, по-перше, на економічну активність індивідів, по-друге, на суспільні фінанси, і, по-третє, через нерівномірний розподіл доходів, корупція спричиняє негативний вплив на людський розвиток<sup>16</sup>.

Узагальнивши результати значної кількості зарубіжних досліджень можна зазначити, що корупція призводить до:

- зменшення загального обсягу інвестицій і, як наслідок, уповільнення швидкості економічного зростання<sup>17</sup>. Таке зменшення інвестиційних вкладень відбувається внаслідок завищених виробничих витрат та невизначеності, яку створює корупція. Скорочення темпів зростання є прямим наслідком зменшення темпів притоку інвестицій;
- зменшення витрат на освіту й охорону здоров'я внаслідок легкості

<sup>15</sup> Economic development. Michael P. Todaro, Stephen C. Smith. 11th ed.

<sup>16</sup> Corruption, Growth, and Public Finances (November 2000) / Tanzi, Vito and Davoodi, Hamid R., / IMF Working Paper, Vol., pp. 1-27, 2000.

<sup>17</sup> Mauro P. Corruption and Growth. 1995. URL: <http://elsa.berkeley.edu/~saez/course131/Mauro95.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

здійснення бюджетних маніпуляцій у цих сферах<sup>18</sup>;

- збільшення частки державних інвестицій внаслідок полегшення отримання чиновниками вигоди з державних інвестиційних проектів;
- погіршення інфраструктури країни та державних інвестиційних проектів;
- зменшення податкових надходжень через корумпованість податкових адміністрацій та митниць. В результаті скорочується якість виконання державних функцій через недостатність бюджетних надходжень<sup>19</sup>;

Аналогічно В. Танзі та Г. Давуді виявили, що корупція має статистично значущу негативну кореляцію з податками на прибуток фізичних осіб, податками, зібраними з ПДВ, податком з продажів та податком з обороту<sup>20</sup>. У дослідженні Фуеста зі співавторами<sup>21</sup>, з використанням панельних даних для компаній в азіатських країнах виявлено, що корупція в державному секторі має великий негативний вплив на сплату корпоративного податку, а тому зниження рівня корупції в державному секторі може мати значний вплив на податкову спроможність країни. Дослідження показує, що це особливо актуально для малих і середніх національних фірм, яким вдається зменшити податкове навантаження в корумпованих середовищах. Однак великі транснаціональні компанії реагують на корупцію в державному секторі, інвестуючи в інші країни, вказуючи таким чином на альтернативні витрати корупції.

---

<sup>18</sup> The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis / Mauro, Paolo / in Ann Elliott Kimberly, Corruption and the Global Economy, Washington D.C, 1997. pp.83-107.

<sup>19</sup> Corruption, Public Investment and Growth / Tanzi, Vito and Hamid R. Davoodi (1997) / IMF Working Paper, WP/97/139.

<sup>20</sup> Corruption, Growth, and Public Finances (November 2000) / Tanzi, Vito and Davoodi, Hamid R., / IMF Working Paper, Vol., pp. 1-27, 2000.

<sup>21</sup> Fuest C., Maffini G., Riedel N. How Does Corruption in Developing Countries Affect Investment and Tax Compliance? 2010. URL: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IIPF66&paper\\_id=229](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF66&paper_id=229) (дата звернення: 10.12.2022)



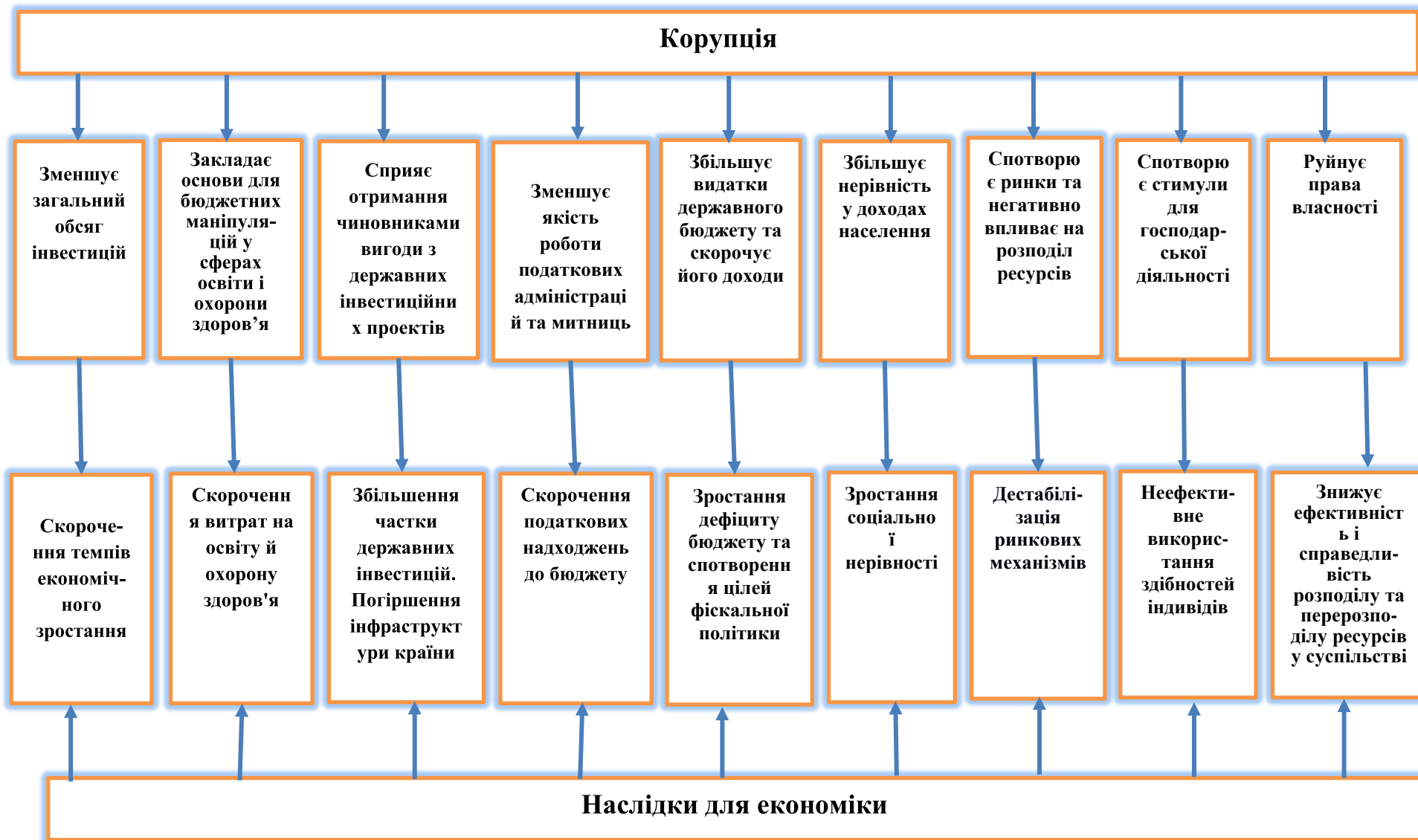


Рис. 1.3. Наслідки впливу корупції на економіку

- зменшення обсягу прямих іноземних інвестицій, оскільки корупція створює такий самий ефект, як і податок<sup>22</sup>. Отже, чим вищий рівень корупції, тим менший рівень притоку ІІІ.

Таким чином, корупція негативно впливає на довгострокове економічне зростання через вплив на: інвестиції, оподаткування, державні витрати, розвиток людських ресурсів.

### 1.3 Методи та механізми протидії корупційним діям

Як показує світовий досвід у сфері протидії корупції, ефективність будь-яких антикорупційних механізмів залежить передусім від системності, обґрунтованості та прозорості базових положень<sup>23</sup>. Отже, корупція, як системна проблема, потребує системних підходів до протидії, які полягають в узгоджених діях трьох секторів суспільства: влади, бізнесу та громадянського суспільства<sup>24</sup>.

Сьогодні з огляду на примножений досвід, заходи з активної протидії корупції найчастіше поділяють на дві групи. До першої відносять заходи з посилення боротьби з корупційними проявами, до другої – ті, що створюють інституційні передумови, котрі живлять корупцію, тобто з ознаками потенційної корупції, із чиновником, який за певних умов може перетворитися на корупціонера. Саме тому у європейській практиці стратегія системного усунення причин корупції орієнтована як на протидію корупціонерам, так і на усунення причин та умов, що живлять цей феномен<sup>25</sup>.

Методи боротьби з корупцією можна поділити на превентивні (ті, які застосовують ще до вчинення корупції та запобігають їй) і каральні (які застосовують уже після вчинення корупційного правопорушення задля запобігання наступним).

До **превентивних** належать методи, за допомогою яких держава створює такі умови в законодавстві чи в системі державної влади, економіки, бізнесу, що корупція стає неможливою або ж зводиться до мінімуму в тій чи іншій сфері суспільного життя.

А **каральні методи** – це, коли за корупційні злочини та правопорушення карають високою мірою покарання. Водночас і ці методи можна вважати певною мірою превентивними, оскільки вони запобігають учиненню корупції в майбутньому через страх покарання.

Якщо звернутися до практики деяких держав світу, то кожна з них обирає свої методи, які будуть ефективні саме в її суспільстві. Можна розглянути досвід 10-ки країн світу з найнижчим рівнем корупції, серед яких першість у

<sup>22</sup> Why Is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbi-trariness Kills / Wei, Shang-Jin (1997) / NBER Working Paper Series, WP 6255.

<sup>23</sup> Нонік В. В. Базові методологічні складники формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 1. С. 86–94.

<sup>24</sup> Шевченко О. В. Причини та умови корупційної злочинності. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 3. С. 13.

<sup>25</sup> Невмержицький Є. Проблеми рецепції антикорупційних механізмів розвинених країн в українську практику. Віче. 2011. № 19. С. 40.

2021 році належала Фінляндії, Данії та Новій Зеландії, а також до Топ-10 входили: Швейцарія, Сінгапур, Швеція, Норвегія, Нідерланди, Люксембург та Німеччина.

Наприклад, однією з головних причин того, чому у **Данії** найнижчий рівень корупції у світі, є те, що більшість компаній дотримуються політики «абсолютної нетерпимості», тобто неприйнятності хабарництва у межах власної компанії та в процесі співпраці із зовнішніми партнерами. До того ж, при працевлаштуванні обов'язковим є підписання спеціального договору, у якому міститься зобов'язання сторін-підписантів про відмову брати та давати хабарі. Небажання підписувати такий договір може бути серйозним приводом для відмови у прийнятті на роботу, а його порушення тягне за собою звільнення, у результаті якого в особистій справі та характеристиці працівника з'явиться спеціальна позначка про те, що спричинило це.

Методи боротьби з корупцією в Данії практикують багато державних та приватних установ. У Королівстві широко культивується неприйняття такого явища як корупція та образ порядного працівника: лише за спроби дати або отримати хабара працівникові загрожує звільнення. До того ж, кримінальна відповідальність за хабарництво в країні з кожним роком посилюється.

Головні причини низького рівня корупції у Данії полягають у культивуванні засудження цього явища не лише серед державних чиновників, а й серед звичайних громадян. У країні діють своєрідні етичні кодекси, кодекси честі чиновників, існує гласність та відкритість на рівні уряду. Тому той, хто буде хоча б запідозрений у корупції, може одразу позбутися кар'єри. Всі рухи грошей у країні прозорі, всі прибутки та витрати – відомі та приховати щось вкрай важко. Громадські організації та спеціальні контрольно-наглядові органи функціонують відкрито та публікують інформацію про діяльність та фінансовий стан компаній в інтернеті.

Не можна не відзначити, що державні службовці в Данії мають високий рівень соціального захисту: отримують безкоштовні медичні послуги та освіту, мають соціальні гарантії, що істотно зменшує ймовірність корумпованих дій. На низький рівень хабарництва серед громадян впливають також періодичні посилення законодавства про корупцію. Лише за останні роки термін покарання за корупційні правопорушення у публічному секторі зріс із трьох до шести років позбавлення волі, у приватному секторі – з одного до чотирьох років.

Найбільш дієвим заходом у питанні запобігання корупції в Данії є закон про корупцію, ухвалений у 2002 році. Відповідно до Закону, представники датського уряду щороку зобов'язані публікувати інформацію про своє майно та особисті доходи. Крім того, щоб чиновники не мали змоги використати службове становище в особистих цілях, вони зобов'язані продати свої акції на іноземних підприємствах.

**Нова Зеландія** у сфері протидії корупції так само як і Данія розвиває систему суспільної та правової культури з метою виховання у громадян неприйняття корупції як засобу вирішення проблем. Для цього держава організовує та фінансує проведення конференцій, семінарів та курсів боротьби

з корупцією, на яких ознайомлює всіх бажаючих з особливостями антикорупційної політики держави, правилами та порядком поводження зі скаргю на факти корупції та шахрайства. Адміністративний апарат Нової Зеландії також має низку антикорупційних органів, головним серед яких є SFO – спеціальне відомство боротьби з великим шахрайством. Цей орган має широкі повноваження щодо протидії корупції, включаючи право аналізувати декларації доходів та видатком громадян. Важливе значення для боротьби з корупцією мають засоби інформації. Журналісти періодично публікують статті про витрати чиновників на нерухоме та рухоме майно. Публікація, яка викликає суспільний резонанс у суспільстві, може стати причиною звільнення чиновника, який живе не відповідно власним доходам.

Особливістю протидії корупції у **Фінляндії** є особлива система правосвідомості громадян, яка не дозволяє на моральному рівні давати та приймати хабарі. Як показує статистика, ця система досить виправдана, оскільки Фінляндія не має ні спеціального антикорупційного законодавства ні спеціального органу для боротьби з корупцією.

Уважно стежать за порядністю чиновників представники ЗМІ, які є досить ефективним засобом цивільного контролю. Вся інформація, представлена журналістами у результаті журналістських розслідувань, аналізується компетентними органами правопорядку Фінляндії. Фінляндія також відмовилася від недоторканності президента, депутатів, чиновників та суддів, тому кожен із них може постати перед судом за корупцію без попереднього схвалення з боку вищих органів. Як приклад протягом останніх 10 років було звільнено та притягнуто до відповідальності значну кількість міністрів та чиновників вищої та середньої ланки.

**Швеція** має схожу на Фінляндію систему протидії корупції. Ця система заснована на «етичній» люстрації. Відповідно до цієї системи у Швеції суттєво був спрощений доступ до будь-якої публічної інформації та документів, у деяких випадках і внутрішнього характеру. Також було максимально спрощено адміністрування податків, отримання субсидій та пільг. Важливе значення має спеціальний реєстр корупціонерів, до якого вносяться особи, притягнуті до відповідальності за корупцію. Особам, які потрапили до такого реєстру, забороняється зайняття державних посад. Активна робота щодо протидії корупції ведеться представниками громадянського суспільства, церквою, які інформують про негативні наслідки корупції.

Примітно, що у шведському кримінальному законодавстві відсутнє дослівне визначення терміну «корупція». Немає там і злочинів, в яких задіяні безпосередньо грошові кошти, наприклад, зловживання довірою чи шахрайством під час прийому на роботу. Крім того, у Кримінальному кодексі немає кількісного та якісного визначення того, що можна вважати хабарем. Чи вважають прояв гостинності (наприклад, подарунки чи обіди) хабарем залежить від обставин, рангу чиновника і від того, яку вигоду він із цього набув. Для полегшення розуміння та застосування законодавства на практиці, було створено документ під назвою Кодекс проти корупції в економіці (Code to

prevent corruption in business)<sup>26</sup>. Юридичної сили він не має, але є інструментом саморегулювання. У Кодексі можна визначити тлумачення законів на конкретних кейсах. Наприклад, якщо чиновник проводить аудит в компанії, він не має права погодитися навіть на простий ланч. А якщо його запросили зробити презентацію в компанії, яка на той момент не бере участі в державному тендері, то прийняти букет квітів як подяку цілком доречно. Тут же закріплено рекомендацію для чиновників декларувати всі подарунки вартістю понад 200 крон (близько 20 євро).

Чиновники одержують ясні посадові інструкції, які допомагають уникнути випадкових помилок. Багато відомств та компаній пропонують співробітникам пройти навчальний курс і стежать за тим, щоб регулярно нагадувати їм про етичні стандарти. Для законослухняних шведів чітко проведеної риси дозволеного часто вже достатньо для того, щоб її не переступати. І в приватних компаніях, і в державних установах створено механізми внутрішнього контролю та аудиту, які також відомі всім працівникам. До цього принципу належить і те, що чиновники не мають імунітету та переваг перед звичайними громадянами. Поліцейські отримують штрафи за паркування, а працівники містобудівного комітету стоять у загальній черзі на житло. Для незалежної судової системи немає різниці – викритий у хабарі чиновник може бути легко засуджений за законом.

Іншими важливими принципами, якими керується шведська влада у боротьбі з корупцією є наступні:

1. Надання державних послуг виключно без хабара, оскільки протягом розвитку системи чиновники почали виконувати тільки функцію посередника між державою та одержувачем послуги. Якщо хороші ліки чи соціальне житло можна отримати безкоштовно у прийнятні терміни, то купувати це право у чиновників більше нікому не спаде на думку.

2. Відкритий для всіх доступ до документів. Кожен житель Швеції (включаючи, звичайно, журналістів) може зателефонувати чи написати до будь-якої державної установи та запросити будь-який документ зі столу чиновника. Це може бути робоче листування, інформація про запрошення, лобісти або державні контракти.

5. Вагомість суспільної думки. Потужність громадської думки у Швеції практично безмежна. Суспільство, яке звикло до того, що податки витрачаються ефективно, гостро реагує навіть на найменші прояви нечесності чиновників. Роль громадського рупору виконують вільні та незалежні ЗМІ. Внаслідок значної відкритості інформації та прозорості доходів об'єктом журналістського розслідування може стати бізнесмен, який раптово збагатився, або чиновник, який живе, не відповідно доходам. Під тиском громадської думки репутацію корумпованого чиновника буде розчавлено, а він сам буде змушений залишити посаду. Крім того, ЗМІ виконують роль інформаторів – поліція зобов'язана розпочати розслідування за даними публікації.

---

<sup>26</sup> Code to prevent corruption in business. The Swedish Anti-Corruption Institute. 2020. URL: <http://www.institutetmotmutor.se/wp-content/uploads/2020/10/IMM-Code-to-prevent-corruption-in-business.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

6. Чесність – соціальна норма. Дієвим способом для мінімізації корупції вважають у Швеції так званий принцип саморегуляції. Це означає, що чиновник чи людина, яка хоче дати хабар, виходить зі свого особистого розуміння про етичність та чесність. Вже на зорі формування шведської системи боротьби з корупцією морально-етичні настанови чиновників стали базою для побудови нового чесного суспільства. Для того, щоб укорінити корисні стандарти в умах бюрократів, було залучено головні інститути репутації – церкву та громадськість.

7. Спеціальні служби протидії корупції. Порівняно з іншими відділами поліції роботи у антикорупційного відділу мало, натомість високий відсоток обвинувальних вироків. У рік розглядають від 100 до 200 справ, з яких 20-30 отримують вирок. Масштаб справ може бути різним — від міжнародних скандалів до спроби підкупу при отриманні прав водія. Згідно з дослідженнями, найбільше корупційних справ пов'язано з будівництвом, коли муніципалітети купують усілякі дозволи. Обвинувачений у корупції чиновник може отримати штраф і два роки в'язниці, якщо злочин був особливо тяжким – до 6 років в'язниці. Для приватних компаній передбачено штраф до мільйона євро та конфіскацію суми хабара та прибутку, яку з її допомогою вдалося отримати. Покарання однакові і для хабарника і того, хто дає хабар.

8. Підтримка демократії та довіра до влади. Довіра шведів до влади – водночас причина та наслідок низького рівня корупції. З одного боку, шведи дозволяють обраним ними самими, регулярно змінюваним політикам встановлювати правила гри – і в своїй масі їм слідує. З іншого боку, відсутність корупції – маркер здоров'я державного апарату, який додає ще до кредиту довіри.

9. Рівні можливості для всіх. Цей принцип передбачає, окрім відсутності непотизму при прийомі на роботу, рівний доступ до освіти (і як наслідок – до гарних посад) шляхом автоматизації процесів вступу до вузів та перевірки знань.

10. Інформатори – під захистом закону. Будь-який співробітник може зателефонувати до поліції чи редакції ЗМІ та повідомити про підозри в корупції на своєму робочому місці, не побоюючись наслідків з боку роботодавця. Закон про інформаторів вжили у 2016 році, а у 2021-му заходи щодо їх захисту посилили. Закон рекомендує компаніям та організаціям запровадити анонімну систему внутрішнього інформування – так співробітник зможе спочатку донести інформацію до керівництва, а вже потім – до поліції чи ЗМІ.

Спеціальний нормативно-правовий акт, який регулював би просування антикорупційних стандартів поведінки серед населення, у *Нідерландах* відсутній. Відповідні орієнтири, як правило, включаються до документів програмного характеру, що приймаються кабінетом міністрів або іншими органами влади та спираються на чинне законодавство, а також міжнародно-правові зобов'язання Нідерландів у сфері боротьби з корупцією. Серед заходів, які вживають у цій країні для боротьби з корупцією можна виділити наступні:

- 1) звітування міністра внутрішніх справ щодо питань виявлення корупції;

- 2) система моніторингу джерел виникнення корупції;
- 3) основна форма покарання – заборона працювати в органах державної влади та втрата соціальних гарантій, наприклад пенсії;
- 4) реєстрація випадків корупції, учинених чиновниками;
- 5) проведення розслідувань ЗМІ.

В основу боротьби з корупцією в *Німеччині* покладено реєстр корумпованих фірм. Фірмі, що потрапила до цього реєстру, відмовляють у державних замовленнях.

Повне та своєчасне виконання державою Німеччини своїх зобов'язань перед громадянами, пов'язаними з особливостями державної служби, які компенсуються відповідним рівнем державної платні та іншими виплатами, соціальними гарантіями, що забезпечують стабільність робочого місця та просування по службі, посилення вимог та обмежень щодо виконання державних обов'язків, забезпечення випереджальних темпів зростання реальних доходів населення порівняно з темпами зростання ВВП, а також досить високий рівень життя населення, багато в чому вплинули на зниження рівня корупції у країні. Проблема корумпованості влади турбує чиновників Німеччини від низів до найвищого рівня. Владні структури роблять спроби боротьби з корупційними проявами в апараті державного управління. Стратегічною метою німецького антикорупційного законодавства є забезпечення реального громадського контролю за діяльністю державних службовців усіх рівнів влади та управління для запобігання, припинення та покарання корупційних правопорушень та усунення їх наслідків. Найбільш ефективними адміністративно-правовими засобами запобігання корупції є визначення сфер, найбільш схильних до загрози корупції; здійснення ротачії управлінських кадрів; створення позавідомчих підрозділів внутрішнього контролю за діяльністю управлінського персоналу.

Боротьба з корупцією у *Сінгапурі* ведеться найжорсткіше. Основу антикорупційної політики було покладено видатним реформатором Лі Куан Ю, реформи якого дозволили протягом короткого часу зупинити поширення корупції і в подальшому викоринити це явище. В основі антикорупційної політики в Сінгапурі лежать такі положення: – компетентне та авторитетне антикорупційне бюро, яке має практично необмежені повноваження з розслідування фактів корупції в Сінгапурі; – ліквідація всіх форм імунітету для депутатів, чиновників та суддів; – систематичне проведення перевірок доходів та витрат чиновників та членів їх сімей; – встановлювалися жорсткі, суворі санкції за корупцію. Винні особи позбавлялися свободи, їхнє майно та доходи конфісковувалися. Родичі корупціонерів вносяться до спеціального реєстру, який втрачає право обіймати державні посади. – державні службовці зобов'язали заповнювати спеціальну декларацію на відсутність боргів, наявність яких передбачає ризик піддатися корупції; – наділення широкими правами засобів масової інформації, включаючи можливості щодо проведення антикорупційних розслідувань; – встановлення високих зарплат, що сприяло переходу державну службу службовців із приватного сектора, більш

сприйнятливих корупції.

У Сінгапурі створено бюро з розслідування випадків корупції. Тут використовують:

- 1) щорічну звітність урядовців;
- 2) жорсткі покарання (були розслідування, ініційовані навіть проти близьких родичів прем'єр-міністра Сінгапуру);
- 3) міністрам і суддям установлено плату в розмірі 100 тис. дол. США на місяць.

У табл. 1.2 узагальнено особливості застосування антикорупційних заходів у найменш корумпованих країнах світу.

З огляду на те, що корупція, проникає у всі сфери суспільного життя і вироблення дієвих заходів має відбуватися комплексно за всіма напрямками: економічним, соціальним, правовим, інституціональним (рис. 1.3).

Зважаючи на практику країн світу, Україна також впроваджує свої методи та способи боротьби з корупцією і активно діє в цьому напрямі в межах законодавства й діджиталізації відносин між громадянином і державною.

Таблиця 1.2

Особливості застосування антикорупційних заходів у найменш корумпованих країнах світу

| Країна        | Заходи   |
|---------------|--|
| Данія         | Політика «абсолютної нетерпимості» до корупції на всіх рівнях  |
| Нова Зеландія | Несприйняття громадянами корупції як засобу вирішення проблем  |
| Фінляндія     | Правосвідомість громадян, ЗМІ як засіб цивільного контролю, відсутність недоторканності представників влади  |
| Нідерланди    | Служби внутрішньої безпеки державних органів та приватних кампаній, в обов'язок яких входить своєчасне виявлення, реєстрація та припинення порушень антикорупційних правил |
| Швеція        | Система «етичної» люстрації, однозначне законодавство, незалежність судової системи, відсутність спеціалізованих антикорупційних органів                                   |
| Німеччина     | Реєстр корумпованих фірм та реальний громадський контроль за діяльністю державних службовців усіх рівнів влади   |
| Сінгапур      | Жорсткі покарання, високі доходи чиновників, звітність урядовців   |

Джерело: узагальнено автором

З 2014 року в Україні діє Закон України «Про запобігання корупції», яким чітко визначено поняття корупції та перелік осіб, що підпадають під його дію, а також певний перелік методів і способів, за допомогою яких відбувається боротьба з корупцією в Україні. Закон також передбачає орган влади, який реалізує антикорупційну політику в Україні, і визначає поняття корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Першим кроком і методом боротьби з корупцією є **метод запровадження антикорупційної політики, стратегії та програм** для боротьби з корупцією в Україні.



Частиною 2 ст. 19 Закону визначено, що антикорупційні програми мають передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи для їх реалізації, а також для виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм.

Разом із цим для запобігання вчиненню корупційних правопорушень розділом 4 передбачено **такі методи, як:**

- обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
- обмеження щодо одержання подарунків;
- запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
- обмеження спільної роботи близьких осіб.

Однозначно ніщо не може існувати без фінансового контролю, або **методу фінансового контролю.**

У нашій державі це проявляється у вигляді подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у яких зазначають усю необхідну інформація та які підлягають опублікуванню, контролю та перевірці. За допомогою цих декларацій здійснюють моніторинг способу життя суб'єктів декларування.

Беззаперечно, **методом боротьби є і захист викривачів корупції**, що також передбачено Законом.

До **інших механізмів** запобігання і протидії корупції цей Закон відносить:

- *заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади й органами місцевого самоврядування,*
- *антикорупційну експертизу* нормативних актів і проєктів нормативно-правових актів на чинники, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Обов'язкову антикорупційну експертизу здійснює Міністерство юстиції України, крім антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, унесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яку здійснює комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.



Рис. 1.4. Напрями протидії корупції

Також може бути виконано спеціальну перевірку щодо осіб, які претендують на посади, що передбачають відповідальне або особливо відповідальне становище, а також посади з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджує НАЗК. Спеціальну перевірку здійснюють, зокрема, і щодо відомостей, поданих особисто.

Для запобігання корупції та швидшого її викриття у ст. 59 Закону згадано **Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.**

**Методом боротьби з корупцією є також і прозорість інформації у країні**

та доступ до неї. На сьогодні доступ до публічної інформації відкрито всім, хто письмово звернеться для її отримання.

Варто згадати також, що боротьба з корупцією має відбуватися не лише в органах влади, а й у суспільному житті, у діяльності юридичних осіб приватного права. Зокрема, Закон передбачає затвердження юридичними особами антикорупційної програми, а також вимоги до такої програми.

І що найголовніше та перше – корупцію визначено правопорушенням, за яке особа несе відповідальність згідно із законом. А за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень особи підлягають притягненню до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку. У разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою кримінального правопорушення самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених Кримінальним кодексом України, застосовують заходи кримінально-правового характеру.

За результатами моніторингового дослідження «Стан корупції в Україні», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) понад 58% українців вважають невідворотність кримінального покарання найефективнішим заходом у боротьбі з корупцією.

«Найбільш ефективними заходами в боротьбі з корупцією більшість опитаних назвали карні методи: забезпечити невідворотність кримінального покарання за корупцію (58,4% вказали серед трьох основних заходів, в тому числі 23,9% – як перший вибір), позбавити народних депутатів депутатської недоторканності (56,2% вказали серед трьох основних, 29% – як першочерговий) та звільнити чиновників з роботи із заборонаю в подальшому обіймати подібну посаду (вказали 53%, у тому числі 12,2% – як перший вибір)», – йдеться в дослідженні.

Водночас, як зазначають у КМІС, те, що найбільша частка опитаних назвала ліквідацію інституту депутатської недоторканності основним кроком у подоланні корупції (29%), ще раз підкреслює актуальність проблеми саме політичної корупції на найвищому рівні з погляду населення України.

При цьому найменш ефективним заходом у боротьбі і запобіганні корупції, за даними опитування, є підвищення зарплат в органах влади (5,4%, в тому числі 1,3% – перший вибір).

Для того щоб закон діяв, необхідно, щоб хтось його реалізовував, а тому в Україні є низка антикорупційних органів, а саме:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК),
- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ),
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП),
- Державне бюро розслідувань (ДБР) і
- Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

Сюди також можна додати Національну раду з питань антикорупційної політики – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, який дає рекомендації щодо напрямів розвитку антикорупційної політики України.

### 3. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Щодо Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), то його статус визначає то й самий Закон України «Про запобігання корупції» в розділі 2.

Зокрема, **НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом**, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство в межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України й підконтрольним їй і підзвітний Кабінету Міністрів України.

Незалежність НАЗК від впливу чи втручання в його діяльність гарантовано:

- 1) *спеціальним статусом НАЗК;*
- 2) *особливим порядком добору, призначення та припинення повноважень Голови НАЗК;*
- 3) *особливим, установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення;*
- 4) *належними умовами оплати праці Голови НАЗК, заступників Голови та службовців апарату НАЗК, визначеними цим та іншими законами;*
- 5) *прозорістю його діяльності;*
- 6) *в інший спосіб, визначений цим Законом.*

Використання НАЗК в партійних, групових чи приватних інтересах не допускається. Крім того, заборонено діяльність політичних партій у НАЗК. А також заборонено втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб у діяльність Національного агентства з виконання покладених на нього обов'язків.

Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до НАЗК чи його працівників, що стосуються повноважень Національного агентства, але не передбачені законодавством України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник НАЗК невідкладно інформує про це в письмовій формі Голову Національного агентства.

#### **НАЗК має такі повноваження:**

- *проведення аналізу:*
  - *стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;*
  - *статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;*
    - *розроблення проєктів антикорупційної стратегії;*
    - *формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів із цих питань;*
    - *організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо*

корупції;

– здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб;

– координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, зокрема й підготовки та виконання антикорупційних програм;

– здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання й оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

– затвердження розподілу коштів, виділених із державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

– отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту; а також

– широке коло інших повноважень, що детальніше розкрито у ст. 11 Закону.

НАЗК має також певний ряд прав, визначених у ст. 12 Закону:

1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, зокрема й з обмеженим доступом, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, зокрема й тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами. Отримання інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань відбувається в порядку й обсязі, визначених спільним наказом НАЗК та Генерального прокурора.

Обробку такої інформації НАЗК здійснює з дотриманням законодавства про захист персональних даних і забезпечення таємниці, що охороняється законом;

2) отримувати інформацію з відкритих баз даних, реєстрів іноземних держав, зокрема й після внесення плати за отримання відповідної інформації, якщо таку плату вимагають для доступу до інформації;

3) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, зокрема й на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) створювати комісії та робочі групи, організовувати конференції,

семінари й наради з питань запобігання та протидії корупції;

5) ухвалювати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

6) отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог цього Закону, проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону;

7) проводити перевірки організації роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та юридичних особах, зазначених у ч. 2 ст. 62 цього Закону, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм, функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, захисту викривачів;

8) вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, захисту викривачів;

9) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань письмові пояснення щодо обставин, які можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

10) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, працівників юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 цього Закону, письмові пояснення стосовно обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів;

11) звертатися до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням установлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених унаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

12) у разі встановлення ним доказів того, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набула необґрунтованих активів або що такі активи набула інша особа за її дорученням чи в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, порушувати перед Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою або у визначених законом випадках – перед Офісом Генерального прокурора питання щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави;

13) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у

діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та давати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;

14) ініціювати проведення службового розслідування, ужиття заходів для притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

15) складати протоколи про адміністративні правопорушення, зараховані законом до компетенції НАЗК, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

16) інші права, передбачені законом.

Керівництво діяльністю НАЗК здійснює його Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України в порядку, визначеному цим Законом.

Коли у 2014 році в Україні було проголошено реформу боротьби з корупцією, головними її напрямками були задекларовані наступні (рис. 1.4).

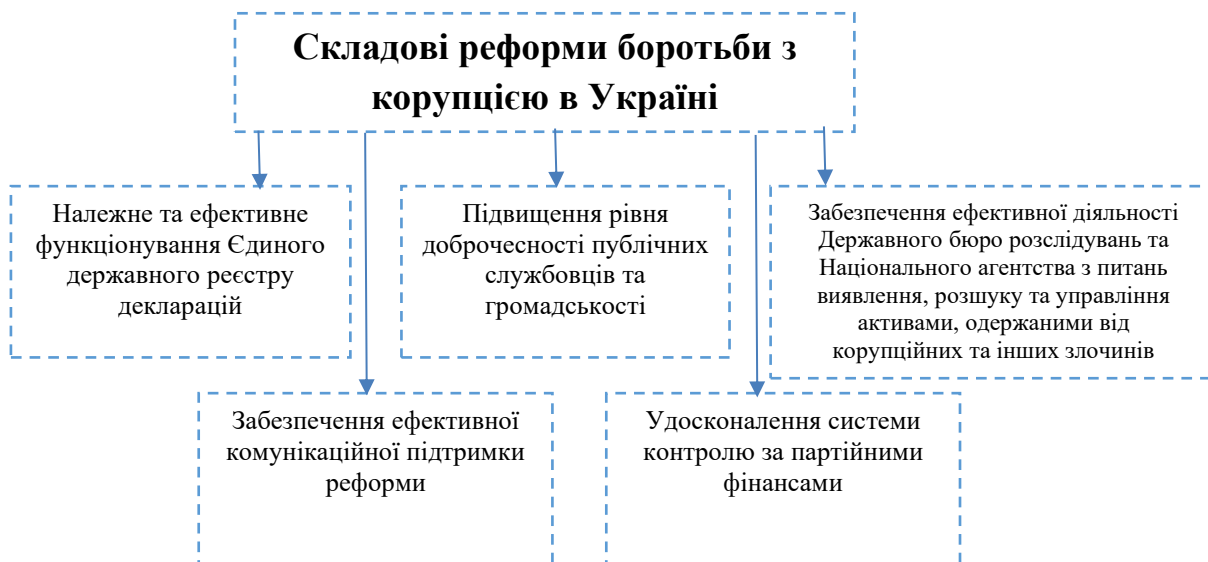


Рис. 1.5. Складові напрями антикорупційної реформи в Україні

Таким чином в результаті дослідження методів боротьби з корупцією в Україні можна виділити декілька з них, які необхідні з огляду на реалії сьогодення та які водночас реалізують в Україні не повною мірою:

- ухвалення надалі лаконічних і чітких законів, оскільки на цей час деякі законодавчі норми підлягають широкому тлумаченню та є неоднозначними;
- упровадження повної звітності урядовців і жорстке їх покарання за порушення такої звітності або невідповідність звітності закону;
- створення єдиного органу контролю над корупцією. Зокрема, на сьогодні в Україні існує велика кількість органів з розпорощеними повноваженнями між ними, а підслідність правопорушень розсіяна;
- активна участь у заходах боротьби, запроваджених ООН, Радою Європи,

Інтерполом та МВФ;

– виховання небайдужості до корупції з боку громадян і молодого покоління. Як свідчить практика багатьох країн, запровадження до шкільної програми предмета щодо шкідливості корупції створює правильні установки у свідомості та діяльності молодого покоління, яке й формує майбутню державу.



## РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

### 2.1 Інституціональна структура антикорупційної політики в країнах ЄС

Корупція завдає серйозної шкоди економіці та суспільству в цілому. Багато країн у всьому світі страждають від глибоко вкоріненої корупції, яка гальмує економічний розвиток, підриває демократію та завдає шкоди соціальній справедливості та верховенства права. Держави-члени ЄС не застраховані від цієї реальності. Корупція відрізняється за характером і масштабами від однієї країни до іншої, але вона впливає на всі держави-члени. Це зачіпає належне управління, правильне управління державними коштами та конкурентні ринки. У крайніх випадках це підриває довіру громадян до демократичних інститутів і процесів.

Питання, що стосуються антикорупційної політики Європейського Союзу як об'єднання європейських країн видається складним не тільки по суті, але й також через складну структуру й численність форм такого об'єднання. У зв'язку з тим, що, внаслідок активного розвитку комп'ютерних та інших інформаційних технологій, корупційні схеми все частіше стали носити глобальний масштаб, на даний час уряд ЄС стоїть перед складною проблемою корупції, яку необхідно вирішувати на трьох рівнях:

- національному: кожної країни, що входить в ЄС;
- регіональному: ЄС в цілому;
- глобальному рівні (або в тій його частині, де ЄС є залученим до цієї схеми).

З іншого боку, проблема ускладнюється через різночитання і доопрацювання нормативно-правових актів між законодавствами країн учасниць ЄС, самого ЄС і Ради Європи.

Основними антикорупційними нормативно-правовими актами в ЄС є:

- Конвенція «Про захист фінансових інтересів Європейського Співтовариства» від 26.07.1995 р.;
- Конвенція «Про боротьбу проти корупції серед функціонерів Європейського Співтовариства і функціонерів країн-учасниць Європейського Союзу» від 26.05.1997 р.;
- Директива Ради ЄС від 10.06.1991 р № 91/308 «Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей»;
- Рамкове рішення 2003 року «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі спрямоване на криміналізацію як активного, так і пасивного підкупу»;
- Конвенція ООН за 2004 рік «Про боротьбу з корупцією».

Як вже було зазначено, в ЄС до цього часу не існує універсального визначення корупції. У кожному регіоні визначення корупції варіюється і залежить від історичної та культурної спадщини, існуючого політичного режиму й традицій, що склалися в суспільстві. Також немає консенсусу і у європейських академічних колах.

У 2003 році Єврокомісія представила визначення корупції як «зловживання владою заради особистої вигоди», зазначивши, що даний термін підходить для визначення корупції і в державному, і в приватному секторі. Слід зазначити, що ще з самого першого документа 1995 року, Європейський союз сформулював визначення корупції як для приватного, так і для державного сектору, на відміну від інших міжнародних організацій. ЄС, в цілому, був однією з перших міжурядових структур, яка звернула увагу на проблему корупції в 90-і роки ХХ століття. На даний момент, поняття корупції як «зловживання владою заради особистої вигоди» використовується різними міжнародними організаціями, такими як ООН, Світовий Банк, Transparency International та іншими.

У той же час в документах Ради Європи та ООН докладно описуються різні види корупційних злочинів, такі як розтрата, «відкат», фаворитизм, непотизм, вимагання, торгівля впливом, конфлікт інтересів. На рівні ЄС дається тільки визначення хабарництва, інші ж форми корупції поки залишаються не деталізовані.

Як показав аналіз, на даний час, в лексиконі Європейського союзу існують два визначення корупції: одне більш вузьке, призначене для кримінального права, де корупція визначається як хабарництво, а друге – більш широке, що використовується для проведення превентивної політики: це визначення, яке висунула Європейська Комісія в 2003 році. Корупція – це зловживання владою з метою отримання приватної вигоди. Вона набуває різноманітних форм, таких як хабарництво, торгівля впливом, зловживання функціями, непотизм (кумівство), конфлікт інтересів або «відкати» між державним та приватним секторами<sup>27</sup>. Її наслідки серйозні та широко поширені. Корупція становить загрозу безпеці як засіб для злочинності та тероризму. Він діє як стримування економічного зростання шляхом створення невизначеності бізнесу, уповільнення процесів та накладення додаткових витрат. Хоча характер і масштаби корупції можуть відрізнятися в залежності від держави-члена ЄС, вона завдає шкоди ЄС в цілому, знижуючи рівень інвестицій, перешкоджаючи чесній роботі внутрішнього ринку та зменшуючи державні фінанси.

37% підприємств ЄС вважають корупцію проблемою для себе під час ведення бізнесу. Більшість експертів європейської бізнес спільноти (60%) погоджуються із твердженням, що підкуп та використання зв'язків часто є найпростішим способом отримання певних державних послуг. Однак справжню соціальну ціну корупції не можна виміряти лише розміром виплаченого хабара або спрямованими державними коштами. Окрім того, що корупція дає змогу процвітати економічній неефективності, вона негативно впливає на цілі уряду, починаючи від поліпшення розподілу доходів і закінчуючи кращим захистом навколишнього середовища. Найголовніше, що корупція підриває довіру до урядів, державних установ та демократії загалом<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Corruption – EC. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>28</sup> Corruption – EC. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en)(дата звернення: 10.12.2022)

На міжнародному рівні ухвалені договори вимагають від держав-учасниць заснувати спеціалізовані органи для боротьби та запобігання корупції.

Так, Конвенція ООН проти корупції передбачає наявність двох типів інститутів:

- орган (органи) щодо запобігання корупції;
- орган (органи) чи особи, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів.

Як запобігання корупції, так і боротьба з цим явищем за допомогою правоохоронних заходів включають широкий перелік функцій у різних сферах. Розглядаючи можливість створення спеціалізованого інституту, країнам насамперед необхідно вивчити повний спектр цих функцій (рис. 2.1).

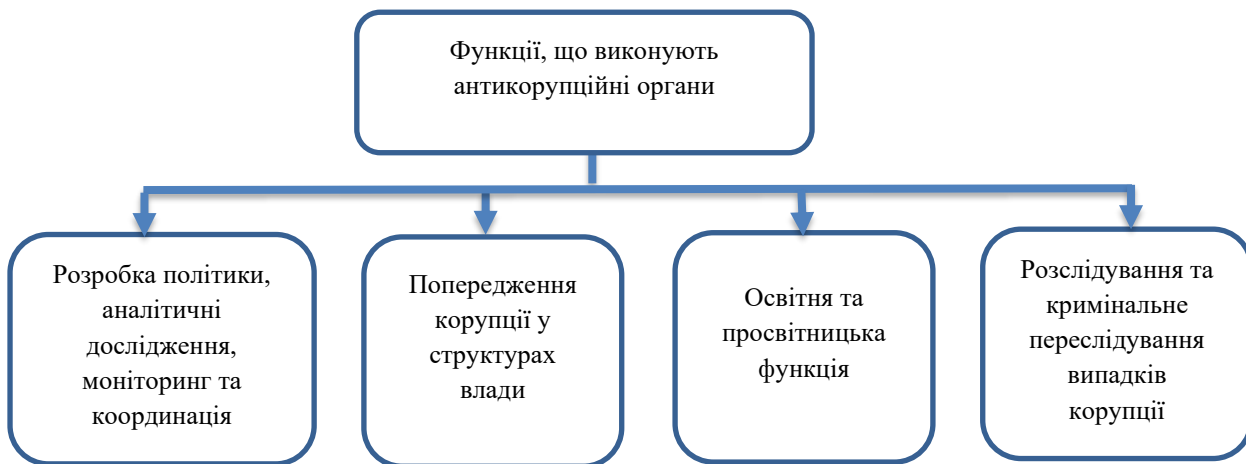


Рис. 2.1. Функції інституційного забезпечення антикорупційної політики<sup>29</sup>:

Функція *розробки політики, аналітичних досліджень, моніторингу та координації* передбачає з одного боку, вивчення тенденцій та рівень поширення корупції, а з іншого – оцінку ефективності антикорупційних заходів. Поряд з цим, напрямком діяльності є вироблення та координація політики у сфері боротьби з корупцією. Цей напрям включає в себе розробку стратегії та планів дій щодо боротьби з корупцією, а також моніторинг за ходом їх здійснення та оцінку їх ефективності. Ще одна важлива функція полягає у координації міжнародного співробітництва.

*Попередження корупції у структурах влади* – вироблення конкретних норм та обмежень, що стосуються державних службовців, а також застосування дисциплінарної відповідальності за недотримання цих норм. До цієї функції можуть належати попередження конфлікту інтересів, перевірка майнових декларацій посадових осіб та забезпечення відкритого доступу громадськості до відомостей, зазначених у деклараціях. Механізмами здійснення цих функцій можуть бути державний фінансовий контроль, заходи щодо недопущення легалізації доходів злочинної діяльності, заходи щодо досягнення прозорості

<sup>29</sup> Конвенція ООН Проти корупції 2003 р. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (дата звернення: 10.12.2022)

державних закупівель, а також системи видачі ліцензій, дозволів та сертифікатів. Зрештою, превентивна функція полягає у підвищенні прозорості державної служби, забезпеченні відкритого доступу громадськості до інформації, забезпеченні контролю за фінансуванням діяльності політичних партій.

*Освітня та просвітницька функція* передбачає вироблення і проведення освітніх програм для населення і державних службовців: організацію кампаній з інформування громадськості, роботу із засобами масової інформації, неурядовими організаціями, бізнес-спільнотою та населенням в цілому.

*Розслідування та кримінальне переслідування випадків корупції.* Насамперед метою цього напрямку діяльності є вдосконалення законодавства у відповідній сфері, у тому числі розробка стримувальних санкцій за будь-які прояви корупції. Наступним кроком є ефективне застосування законодавства на всіх стадіях процесу – оперативно-розшукові заходи, кримінальне розслідування, висунення звинувачення та винесення рішення у справі. У даному випадку необхідно забезпечити взаємодію норм адміністративного та кримінального права. Третьою неодмінною умовою є міжвідомче співробітництво та обмін інформацією між відомствами, як у конкретній справі, так і в цілому щодо проблеми корупції (зв'язок правоохоронних органів з аудиторськими, податковими та митними органами, банківським сектором, податковою поліцією, особами, відповідальними за укладення державних контрактів, органами безпеки та ін). Четвертим напрямком є міжнародне співробітництво правоохоронних органів, надання правової допомоги та екстрадиція. Збір та аналіз статистичних даних у справах про корупцію – ще один важливий напрямок діяльності спеціалізованих інститутів.

Відповідальність за належне виконання всіх цих функцій має бути чітко розподілена між існуючими та новостворюваними установами. Вимоги міжнародних конвенцій, швидше за все, призведуть до створення у різних країнах нових спеціалізованих інституцій. Проте сама по собі наявність таких інститутів не завжди призводить до зниження рівня корупції. Для ефективного виконання своїх функцій органи боротьби з корупцією повинні мати всі необхідні засоби.

Договір про функціонування ЄС визнає корупцію "єврозлочином", зараховуючи її до числа особливо тяжких злочинів з транскордонним виміром, для яких можуть бути встановлені мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій (ст. 83.1). З прийняттям Стокгольмської програми «Відкрита і безпечна Європа, що обслуговує та захист громадян»<sup>30</sup> Єврокомісія отримала політичний мандат для вимірювання зусиль у боротьбі з корупцією та розробки всебічної антикорупційної політики ЄС у тісній співпраці з Групою держав проти корупції Ради Європи (GRECO)<sup>31</sup>.

У 2008 році значною подією в сфері протидії корупції стало створення всередині Європейського союзу мережі (EuropeanAnti-CorruptionNetwork –

<sup>30</sup> The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens. European Council. 2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>31</sup> GRECO - official site. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/home> (дата звернення: 10.12.2022)

EACN) серед національних органів по боротьбі з корупцією (включаючи поліцію, прокуратуру, судові та митні органи). Ініціатива була запропонована з боку Австрії, Фінляндії, Греції, Угорщини, Литви, Люксембургу та Словаччини у 2005 році. Спочатку, у всіх державах-членах повинні були бути створені спеціальні контактні пункти, основне завдання яких полягало б у зміцненні міжнародного співробітництва в сфері протидії корупції, а також в обміні досвідом серед країн-учасниць, інститутів ЄС і групами експертів. Також, EACN повинна була надавати щорічні звіти в Європейську Раду і Європарламент за досягнутими результатами і оцінювати досвід країн-членів. Таким чином, в разі виявлення негативних елементів в антикорупційній політиці європейських держав, це могло спровокувати подальші реформи на рівні ЄС<sup>32</sup>. Тому, далеко не всі країни схвалили подібну ініціативу. В кінцевому підсумку, EACN набула лише статусу форуму для обміну досвідом, але будь-які процедури моніторингу не були передбачені. Була обрана мінімальна і неформальна модель співпраці. Цей приклад продемонстрував як неготовність країн-членів до тіснішої співпраці в сфері протидії корупції, так і неготовність надати додаткові повноваження наднаціональним інститутам.

Комюніке 2011 року є відправною точкою відліку в зміні стратегії ЄС з протидії корупції всередині інтеграції. Єврокомісія приймає рішення про створення власної системи моніторингу і контролю в ЄС, тоді як раніше ЄС покладався на системи моніторингу GRECO та інших міжнародних організацій. Інститути ЄС приходять до розуміння того, що системи інших міжнародних організацій не покривають тих завдань, які ставить перед собою ЄС, наприклад, політика конкуренції або сфера державних закупівель<sup>33</sup>. Також Єврокомісія констатувала, що далеко не всі держави-члени проводять належну антикорупційну політику, відповідно, процедура оцінки і обміну досвідом повинна стимулювати проведення необхідних реформ. Тому було прийнято рішення про випуск раз в два роки регулярних антикорупційних звітів (The EU Anti-Corruption Report), де будуть оцінюватися успіхи країн-членів в справі боротьби з корупцією з висвітленням слабких і сильних місць у їх антикорупційних стратегіях. Звіт ЄС про боротьбу з корупцією, опублікований у 2014 році, продемонстрував, що характер і масштаби корупції досить відрізняються в залежності від країни ЄС, а ефективність антикорупційної політики є абсолютно різною<sup>34</sup>. Звіт також показав, що корупція заслуговує на більшу увагу у всіх країнах ЄС. З тих пір Звіт ЄС про боротьбу з корупцією служив основою для діалогу з національними органами влади, а також інформував про більш широкі дебати по всій Європі. Усі країни ЄС призначили національний контактний пункт для сприяння обміну інформацією щодо антикорупційної політики. Разом із антикорупційною програмою обміну

---

<sup>32</sup> Szarek-Mason P. The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

<sup>33</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – Fighting Corruption in the EU. COM, 2011. 308 final.

<sup>34</sup> EU Anti-corruption report 2014. Report from the commission to the council and the European parliament EU. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

досвідом, розпочатою Комісією у 2015 році, ці зусилля спонукали національні органи влади до кращого впровадження законів та політики проти корупції.

Зусилля Комісії щодо боротьби з корупцією зосереджені навколо таких основних положень<sup>35</sup>:

- включення антикорупційних положень у горизонтальне та галузеве законодавство та політику ЄС;
- моніторинг результатів у боротьбі з корупцією державами-членами;
- підтримка впровадження антикорупційних заходів на національному рівні шляхом фінансування, технічної допомоги та обміну досвідом;
- вдосконалення кількісної доказової бази для антикорупційної політики.

Однак, незважаючи на те, що Європейська комісія регулярно отримує від громадян повідомлення про передбачувані випадки корупції в державах-членах, вона не має повноважень втручатися в окремі справи.

Моніторинг результатів у боротьбі з корупцією державами-членами включає детальний аналіз корупційних ризиків та пов'язаних з ними проблем. У відповідних випадках ці питання також знаходять своє відображення у Рекомендаціях для окремих країн, які щороку затверджуються національними лідерами Європейської Ради. Приклади включають рекомендації щодо подолання неефективної практики державних закупівель, посилення правил запобігання конфлікту інтересів, перегляд строків давності для корупційних правопорушень або вирішення неформальних платежів у сфері охорони здоров'я.

Самим слабким місцем у публікаціях регулярних докладів є те, що вони носять лише рекомендаційний характер. Країни, зацікавлені в скороченні рівня корупції, прислухаються до них. Для країн-аутсайдерів, такі заходи, навряд чи сприятимуть проведенню радикальних реформ у національних судових та правових системах. Однак побудова власної системи моніторингу всередині ЄС – це значний крок для всього об'єднання у розбудові власної антикорупційної політики, однак це несуттєво впливає на реальну протидію в корумпованих країнах. Крім того, зарубіжні експерти піддають критиці антикорупційний звіт за відсутність аналізу щодо самих європейських інститутів, які являють загрозу для появи корупції.

У напрямі підтримки антикорупційних заходів на національному рівні Комісія регулярно організовує семінари з обміну досвідом щодо боротьби з корупцією в рамках ЄС. Ця програма підтримує зацікавлені сторони з держав-членів в обговоренні та обміні рішеннями щодо проблем політики цілісності. Крім того, Комісія регулярно та постійно надає фінансування для підтримки широкого кола проектів за допомогою фондів ISF<sup>36</sup> або ESIF<sup>37</sup>, спрямованих на поліпшення доброчесності та подолання корупції в державах-членах ЄС, таких

---

<sup>35</sup> Corruption – EC. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>36</sup> Internal Security Fund – Borders and Visa. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-borders\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-borders_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>37</sup> European structural and investment funds. URL: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en) (дата звернення: 10.12.2022)

як: «Інструменти з якості державного управління»<sup>38</sup>, що включає 170 тематичних досліджень. Проект допомагає національним урядовцям, які прагнуть покращити адміністративний потенціал, для чого надається фінансування з Європейських структурних та інвестиційних фондів.

**В рамках діяльності ЄС щодо боротьби з корупцією** Єврокомісія публікує Комюніке, останнє з яких вийшло в грудні 2020 року про огляд Європейського Союзу в рамках Механізму перегляду імплементації Конвенцій ООН проти корупції (UNCAC)<sup>39</sup>. Повідомлення є останнім із низки заходів Комісії, спрямованих на боротьбу з корупцією в ЄС. Важливий прогрес досягнуто у законодавстві про боротьбу з відмиванням грошей, державними закупівлями, захистом викривачів та поверненням активів. У рамках Європейського семестру боротьба з корупцією є однією з тем, що розглядаються в рекомендаціях для окремих країн. Подальші заходи ЄС вживаються для захисту фінансових інтересів, включаючи нову Європейську прокуратуру, яка володіє повноваженнями для розслідування, переслідування та притягання до відповідальності за злочини проти бюджету ЄС. Останній звіт про верховенство права ЄС наголошує на цьому боротьба з корупцією як основний напрям для підтримки верховенства права. Корупція також впливає на ділове середовище, тому антикорупція також є важливою складовою Планів відновлення та стійкості.

Сьома рамкова програма для досліджень та інновацій фінансувала дослідницький проект ANTICORRP з метою вивчення факторів, що сприяють або перешкоджають розробці ефективної антикорупційної політики. Цей міждисциплінарний проект складався з двадцяти дослідницьких груп у п'ятнадцяти країнах ЄС. Дослідницька та інноваційна програма "Горизонт 2020" профінансувала проект під назвою DIGIWHIST – Цифровий викривач: Фіскальна прозорість, оцінка ризиків та вплив оціненої політики належного управління. Він об'єднує шість європейських науково-дослідних інститутів з метою розширення можливостей суспільства для боротьби з корупцією у державному секторі шляхом систематичного збору, структурування, аналізу та розповсюдження інформації про державні закупівлі та механізми, що підвищують підзвітність.

Порівняльний аналіз існуючих інститутів у світі щодо попередження та боротьби з корупцією дозволив виділити наступні три типи (рис. 2.2).

**Багатоцільові агенції.** Ця модель є яскравим прикладом комплексного підходу та зосередження в рамках однієї установи всіх основних функцій щодо попередження та боротьби з корупцією. Основними видами діяльності багатоцільової агенції є розробка політики, аналітична діяльність, технічна допомога, взаємодія з громадянським суспільством, здійснення відкритого доступу до інформації, моніторинг, слідча діяльність. Важливо, що у більшості

<sup>38</sup> Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners. URL: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>39</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Court of Justice of the European Union, the European Central Bank and the Court of auditors. Brussels, 14.12.2020. COM (2020). 793 final. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/14122020\\_commission\\_communication\\_com-2020-793-3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/14122020_commission_communication_com-2020-793-3_en.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

випадків кримінальне переслідування залишається окремою функцією у межах таких установ. Цю модель часто пов'язують із Незалежною комісією з боротьби з корупцією у Гонконгу та Бюро з розслідування корумпованої діяльності у Сінгапурі. Дані приклади успішно використовують і деякі країни ЄС: Литва (Спеціальна служба розслідувань – Special Investigation Service) та Латвія (Бюро з попередження та боротьби з корупцією – Corruption Prevention and Combating Bureau).



Рис. 2.2 Типологія органів з попередження та боротьби з корупцією

**Органи боротьби з корупцією у структурі правоохоронних органів.** У межах цієї моделі існує багато типів спеціалізованих інститутів; вони можуть створюватися в органах, які відповідають за виявлення та розслідування корупції (оперативно-розшукові органи) або в органах прокуратури. У деяких країнах всі три функції поєднуються в руках одного відомства. Ця модель, мабуть, є найпоширенішою у країнах Західної Європи. Прикладом може бути Норвегія (Норвезьке національне управління з розслідування та кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища ОКОКРИМ), Бельгія (Головне управління боротьби з корупцією – ОЦРК), Іспанія (Спеціальна прокурорська служба з переслідування економічних злочинів, що мають відношення до корупції – Servicio de Vigilancia Aduanera), Хорватія (Управління із запобігання корупції та організованій злочинності –



УПКОП), Румунія (Національний директорат боротьби з корупцією – National Anticorruption Directorate) та Угорщина (Головне слідче бюро – ЦЮППС). До цієї категорії входять структури внутрішньої безпеки – підрозділи правоохоронних органів із вузькою юрисдикцією з розслідування корупції серед своїх співробітників. Можна навести два характерні приклади – у Німеччині (Департамент внутрішніх розслідувань) та Великій Британії (Загін по боротьбі з корупцією в Поліції метрополії).

**Інститути щодо запобігання корупції, розробці політики та координації дій у сфері боротьби з корупцією.** Ця модель включає спеціалізовані інститути, що виконують одну або кілька превентивних функцій, таких як проведення досліджень та аналізу, розробку та координацію політики в галузі боротьби з корупцією, проведення навчання та надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи щодо її запобігання та інші функції. Ці органи, як правило, не мають повноваження правоохоронних органів. Однак вони можуть виконувати спеціальні контрольні функції та у зв'язку з цим наділяються особливими правами. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інститути, створені за цією моделлю, функціонують у Франції (Центральна служба з попередження корупції – Agence française anticorruption), в республіці Македонія (Державна комісія з попередження корупції), в Албанії (Антикорупційна моніторингова група), на Мальті, у Сербії та Чорногорії (Антикорупційне управління – Anti-Corruption Agency) та у Болгарії (Комісія з координації зусиль у сфері боротьби з корупцією).

Як зазначають багато експертів, неможливо встановити найефективнішу модель комбінації цих органів. Однак більшість сходиться на думці, що під час заснування спеціалізованого інституту необхідно враховувати національний менталітет, культурні, правові та адміністративні особливості кожної держави<sup>40</sup>.

Конвенції ООН та Ради Європи з боротьби з корупцією заклали такі критерії ефективності антикорупційних інститутів: незалежність, спеціалізація, професійна підготовка та адекватні ресурси (рис. 2.3). Багато країн зазнають труднощів із втіленням у життя цих загальних критеріїв. Накопичений міжнародний досвід може слугувати додатковим керівництвом для того, як можна реалізувати дані критерії на практиці.

Критерій *незалежності* насамперед означає захист від неправомірного політичного впливу. Для цього має бути в державі справжня політична воля, спрямованої на викорінення корупції. Втіленням політичної волі є всебічна антикорупційна стратегія. Рівень незалежності спеціалізованого інституту

---

<sup>40</sup> Doig A., Norris D. Improving anticorruption agencies as organisations. Journal of Financial Crime. 2012. 19(3). 255-273. <https://doi.org/10.1108/13590791211243101>.

Doig A., Watt D. and Williams R. Why Developing Country Anticorruption Agencies Fail To Develop: Understanding The Dilemmas Of Organisational Development, Performance Expectation, And Donor And Government Cycles In African Anticorruption Agencies. Public Administration and Development. 2007. pp. 1-9.

Kuris G. Balancing Responsibilities: Evolution of Lithuania's Anti-Corruption Agency, 1997-2007. Princeton University: Innovations for Successful Societies. 2012. p. 5.

залежить від конкретних завдань, що він виконує, а також від умов, у яких він функціонує. Як показує світовий досвід, для забезпечення незалежності першочергову роль відіграють структурно-операційна автономія інституту, а також чітко прописані правовий статус та повноваження конкретного органу, управління чи відділу. Це особливо важливо для забезпечення незалежності правоохоронних органів. Важливими елементами запобігання неправомірному втручання у роботу спеціалізованих інститутів є прозора процедура призначення та зняття з посади керівника організації поряд з ефективним управлінням кадровими ресурсами та наявністю системи внутрішнього контролю. Незалежність не повинна підмінятися відсутністю підзвітності – у своїй діяльності антикорупційні інститути мають дотримуватись принципів верховенства закону та прав людини, подавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та виконавчої влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації щодо їхньої роботи. Корупцію не можна перемогти силами однієї установи – міжвідомче співробітництво, взаємодія з громадянським суспільством та бізнесом є важливими факторами для забезпечення ефективної роботи цих органів.

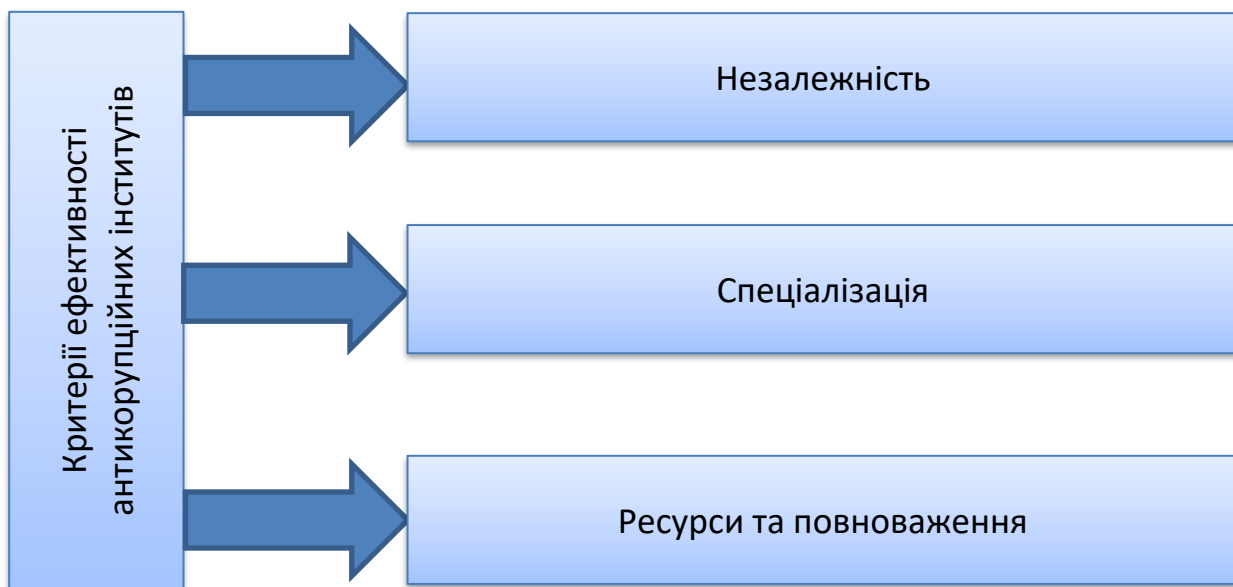


Рис. 2.3. Критерії ефективності антикорупційних інститутів<sup>41</sup>

Принцип *спеціалізації* антикорупційних органів передбачає наявність у їх складі спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями та досвідом та зі спеціальними повноваженнями у сфері боротьби з корупцією. Форми спеціалізації залежать від вибору конкретної держави – неможливо виробити рішення, яке б влаштувало всіх. Конвенція Ради Європи з кримінальної відповідальності за корупцію встановлює певні стандарти для спеціалізованих правоохоронних органів, які можуть бути забезпечені як за допомогою

<sup>41</sup> Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

створення нового спеціалізованого органу, так і призначенням відповідальних осіб у рамках вже існуючих інститутів. Як свідчить міжнародний досвід, у країнах, що входять до ОЕСР, це завдання вирішується всередині чинних правоохоронних органів. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою часто створюють самостійні спеціалізовані інститути боротьби з корупцією внаслідок високого рівня корупції в існуючих інститутах влади. Найчастіше такі організації створюються під тиском організацій-донорів та міжнародного співтовариства.

Принцип *ресурсів та повноважень* означає, що вони мають бути надані у розпорядження спеціалізованих працівників для забезпечення ефективності їх роботи. До найважливіших вимог належать підвищення професійної підготовки, а також складання та виконання бюджету. Інший важливий момент – розмежування матеріальної юрисдикції різних органів. У деяких випадках доцільно обмежити юрисдикцію органу діям, пов'язаним виключно зі справами особливої ваги. Наступним за важливістю фактором після професійної підготовки та визначення компетенції є наділення антикорупційних органів достатнім обсягом повноважень, необхідних для застосування спеціальних слідчих заходів та збору доказів. До таких особливих повноважень належать право на ведення прихованого спостереження, перехоплення інформації, розслідування під прикриттям, доступ до фінансових даних та інформаційних систем, право відстежувати фінансові операції, заморожувати банківські рахунки, реалізовувати програму захисту свідка. У випадку надання інституту широких слідчих повноважень необхідно розробити внутрішню систему стримувань та противаг. Одним із найефективніших підходів до використання ресурсів є командна робота слідчих, прокурорів та інших фахівців, наприклад, фінансових експертів, аудиторів, спеціалістів з інформаційних технологій.

Якщо розглянути організаційний рівень боротьби з корупційними проявами в ЄС, можна відзначити створення Фонду внутрішньої безпеки – поліції<sup>42</sup>, що фінансувала антикорупційні проекти, такі як: Європейську обсерваторію корупції: доступну базу даних звітів європейських ЗМІ про корупцію; Набір інструментів боротьби з корупцією для малих та середніх підприємств; Центри адвокації та юридичних консультацій Transparency International.

Незважаючи на значні кроки ЄС у сфері протидії корупції, що полягали в удосконаленні нормативно-правового поля, фінансуванні, організаційного та методичного забезпечення, корупція продовжує залишатися викликом для Європи – явища, яке коштує європейській економіці близько 120 мільярдів євро на рік. За останні роки країни-члени ЄС здійснили безліч ініціатив, але результати нерівномірні, і для запобігання та покарання за корупцію слід здійснювати ще більше заходів. Європейці глибоко стурбовані корупцією – результати опитування Євробарометра показують, що три чверті (76%) європейців вважають, що корупція широко поширена, і більше половини (56%)

---

<sup>42</sup> Internal Security Fund – Police. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en) (дата звернення: 10.12.2022)

вважають, що рівень корупції в їхній країні зріс за останні три роки<sup>43</sup>.

ЄС вирішує проблему корупції всередині держав-членів переважно через використання заходів кримінального законодавства, які фокусуються на невчиненні злочину. Запобігання корупції регулюється певною мірою ЄС через законодавство в сфері держзакупівель і систему зобов'язань для європейських компаній шляхом встановлення відповідності міжнародним стандартам бухгалтерського обліку та аудиту. Крім того, заходи у сфері відмивання грошей і фінансування тероризму сприяють підвищенню прозорості фінансової системи і виявлення зловживань всередині неї, в тому числі при переводі доходів від корупції.

## 2.2 Приклади ефективних європейських практик у боротьбі з корупцією

Для визначення ефективності та успішності впровадження антикорупційної політики в державі використовуємо рейтинг європейських країн за CPI – Corruption Perceptions Index, що щорічно складається Transparency International. Динаміка індексу за десять років<sup>44</sup> допоможе скласти уявлення про прогрес у сфері антикорупційної діяльності (табл. 2.1).

Як показує аналіз табл. 2.1, більшість країн – членів ЄС покращили свою позицію за CPI. Для дослідження позитивну зміну в 1-2 од. розглядати не варто, оскільки це може бути лише похибка, що залежить від зміни кількості досліджуваних країн. Тому збільшення CPI на 5 і більше одиниць може вказувати на значні покращення у сфері протидії корупції в державі.

Так, значно покращили свої позиції 9 країн ЄС: Італія (+14), Греція (+13), Естонія та Латвія (+10), Литва (+7), Словаччина (+6), Австрія, Ірландія та Чехія (+5).

**Італія.** Хоча Італія довгий час вважалася однією з найбільш корумпованих країн Європи, останнє видання щорічного дослідження показує, що цього року ситуація знову покращилася. Італія покращила свій рейтинг на три пункти, набравши 53/100 у минулорічному індексі<sup>45</sup>. Рейтинг демонструє покращення за останнє десятиліття, оскільки Італія зайняла 42-е місце в списку в 2012 році.

На Апеннінах панує культ дарів і подарунків, тому хабар у свідомості пересічних громадян давно перестав бути серйозним злочином. Але на початку 1990-х корупція охопила всю державну систему та спровокувала політичну кризу, причому не останню роль у цьому відіграв бізнес. В Італії партії мають реальну владу, тому підприємці купували собі захист, фінансуючи політиків. Поступово практика стала нормою, а між бізнесом та функціонерами утворилися міцні корупційні зв'язки. На перший погляд, пожертвування виглядали невинними. Однак, чим тіснішими ставали зв'язки, тим більше вигод

<sup>43</sup> Flash Eurobarometer 428: Businesses' attitudes towards corruption in the EU Directorate-General for Communication. 04.05.2020. URL: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2084\\_428\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2084_428_eng?locale=en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>44</sup> У даному випадку досліджено 2012 рік (Transparency International змінено методологію представлення результатів) що уможливило співставлення зі значеннями 2021 року.

<sup>45</sup> Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата звернення: 10.12.2022)

з'являлося у нечистих на руку бізнесменів: державні замовлення, важливі контракти, інсайдерська інформація.

Таблиця 2.1

Динаміка CPI у країнах Європи

| Країна                | Значення індексу CPI |      | Зміна індексу, +/- |
|-----------------------|----------------------|------|--------------------|
|                       | 2012                 | 2021 |                    |
| Данія                 | 90                   | 88   | -2                 |
| Фінляндія             | 90                   | 88   | -2                 |
| Норвегія              | 85                   | 85   | 0                  |
| Швеція                | 88                   | 85   | -3                 |
| Швейцарія             | 86                   | 84   | -2                 |
| Нідерланди            | 84                   | 82   | -2                 |
| Люксембург            | 80                   | 81   | +1                 |
| Німеччина             | 79                   | 80   | +1                 |
| Великобританія        | 74                   | 78   | +4                 |
| Австрія               | 69                   | 74   | +5                 |
| Естонія               | 64                   | 74   | +10                |
| Ірландія              | 69                   | 74   | +5                 |
| Ісландія              | 82                   | 74   | -6                 |
| Бельгія               | 75                   | 73   | -2                 |
| Франція               | 71                   | 71   | 0                  |
| Португалія            | 63                   | 62   | -1                 |
| Іспанія               | 65                   | 61   | -4                 |
| Литва                 | 54                   | 61   | +7                 |
| Латвія                | 49                   | 59   | +10                |
| Словенія              | 61                   | 57   | -4                 |
| Італія                | 42                   | 56   | +14                |
| Польща                | 58                   | 56   | -2                 |
| Чехія                 | 49                   | 54   | +5                 |
| Мальта                | 57                   | 54   | -3                 |
| Кіпр                  | 66                   | 53   | -13                |
| Словаччина            | 46                   | 52   | +6                 |
| Греція                | 36                   | 49   | +13                |
| Хорватія              | 46                   | 47   | +1                 |
| Румунія               | 44                   | 45   | +1                 |
| Угорщина              | 55                   | 43   | -12                |
| Болгарія              | 41                   | 42   | +1                 |
| Північна Македонія    | 43                   | 39   | -4                 |
| Сербія                | 39                   | 38   | -1                 |
| Албанія               | 33                   | 35   | +2                 |
| Боснія та Герцеговина | 42                   | 35   | -7                 |

Джерело<sup>46</sup>:

Примітки: Шрифтом виділено країни ЄС; темним кольором виділено країни, CPI яких за ці роки зріс.

Використовуючи корумпованих політиків, ділки часто зводили рахунки із конкурентами. Ринок «кришування» підкосив хабар у 14 млн лір (близько \$5

<sup>46</sup> Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата звернення: 10.12.2022)

тисяч). Коли на ньому попався М. К'еза, директор міланського пансіону для людей похилого віку «Тривульціо», ніхто не надав цьому особливого значення. Але слідчого прокуратури здивували виписки рахунків обвинуваченого. Багатству підсудного знайшлося пояснення: він був членом правлячої Соціалістичної партії. Від директора пансіону ниточка потяглася до великих італійських політиків. Член Соціалістичної партії прем'єр-міністр Б. Краксі поспішив зректися К'ези, і той, ображений, почав здавати соратників одного за іншим. Далі спрацював принцип доміно. Так розпочалася знаменита операція «Чисті руки» (1993-1994), що стала хрестоматійною в історії боротьби з корупцією. Її підсумки вражають: тюремні терміни отримали понад 500 політиків, зокрема довічно засудженими були сенатор Джуліо Андреотті та прем'єр Краксі. Під слідством опинилися близько 20 тисяч людей. Щоб уникнути звинувачень, звільнилося понад 80% чиновників. Ця операція торкнулася також і бізнесу: у поле зору органів потрапили співробітники Fiat, Olivetti та інших корпорацій. Може здатися, що вся ця операція – випадковість від початку до кінця. Але це не так.

У будь-якому випадку її успіх був визначений такими факторами:

- Демократичний устрій. В Італії абсолютної владою не володіє ні прем'єр-міністр, ні тим більше президент, а сильні партії по-справжньому виборюють владу, конкурують і, отже, не пробачають одна одній помилок.

- Вільні засоби масової інформації. Від телебачення та преси не стали приховувати таємниці, і журналісти із задоволенням розкрутили скандал, залучивши широкі верстви населення.

- Послідовність правоохоронних органів. У статті журналу «Експерт» Ді П'єтро зазначав: «Мета операції полягала в тому, щоб оголити всю глибину явища в розрахунку на те, що далі підуть інші – ті, хто продовжить демонтаж корупційної системи». Так і сталося.

- Сильна та незалежна судова влада. Незалежність магістратури (прокурорських службовців, суддів, слідчих) в Італії проголосила ще Конституція 1947 року. Призначити чи зняти з посади суддів може лише Вища рада, більшість членів якої обираються вищою магістратурою. У своїх рішеннях вона ні від кого не залежить. Звичайно, одна кампанія не могла ліквідувати остаточно корупцію. Але вона розбудила пасивне суспільство та запустила механізм оновлення та очищення.

На даний час в Італії діє Національне управління протидії корупції, діяльність якого зосереджена на превентивних засобах корупції. Зокрема цей орган здійснює контроль за виконанням держорганами відповідних трирічних планів. Він також відповідальний за просування культури чесності серед держслужбовців, включаючи регулювання питань конфлікту інтересів та захист інформаторів, та реалізацію принципів прозорості у діяльності держорганів.

Примітно, що антикорупційне відомство Італії має право контролю повного циклу держзакупівель, що проводяться в державному та квазідержавному секторах: від цінового комплаєнсу до перевірки підписаних актів. Цікавим є Національний реєстр державних контрактів, визнаний

Єврокомісією як найкращий інструмент контролю за видатками бюджетних коштів. На цьому ресурсі збережено дані протягом останніх 13 років, що дозволяє проводити глибокий ретроспективний аналіз.

У Законі № 300/2000 Італія імплементувала як Конвенцію ЄС про боротьбу з корупцією 1997 року за участю посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу, так і Конвенцію Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) 1997 року про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних господарських операціях. Таким чином, з 2000 року італійська антикорупційна система значно розширила свої повноваження таким чином, щоб охопити підкуп державних посадових осіб установ ЄС та держав-членів ЄС, а також, за певних умов, державних службовців іноземних держав та міжнародних організацій, наприклад, ООН, ОЕСР та Європейської Ради. У законодавчому декреті № 231/2001 Італія ввела поняття кримінальної відповідальності корпорацій, яке також застосовується до злочинів, пов'язаних із хабарництвом, за умови, що злочин вчинено в інтересах або на користь корпорації її керівниками або працівниками. Відповідальність корпорації законом кваліфікується як адміністративне правопорушення, але справа розглядається кримінальним судом за правилами кримінального судочинства, у провадженні, що зазвичай об'єднується з кримінальним провадженням щодо посадових осіб та службовців корпорації. Таким чином, у цьому аспекті станом на 2001 р. ефективність італійської антикорупційної системи значно зросла. Завдяки Закону № 190/2012 набула чинності значна реформа італійської системи боротьби з корупцією, яка, зокрема, запроваджує нові злочини, пов'язані з хабарництвом, посилює покарання за наявні правопорушення та загалом розширює сферу відповідальності для приватних осіб, причетних до хабарництва. Закон № 69/2015 додатково посилив покарання за корупційні правопорушення, а Законодавчий указ № 38/2017 розширив охоплення приватного комерційного хабарництва шляхом впровадження Рамкового рішення ЄС 2003/568/ІНА щодо боротьби з корупцією в приватному секторі. У світлі вищевикладеного, безумовно, можна констатувати, що за останнє десятиліття ефективність італійської антикорупційної системи значно покращилася<sup>47</sup>.

Transparency International у своїй доповіді зазначила, що покращення Італії цього року «є результатом зростання уваги, приділеної проблемі корупції в останнє десятиліття, і є хорошим підґрунтям для відновлення економіки країни після кризи, спричиненої пандемією». І хоча досі, за опитуваннями італійці вважають, що двома найбільш корумпованими інституціями в країні є політичні партії та сам парламент, за останні роки Італія вже отримує результати впроваджених антикорупційних реформ.

**Греція.** Хоча наразі Греція знаходиться серед країн аутсайдерів ЄС у сфері протидії корупції, за останні роки вже можна спостерігати результати

---

<sup>47</sup> Pisano R. The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: Italy. The Law Reviews. 10 December 2021. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/italy> (дата звернення: 10.12.2022)

впровадження антикорупційних реформ. Розслідування корупції та хабарництва є важливою частиною діяльності органів прокуратури та слідства в Греції. Використання міжнародних та національних правових інструментів проти корупції, хабарництва та відмивання грошей значно підвищило ефективність судового переслідування в таких справах. Внутрішнє законодавство часто оновлюється відповідно до відповідного законодавства ЄС (та міжнародного). У цьому відношенні відбулася реструктуризація положень протидії корупції та хабарництва, які тепер включені в Кримінальний кодекс Греції (GCC). Крім того, було вжито заходів для заохочення причетних осіб до розголошення інформації в обмін на поблажливе ставлення та захисту матеріальних свідків від можливої відповідальності або судового переслідування щодо фактів, які вони викривають владі (опрацювання конфіденційної інформації, відповідальність за наклеп тощо)<sup>48</sup>.

Очікується, що об'єднання колишніх офісів Антикорупційної прокуратури та Прокуратури з економічних злочинів утворить Управління прокуратури з фінансових та економічних злочинів, що дозволить вирішити різні питання збігу повноважень, паралельних розслідувань та кількох процедур за одним предметом. Минулого року спостерігалася обмежена активність щодо розслідувань на місці в основному через заходи щодо COVID-19. Більшість правоохоронних органів продовжували відстежувати та отримувати інформацію про можливу незаконну поведінку, але не порушили повномасштабних розслідувань, оскільки багато процедур було призупинено. Позитивним зрушенням щодо ефективного моніторингу державного сектору стало створення Національного органу з питань прозорості (який об'єднав різні регуляторні та ревізійні органи державного сектору, тобто Генерального інспектора державного управління, Органу інспекторів з питань громадських робіт та Інспекторів–Контролери органу для транспорту).

**Естонія.** Естонія здобула 10 балів з 2012 року і продовжує робити позитивні кроки вперед завдяки комплексному антикорупційному плану на 2021-2025 роки та новим рекомендаціям щодо лобіювання, обертання дверей та конфлікту інтересів. Тим не менш, в країні ще присутні ті, хто скористався кризою COVID-19, про що свідчать звинувачення у корупції на вищому рівні, які рік тому звалили уряд, або медичні працівники, піддані слідству за продаж сертифікатів про щеплення.

У 1990-х роках в Естонії процвітали організована злочинність та корупція, у тому числі й у правоохоронних органах. Естонська модель боротьби з корупцією ґрунтувалася на реформах за першого прем'єрства відомого в Естонії реформатора Марта Лаара (1992-1995 рр.). Так, було проведено найбільш жорстку серед країн Балтії судову реформу та реформу державної служби. Змінили більшість «старих» суддів та чиновників у магістратах на нових людей, яких підготували до служби буквально протягом кількох місяців. Це стало можливим, зокрема, завдяки реформі державного устрою, коли від

---

<sup>48</sup> Ilias Anagnostopoulos and Jerina Zapanti The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: Greece. The Law Reviews. 10 December 2021. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/greece> (дата звернення: 10.12.2022)



домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (за німецьким типом), де головну роль відігравали договірні відносини, дотримання закону та незалежні та професійні суди. Цікаво те, що на початковому етапі реформи «стару» радянську правову систему було скасовано і на час проведення реформи країна кілька років жила за довоєнними законами Республіки Естонія зразка 1918—1940 рр., які діяли в країні до її окупації Радянським Союзом. Саме цей «різкий злам» однієї системи та перехід на іншу, а також величезний запит у суспільстві на «очищення влади від радянських кадрів» (Реформи Лаара здійснювалися під гаслом *plats puhtaks!* (звільнимо місце!)) став визначальним антикорупційним заходом).

Ці зміни значною мірою стали можливими саме через політичну волю: нова політична еліта не була пов'язана корупційними зв'язками зі старою. Допомогли і «супутні» реформи, які також сприяли викорінюванню корупції. По-перше, податкова: вперше у Східній Європі було запроваджено пропорційне оподаткування (однакова ставка податку на прибуток для всіх рівнів доходу) та значно спрощено адміністрування податків (що пізніше стало дуже популярним у регіоні). Це стало досить сильним економічним стимулом для зменшення тіньових операцій, ухиляння, а відтак і корупції у державних органах. По-друге, перехід від дозвільної моделі регулювання діяльності бізнес-агентів (радянського зразка, де повноваження чиновника є майже необмеженими з точки зору видачі дозволів на певний вид діяльності) до відомство-контрольної (коли більшість дозволів видаються за принципом «мовчазної» згоди, а контролюючі функції чиновників чітко та вичерпно визначені у законодавстві).

*IT – технології.* Одними з головних принципів боротьби з корупцією в Естонії є використання IT-послуг та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у країні. Естонія є однією з найпросунутіших країн ЄС в IT-технологіях. По всій країні повне покриття безкоштовного Wi-Fi, на 98% території країни використовується бездротовий Інтернет. Розвиток ІКТ дозволив кардинально вирішити проблему з корупцією. Насамперед це вдалося завдяки «електронному уряду». У період з 2000 до 2005 року весь документообіг в Естонії був переведений в електронний вигляд і пов'язаний з базами даних про всіх громадян (естонців). Усі дані, які можуть бути потрібні чиновникам, знаходяться в державній базі даних, від економічної статистики та судових архівів, до медичних карток та скарг громадян. Система побудована таким чином, що будь-який чиновник, який навіть просто подивився на дані, не кажучи вже про внесення змін, автоматично залишає свій слід в історії системи, що дозволяє швидко знайти нечистого на руку службовця. При цьому сама взаємодія між чиновниками та громадянами просто відсутня чи зведена до мінімуму.

Естонці подають податкові декларації електронним способом – з 2010 року через мережу було подано 97% податкових декларацій. Реєстрація юридичної особи займає 15 хвилин та не вимагає походів по кабінетах. У 2007 році Естонія стала першою у світі країною, яка надала своїм виборцям можливість голосувати через інтернет на парламентських виборах, у 2011 році цим правом

скористалися 15,4% виборців. Для отримання документів людині достатньо сфотографуватися дома, поставити підпис на електронному сканері, дати зображення відбитків пальців і сплатити вартість документа. При проходженні тієї чи іншої операції, клієнт не несе фотографії, квитанції співробітнику уповноваженого органу. Усі необхідні документи в автоматизованому режимі надходять до системи. Уся ця операція займає 10 хвилин. Коли документи будуть готові, громадянинові надходить на електронну пошту або на телефон повідомлення про готовність документа.

Подібним чином діють е-школа, е-поліція та е-медицина. За допомогою Інтернету кожен естонський батько може в будь-який момент перевірити, чи пропускає його дитина заняття, дізнатися про її оцінки та домашні завдання. В Інтернеті зберігається історія хвороби та рентгенівські знімки кожного громадянина країни, через Інтернет він може замовити рецепт чи записатися до лікаря. Внаслідок інтенсивного розвитку ІКТ у державних організаціях зникли черги, за цілий день приходять у середньому 5-6 клієнтів. Вся робота проводиться через комп'ютерну мережу. Завдяки цьому країна стала прозорою, відсутність особистого контакту між чиновником та громадянином у поєднанні зі спрощеними процедурами робить корупцію неможливою<sup>49</sup>.

*Реформа у правоохоронних органах.* Одну з найефективніших реформ Естонія провела у правоохоронних органах. Протягом останніх 20 років кількість поліцейських було скорочено вдвічі – до 3,5 тисяч на всю країну. Багато робіт, де раніше працювали люди в погонах, в Естонії зробили цивільними. У 2005 р. в Естонії стартував проект «Електронна поліція». Основним завданням проекту було надання співробітникам поліції можливості виконувати свою роботу незалежно від їхнього місцезнаходження. Робочі станції системи встановлені в кожній патрульній машині та забезпечують поліцейським оперативний доступ до всієї необхідної інформації. Якщо раніше на переговори по рації йшло по 15 – 20 хвилин, то всі необхідні дані можуть бути отримані протягом декількох секунд. При цьому у штаб-квартирі поліції в режимі реального часу спостерігають за переміщеннями та місцезнаходженням усіх патрулів. На поліцейському сайті громадяни мають можливість робити офіційні запити, стежити за розглядом своєї адміністративної чи кримінальної справи, сплачувати мита та інше.

Аналіз естонського досвіду боротьби з корупцією дозволив виділити декілька основних особливостей антикорупційної системи Естонії:

1. Розслідуванням фактів корупції займаються три органи: префектура поліції – якщо йдеться про чиновника, який працює в органах самоврядування, а також у приватних підприємствах; поліція безпеки – якщо йдеться про вищих державних чиновників (президент, міністри); державна прокуратура – якщо мова йде про співробітників правоохоронних органів.

2. У 2003 році була утворена Комісія рійгікогу (парламенту) щодо застосування закону про боротьбу з корупцією. Комісія є зберігачем декларацій

---

<sup>49</sup> Інтернет-рай Прибалтики: Виртуальная Эстония, хакерская Латвия и сверхскоростная Литва. Информационное агентство REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/economy/1474505.htm> (дата звернення: 10.12.2022)

економічних інтересів (доходів) вищих посадових осіб країни, включаючи членів парламенту, президента країни, урядовців, суддів тощо. Ця комісія перевіряє достовірність даних, наданих посадовими особами декларацій економічних інтересів. Комісія інформує як парламент, так і громадськість щодо результативності застосування закону про боротьбу з корупцією, перевіряє підозри у корупції. При виявленні ознак злочину чи адміністративного порушення комісія передає матеріали слідству.

3. У 2012 році було ухвалено новий Антикорупційний закон. У законі визначено обов'язки держслужбовців, і навіть обмеження, окреслено заходи відповідальності порушення закону. Закон визначає поняття корупційного прибутку. Корупцією не вважаються пільги, які не пов'язані із виконанням службових обов'язків. Закон гарантує конфіденційність тому, хто повідомить про факт корупції.

4. Усі рішення уряду обов'язково публікуються у ЗМІ протягом трьох днів. Через це чиновникам доводиться постійно бути готовими до аргументації кожного рішення перед пресою та громадськістю. Крім того, вся діяльність державних органів стала доступною кожному жителю країни через електронні інформаційні системи.

5. Щороку високопосадовці зобов'язані декларувати своє майно, інформація про яке доступна широкому загалу в інтернеті. У разі винесення обвинувального антикорупційного вироку чиновнику, майно, законне походження якого не було доведено, може бути конфісковане<sup>50</sup>.

Естонія виявилася прикладом, коли країна, без великих сировинних ресурсів та промисловості, змогла зробити значний ривок, орієнтуючись на сучасні технології та побудувала державу без корупції. Примітно, що Грузія використавши досвід реформ Естонії зараз вже перебуває на 50 місці за індексом сприйняття корупції Transparency International. Цей досвід може бути корисним і для України, тим більше принцип боротьби з корупцією за допомогою комп'ютеризації та розвитку ІКТ для нашої країни дуже близький.

**Литва.** Після здобуття незалежності у 1990 р. і до вступу в Європейський Союз у 2004 році Литві вдалося створити в країні систему по боротьбі з корупцією, яка на даний час вважається однією з найкращих в Європі. В основі її діяльності лежить комплексний підхід, що поєднує превентивну і репресивну функції, правові й організаційні заходи. Причиною такого успіху, з-поміж іншого, стала прихильність керівництва Литви ідеалам боротьби з корупцією протягом багатьох років, стимули від Міжнародних організацій, вимоги по проведенню відповідних реформ, необхідних для вступу країни в ЄС, членство Литви у міжнародних організаціях по боротьбі з корупцією і проведенню моніторингу корупції, наприклад, ГРЕКО Ради Європи. Важливим стимулом для проведення законодавчої реформи стало приєднання Литви до міжнародних угод в сфері боротьби з корупцією, участь у різних програмах технічного співробітництва і оцінки рівня корупції, що проводилися ОЕСР та іншими

---

<sup>50</sup> Офіційний інтернет-сайт прокуратури республіки Естонії. Про прокуратуру. URL: <http://www.prokuratuur.ee/ru/o-prokurature> (дата звернення: 10.12.2022)

міжнародними організаціями<sup>51</sup>.

Литва розпочала реалізацію Національної програми боротьби з корупцією у 2000 р. з ініціативи антикорупційного відомства – Спеціальної служби розслідувань Литви (STT). Основні функції з розробці програми взяли на себе кілька співробітників STT, які діяли спільно з Департаментом із запобігання корупції. Потім для надання допомоги у розробці політичних аспектів Програми було запрошено одного іноземного експерта з досвідом роботи в Комісії з боротьби з корупцією Гонконгу. Надалі в рамках Програми ЄС «Phare» було сприяння розробці Плану реалізації програми. В обговоренні програми широка громадськість не виявляла активності на початкових етапах її розробки. Парламент затвердив програму 17 січня 2002 р. Передбачалося, що програма переглядатиметься і коригуватиметься кожні два роки, але на практиці не виникло потреби у проведенні такого регулярного перегляду програми. У 2007 р., Прем'єр-міністр створив робочу групу з оновлення програми, цілями якої було проведення радикальних заходів боротьби з корупцією, зниження рівня корупції та надання сприяння у виконанні національного антикорупційного законодавства, а також міжнародних конвенцій у галузі боротьби з корупцією, ратифікованих Литвою.

Можна відмітити три основні принципи Програми: 1) прийняття превентивних заходів, 2) проведення розслідувань і притягнення до відповідальності, 3) просвітницька діяльність.

Структура Програми боротьби з корупцією залишалася незмінною з моменту її прийняття та включала такі розділи<sup>52</sup>:

1. Загальні положення
2. Аналіз існуючих умов
  - 2.1. Чинники корупції
  - 2.2. Рівень та поширеність корупції
  - 2.3. Наслідки корупції
  - 2.4. Розробка основ антикорупційного законодавства
3. Цілі програми
4. Основні завдання у сфері боротьби з корупцією
5. Поняття корупції
6. Запобігання корупції
  - 6.1. Стратегічні положення щодо запобігання корупції
    - 6.1.1. Стимування політичної корупції
    - 6.1.2. Стимування адміністративної корупції (публічна адміністрація, податкова та митна служби, державні закупівлі та приватизація, охорона здоров'я, правоохоронні та судові органи, міжнародне співробітництво)
    - 6.1.3. Залучення громадськості до боротьби проти корупції.

STT оцінює хід виконання програми один раз протягом року або частіше, якщо цього вимагає ситуація, що склалася. Служба звітує перед Міжвідомчою комісією з координації боротьби проти корупції, яка була створена Прем'єр-

<sup>51</sup> Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models. OECD.

<sup>52</sup> Спеціальна служба розслідувань Литви. URL: <http://www.stt.lt> (дата звернення: 10.12.2022)

міністром та включає міністра внутрішніх справ, міністра фінансів, керівника STT, представників Генеральної прокуратури, голову Ради національної безпеки, керівника Комітету з питань етики, представників міністерств юстиції, економіки та фінансів, заступника Генерального уповноваженого Литви, представників апарату Президента, Національного аудиторського бюро, Асоціації муніципалітетів та парламентської комісії з боротьби з корупцією. Вона також звітує перед парламентською комісією з боротьби з корупцією, надсилає копії своїх звітів Президенту, Прем'єр-міністру, спікеру Парламенту та керівнику Ради національної безпеки. Передбачається, що в реалізації програми братимуть участь усі державні інститути та організації громадянського суспільства, у тому числі політичні партії, уряд та неурядові організації, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, освітні установи, аудиторські організації, експертні групи тощо. Тим не менш, багато представників державних органів вважали, що боротьба з корупцією є виключно завданням STT і не брали достатньо активної участі у реалізації Програми. З метою вирішення цієї проблеми до нового проекту Програми було включено докладніший опис механізмів проведення моніторингу Програми. Органи, відповідальні за виконання програми, тепер щокварталу звітують перед STT, а STT, у свою чергу, двічі на рік звітує перед Міжвідомчою комісією по боротьбі з корупцією та щорічно – перед Парламентом. Вся інформація про реалізацію Програми опублікована та представлена широкому загалу.

В рамках боротьби з хабарництвом, поліція Литви зазначає, щоб притягнути хабародавця до кримінальної відповідальності, достатньо його пропозиції чи обіцянки дати хабар поліцейському. Жодних штрафів готівкою поліцейські не приймають, тому будь-яка спроба дати правоохоронцям гроші прирівнюються до хабара. Більше того, у більшості службових поліцейських машин встановлено камери, а розмова поліцейського та громадянина записується. Важливо знати, що хабародавцю загрожує кримінальна відповідальність до семи років ув'язнення за спробу підкупу посадової особи. Більше того, викритий хабародавець довго не зможе працювати нотаріусом, оцінювачем нерухомості або майна, адвокатом, аудитором, організатором поїздок, мисливцем, працівником у сфері забезпечення безпеки та охорони, лобістом, фінансистом, також не зможе стати опікуном дитини, володіти вогнепальною зброєю тощо.

*Латвія.* У 2004 р. Кабінет міністрів Латвії схвалив національну програму боротьби проти корупції на 2004-2008 роки, розроблену Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії КНАБ. На Бюро покладається відповідальність за контроль і координування виконання цієї програми. Для цього Бюро інформує всіх учасників програми про завдання, які стоять перед ними, збирає інформацію по вжиті заходи. Бюро також розробило основні принципи реалізації програми і внутрішньої антикорупційної програми і заходів, а також програму семінарів. Контроль за фінансуванням політичних партій є основним напрямком діяльності Бюро. Робота у цій сфері включає чотири етапи: 1) перевірку партійних декларацій

щодо дотримання вимог Закону «Про фінансування політичних організацій (партій)»; 2) перевірку бухгалтерських документів; 3) контроль за надходженням пожертв; 4) інші перевірки дотримання законності та зустрічні перевірки.

Робота Бюро у напрямку запобігання конфліктові інтересів у публічному секторі побудована на інформації та скаргах від громадян про можливі порушення Закону “Про запобігання конфліктові інтересів на державній службі” та деклараціях посадових осіб, що подаються до Державної служби з податків і зборів, але можуть бути витребувані КНАБ. У результаті перевірки інформації, що надійшла до Бюро, було виявлено велика кількість випадків порушення закону. Прийняття рішення в ситуації конфлікту інтересів стало найтипівшим правопорушенням (наприклад, виплата посадовою особою премій собі особисто або своїм родичам, пропонування посад або державних контрактів родичам або бізнес-партнерам). Більшість подібних порушень були вчинені посадовими особами місцевих органів влади, зокрема, головами та представниками місцевих адміністрацій. КНАБ також видало Посібник із запобігання конфліктам інтересів на публічній службі, який був поширений серед службовців.

За роки свого існування Бюро накопичило цінний досвід у нормативно-правовій сфері. КНАБ підготувало низку пропозицій і проектів нормативних документів, діючи як самостійно, так і у складі робочих груп, до яких входили, наприклад, представники Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Державної служби з податків і зборів та Управління фінансової розвідки. У результаті законотворчої діяльності Бюро домоглося, наприклад, отримати доступ до банківської інформації та встановити адміністративну відповідальність політичних партій. За останні роки пропозиції вносилися з таких питань, як встановлення контролю за доходами фізичних осіб, оренда державної та муніципальної власності, лобіювання.

Одним з показників успішної діяльності КНАБ справедливо вважається збільшення кількості різноманітних справ про корупцію, виявлених Бюро у різні роки, які відрізняються як за розмірами хабарів, так і за рангом чиновників, притягнених до відповідальності<sup>53</sup>.

З 2014 року в Словаччині діє закон про захист викривачів. У листопаді 2018 року Кабінет міністрів Словаччини прийняв поправку, включаючи рекомендації Transparency International Slovakia. У березні 2019 року було прийнято новий закон, який запровадив, серед іншого, створення нового Управління із захисту викривачів. Однак створення офісу було призупинено майже на два роки. У 2021 р. словацькі депутати нарешті обрали главу Словацького офісу захисту викривачів.

Основною діяльністю Офісу є підтримка та захист працівників, які повідомляють про корупцію та недобросовісні дії. Це також має підвищити

---

<sup>53</sup> Voika I. Does KNAB Meet Expectations – First Three Years. Corruption C Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia. 2005. First semmianum, Providus, Riga. 2006. pp. 19-32. Kalniņš, Valts and Lolita Čigāne. On the Road toward a More Honest Society: Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia, Latvian Institute of International Affairs, Riga, 2003.

обізнаність щодо правового захисту. Крім того, він повинен запропонувати роботодавцям навчання, щоб налагодити внутрішні процеси звітності ефективним та відповідальним чином. Основними завданнями Управління є забезпечення захисту викривачів, а також експертних висновків та консультацій щодо застосування законодавства; і контролювати, чи дотримується закон. Він також винагороджує тих, хто повідомляє про незаконну діяльність.

Офіс також несе відповідальність за підвищення обізнаності громадськості та консультування у співпраці з неурядовими організаціями. Згідно із законом, громадські організації також беруть участь у заміщенні посад в Офісі – це вже було зроблено під час допиту кандидатів на посаду голови. Навчання відповідальних за одержання повідомлень (так званих відповідальних осіб на робочих місцях, визначених змінами до закону) також має забезпечити новий Офіс, що дуже вітається, оскільки формальний підхід до цього аспекту захисту викривачів було запроваджено. Підтверджується даними, зібраними за останні роки від 28 ключових державних установ (міністерств та органів державної влади). Незважаючи на те, що кількість підготовлених працівників, відповідальних за отримання, перевірку та ведення обліку повідомлень у цих організаціях, подвоїлася з моменту внесення змін до Закону у 2019 році, все ж у 2019 році кожна четверта організація була без кваліфікованого персоналу в цій сфері (незважаючи на те, що закон накладає такий обов'язок), і через ситуацію з пандемією в 28 ключових державних установах у 2020 році майже не було покращено навчання чи навчання працівників, відповідальних за порядок денний щодо викривачів.

*Австрія.* Для боротьби з хабарництвом в Австрії у громадському секторі з 01 січня 2008 р. набула чинності низка ініціатив, які обмежили прийняття подарунків держслужбовцями та розширили кримінально-правове переслідування за корупційні злочини. Примітно, що зміни у законодавстві насамперед торкнулися кримінально-правового понятійного апарату.

Крім змін у кримінальному законодавстві, австрійське Відомство кримінальної поліції також видало Кодекс протидії корупції, а на веб-сторінках державних відомств з'явилася докладна інформація про реформу. Всі ці заходи дозволили поінформувати підприємців про новели, що мали певний превентивний ефект<sup>54</sup>. В Австрії антикорупційне законодавство складається з міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих парламентом країни та національного законодавства. До міжнародних договорів належать: Конвенція ОБСЄ проти хабарів у міжнародному торговому обороті, Конвенція ООН проти корупції, Кримінально-правова та цивільно-правова конвенція проти корупції Ради Європи, Рамкова угода Ради Європи від 22 липня 2003 р. про боротьбу з хабарництвом у приватному секторі, а також Угоду про протидію хабарництву та Кодекс лікарських засобів.

З 2009 р. в країні також діє особливий інститут, діяльність якого

---

<sup>54</sup> Bruckmüller E. Korruption in Österreich: Historische Streiflichter; Braumüller Universitäts Verlagsbuchhandlung, Wien, 2011. 200 p.

спрямована на виконання згаданих міжнародних зобов'язань – Спеціальна прокуратура з протидії корупційним злочинам. До її компетенції входять порушення, пов'язані: зі зловживанням службовим становищем; прийняттям подарунків посадовими особами та суддями; дачею та отриманням хабарів як на державній службі, так і в приватному секторі економіки; підкупом депутатів; протизаконним лобіюванням інтересів; фактами недотримання службової таємниці; відмиванням коштів; змовами, що обмежують конкуренцію. Формально нова структура підпорядковується Головній прокуратурі Відня та має право на залучення інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури для проведення одноразових слідчих та службових дій.

Створено спеціалізовану організацію для навчання та прикладних досліджень – Міжнародну антикорупційну академію (далі – ІАСА). Порівняно з Німеччиною національне законодавство проти корупції в Австрії більш ліберальне. Протиправні дії поділені на дві категорії, що належать до приватного та громадського сектору. Відмінність між ними – у специфічному праві, що охороняється законом («Rechtsgut») і розмірі санкції. Такий підхід дає можливість розмежувати за рівнем суспільної небезпеки зловживання при лобізмі комерційних інтересів та власне хабарництво як кримінальний злочин.

Як у Латвії та Литві в Австрії також діють освітні програми щодо виховання нетолерантного ставлення до корупції громадян, починаючи зі шкільного віку. Програма розроблена на основі комплексного неформального підходу і її завданням є підвищення громадянської відповідальності старших школярів, розуміння у питаннях прав людини та громадського обов'язку.

Співробітники бюро розробили проект «Антикорупційний тренінг» для дітей віком від 14 до 18 років. Пілотна версія стартувала влітку 2012 року, після чого вона була доповнена думками самих учнів та експертів – психологів, соціологів, юристів, кримінологів та викладачів. Проект був задуманий з метою прищепити дітям навички протидії корупції та познайомити з поняттями економічних злочинів та юридичної основи боротьби з корупцією. Також було необхідно продемонструвати дітям модель поведінки у разі зіткнення з корупцією та роль громадянина у протидії цьому феномену. Зрештою семінари мали розвинути у дітей ораторські та соціальні навички.

**Ірландія.** В Ірландії протидія корупції є одним із пріоритетних напрямів боротьби держави зі злочинністю в країні, а також запорукою поступального розвитку економіки, громадських інститутів та нормального функціонування державних органів влади загалом. На окрему увагу заслуговують норми закону «Про протидію корупції» від 2001 р., відповідно до яких до представників ірландського парламенту, судових та державних органів влади застосовуються як внутрішня, так і екстериторіальна юрисдикція. В даний час ірландці йдуть шляхом подальшого зміцнення антикорупційного законодавства в частині, що стосується розширення існуючого списку осіб, до яких може бути застосована екстериторіальна юрисдикція за звинуваченням у корупції, за рахунок включення до нього громадян Ірландії, фізичних осіб, які зазвичай проживають у країні, і юридичних осіб, зареєстрованих в Ірландії, а також удосконалення



програми захисту свідків.

Окремий внесок у боротьбу з корупцією здійснює інститут омбудсмена, заснований в 1980 р. законом «Про омбудсмен» (представник з прав людини), до компетенції якого входить розгляд скарг громадян на дії посадових осіб будь-якого рангу. Представник з прав людини входить до складу низки державних комісій, які контролюють дотримання прав людини у різних сферах, включаючи право на доступ громадян до інформації про діяльність державних органів влади. Особливий інтерес представляє досвід Ірландії щодо використання у практиці антикорупційної боротьби незалежних трибуналів (громадських комісій із розслідування). Вони займаються розслідуванням конкретних фактів корупції вищих державних осіб чи справ, які мають особливу суспільну значущість. Формуються трибунали з авторитетних суддів та юристів. Важливу роль у боротьбі з корупцією відводиться парламенту Ірландії. В обох його палатах засновані постійні комітети зі службової етики з правом проводити власні розслідування персональних справ парламентаріїв та сенаторів у межах своєї компетенції. Незалежна (неурядова) комісія з контролю за дотриманням посадовими особами норм службової етики проводить власні розслідування діяльності парламентаріїв, посадових осіб органів державної влади та держслужбовців з подальшим поданням звітів до Мінфіну та парламенту.

Таким чином аналіз антикорупційних політик ряду європейських держав, що в останні роки демонстрували успіхи у боротьбі з корупцією, а саме Італії, Греції, Литви, Латвії, Естонії, Австрії, Словаччини та Ірландії дозволяє виокремити ключові фактори протидії корупції, які можна імплементувати у антикорупційну політику України та впроваджувати на всіх рівнях суспільного життя – це пропагування неприйняття корупції в суспільстві, виховання нетерпимості до корупції в загальнонаціональній культурі, забезпечення невідворотності відповідальності, настання покарання за вчинені корупційні правопорушення, контроль інститутів громадського суспільства із залученням засобів масової інформації за діями представників влади або особами публічного права.

## РОЗДІЛ 3. СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ Й ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

### 3.1 Напрями підтримки ЄС у сфері протидії корупції

Україна і ЄС мають дуже тісні двосторонні відносини, що ґрунтуються на Угоді про Асоціацію Україна-ЄС та про Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВ ЗВТ), яка є найбільш амбітною та всеохоплюючою угодою, що ЄС має з будь-якою країною. Угода про Асоціацію/ПВ ЗВТ є основою для зближення України та ЄС. Вона є відкритою та визначає довгострокову, комплексну програму реформ, серед пріоритетів яких демократія та верховенство права, зміцнення державних інститутів, економічне зростання, соціальна згуртованість та повага до забезпечення та повної реалізації прав людини. Угода про Асоціацію є також дорожньою картою, яка дозволяє Україні, за підтримки ЄС, впроваджувати широкий спектр реформ, у тому числі у конкретних секторах, а також ґрунтовніші реформи в галузі управління (тобто реформу державного управління, децентралізацію, боротьбу з корупцією).

Проте динаміка виконання Угоди за останні роки свідчить про необхідність активізації темпів євроінтеграції, насамперед у найбільш проблемних сферах. Зокрема, згідно з останнім за часом урядовим звітом про виконання Угоди за 2015-2020 рр., загальний прогрес склав 54%. Однак, якщо у 2015р. рівень виконання запланованих завдань Угоди був 90%, то згодом поступово зменшувався: у 2018 р. – 65%, у 2019 р. – 48% і у 2020 р. – 34%<sup>55</sup>.

Проблеми з виконанням визначених в Угоді завдань пояснюються багатьма факторами. З одного боку, це внутрішні українські проблеми, серед яких складне соціально-економічне становище, неналежна якість системи державного управління, неефективність боротьби з корупцією, повільність судової реформи, недосконалість євроінтеграційна політика влади тощо. При цьому слід згадати й специфічні чинники – якість дій органів влади на євроінтеграційному напрямі, координованість їх зусиль, ефективність планування та управління підприємствами тощо.

З іншого боку, на реалізацію Угоди впливають несприятливі зовнішні фактори – зростання геополітичної турбулентності у світі, тривала російська агресія, ускладнення ситуації на європейському континенті, небезпечні відцентрові процеси усередині ЄС. Також слід зважати на загальний критичний фактор – світову пандемію COVID-19, яка кардинально змінила соціально-економічну ситуацію в Європі і порядок денний інституцій ЄС, вплинула на тематику та інтенсивність діалогу Україна-ЄС. Зрозуміло, що цей комплекс внутрішніх і зовнішніх факторів впливає на характер, атмосферу та результативність політичного діалогу і в цілому на стан політичних відносин Україна-ЄС.

У 2013-2014 рр., Україна розпочала масштабні та амбітні реформи,

<sup>55</sup> Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. Євроінтеграційний портал. URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa\\_implementation\\_report\\_2015-2020\\_ukr\\_final\\_0](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0) (дата звернення: 10.12.2022)

пріоритетним напрямком яких є подолання корупції.

У деяких сферах антикорупційні реформи, що підтримуються ЄС, були дуже успішними, зокрема завдяки тому, що простір для корупції був закритий шляхом запровадження конкуренції та прозорості у ряді сфер. Це, наприклад, газовий та банківський сектори, валютні курси, охорона здоров'я, політика конкуренції та державні закупівлі. Нове законодавство про декларування доходів та боротьбу з відмиванням грошей, отриманих незаконним шляхом, зробили надходження від незаконної діяльності, разом з корупцією, менш привабливими. В інших сферах результати були не настільки успішними. Корупція, особливо системна корупція на високому рівні, залишається проблемою, яка заважає Україні реалізовувати весь свій економічний потенціал.

У своїх програмах підтримки, ЄС підходить до протидії корупції на високому рівні шляхом різноманітних, всебічних дій. Вони містять у собі найкращу міжнародну практику, яка не розглядає велику корупцію на високому рівні як поодинокі явище. Підхід ЄС спрямований на закриття простору для корупції. Спочатку в центрі уваги була побудова інституційної архітектури, яка є вкрай необхідною у боротьбі з корупцією. Європейська Комісія приймає рекомендацію Палати щодо надання кращого опису та формулювання того, як комплексні дії ЄС спрямовуються на боротьбу з корупцією на високому рівні.

Завдяки саме цьому в Україні вдалося створити важливі антикорупційні інституції та інструменти. Зокрема, в Україні запрацювала Етична рада в межах судової реформи, яка буде оцінювати доброчесність кандидатів на посади у Вищій раді правосуддя. Були розблоковані процеси зі створення слідчих органів у складі НАБУ та забезпечена ефективність Вищого антикорупційного суду – в обох випадках до їх формування залучалися незалежні міжнародні представники.

Зі стратегічної точки зору підтримка ЄС у цій сфері містить кілька головних блоків. Перший – це запобігання корупції через прозорість. Одна з найбільш далекосяжних систем реєстрації статків у світі створена саме в Україні. Другий – це привнесення конкуренції в сектор економіки, що закриває простір для корупції. Третій – створення інституцій із запобігання, розслідування та суду. В Україні зараз діє Вища рада юстиції, є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, є органи та слідчі. Цього могло б не відбутися без допомоги міжнародних партнерів, без добре продуманої підтримки з боку ЄС.

У цьому контексті можна згадати про змістовну резолюцію Європарламенту, присвячену виконанню Угоди про асоціацію (лютий 2021р.)<sup>56</sup>, де міститься детальний аналіз внутрішніх українських проблем. Зокрема йдеться про гальмування судової реформи, неналежну боротьбу з корупцією, небезпечну олігархізацію країни, недоліки виборчої системи, проблеми законодавчої діяльності, захисту прав і свобод людини, свободи ЗМІ та ін. Серед окреслених у резолюції проблем можна виокремити, по-перше, судова

---

<sup>56</sup> European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)). URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050\\_EN.html?fbclid=IwAR1nceZXmqcv0fe8nj9aKn31rApuFIq-24trD7objDEP04-aKldO2Ma3CB](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html?fbclid=IwAR1nceZXmqcv0fe8nj9aKn31rApuFIq-24trD7objDEP04-aKldO2Ma3CB) (дата звернення: 10.12.2022)

реформа в Україні, необхідність якої перезріла. Для української влади та інституцій ЄС<sup>57</sup> підтвердженням критичної необхідності змін у системі судочинства стало резонансне рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020р. стосовно визнання неконституційними окремих положень антикорупційного законодавства і ряду повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)<sup>58</sup>. У щорічному звіті ЄС щодо імплементації Угоди про асоціацію від 1 грудня 2020р. наголошується, що згадане рішення КСУ «поставило під сумнів реформи, яких вимагали українські реформаторські сили після Майдану і міжнародне співтовариство...»<sup>59</sup>.

Головними невирішеними питаннями залишаються «перезавантаження» Вищої ради правосуддя (ВРП), включно із запровадженням процедури перевірки кандидатів до ВРП та її членів на добросовісність, а також формування незалежної Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за участі міжнародних експертів. Важливо, що на прохання влади міжнародні партнери, зокрема Венеціанська Комісія та група послів країн Великої сімки активно долучаються до вироблення конкретних рекомендацій, які б дозволили зрушити реформу з мертвої точки<sup>60</sup>. Ігноруванням цих порад щодо здійснення реформи судочинства, затягуваннями процесу її запровадження керівництво України створює ризики для євроінтеграційного курсу держави.

По-друге, хронічним подразником у відносинах Україна-ЄС залишається проблема корупції. На цьому традиційно наголошується у рішеннях, заявах, деклараціях європейської сторони<sup>61</sup>. Зокрема у згаданій вище Резолюції Європарламенту (лютий 2021р.) підкреслюється: «Попри помітний прогрес, широко поширена корупція продовжує гальмувати процес реформ в Україні»<sup>62</sup>.

У цьому контексті небезпечною є тенденція «розхитування»

---

<sup>57</sup> Заява ЄС: Антикорупційну структуру треба швидко відновити, це умова безвізу і фіндопомоги. Європейська правда. 3 листопада 2020. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/11/3/7116079> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>58</sup> Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» Кримінального кодексу України №13 від 27 жовтня 2020 р. КСУ. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/3260> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>59</sup> Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Ukraine. EEAS, 1 December 2020. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89622/joint-staff-working-document-association-implementation-report-ukraine> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>60</sup> Дорожня карта судової реформи, презентовану послами G7 в січні 2021 р. URL: <https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vRKC1mbwXaFSBLHgrYGdsg74nlv8JYk4FvEWw0cSOgl1ATc08CRRvzc8mATq3-9YQ/pub>; а також висновки Венеціанської Комісії щодо проектів законів №3711 («Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» від 22 червня 2020р.): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)022-e), та №5068 («Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» 15 лютого 2021р.): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)004-e).

<sup>61</sup> 12 грудня 2019р. Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію. У ньому наголошується на необхідності продовження реформ у сфері боротьби з корупцією. Див.: Association Implementation Report on Ukraine. European Commission, URL: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2019\\_433\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v4\\_p1\\_1056243.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf). У березні 2020р. GRECO критично оцінила стан боротьби з корупцією в Україні. З її рекомендацій, наданих у 2017р., Київ виконав п'ять, частково — 15 і не виконав — 11. DW. 26 березня 2020 р.

<sup>62</sup> Європарламент вказав Україні на необхідність завершити реформи у сфері верховенства права та боротьби з корупцією. Інтерфакс-Україна. 11 лютого 2021 р. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/722789.html> (дата звернення: 10.12.2022)

антикорупційної інфраструктури країни. Конституційний Суд у серпні 2020р. визнав неконституційним призначення А. Ситника директором НАБУ, а у вересні – і норми закону, за яким його призначили. Такі дії КСУ завдали шкоди системі антикорупційних органів, змусили ЄС нагадувати Україні про її зобов'язання щодо «безвізу» і створили додаткові перешкоди на шляху отримання Україною другої частини макрофінансової допомоги ЄС (600 млн. Євро).

Крім ситуації з НАБУ і НАЗК (повноваження якій повернули згодом), значну критику від представників громадського сектору та європейських партнерів викликав добір Парламентом членів комісії з вибору керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Представники ЄС зазначили, що від прозорості процедури вибору очільника САП залежатиме їх подальша підтримка Україні<sup>63</sup>.

На жаль, за міжнародними оцінками, у сфері боротьби з корупцією останнім часом Україна не демонструє помітного прогресу. За даними Transparency International, у 2020р. за показниками Індексу сприйняття корупції (CPI) Україна посіла 117 місце зі 180 поруч з Єгиптом, Непалом, Замбією. Це фактично дорівнює показнику 2018 р.<sup>64</sup>.

У грудні 2019р. Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію. У ньому наголошується на необхідності продовження реформ у сфері боротьби з корупцією<sup>65</sup>.

У 2006 році Україна приєдналася до Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), основною метою якої – є оцінювання рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка у проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Процедура оцінювання GRECO включає збір інформації шляхом опитувань, візити груп експертів GRECO до країни оцінювання для збору додаткової інформації шляхом зустрічей з високопосадовцями, представниками організацій, у т.ч. неурядових, а також установ, що відіграють ключову роль у країні оцінювання, та написання звіту. Приєднавшись до GRECO, Україна зобов'язалася брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи, і на сьогодні історія відносин України та GRECO складається вже з кількох

---

<sup>63</sup> Західні кредитори України попередили ВР про проблеми з процедурою заміни Холодницького. Європейська правда. 3 вересня 2020 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/09/3/7113916> (дата звернення: 10.12.2022); У Європарламенті пригрозили скасуванням безвізу окремим українським олігархам і політикам. Європейська правда. 5 жовтня 2020 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/10/5/7115019> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>64</sup> На початку 2020р. Transparency International Україна надала п'ять рекомендацій для покращення показників України в «Індексі сприйняття корупції». Частково виконано було лише дві з них (підвищити ефективність систем запобігання політичній корупції; запровадити відкритий і підзвітний процес приватизації державного майна), а інші залишились невиконаними (сформувати незалежну і професійну судову владу; забезпечити незалежність і спроможність органів антикорупційної сфери; позбавити СБУ повноважень у сфері протидії економічним корупційним злочинам). Див.: Індекс сприйняття корупції 2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>65</sup> Association Implementation Report on Ukraine. European Commission. URL: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2019\\_433\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v4\\_p1\\_1056243.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

результативних етапів співпраці.

У 2009 р. на пленарному засіданні GRECO було затверджено звіт щодо виконання Україною антикорупційних рекомендацій цієї міжнародної організації, якому передували візит з оцінювання й відповідні консультації експертів GRECO з представниками органів державної влади. Ці рекомендації надано Україні за результатами Першого та Другого раундів оцінки. Їх було присвячено діяльності спеціалізованих органів, які займаються запобіганням корупції, питанням імунітету посадових осіб щодо кримінального переслідування, а також питанням виявлення, вилучення та конфіскації доходів та іншого майна, отриманих внаслідок корупції, запобігання корупції в системі державного управління, відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини.

У рамках Третього раунду оцінювання України у квітні 2011 року відбувся візит експертів GRECO до України, під час якого вивчено ситуацію щодо імплементації в українське законодавство положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї, а також висловлено низку суттєвих зауважень щодо вітчизняного кримінального законодавства, яке встановлює відповідальність за вчинення корупційних діянь.

У березні 2020р. GRECO критично оцінила стан боротьби з корупцією в Україні. З її рекомендацій, наданих у 2017р., Київ виконав п'ять, частково – 15 і не виконав<sup>66</sup>.

У 2017 році запрацювала **антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI)**, яка є найбільшою програмою технічної допомоги Україні з боку ЄС у сфері боротьби з корупцією. EUACI фінансується ЄС і спів-фінансується та впроваджується Данською агенцією з міжнародного розвитку. Зміст діяльності цієї програми наведено в табл. 3.1.

Усі три компоненти програми розроблені як заходи, що підсилюють та доповнюють один одного, забезпечуючи цілісний підхід до реформ у сфері боротьби та протидії корупції та сприяючи зменшенню рівня корупції в країні. Забезпечена тісна координація та співпраця з іншими відповідними програмами/проектами для посилення синергії та впливу. Програма ґрунтується на припущенні, що рівень корупції в Україні, як і в інших країнах з перехідною економікою, може бути ефективно зменшений, якщо крім суто репресивних заходів вживатимуться також заходи щодо запобігання корупції та забезпечення доброчесності<sup>67</sup>.

Перші два компоненти будуть спрямовані на забезпечення того, щоб цільові носії обов'язків, представлені державними антикорупційними установами, парламентом і місцевими органами влади, були спроможні виконувати свій мандат більш ефективно і цілісно. Третій компонент, що представляє носіїв права – громадянське суспільство, засоби масової інформації та бізнес-сектор – спрямований на покращення моніторингу та вимагання кращої роботи носіїв обов'язків на національному та місцевому рівнях та

<sup>66</sup> DW. 26 березня 2020 р. URL: <https://www.dw.com/uk> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>67</sup> УГОДА між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу "Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні – фаза II". URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_005-19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-19#Text) (дата звернення: 10.12.2022)

сприяння загальній культурі доброчесності.

Таблиця 3.1

Складові діяльності EUACI в Україні

| Напрями діяльності   | Зміст діяльності   | Організаційна співпраця  |
|--|--|--|
| 1. Зміцнення функціонального та нормотворчого потенціалу державних органів у сфері запобігання і боротьби з корупцією  | <i>Інструменти розвитку інституційної спроможності, які надаються спеціалізованим антикорупційним агентствам через залучення держав-членів ЄС</i><br>Забезпечення антикорупційних інституцій ІТ обладнанням / прикладними програмними рішеннями<br>Надання експертної підтримки з метою підвищення професійного рівня  | Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)<br>Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)<br>Спеціальна антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України (САП)<br>Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)<br>Державна служба фінансового моніторингу України (ДСФМ)<br>Вищий антикорупційний суд (ВАКС) |
| 2. Посилення парламентського нагляду за процесом реформування і зміцнення спроможності з ретельного аналізу та вдосконалення стратегічної нормативно-правової бази | Створення Міжнародної антикорупційної консультаційної місії з метою підтримки Комітету Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції шляхом:<br>– антикорупційної експертизи у сфері законотворчості або прямого залучення до процесу реалізації антикорупційних реформ в Україні;<br>– моніторингу та оцінювання процесу впровадження існуючої антикорупційної політики і законодавства<br>Експертного аналізу організаційного розвитку Комітету;<br>– огляду загального процесу розслідування, судового переслідування та винесення вироків по випадкам корупції у вищих ешелонах влади | Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції   |
| 3. Посилення спроможності органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства та ЗМІ у залученні до процесу боротьби з корупцією              | Застосування спеціальних антикорупційних інструментів у відібраних містах, що має на меті підвищення прозорості і підзвітності місцевої влади<br>Зміцнення спроможності громадянського суспільства на місцевому та обласному рівнях з виконання функції антикорупційних наглядачів (watchdogs)<br>Підтримка розслідувальної журналістики, яка розслідуватиме і повідомлятиме про факти корупції на місцевому, обласному чи національному рівнях  | Міста Доброчесності<br>Журналісти-розслідувачі<br>Громадські організації (ГО)  |

Джерело: <sup>68</sup>

Програма поєднує як гнучкі/короткострокові, так і довгострокові заходи,

<sup>68</sup> Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні. URL: <https://euaci.eu/ua/> (дата звернення: 10.12.2022)

що охоплюють стратегічні консультації, аналітичні внески, зміцнення спроможностей та надання ІКТ-рішень, а також стратегічні комунікації на тему боротьби та протидії корупції.

Крім цього, можна відмітити ряд напрямів реалізованих в Україні, спрямованих на протидію корупції в Україні.

Так, реалізовувалася транскордонна співпраця щодо протидії кримінальним корупційним правопорушенням в митних органах. Зокрема у м. Львові проведено семінар присвячений транскордонній співпраці щодо протидії кримінальним корупційним правопорушенням на кордоні.

За допомоги **EUACI** українські експерти з правоохоронних та антикорупційних агенцій консолідують зусилля із міжнародними колегами у подоланні транскордонної злочинності. EUACI допомагає НАБУ як у стратегічному розвитку, так і у налагодженні співпраці та обміну найкращими практиками із міжнародними правоохоронними органами: «Співробітництво правоохоронних органів на кордоні є життєво необхідним для ефективного запобігання та розслідування корупційних правопорушень. Спільні зустрічі – це можливість покращити міжнародне співробітництво у межах кримінальних розслідувань, що можуть призвести до майбутніх спільних операцій та спільних оперативних груп».

Також разом з Державною судовою адміністрацією України EUACI презентували «Дорожню карту зі створення Вищого антикорупційного суду України ВАКС».

Крім цього, разом з інститутом розвитку регіональної преси (ІРПП) проводять конференції журналістів-розслідувачів, мета якої – розвиток та популяризація розслідувальної журналістики в Україні, сприяння нетворкінгу українських журналістів-розслідувачів та інтеграції їх у світову професійну спільноту. Ключовими питаннями були:

- партійні фінанси – що треба знати журналістам-розслідувачам;
- пропаганда та маніпуляції громадською думкою: як це розслідувати;
- досвід розслідувань зловживань під час виборчої кампанії;
- робота з передвиборчими витоками інформації;
- досвід візуалізації журналістських розслідувань, пов'язаних з виборами та фінансуванням політичних партій;
- цифрова та фізична безпека журналіста, захист джерел.

Також разом з ДП «Прозорро.Продажі» Мінекономрозвитку, Фонду держмайна, було проведено конференцію щодо питань у сфері реформи держпродажів: малої приватизації, оренди та інституціоналізації.

Окрім цього EUACI проведено ряд практичних семінарів з протидії корупції від міжнародних експертів, присвячений боротьбі з корупцією, відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. Представники українських правоохоронних, судових та фінансових органів, а саме: Державної служби фінансового моніторингу, НАБУ, Генпрокуратури, АРМА, Нацполіції, Верховного Суду, ДБР, ДФС, отримали можливість опрацювати на практиці усю послідовність розкриття злочину: від фінансової розвідки та розслідування



до передачі справи до суду, конфіскації та кримінального переслідування.

Підтримка ЄС Україні в рамках Європейського інструменту сусідства координується Групою підтримки України Європейської комісії (SGUA). Спільно з Представництвом ЄС в Україні SGUA розробляє програми підтримки для ключових сфер реформ (наприклад, для децентралізації, боротьби з корупцією чи зміцнення верховенства права), які часто співфінансуються та впроваджуються державами-членами ЄС. ЄС також підтримує українське громадянське суспільство через гранти з різних фінансових інструментів, внески до Європейського фонду з питань демократії та постійний діалог, який інформує нашу політику.

**Консультативна місія Європейського Союзу (КМЄС).** У 2013-2014 роках події Євромайдану «Революції гідності» викликали законну недовіру українського народу до органів цивільного сектору безпеки, провівши серію насильницьких подій за участю протестувальників, ОМОНу та невідомих стрільців у столиці, Києві. Тому український уряд звернувся до ЄС за підтримкою реформування правоохоронних органів та відновлення довіри з людьми. У грудні 2014 року було створено КМЄС в Україні, і до країни з Європи були привезені міжнародні радники для консультування з питань безпеки, поліції, судової системи, прокуратури, боротьби з корупцією та прав людини.

Таким чином з 2014 року КМЄС тісно співпрацює зі своїми українськими колегами задля прискорення сталої реформи сектору цивільної безпеки, надаючи стратегічні поради та практичну підтримку для конкретних заходів реформ відповідно до стандартів ЄС та міжнародних принципів належного управління та прав людини. Мандат КМЄС реалізується згідно з трьома напрямками діяльності:

- 1) стратегічні поради щодо реформування сектору цивільної безпеки, зокрема щодо необхідності розробки стратегій цивільної безпеки;
- 2) підтримка впровадження реформ шляхом надання практичних порад, навчання та інших проектів;
- 3) співробітництво та координацію, щоб забезпечити координацію зусиль щодо реформування з українськими та міжнародними учасниками.

Сектор цивільної безпеки включає установи, відповідальні за правоохоронні органи та верховенство права, такі як Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, Генеральна прокуратура, місцеві суди, антикорупційні органи, які також мають відповідні функції. грають громадянське суспільство та парламент України.

### **3.2 Спільні програми боротьби з корупцією**

Корупція залишається широко розповсюдженим явищем в Україні і є перешкодою для її демократичного та економічного розвитку.

У 2015–2017 рр. ЄС спільно з Радою Європи співфінансував

проект «Боротьба з корупцією в Україні» з бюджетом 1 млн євро (90% – кошти ЄС, 10% – Рада Європи). Проект виконувався відповідно до програми співпраці між ЄС та РЄ для країн Східного партнерства у рамках тематичної програми «Боротьба проти корупції та запровадження демократичного урядування / боротьба проти відмивання коштів»<sup>69</sup>.

Технічну допомогу для виконання цього пріоритету надають також ПРООН («Прозорість і доброчесність публічного сектору України», 3,3 млн дол. США, фінансування Уряду Данії, 2015-2018 рр.) та ОБСЄ («Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», 193 тис. Євро, 2016 – 2017 роки; «Допомога у впровадженні цифрових адміністративних послуг», 72,3 тис. євро, 2017 рік; «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», майже 200 тис. євро, 2014–2015 роки). Проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)», який фінансується Канадою, надав НАБУ меблі та технічні засоби, розробив Комплексну навчальну програму та провів тренінги для працівників Бюро.

Данія та ЄС націлені допомогти Україні у її боротьбі з корупцією. **Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI)**, яку співфінансує і впроваджує Міністерство Закордонних справ Данії, має за мету сконцентрувати зусилля задля протидії корупції в Україні.

Загальною метою фінансування ЄС та Данії заходів із боротьби з корупцією є покращення антикорупційної політики, яка має у кінцевому рахунку зменшити рівень корупції в країні.

Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI) є наразі найбільшою програмою у сфері боротьби з корупцією в Україні. Ініціатива, що розрахована на три роки, отримала фінансову підтримку від Європейської комісії та данського Міністерства закордонних справ у сумі €15.84 млн. Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI) має на меті посилення спроможності новостворених антикорупційних органів і сприяння посиленню контролю за ходом перетворень з боку Верховної Ради, громадянського суспільства та засобів масової інформації.

#### **Основні компоненти проекту ЄС в боротьбі з корупцією в Україні:**

- посилення операційної та політико-правової спроможності державних органів, що відповідають за запобігання та боротьбу з корупцією
- зміцнення спроможності Верховної Ради у контролі над процесом реформування і можливості контролювати законотворчість у цій сфері та покращувати законодавчу базу
- розширення можливостей для громадянського суспільства та ЗМІ брати участь у боротьбі з корупцією

#### **Підтримка антикорупційних державних органів**

Перший компонент передбачає посилення політико-правової та операційної спроможності шістьох державних структур, задіяних у сфері

<sup>69</sup>

боротьби з корупцією, з різних позицій:

- запобігання (Національне агентство із запобігання корупції)
- розслідування фактів корупції на найвищому рівні (Національне антикорупційне бюро України)
- процесуальне керівництво (Спеціалізована антикорупційна прокуратура)
- розшук активів та управління ними (Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів)
- збір, аналіз та оприлюднення інформації щодо можливих випадків відмивання грошей та коштів, щодо яких є підозри в їхньому кримінального походженні (Державна служба фінансового моніторингу)
- судовий розгляд справ з ТОП-корупції (Вищий Анти-корупційний Суд).

Метою Першого компоненту є надання допомоги державним органам, що мають повноваження у сфері боротьби з корупцією, але яким бракує спроможності, досвіду та необхідних інформаційно-технологічних інструментів для всебічного, скоординованого та ефективного підходу у боротьбі з широкомасштабною корупцією у вищих ешелонах влади.

Програму розроблено таким чином, щоб підтримати новостворені антикорупційні органи. З одного боку, через допомогу їм у всіх поточних потребах, що виникають, задля їх прискореного інституційного розвитку та швидкої демонстрації результатів. З іншого боку, через допомогу у формуванні стратегічного бачення, плануванні та розвитку, баченні ширшої і більш далекосяжної перспективи, що дозволить цим органам встановлювати пріоритети і уникнути роботи у режимі «термінових справ», в якому вони досі працюють.

При цьому допомога Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) з її технічними можливостями буде найбільш ефективною, якщо вона базуватиметься на реальних потребах, буде орієнтована на результат та матиме довготривалий ефект.

### **Посилення ролі комітету Верховної Ради з питань запобігання та протидії корупції**

Другий компонент концентрується на зміцненні спроможності комітету Верховної Ради (Комітет ВР) у покращенні та здійсненні парламентського контролю над ходом антикорупційних реформ. Ця складова має на меті як посилення державної спроможності, так і більше залучення відповідних міжнародних організацій до антикорупційних зусиль України. Для цього, на прохання Верховної Ради, передбачено створення Міжнародної антикорупційної консультативної ради (МАКР). До складу ради входитимуть до 7 міжнародних експертів у сфері запобігання та боротьби з корупцією.

МАКР надаватиме допомогу Комітету ВР у таких питаннях:

- експертна думка у питаннях боротьби з корупцією та проблемах, пов'язаних з формуванням Комітетом ВР відповідної законодавчої бази;
- відстеження та оцінка реалізації антикорупційної політики та законодавства;

- оцінка загального процесу розслідування, кримінального переслідування та судової практики у справах про корупцію на найвищому рівні (без оцінки суті контрактних справ).

Щоб уникнути ризику політичних маніпуляцій та для забезпечення цілісності політики ЄС щодо України, МАКР не буде задіяно в інформаційній діяльності. Так, МАКР не оприлюднюватиме свої звіти та не проводитиме прес-конференції. Засідання МАКР будуть закритими. Свої звіти МАКР направлятиме до Комітету ВР, який і буде основним отримувачем послуг у Другому компоненті.

Очікується, що міжнародна рада експертів, яка може провести оцінку, надавати консультації та рекомендації на постійній основі і відстежувати хід виконання, значно посилить зусилля країни у викоріненні корупції.

### **Боротьба з корупцією на місцевому та регіональному рівнях**

Третій компонент фокусується на розширенні можливостей для громадського суспільства, особливо молоді, у боротьбі з корупцією/у протидії корупції. Ключовим елементом Третього компоненту є втілення концепції «Міст Добročесності». Ця складова має на меті продемонструвати, як застосування кількох взаємопов'язаних антикорупційних заходів може зменшити корупційні ризики і посилити підзвітність у невеличких містах. Також метою цієї складової є розповсюдження позитивного досвіду на всю країну і включення отриманих уроків у програми реформ загальнонаціонального рівня.

В рамках процесу реформування в Україні, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні надає допомогу місцевим органам влади у зменшенні ризиків корупції, втіленні розумних та прозорих рішень, що мають посилити їхню ефективність та цілісність, а також сприяє більшому залученню громадян, місцевого громадянського суспільства та журналістів до контролю за органами влади. Місцеві органи влади також потребують допомоги в інформуванні про свої ініціативи та досягнуті результати в боротьбі з корупцією і, таким чином, покращенні інформованості щодо місцевих справ.

Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні посилює спроможність місцевого громадянського суспільства в ефективному контролі над владою на місцевому рівні. Це включає в себе можливості для кращого діалогу з місцевою владою, можливості інформування, а також технічні можливості для вивчення місцевих бюджетів, баз даних та адміністративної діяльності. Для цього громадянське суспільство потребує роботи у тісному контакті з журналістами-розслідувачами, які можуть дослідити, задокументувати та оприлюднити всі випадки корупції. Посилення можливостей журналістських розслідувань, таким чином, сприятиме загальному контролю громадян.

У рамках свого підходу Європейська служба зовнішніх дій (EEAS) і Комісія використовували широкий спектр інструментів, включаючи проекти, умови та політичний/політичний діалог. Їх підтримка охоплювала різні сектори та реформи (рис. 3.1). Комісія виділила 5,6 млрд євро на програми МЗС і

виділила 1,6 млрд євро на програми МЗС I та II, а потім 2,2 млрд євро на програми МЗС III і IV. Крім того, з 2,2 мільярда євро допомоги, яка була виділена, Комісія витратила 839 мільйонів євро на програми розвитку потенціалу, що потенційно може боротися з корупцією. У випадку корупції вони зосередилися в основному на інституційному розвитку, зокрема, підтримуючи створення та введення в дію антикорупційних інституцій/агенцій, які мають на меті розслідування, переслідування та винесення судових рішень у справах про корупцію на високому рівні.

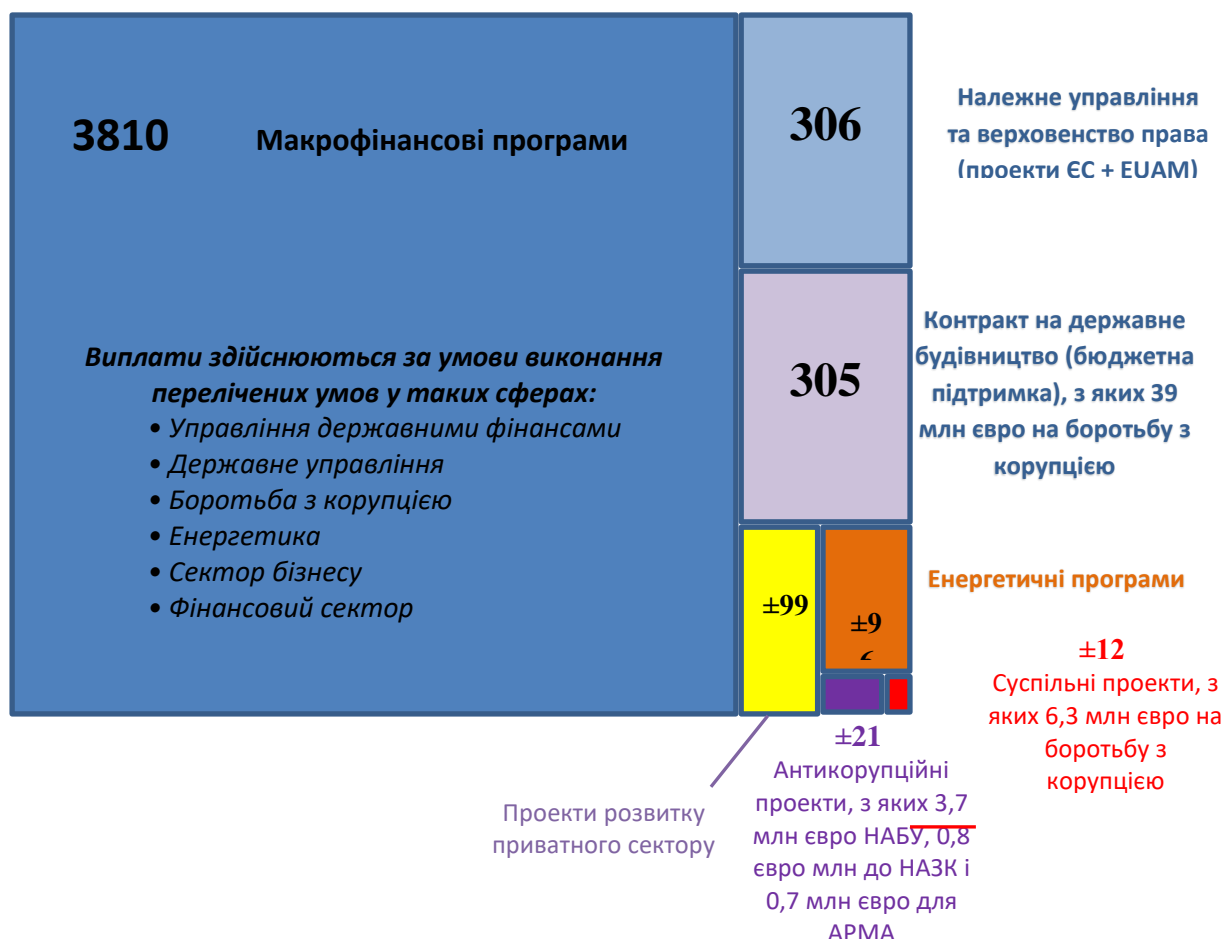


Рис. 3.1. Платежі ЄС за період 2014-2020 рр. до ключових секторів, які потенційно можуть боротися з корупцією (млн євро)  
Джерело:<sup>70</sup>

Однак попри всі зусилля, підтримка ЄС у боротьбі з корупцією виявилася малоефективною. Такого висновку дійшла Європейська рахункова палата (European Court of Auditors, ECA), йдеться у її звіті, опублікованому в у вересні 2021 р., за підсумками аудиту допомоги ЄС Україні<sup>71</sup>.

У своєму аудиті Європейська рахункова палата зосередилася на

<sup>70</sup> Special Report 23/2021: Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results. URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>71</sup> Special Report 23/2021: Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results/ URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

високорівневій (великій корупції). Під нею аудитори розуміють зловживання владою на високому рівні, від якого зиск отримує невелика група людей, тоді як усьому суспільству це завдає «серйозної та масштабної шкоди». Саме високорівневу корупцію ЕСА вважає головною перешкодою для розвитку України.

Автори наголошують, що хоча ЄС підтримує реформи для боротьби з корупцією та допоміг скоротити можливості для корупції, велика корупція лишається ключовою проблемою для України. Судова реформа стикається з перешкодами, антикорупційні органи під загрозою, довіра до таких інституцій лишається низькою, а кількість судових вироків за високорівневу корупцію невелика.

Суттєвим фактором зазначеного було те, що Єврокомісія та зовнішньополітична служба ЄС (EEAS) приділяли значну увагу корупції в Україні, але сприймали її як пріоритет, який пронизує увесь діалог з Києвом. Однак вони не розробили цілеспрямовану стратегію подолання великої корупції та домінування олігархічної системи.

Аудитори проаналізували 24 європейські програми та проекти, спрямовані на Україну, наприклад, макрофінансову допомогу (рис. 2), і дійшли висновку, що лише один з них – «Антикорупція та підтримка ключових реформ» – було спрямовано загалом на корупцію. Жоден не спрямовувався на протидію великій корупції. З решти програм і проєктів близько половини тією чи іншою мірою спрямовувалися на боротьбу з корупцією. Крім того, хоча більшість ключових документів ЄС ставили питання необхідності подолання корупції в Україні, вони включали замало конкретних цілей для досягнення цього.

Внаслідок цього рахункова палата надала рекомендації Єврокомісії та EEAS розробити «стратегічний документ для запобігання високорівневій корупції та боротьби з нею» в Україні. Цей документ повинен визначити ключові дії з чіткими часовими рамками, як боротися з основними причинами великої корупції до кінця 2022 року.

Головною причиною високорівневої корупції в Україні є олігархічна система. І хоча Єврокомісія ще у 2014 році заявляла про домінування олігархів в Україні, європейські програми не були присвячені безпосередньо руйнуванню олігархічної системи. Винятком може бути лише один проєкт – створення реєстру національних публічних діячів України, адміністратором якого є громадська організація «Центр протидії корупції».

Стратегія ЄС щодо боротьби з корупцією в Україні має включати конкретні заходи протидії олігархічній структурі. Зокрема, це може бути розробка «моделі запобігання тому, щоб окремі українці (олігархи й особи, які перебувають під їхнім впливом), котрих підозрюють у великій корупції, могли в'їжджати до ЄС і користуватися своїми активами на його території»<sup>72</sup>. Запровадження режиму санкцій ЄС за корупцію були також запропоновані і Європарламентом. Також цей аспект корупції може бути вирішений шляхом

---

<sup>72</sup> Special Report 23/2021: Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results. URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

допомоги Україні в ліквідації монополій та посиленні Антимонопольного комітету.

Аудитори вказують, що особливістю олігархії в Україні є «захоплення держави», тобто ситуації, коли впливові особи та компанії отримують зиск від держави, передусім через вплив на державні підприємства. Хоча Єврокомісія і підтримувала приватизацію держпідприємств, поки в Україні просувається лише мала приватизація. Загрозу досягненням становить корпоративне управління великими держкомпаніями.

Подібна ситуація й з відмиванням грошей, яке напряду пов'язане з великою корупцією. За даними ЕСА, лише 3 проекти з 24 включали «обмежені заходи з протидії відмиванню грошей. У цьому аспекті ЄС слід посилювати підтримку боротьби з відмиванням грошей в Україні.

### **Успіхи в боротьбі з корупцією в Україні при підтримці ЄС**

Поряд з критикою, рахунковою палатою було наголошено і на певних результатах, до досягнення яких долучився і Євросоюз. Ідеться, наприклад, про Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

Можна відзначити чотири проекти, які «скоротили корупцію та напряду зберегли кошти». Два з цих проектів були спрямовані на підтримку громадянського суспільства. Вони «допомогли викрити корупційні схеми, повернути суспільну увагу», а зібрані докази передавалися правоохоронним органам. Таким чином, серед рекомендацій ЕСА до Єврокомісії є відповідним чином «оцінити та пристосувати» обсяги підтримки журналістських розслідувань і активістів.

Аудитори детально обговорили свої пропозиції з Єврокомісією та EEAS. Останні цілком погодилися з шістьма рекомендаціями з семи, і частково ще з однією – щодо моніторингу та публічних звітів щодо боротьби з корупцією в Україні.

Аудит охоплював переважно період з 2016 по 2019-20 роки, утім, у ньому враховані події, які сталися до остаточного ухвалення звіту 20 липня 2021 року. Рахункова палата оцінювала лише дії Єврокомісії та інших інституцій ЄС і наголошено, що звіт не містив жодних оцінок дій української влади чи будь-якої з держав Євросоюзу.

### **3.3 Імплементация європейського досвіду антикорупційної політики в Україні**

Ефективна боротьба проти корупції в Україні потребує належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції. Розбудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці.

Україна приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство. Громадянське суспільство визнало антикорупційну реформу найбільш нагальною в нашій державі, спрямовану на узгодження антикорупційного законодавства з міжнародними, зокрема європейськими стандартами.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема: резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59); – Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.); Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків.

Зазначені документи мають рекомендаційний характер, однак вони відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти запобігання та протидії корупції.

Нині Україна є учасницею низки міжнародних договорів і конвенцій, що мають обов'язковий характер. На сьогодні головним документом світового масштабу у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції? прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року, яка встановила теоретичні основи для адаптації національного законодавства та визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору.

Положеннями статті 5 Конвенції передбачено низку базових заходів для Держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Так, відповідно до Конвенції кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідні правові інструменти й адміністративні заходи з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.



Окрім того, норми цієї Конвенції передбачають створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямовано на запобігання і протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, створення кодексів поведінки службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

У свою чергу найбільш важливими кроками Ради Європи у боротьбі з корупцією слід вважати розробку сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO). Це, зокрема, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією – ключовий міжнародно-правовий документ Ради Європи, що визначає обов'язкові для країн-членів підстави криміналізації корупційних дій, перелік їх, види та обсяги міжнародної правової допомоги, а також заходи з міжнародного контролю.

Мета Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією – запровадження ефективних засобів «правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, для надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду».

Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є створення антикорупційної організації, до повноважень якої належить контроль за дотриманням усіх антикорупційних конвенцій Ради Європи – групи держав проти корупції (GRECO).

Аналогічний механізм взаємної оцінки використовують для контролю за дотриманням та імплементацією положень Конвенції ООН проти корупції. Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ, поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком. Співробітництво між Україною та ОЕСР започатковано 1997 року підписанням Кабінетом Міністрів України та ОЕСР Угоди щодо привілеїв, імунітетів і пільг, які надає ОЕСР на території України.

Угоду ратифіковано Верховною Радою України у липні 1999 року<sup>73</sup>.

У рамках ОЕСР створено Антикорупційну мережу для країн Східної Європи і Центральної Азії, яка є однією із зовнішніх програм ОЕСР і націлена на просування високих стандартів боротьби з корупцією в країнах, які не є членами ОЕСР, за допомогою обміну досвідом, взаємного навчання та вироблення передової практики.

Для досягнення вказаної мети Мережа організовує ряд заходів, включаючи

<sup>73</sup> Закон України від 07 липня 1999 року No 850-XIV.

Загальні збори та семінари експертів, проведення досліджень і підготовку аналітичних звітів, а також субрегіональні ініціативи.

У рамках роботи ОЕСР 2003 року представники урядових делегацій Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалили Стамбульський план дій боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР.

Основними принципами Стамбульського плану дій були розвиток ефективної і прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах.

Реалізація Стамбульського плану дій передбачає огляди національного законодавства та інститутів для боротьби з корупцією і поточний моніторинг виконання рекомендацій, що стосуються реалізації положень Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів, прописаних в інструментах ОЕСР і Ради Європи. Результати обговорюють на регіональних зустрічах і публікують у відповідних доповідях.

Процедура оцінювання в рамках Стамбульського плану дій включає в себе збирання інформації через опитувальник, візити груп експертів до країни оцінювання з метою збирання додаткової інформації через зустрічі з високопосадовцями, представниками організацій, установ, що відіграють ключову роль у країні оцінювання, та написання оцінного звіту. Зокрема проведено три повних цикли оглядів: перший у 2004–2007 роках, другий у 2008–2012 роках і третій у 2013–2015 роках. Стамбульський план дій не містить власних антикорупційних стандартів, однак слугує ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації наявних конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики. На виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань та у зв'язку з необхідністю приведення положень національного законодавства до міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції прийнято низку надзвичайно важливих законів у цій сфері, зокрема:

– щодо криміналізації всіх проявів корупційних діянь 2013 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»;

– щодо запровадження дієвого механізму конфіскації майна та доходів, отриманих від корупційних діянь 2013 року, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»;

– щодо встановлення відповідальності юридичних осіб за злочини 2013 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно

відповідальності юридичних осіб»;

– щодо створення ефективної антикорупційної спеціалізації в правоохоронній системі шляхом створення законом автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»;

– щодо комплексного реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про запобігання корупції».

Цей Закон став інструментом імплементації в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики.

Крім того, з урахуванням міжнародних стандартів основними складовими превентивної антикорупційної системи згідно із Законом є:

– правила формування та реалізації антикорупційної політики;

– антикорупційні обмеження (щодо використання службового становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування);

– запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (види конфлікту інтересів, шляхи врегулювання);

– спеціальні антикорупційні інструменти (антикорупційна експертиза, спеціальна антикорупційна перевірка, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, вимоги щодо прозорості та доступу до інформації);

– захист викривачів (захист осіб, які повідомляють про факти корупції від незаконного звільнення, переведення, зміни суттєвих умов трудового договору);

– відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальна за безпосередньо корупцію (зловживання повноваженнями, незаконне збагачення тощо), адміністративна (за пов'язані з корупцією правопорушення (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо одержання дарунка (пожертви), вимог фінансового контролю тощо), дисциплінарна та цивільно-правова (за обидва види порушень);

– усунення наслідків корупційних правопорушень (скасування актів, визнання нікчемними правочинів, відшкодування збитків у судовому порядку);

– міжнародне співробітництво.

Крім цього було імplementовано у національне законодавство *міжнародні етичні стандарти* поведінки державних службовців.

Норми етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, викладено у міжнародних антикорупційних стандартах, зокрема в статті 8 *Конвенції ООН*

*проти корупції*, яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- сприятимуть тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;

- зобов'язуватимуть державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб;

- встановлюватимуть відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти;

Також норми етичної поведінки державних осіб викладено у *Міжнародному кодексі* поведінки державних посадових осіб, прийнятому резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї 12 грудня 1996 року, який включає принципи виконання державними посадовими особами своїх обов'язків, а саме:

- виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади;

- виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;

- забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність;

- бути уважними, справедливими і неупередженими при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю;

- не надавати неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі;

- не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою;

- не використовувати своє офіційне становище для невинновданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей;

- виконувати вимоги про оголошення або повідомлення інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців;

- не домагатися і не отримувати, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень;

- зберігати у таємниці відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи;

- брати участь у політичній або іншій діяльності поза рамками їхніх офіційних обов'язків у відповідності до законів та адміністративних положень таким чином, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків.

Десятий принцип Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» (6 листопада 1997 року) передбачає необхідність забезпечення врахування у нормах, які регулюють права та обов'язки посадових осіб, вимог щодо боротьби з корупцією та забезпечення відповідних й ефективних дисциплінарних заходів; забезпечення подальшої специфікації поведінки, очікуваної від посадових осіб, шляхом відповідних заходів, таких як кодекси поведінки.

У Рекомендаціях № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (11 травня 2000 року), відповідно до яких Комітет Міністрів, будучи впевненим, що зосередження уваги суспільства і підвищення етичних цінностей є важливими засобами у попередженні корупції, рекомендує урядам усіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки, керуючись при цьому Модельним кодексом поведінки державних службовців.

Згідно з вимогами цього Кодексу державні службовці під час виконання службових обов'язків повинні:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та вдосконалювати організацію своєї роботи;

- виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

- сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на її репутацію.

З метою імплементації вказаних міжнародних стандартів положеннями статті 13 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» була визначена необхідність подальшого законодавчого врегулювання вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення цих вимог.

На реалізацію зазначеного Верховною Радою України 17 травня 2012 року був прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки». Однак з прийняттям в 2014 році Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), окремим блоком положень якого були визначені правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадових осіб юридичних осіб публічного права, Закон України «Про правила етичної поведінки» втратив чинність. Ухвалено також низку інших законодавчих актів, що регулюють правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого

самоврядування, зокрема закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Таким чином, в умовах реформування системи запобігання корупції Україна нині сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, вироблених у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав. Однак, як вже було зазначено, темп цієї реформи був досить повільним, а система корупції в Україні, як відзначають багато європейських експертів, залишається досі неподоланою.

Постійно залишається відкритим питання, як ще кроки необхідно здійснити Україні у сфері протидії та боротьби з корупцією, щоб суттєво скоротити її масштаби. У цьому аспекті слід навести принципи, закладені у запобігання корупції в європейських країнах, з метою імплементації їх досвіду у цій сфері в українській реальності.

По-перше, має бути **контекст, політична воля та зовнішній тиск**. Наприклад, Естонія не створювала окремих органів для боротьби з корупцією. Проте тут була політична воля політиків викоринити хабарництво. Після краху радянської моделі з'явилась і можливість. Після того, як естонська мова стала офіційною, багато російськомовних мігрантів втратили свої посади і замість них прийшли молоді естонці. Це повністю зруйнувало радянські корумповані мережі. А швидке відновлення економіки дозволило забезпечити держслужбовців високими зарплатами<sup>74</sup>. У Болгарії такої політичної волі не було і антикорупційна реформа стала можливою завдяки тиску ЄС. Так, місцевий антикорупційний орган отримав повноваження проводити розслідування внаслідок відмови ЄС у наданні фінансування.

**Антикорупційні органи.** Створення антикорупційних органів не забезпечує гарантованого викоринення корупції. Більше того, як показує досвід, успішна боротьба можлива й без таких органів. Наприклад, в Естонії обмежились програмою «Відверта держава», яка включала декілька міністерств. І цього було достатньо. Проте, якщо у країні корупція є досить поширеним феноменом, створення окремих автономних органів може бути необхідним. Проте для їх ефективної роботи є кілька передумов.

**Автономність.** Навряд чи хоч якийсь антикорупційний орган може бути повністю незалежним. Проте він має бути достатньо автономним<sup>75</sup>. Для цього призначення їх керівництва має бути відповідальністю кількох державних органів. Так, голову Спеціальної служби розслідувань Литви призначають спільно президент та парламент.

Також в Литві цей орган має звітувати і президенту, і парламенту. Таким

<sup>74</sup> Johannsen I. And hilmer pedersenk. For the common good: combating corruption in new eu member. States journal of comparative politics. Vol 4, № 1, January 2011.

<sup>75</sup> Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study. United Nations Development Programme. 2005. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption\\_2005.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption_2005.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

чином, нагляд за його діяльністю здійснює декілька державних інституцій, при цьому парламент є органом, що складається із представників народу. Це зменшує можливість політичного тиску.

**Повноваження.** Одним з головних завдань антикорупційних органів є **розслідування**. У цьому дуже допомагає наявність простого механізму повідомлення про корупційні дії громадянами. Також багато країн впроваджують програми захисту свідків та можливість повідомляти про корупцію анонімно. Найбільш ефективною є система **захисту інформаторів** у чотирьох країнах ЄС: Люксембург, Румунія, Словенія та Великобританія<sup>76</sup>.

Так, Румунія захищає на законодавчому рівні від помсти державних службовців, які повідомляють про неправомірні дії. Їх ідентичність також приховується. Існує безліч каналів інформування – від держорганів та поліції до громадського сектору та медіа. Проте тут також є багато практичних прогалин. Наприклад, мало хто із держслужбовців знає про відповідні права та можливості.

У Норвегії боротьбою з корупцією займаються два органи: спеціалізована поліція та спеціалізована прокуратура. Вони відповідно звітують Національному директорату поліції та Генеральному прокурору. Ці органи займаються лише серйозними та важливими справами. Інші справи розслідує поліція<sup>77</sup>. В результаті, Норвегія є однією з найменш корумпованих країн світу. Водночас, це може бути результатом не стільки антикорупційної моделі, скільки культури країни.

Однак тут можна навести й протилежний приклад – Франції (однієї з серед найменш корумпованих країн) – де діє більш превентивна модель. Головна служба боротьби з корупцією лише надає інформацію та допомогу іншим органам у розслідуванні, підтриманні обвинувачення та винесенні судових вердиктів. Власних повноважень розслідувати справи у неї немає.

Згідно досліджень антикорупційна модель Франції також має свої недоліки: недостатня незалежність, адже Служба працює в рамках Міністерства юстиції; практична відсутність правоохоронних та розслідувальних повноважень; а також слабкі санкції. Так, в 2011 році за корупційні злочини рідко саджали у в'язницю. Частіше встановлювали штраф у 850 євро.

Важливим елементом розслідування є **моніторинг декларацій про активи та борги** високопосадовців. Зокрема, цим займається латвійське Бюро попередження та боротьби з корупцією. Проте цю функцію можуть також виконувати й інші органи, які не спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Наприклад, Офіс аудиту Болгарії зберігає реєстр таких декларацій, а в Литві високопосадовці подають декларації до Комісії з етики<sup>78</sup>. У Румунії питаннями

<sup>76</sup> Transparency International. URL: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013\\_whistleblowingineurope\\_en](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>77</sup> Mitchell Z., Merrington S., Bell P. A Comparative Analysis of the OECD Anti-Corruption Models (Asia & Europe) and Australia's Existing Anti-Corruption Platform. International Journal of Business and Commerce. Vol. 4, № 3. URL: <https://www.ijbcnet.com/4-3/IJBC-14-4304.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>78</sup> Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study. United Nations Development Programme. 2005. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption\\_2005.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption_2005.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

статків високопосадовців та конфлікту інтересів займається Національне агентство добросовісності.

Часто декларації подають лише певні категорії чиновників: обрані людьми чи призначені політики, високі чини тощо, – або працівники секторів, де ризик корупції є найбільшим (державні закупівлі, митниця, податкова тощо). В результаті, антикорупційний орган може сфокусуватись на важливих справах та уникнути надмірного перевантаження дрібними справами. Ними займається поліція<sup>79</sup>.

Завдання висування та підтримки **обвинувачення** у суді мають далеко не всі антикорупційні органи. Так, відповідний орган Хорватії має безліч успішних справ розслідування та обвинувачення високопоставлених чиновників. Такі повноваження потрібні, якщо корупція у країні є поширеною і немає довіри до прокуратури.

Також Національний антикорупційний директорат Румунії вже має у своєму набору безліч успішних розслідувань та обвинувачувальних вироків проти високопосадовців. Тут за ґратами опинилися екс-прем'єр, брат колишнього президента, а мера столиці – відсторонено від посади. Румунська судова система також є досить ефективною у розгляді складних справ.

В цій країні кримінальну відповідальність тут несуть не лише ті, хто бере хабар, – для них передбачене ув'язнення до 13 років, – але й ті, хто дає. Проте для них термін ув'язнення менший – 7 років<sup>80</sup>.

Якщо підозрюваний користується **імунітетом**, то антикорупційний орган подає звіт про підозри у корупції парламенту, який далі слідує відповідним конституційним процедурам. Проте часто парламент не знімає імунітет. Так, у Румунії парламент не завжди дозволяє проводити обшук, арештовувати чи розслідувати справи щодо колишніх та чинних міністрів, а також депутатів.

Спеціальна служба розслідування Литви готує **навчальні матеріали** щодо попередження корупції та працює із школами задля їх впровадження у навчальні програми.

Інші превентивні заходи можуть включати **моніторинг політик, законів та діяльності державних органів влади**. А антикорупційні органи Литви та Латвії, наприклад, можуть висувати пропозиції щодо перегляду законодавчих актів<sup>81</sup>.

**Ресурси.** Досвід країн ЄС показує, що достатнє фінансування є умовою для успішної роботи антикорупційних органів. Крім того, вони мають бути спроможні виконувати покладені на них зобов'язання. Тому, наприклад, у антикорупційному органі Румунії працюють не лише розслідувачі та прокурори, але й економічні та фінансові експерти, програмісти тощо.

---

<sup>79</sup> Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study. United Nations Development Programme. 2005. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption\\_2005.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption_2005.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>80</sup> Юрма А. В Румунії ніхто не ризикне сказати антикорупційному прокурору "ти мене засмучуєш". Європейська правда. 2017. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2017/10/3/7071411/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>81</sup> Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study. United Nations Development Programme. 2005. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption\\_2005.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption_2005.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)



Суд. Створення окремих антикорупційних судів є радше винятком, ніж правилом. Більшість країн ЄС посилюють ефективність та прозорість всієї судової системи. Проте є й винятки, як-от Словаччина<sup>82</sup>. Тут у відповідного спеціалізованого суду достатньо ресурсів, а справи розглядаються швидко. А у Франції створено вісім міжрегіональних спеціалізованих судів<sup>83</sup>. Вони проводять розслідування та виносять судові вироки у найбільш складних справах. Судді мають доступ до інновативних технік розслідування, наприклад, інфільтрація, прослуховування, використання спільних команд розслідувачів із кількох країн. Їм допомагають спеціалісти із податкових, митних та фінансових органів, а також приватного сектору. Крім того, створення окремого суду може бути виправданим, якщо рівень довіри до судової системи є низьким.

**Державна служба.** Ця сфера суспільного життя вважається найбільш вразливою для корупції. Боротьба з корупцією відбувається і в рамках внутрішніх структур державної служби. Так, у Литві створюють внутрішні відділи попередження корупції у державних та муніципальних органах<sup>84</sup>.

У Франції стратегія протидії корупційній злочинності зосереджена на контролі за діяльністю держслужбовців<sup>85</sup>. Основними стратегічними напрямками протидії корупції у цій країні є наступні:

- заборона поєднувати чиновникам свою посаду із політичним мандатом;
- у разі вчинення корупційного злочину винна особа позбавляється всіх колишніх службових привілеїв у вигляді певних пільг, вислуги років тощо;
- чіткі правила поведінки чиновників прописані у кодексі етики чиновника;
- щорічний перегляд масиву антикорупційної законодавчої бази з метою її покращення за необхідності.

**Координація.** Координація між різними органами, які борються з корупцією, є важливою як для країн із спеціалізованими антикорупційними органами, так і для тих, в яких таких органів немає<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Annex Slovakia to the EU Anti-Corruption Report. 2014. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_slovakia\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_en.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>83</sup> Annex France to the EU Anti-Corruption Report. 2014. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_france\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_france_chapter_en.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>84</sup> Legal information. URL: <https://www.stt.lt/en/legal-information/4974> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>85</sup> Трепак В.М. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. Публічне право. 2016. No 1. С. 193–201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_27) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>86</sup> Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study. United Nations Development Programme. 2005. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption\\_2005.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/10%20Institutional%20arrangements%20to%20combat%20corruption_2005.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

## РОЗДІЛ 4. ВПЛИВ КОРУПЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ КРАЇНИ

### 4.1 Стан корупції в Україні

Масштаби поширення корупції та глибина її проникнення в усі сфери державного управління, економічних відносин і суспільного поступу залишаються найбільшою загрозою для соціально-економічного розвитку, безпеки і суверенітету України. На сьогодні корупція досягла таких масштабів, що сприймається як головна загроза незалежності та національній безпеці як громадянами України, так із боку міжнародної спільноти. «Корупція не дозволяє Україні стати повноцінною процвітаючою демократією і заважає їй боротись проти порушень Росії», йдеться у звіті Гельсінської комісії США (Комісії з безпеки і співробітництва в Європі)<sup>87</sup>. Довіра населення до державних інституцій підірвана, адже загальновідомо, що маючи на меті особисте збагачення, посадові особи усіх рівнів не здатні захищати національні інтереси, права та свободи громадян.

Інституційне становлення боротьби з корупцією в Україні має тривалу історію. Так, 10 квітня 1997 р. Указом Президента України було затверджено Національну програму боротьби з корупцією; 24 квітня 1998 р. – Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки; 11 вересня 2006 р. – Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»; 21 жовтня 2011 р. – Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. Задля втілення в життя зазначених стратегічних документів Уряд приймав власні програмні документи, серед яких – Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, а також низка планів заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на поточний рік.

Проте зазначені вище стратегічні документи не були результатом всебічного аналізу поточної ситуації з корупцією, не ґрунтувалися на фундаментальному аналізі попередніх зусиль у цій сфері, не узгоджувалися із загальноєвропейськими тенденціями у сфері подолання корупції, не враховували позитивного досвіду зарубіжних країн, а тому не відповідали реальним потребам запобігання корупції.

У 2014 р. ситуація в цій сфері почала покращуватися. Так, у липні 2014р. Урядом було затверджено План першочергових заходів з подолання корупції, який одразу ж почав втілюватися в життя: влада вживала реальних та дієвих заходів, почалося широке обговорення антикорупційної реформи з громадськістю, що дозволило почати розробку низки якісних нормативних документів та забезпечити початок їх імплементації.

Урядом було розроблено та затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (далі – Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки). Ця Програма

---

<sup>87</sup> «Внутрішній ворог України» - звіт Гельсінської комісії США. 2017. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/vnutrishny-voroh/4073627.html> (дата звернення: 10.12.2022)

передбачала конкретні завдання і заходи (із визначенням відповідальних суб'єктів, строків виконання, джерел фінансування тощо), згруповані в межах чотирьох напрямів (рис. 4.1): формування та реалізація державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за корупцію, формування негативного ставлення до корупції.



Рис. 4.1. Напрями протидії корупції в Україні

У 2021 році за Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) *Transparency International* Україна отримала 32 бали (у 2020 році – 33 бали) зі 100 та посіла 122-гу позицію зі 180 країн, яку розділила з африканською країною – Есватіні (Свазіленд)<sup>88</sup>. Україна, як і рік тому, має гірші показники сприйняття корупції, ніж майже всі її країни-сусідки. Єдиний виняток Росія, яка отримала 29 балів та посідає 136 місце в рейтингу. Натомість Молдова має 36 балів, Білорусь – 41, Угорщина – 43, Румунія – 45, Словаччина – 52, а Польща – 56 балів.

Якщо проаналізувати динаміку індексу, за 10 років Україна набула лише 6 балів. (рис. 4.2).

Згідно результатів оцінки «*Transparency International* Україна» негативними факторами, що вплинули на зниження індексу у 2021 році стали<sup>89</sup>:

- зміни до антимонопольного законодавства,
- втручання у роботу Вищого антикорупційного суду (ВАКС),
- загальне зростання тиску на антикорупційну екосистему, у тому числі через тривалу відсутність постійних керівників в інституціях;
- затримка з імплементацією судової реформи.

<sup>88</sup> Transparency: Негативні тенденції у боротьбі з корупцією в Україні відобразяться вже в наступному рейтингу. URL: <https://www.dw.com/uk/transparency-nehatyvni-tendentsii-u-borotbi-z-koruptsiieiu-vidobraziatsia-v-nastupnomu-reitynhu/a-56361426> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>89</sup> Transparency International Україна. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine> (дата звернення: 10.12.2022)

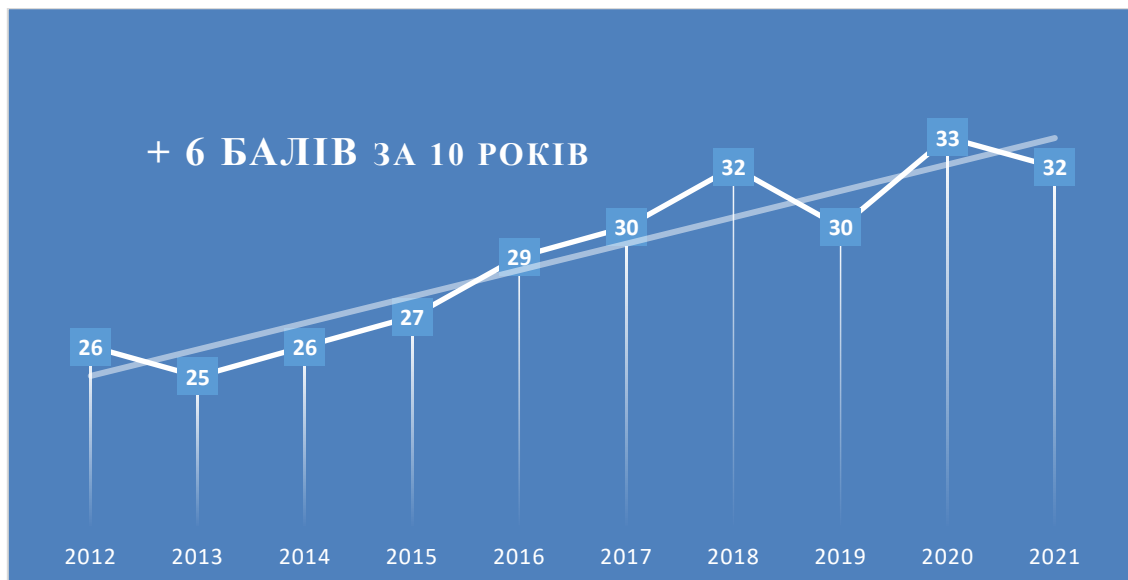


Рис. 4.2. Індекс сприйняття корупції

Джерело: <sup>90</sup>

Ситуація з корупцією в Україні може виглядати більш песимістично, з огляду на те, що даний індекс відображає виключно сприйняття корупції в державному секторі, а не саму корупцію, адже її справжні обсяги точно визначити практично неможливо. Крім того, індекс жодним чином не враховує побутову корупцію – в лікарнях, школах, університетах тощо.

Отже, незважаючи на проголошення боротьби з корупцією пріоритетним напрямом реформування суспільного розвитку, ефективність протидії їй істотно не покращилася.

Системні дослідження поширеності корупції в Україні активізувалися після Революції гідності 2014 р. За їхніми результатами, корупція в Україні пронизує всі рівні публічного управління та приватного сектору. Проведене ще в листопаді 2015 р. загальнонаціональне опитування показало, що для 94 % українців корупція залишалася серйозною проблемою, яка лише незначно поступалася місцем воєнним діям на сході України та високій вартості життя. Понад 65 % громадян мали корупційний досвід принаймні один раз на рік. Згідно з опитуванням Центру Разумкова у червні 2021 р., корупція стояла на другому місці по нездатності влади впоратися після цін і тарифів. А за результатами оцінювання поширеності корупції в Україні, проведеного ЕУАСІ у 2020 році корупція була другою за значущістю суспільною проблемою (69,7%) після війни (на той час малися на увазі військові дії в Донецькій і Луганській областях).

Дані опитування, проведені у 2020 р. ЕУАСІ засвідчили, що ТОП-5 найбільш корумпованими сферами виявилися: митниця, медицина, центральні органи влади, патрульна поліція та НАЗК (рис. 4.3). При цьому у 2020 оцінка корумпованості багатьох інституцій зросла. Єдиний інститут, оцінка

<sup>90</sup> Transparency International Україна. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine> (дата звернення: 10.12.2022)

корумпованості якого знизилась – Президент України<sup>91</sup>.

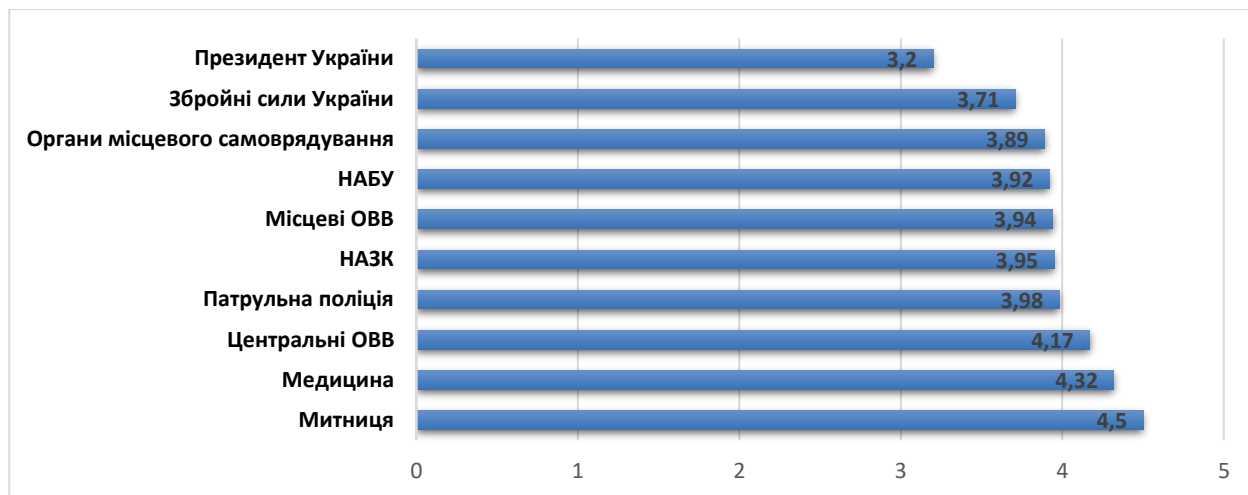


Рис. 4.3. Рейтинг корумпованості інституцій в Україні (2020 р.)

Примітка: середнє значення за 5-бальною шкалою, де 1 означає, що корупція відсутня, а 5 – дуже поширена.

Джерело: <sup>92</sup>

За даними вказаного дослідження більшість українців стикались з ситуаціями, що мають ознаки корупції в державних закладах охорони здоров'я та дитсадках і школах. При цьому серед населення зросла з 2017 року частота корупційних практик при відносинах з судами, патрульною поліцією та енергетичними компаніями (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Корупційний досвід населення за сферами і інституціями у 2020 р. (Частка респондентів з корупційним досвідом серед тих, хто контактував з відповідними організаціями)

Джерело: <sup>93</sup>

Дослідження, проведене Координаційною командою Координатора

<sup>91</sup> Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. 2020. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption\\_Survey\\_2020\\_Presentation\\_Info-Sapiens.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>92</sup> Там само.

<sup>93</sup> Там само.

проектів ОБСЄ в Україні та проекту «Взаємодія», що фінансується Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID) <sup>94</sup> виділило основні корупційні проблеми на рівні регіонів України. У списках ключових корупційних проблем спостерігається цілий блок загальних для всіх регіонів проблем. У свою чергу специфічні проблеми пов'язані, як правило, з географічним розташуванням (прикордонні райони) або наявністю спеціалізованих підприємств чи видобування корисних копалин та переробки природних ресурсів (табл. 4.1).

У переважній більшості перешкоди для протидії корупції є типовими для всіх регіонів. При цьому, головною проблемою залишається високий рівень толерування корупції самими громадянами та загальна зневіра у можливість побороти корупцію. При цьому Україна створила антикорупційну інфраструктуру, яка не має аналогів у Європі чи, можливо, навіть у всьому світі. Про це навіть наголошував Президент В. Зеленський. Чи справді це так? І чому тоді досі боротьба з корупцією не запрацювала ефективно?<sup>95</sup>

Якщо проаналізувати стан протидії кримінальним корупційним правопорушенням в Україні за останні декілька років, можна зазначити, що сподівання нашого суспільства на ефективну протидію корупції з боку держави залишаються до сих пір марними, бо від кого це залежить, пропонують такі способи і методи боротьби з цим соціальним злом, аби не завдати їй реальної шкоди. І це при тому, що справжні причини «провалів» у протидії корупції є очевидними, лежать, так би мовити, «на поверхні», а саме: відсутність належної професійної підготовки нинішніх правоохоронців, нав'язані Україні ззовні, так звані, «реформи» органів правопорядку та прокуратури, а тепер і суду, у той час як в дійсності це призвело лише до постійних потрясінь і нервозності в цьому середовищі, відволікань їх працівників для участі у доведенні своєї як професійної спроможності, так і, особливо, «доброчесності», у спосіб, заборонений Конституцією України, і як результат – лише суттєво ослабило ці органи в цілому<sup>96</sup>.

Це доводить аналіз динаміки правопорушень за фактами: – привласнення, розтрати майна, або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ); – одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ); – зловживання владою та службовим становищем (ст. 364 ККУ); – зловживання впливом (ст. 369-2 ККУ) (табл. 4.2).

Протягом останніх шести років, владою України були застосовані заздалегідь неприйнятні підходи до розробки й впровадження антикорупційної стратегії, які не пристосовані і ніяким чином не імplementовані ні до національних традицій та рівня правової культури, ні до українського законодавства, у т.ч. і Конституції, що в сукупності і призвело лише до прийняття, як правило, неконституційних законів, а завдяки їм – і до

<sup>94</sup> Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні: регіональний вимір. Київ, 2018. 124 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/375277.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>95</sup> Українським антикорупційним органам немає аналогів? Фактчек DW. 2021. URL: <https://www.dw.com/uk/ukrainskym-antukoruptsiinym-organam-nemaie-analohiv-faktchek-dw/av-58989456> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>96</sup> Загальний стан протидії кримінальним корупційним правопорушенням в Україні за 2020 рік. 2021. URL: <https://naspravdi.today/uk/2021/07/23/zahalnyy-nbsp-stan-protydii-kryminalnym-koruptsiynym-pravoporushenniam-v-ukrainy-za-2020-rik/> (дата звернення: 10.12.2022)

руйнування існуючої системи правоохоронних органів і накопичення додатково численних нових, так званих, «антикорупційних органів», паралельної прокуратури і особливого антикорупційного суду, що лише значним тягарем лягло на державний бюджет<sup>97</sup>.

Таблиця 4.1

Найгостріші місцеві корупційні проблеми

| РЕГІОН        | ВИДИ КОРУПЦІЇ   |
|---------------|---|
| Вінниця       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери, землевідведення, будівництво).</li> <li>2. Побутова корупція в освітній і медичній сферах.</li> <li>3. Політична корупція (лобізм незаконних рішень, непрозорі призначення на посади).</li> </ol>  |
| Миколаїв      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери) землевідведення, будівництво.</li> <li>2. Побутова корупція в медичній та освітній сферах.</li> <li>3. Корупція в діяльності порту та на митниці</li> </ol>  |
| Севєродонецьк | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Основним об'єктом корупційних дій є освоєння та перерозподіл бюджетних коштів, що майже не передбачає прозорості та будь-якої участі представників громади.</li> <li>2. Комунальна сфера: ремонт будівель і шляхів, нецільове витрачання та використання бюджетних коштів, пасажирські перевезення.</li> <li>3. Нелегальний видобуток вугілля, так звані копанки.</li> <li>4. Контрабанда з непідконтрольних територій.</li> <li>5. Перевезення людей через лінію розмежування</li> </ol> |
| Полтава       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери, землевідведення, будівництво).</li> <li>2. Побутова корупція в освітній і медичній сферах.</li> <li>3. Політична корупція (лобізм незаконних рішень, непрозорі призначення на посад</li> </ol>   |
| Рівне         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери, землевідведення, будівництво).</li> <li>2. Побутова корупція в освітній і медичній сферах.</li> <li>3. Політична корупція (лобізм незаконних рішень, непрозорі призначення на посади).</li> <li>4. Видобуток бурштину.</li> <li>5. Вирубка лісу</li> </ol>   |
| Тернопіль     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери, землевідведення, будівництво).</li> <li>2. Непрозорий розподіл бюджетних коштів.</li> <li>3. Побутова корупція в освітній і медичній сфера</li> </ol>  |
| Ужгород       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комунальне майно (неефективне управління, розтрата, непрозорі тендери, землевідведення, будівництво).</li> <li>2. Побутова корупція в освітній і медичній сферах.</li> <li>3. Політична корупція (лобізм незаконних рішень, непрозорі призначення на посади).</li> <li>4. Митні органи (контрабанда, в тому числі бурштину).</li> <li>5. Клановість у місцевій владі</li> </ol>   |
| Харків        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Житлово-комунальне господарство, дозвільна система, міський</li> </ol>  |

<sup>97</sup> Починаючи з 2020 року з Державного бюджету на функціонування НАЗК, НАБУ, САП, ДБР, ВАСУ, АРМА, СБУ та Національну раду з питань антикорупційної політики при президентові України виділено понад 6 млрд гривень на рік.

|          |  |
|----------|--|
|          | <p>благоустрій і громадський транспорт.</p> <p>2. Корупція в правоохоронних органах має системний характер.</p> <p>3. Правоохоронці використовують інформацію щодо організацій та осіб з корупційною метою.</p> <p>4. Медицина та освіта на всіх рівнях</p>  |
| Херсон   | <p>1. «Розпил» бюджетних коштів міськрадою.</p> <p>2. Махінації обласної ради та держадміністрації навколо незаконної передачі землі в оренду та нецільового використання приміщень комунальної власності Херсонської облради.</p> <p>3. Махінації з землею за участі Держземагентства.</p> <p>4. Махінації з виділення землі учасникам АТО.</p> <p>5. Митні органи (контрабанда).</p> |
| Чернігів | <p>1. Політична корупція в міській раді.</p> <p>2. Партійне квотування сфер впливу.</p> <p>3. Розподіл бюджетних коштів.</p> <p>4. Сфера житлового та комунального господарства.</p> <p>5. Ремонт і будівництво доріг.</p> <p>6. Благодійність в освіті та медицині (система освіти й охорони здоров'я вважаються досить корумпованими в цілому).</p>                                  |

Джерело: <sup>98</sup>

<sup>98</sup> Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні: регіональний вимір. Київ, 2018. 124 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/375277.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)



Таблиця 4.2

## Кількість виявлених корупційних злочинів\*

|  | Правопорушення за фактом:   |       |       |        |   |      |      |        |  |      |      |        |                     |      |      |        |
|--|---|-------|-------|--------|---|------|------|--------|--|------|------|--------|---------------------|------|------|--------|
|  | привласнення, розтрата майна, або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем |       |       |        | одержання неправомірної вигоди службовою особою |      |      |        | зловживання владою та службовим становищем |      |      |        | зловживання впливом |      |      |        |
|  | 2016  | 2018  | 2020  | 2021** | 2016  | 2018 | 2020 | 2021** | 2016                                       | 2018 | 2020 | 2021** | 2016                | 2018 | 2020 | 2021** |
| Зареєстровано правопорушень                          | 9787  | 10713 | 11160 | 6635   | 1578  | 2189 | 1607 | 1143   | 3360                                       | 3589 | 4060 | 2423   | 254                 | 285  | 193  | 140    |
| Вручено підозру                                      | 4741  | 5953  | 5676  | 3516   | 758   | 659  | 485  | 253    | 133  | 301  | 131  | 144    | 197                 | 209  | 128  | 72     |
| Направлені до суду провадження з обвинувальним актом | 3545  | 5347  | 4679  | 2540   | 594   | 429  | 314  | 89     | 99   | 250  | 109  | 103    | 179                 | 173  | 110  | 46     |
| Засуджено осіб (за вироками, що набрали чинності)    | 294   | 134   | 276   | -      | 264   | 257  | 81   | -      | 22   | 5    | 6    | -      | 144                 | 166  | 79   | -      |

Джерело: <sup>99</sup>

Примітки: \* - злочини, які виявили органи поліції, ДБР, НАБУ, СБУ, ДФС за даними єдиних звітів про кримінальні правопорушення.

\*\* – 6 міс.2021р.

<sup>99</sup> Корупція у цифрах: як змінюється кількість покараних, оцінка українців і місце у рейтингах. <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo/korupczija-cyfrax-yak-zminuyetsya-kilkist-pokaranyh-oczinka-ukrayincziv-misce-rejtnhax> (дата звернення: 10.12.2022)

Як показує більш детальний аналіз цих статистичних даних, деяке зростання показників більшості минулих років аж ніяк не свідчило про активізацію діяльності у протидії корупції.

Зокрема, у всіх слідчих підрозділах органів правопорядку, наприклад, впродовж 2020 р. перебувало 3 403 кримінальних проваджень з ознаками корупції (звичайно, у це число входили й ті провадження, які були зареєстровані в попередні роки), що, дійсно, більше, ніж у 2019 році (2 920), але, в той же час, менше, ніж, наприклад, у 2018 році (3 531), причому, залишок на початок звітнього періоду становив всього 276 незакінчених проваджень даної категорії та в 2020 році було розпочато досудове розслідування у 3 127-ми.

Більше того, виходячи навіть із вищеназваних даних щодо вкрай мізерного відсотка взятих під варту так званих «корупціонерів», можна беззаперечно стверджувати про відверту дріб'язковість виявлених правоохоронцями та прокурорами у 2020 році фактів «корупції», недостатньо високий рівень суспільної небезпечності таких обвинувачених, скоріш за все, через низький рівень займаних ними посад, а може навіть і про непереконливість зібраних доказів їх винуватості.

Результатами роботи судів в Україні стосовно вчинених корупційних правопорушень можна вважати кількість розглянутих справ та винесених вироків (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Визнання корупційних правопорушень судами України

|  | 2017 | 2018 | 2019  | 2020 |
|--|------|------|-------|------|
| Кількість справ про вчинення правопорушення (надійшло до судів)              | 5000 | 9800 | 11000 | 8000 |
| Кількість розглянутих справ із винесенням постанови                          | 3900 | 8000 | 10000 | 7100 |
| Кількість закритих проваджень стосовно осіб                                  | 1800 | 3900 | 5000  | 2600 |
| Накладено штрафи, осіб   | 2200 | 4100 | 5000  | 4600 |
| Сума накладених судами штрафів (тис. грн)                                    | 4179 | 5132 | 5286  | 4835 |
| Позбавлено права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, осіб |      | 3    | 15    | 10   |

Джерело: <sup>100</sup>

Окрім того, відповідно аналізу статистичних звітів, корупційними кримінальними правопорушеннями завдано збитків на суму 3 млрд 25 млн грн, з яких відшкодовано лише 276,3 млн грн., що складає всього 9,1%, у т.ч.: інтересам держави та територіальних громад – на суму 2 млрд 512 млн грн., а

<sup>100</sup> Корупція у цифрах: як змінюється кількість покараних, оцінка українців і місце у рейтингах. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo/korupczija-cyfrax-yak-zminyuyetsya-kilkist-pokaranyx-oczinka-ukrayincziv-misce-rejtnyhaх> (дата звернення: 10.12.2022)

відшкодовано лише 189,7 млн грн, що складає ще менший відсоток – 7,6%.<sup>101</sup>

Таким чином, можна стверджувати про відсутність цілеспрямованої, скоординованої діяльності органів правопорядку й прокуратури по боротьбі із корупцією, що обумовлено цілим рядом конкретних обставин і причин. Також органами правопорядку в Україні не забезпечується виконання покладених на них завдань по боротьбі із корупцією, яка загрожує національній безпеці держави і тому ця ситуація потребує якнайширшого обговорення в суспільстві та вжиття заходів реагування.

У наукових колах корупцію розглядають на двох рівнях. Якщо взяти індивідуальний рівень – то корупцію слід вважати моральною проблемою певної людини, яка вчиняє недоброчесно. Але в Україні в результаті, наприклад, процесу люстрації з'ясувалося, що з відстороненням конкретних людей проблема корупції не зникає. Це означає, що явище має глибші корені і його треба розглядати системно. Мова йде про суспільний лад і про те, як влаштований доступ до суспільних благ. Ідея в тому, що в суспільствах обмеженого доступу доступ до важливих ресурсів (економічних, політичних, природних) обмежений колом певних осіб<sup>102</sup>. Як правило, це люди, які мають потенціал для того, щоб силою забрати ресурси. У певний момент вони вирішують, що воювати між собою не вигідно, тому вони домовляються і створюють певні правила, які діють лише всередині їх кола, куди закритий доступ для інших членів суспільства. В Україні це ототожнюється з впливом олігархів і впливом політиків, які на межі із бізнесом ведуть свої справи і зацікавлені в особистому збагаченні, а не в неупередженому розподілі ресурсів для суспільства<sup>103</sup>.

Політичний аспект корупції проявляється у тому, що корупція і політика – явища взаємопов'язані. Корупція безпосередньо пов'язана зі здійсненням публічної влади у всіх сферах соціального життя, а тому впливає на підготовку і реалізацію політичних рішень. Своєю чергою політика, яку проводить держава як у сфері протидії корупції, так і в інших сферах, впливає на стан, структуру і динаміку корупції. Корупція як явище не може існувати за межами влади. Вихідним моментом корумпованих відносин є наявність у суб'єкта корупції владних повноважень<sup>104</sup>.

Якщо розглянути причини поширення корупції в органах місцевого самоврядування, можна виділити їх політичний, економічний, соціальний та правовий аспекти. Політичний аспект пов'язаний безпосередньо з владними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування. Економічний фактор проявляється у незаконному використанні державних

<sup>101</sup> Загальний стан протидії кримінальним корупційним правопорушенням в Україні за 2020 рік <https://naspravdi.today/uk/2021/07/23/zahalnyu-nbsp-stan-protydii-kryminalnym-koruptsiynym-pravoporushenniam-v-ukrainy-za-2020-rik/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>102</sup> North, Douglass C.; Wallis, John Joseph; Webb, Steven B.; Weingast, Barry R.. 2007. Limited Access Orders in the Developing World : A New Approach to the Problems of Development. Policy Research Working Paper; No. 4359. World Bank, Washington, DC. World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7341> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>103</sup> Чому боротьба з корупцією в Україні відбувається так повільно? URL: <https://kse.ua/ua/community/stories/chomu-borotba-z-koruptsiyeu-v-ukraini-vidbuvayetsya-tak-rovilno/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>104</sup> Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. No 2 (6). С. 126–134. URL: [http://www.vru.gov.ua/content/visnyk/visnik2011\\_6.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/visnyk/visnik2011_6.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

коштів не за призначенням, у недостатній прозорості окремих економічних процесів. Деякі експерти серед причин часто наводять неналежний рівень заробітної плати, у зв'язку з чим посадові особи шукають додаткові джерела збагачення. Причинами соціального характеру є пасивність та низький рівень корупційної нетерпимості громадськості, корупційна спрямованість багатьох державних службовців та поблажливе ставлення до цього їх керівників. Правовий аспект корупції лежить у царині наявності прогалин у законодавстві, що інколи дає можливість оминати закон.

Важливим антикорупційним заходом виступає фінансовий контроль службовців місцевого самоврядування та осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування. Такий захід спрямований на виявлення корупційних проявів шляхом підвищення прозорості статків посадових осіб через можливість встановлення різниці між їхнім задекларованим та реальним майновим станом. Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати декларацію за минулий рік згідно із затвердженою формою. Декларація подається також під час вступу на службу та у разі припинення діяльності, пов'язаної з функціями місцевого самоврядування. Декларація має містити відомості про доходи, нерухоме майно, транспортні засоби, вклади у банках, цінні папери та інші активи, фінансові зобов'язання.

З цією метою було створено проєкт під назвою «Корупція в Україні. Як вона виглядає?»<sup>105</sup>, що охоплює відкриті дані Реєстру корупціонерів за 2012–2021 роки. Його мета – дослідження найбільш розповсюджених в Україні видів корупційних злочинів, розгляди їх в судах, і загалом – наскільки є поширеною корупція в Україні.

Хоча між зафіксованими в Реєстрі корупційними правопорушеннями та реальною ситуацією є різниця, однак завдяки оновленому у березні 2021 року Реєстру корупціонерів за підтримки проєкту USAID/UK AID «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» журналісти та громадяни можуть реально оцінити кількість осіб, які були засуджені за корупцію в Україні. А також у зручному форматі знайти інформацію про фізичних та юридичних осіб, які здійснили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Якщо розглянути причини притягнення до відповідальності осіб з Реєстру, можна дійти висновку, що майже третина записів – це порушення вимог фінансового контролю, за статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Порушення, передбачені цією статтею – несвоєчасне подання декларації, подання недостовірної інформації до декларації та неподання інформації про суттєві зміни в майновому стані декларанта. Тому фактично ці люди не корупціонери в класичному розумінні, вони допустили адміністративне правопорушення, неправильно заповнивши (або не заповнивши) декларацію.

---

<sup>105</sup> Проєкт під назвою «Корупція в Україні. Як вона виглядає?» URL: <https://texty.org.ua/d/2021/anticor-project/> (дата звернення: 10.12.2022)

Звісно, не можна повністю виключити, що неправильне подання декларації є “злим умислом”, але за дослідженням НАЗК помилок у деклараціях чиновників – більше переважає недбалість.

Наступними за частотою причинами внесення осіб у Реєстр йдуть пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, стаття 369 Кримінального кодексу України, службові підроблення та прийняття неправомірної вигоди.

Регіональний розріз аналізу Реєстру корупціонерів показав, що найбільше судових рішень винесли в Дніпропетровській області, а також у Львівській та Донецькій. Київська область лише на шостому місці, а Київ, як не дивно, в кінці рейтингу, хоча саме в столиці працює найбільша кількість державних службовців (рис. 4.3).

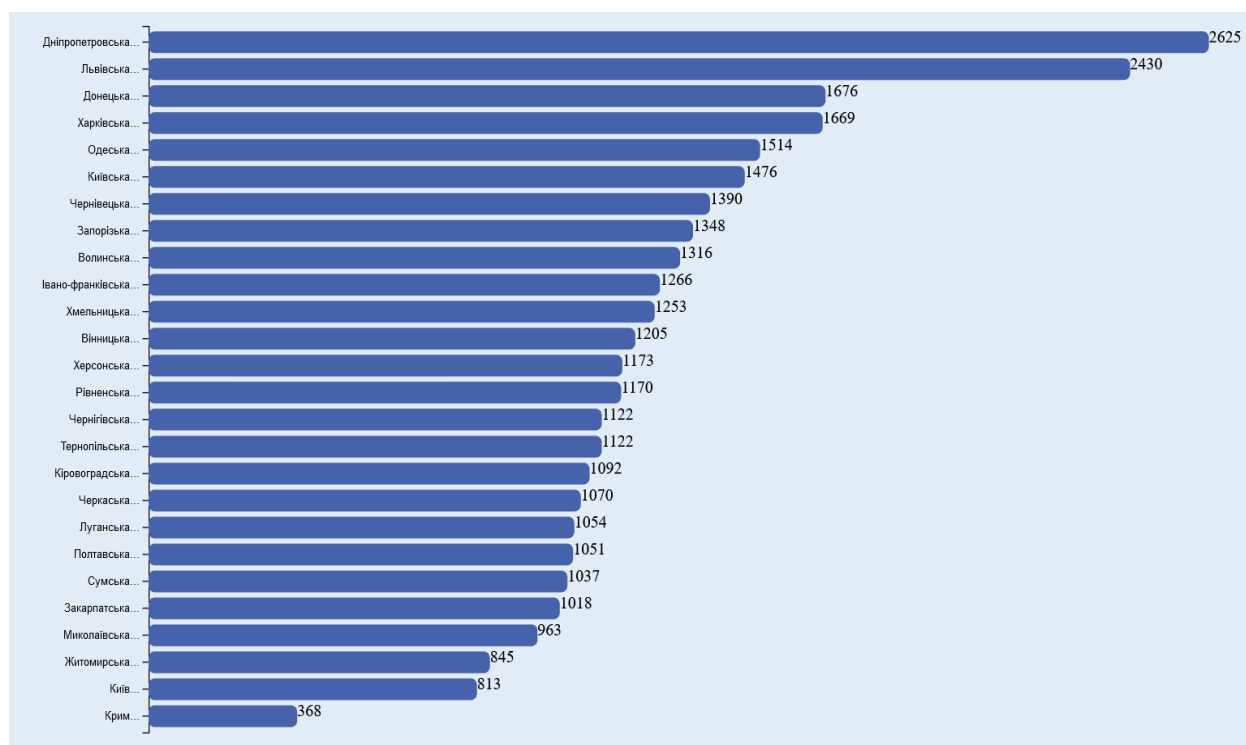


Рис. 4.3. Кількість судових рішень у розрізі областей

Джерело: <sup>106</sup>

Таким чином з метою боротьби з корупцією Україна вже створила необхідну законодавчу базу та систему антикорупційних органів. Проте, як показав проведений аналіз, цього виявляється не досить для максимального викорінення корупційного складника в усіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим варто застосовувати й інші підходи до запобігання корупційній діяльності. По-перше, формування активної громадянської позиції щодо боротьби з корупцією у свідомості суспільства, залучення громадських організацій до боротьби з корупцією. Часто територіальною сферою дій громадських організацій є саме місцевий рівень, тому їх участь може

<sup>106</sup> Проект під назвою «Корупція в Україні. Як вона виглядає?» URL: <https://texty.org.ua/d/2021/anticor-project/> (дата звернення: 10.12.2022)

бути досить ефективною. По-друге, боротьбу з корупцією необхідно розпочинати з викорінення її серед звичайного населення, що зменшить корупційну практику спочатку в органах місцевого самоврядування, а надалі й у вищих органах державної влади. Тому важливо підвищувати правову культуру громадян та виховувати нетерпимість до будь-яких корупційних проявів.

Що стосується безпосередньо органів місцевого самоврядування, то важливими є відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, достатній рівень поінформованості осіб, що звертаються до відповідного органу. Ключовим чинником відкритої діяльності місцевих органів є вільний доступ громадян до необхідної інформації, що може забезпечуватись шляхом розміщення інформації безпосередньо у приміщеннях певного органу, забезпечення належної роботи телефонної довідки та за необхідності консультативних кабінетів. Дуже актуальним нині є надання консультацій на необхідну інформацію у онлайн-режимі за допомогою Інтернет-ресурсів, що своєю чергою зменшує частоту особистих контактів приватних осіб зі службовцями, а отже, й корупційні ризики.

Прозорість діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме також інформування громадян про здійснену роботу. Серед інших заходів з боротьби та запобігання корупції можна назвати підвищення авторитету органів місцевого самоврядування серед населення шляхом їх взаємодії з громадськістю, створення антикорупційних програм саме на місцевому рівні та здійснення належного контролю за їх реалізацією.

## **4.2 Основні виклики антикорупційної реформи в Україні**

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних спланованих та скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу у їх подоланні. З початку 1990-х років урядом України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Однак, як показують результати численних вітчизняних та зарубіжних досліджень, ці заходи досить слабо впливали на стан та рівень корупції, оскільки протягом останніх років відмічається досить повільне його скорочення.

Нормативно-правові акти, спрямовані на подолання корупції і які містили заходи, що за своєю суттю були елементами національної антикорупційної стратегії можна поділити на дві великі групи:

- 1) державні плани та програми подолання корупції;
- 2) національні антикорупційні стратегії.

Національні антикорупційні стратегії є комплексними документами довготривалої дії, які спрямовані безпосередньо на

подолання корупції та містять оцінку ситуації й основні напрями подолання корупції в державі. Такі стратегії мали форму концепцій і були прийняті у 1998 та 2006 роках. На виконання даних концепцій, що затверджувалися указами Президента, урядом затверджувалися плани дій з їхньої реалізації.

Найпершим документом, який можна віднести до категорії національної антикорупційної стратегії була прийнята 10 квітня 1997 року «Національна програма боротьби з корупцією», затверджена Указом Президента України N 319/97.

У даній Програмі вперше було зазначено, що прояви корупції негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави і було наголошено на тому, що причини та умови, які сприяють цьому явищу не були усунуті. Зазначалося також, що Закон «Про боротьбу з корупцією», який на той час існував майже два роки практично не застосовувався, були розкритиковані за бездіяльність органи виконавчої влади і правоохоронні органи за низьку активність та дублювання функцій, недолік законодавства, зокрема кримінального.

Вперше згадувалася необхідність проведення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів з метою виявлення криміногенних чинників у законодавстві. Критикувалася також тяганина при розгляді справ судами, корупція в правоохоронних органах, недосконалість статистичних показників. Передбачалося покращення фінансової дисципліни, запровадження контролю за нерухомим майном, налагодження співпраці правоохоронних органів з банківськими установами. Тобто акцент залишався на заходах подолання економічної злочинності.

Серед заходів запобігання у Програмі було визначено:

- проведення атестації державних службовців, перевірка додержання закону про корупцію державними службовцями 1-4 категорій;
- аналіз подань правоохоронних органів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційних правопорушень;
- виявлення фактів та попередження втручання посадовців у кримінальні розслідування;
- попередження незаконного використання коштів;
- зловживання у сфері приватизації тощо.

До 1 травня 1997 року необхідно було забезпечити запровадження механізму декларування доходів державних службовців та інших осіб відповідно до Закону України "Про боротьбу з корупцією" та постійно здійснювати перевірки достовірності податкових декларацій державних службовців.

Також було розроблено План дій, а заходи, передбачені у ньому на 100 відсотків відповідали змісту Національної програми.

Загалом Планом було передбачено 43 заходи, 20 з яких стосувалися безпосередньо протидії і боротьбі з корупцією, тоді як решта стосувалися боротьби з економічною злочинністю; незаконного використання бюджетних

коштів; порушень у сфері реалізації військового майна; удосконалення судової статистики та результатів діяльності правоохоронних органів та удосконалення кримінального процесу.

Строго юридично антикорупційними стратегіями в Україні можна вважати такі документи:

- Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98<sup>107</sup>;
- Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006<sup>108</sup>;
- Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки<sup>109</sup>;
- Чинний Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»<sup>110</sup>

Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 була першою науково обґрунтованою, довготривалою і всебічною національною стратегією подолання корупції в Україні. В даній стратегії вперше на рівні нормативно-правового акту було виділено види (форми) корупції, наведено перелік негативних наслідків корупції для суспільства, виділялися суб'єкти протидії корупції, принципи та напрямки протидії корупції та соціальні передумови існування корупції: причини та умови корупційних діянь з виділенням окремо соціальних, правових та соціально-психологічних чинників. Серед профілактичних заходів виділялися соціальні, політичні, економічні, правові, економічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні заходи. За змістом запропоновані заходи стосувалися в основному діяльності державних органів щодо виявлення корупційних діянь, притягнення винних до відповідальності та покарання за корупційні діяння, змін у організаційній та інституційній структурі органів, уповноважених на протидію корупції, зокрема кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного та науково-методичного забезпечення протидії корупції.

Концепція 2006 року також визначала передумови існування корупції, віддаючи перевагу соціально-психологічним та політичним чинникам, вперше на рівні нормативно-правового акту визнавався функціональний характер корупції, приверталася увага до проблем корупції в судовій системі. В даній концепції акцент було зроблено на забезпеченні доброчесності в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, виділялися корупційні ризики в державній службі, на виборчих посадах, в органах судової влади та передбачено заходи з подолання таких ризиків.

Антикорупційна стратегія 2011 року набула назву саме стратегії, на реалізацію якої також вперше було затверджено єдину довготривалу (з 2011 по 2015 роки) Державну програму.

Аналіз вказаних документів дозволяє констатувати, що їх якість в аспекті

<sup>107</sup> Офіційний вісник України від 14.05.1998 – 1998 р., No 17, стор. 14, код акту 5238/1998.

<sup>108</sup> Офіційний вісник України від 27.09.2006 – 2006 р., No 37, стор. 9, стаття 2540, код акту 37324/2006.

<sup>109</sup> Офіційний вісник України від 04.11.2011 р., No 83, стор. 33, стаття 3020, код акту 58781/2011.

<sup>110</sup> Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 46. С. 2047.



заходів боротьби з корупцією з кожним роком поліпшувалася. Це полягало у конкретизації формулювання та переліку заходів, спрямованих на подолання корупції. Наприклад, у концепції 2006 року вперше на рівні нормативно-правового акту визнавався функціональний характер корупції, приверталася увага до проблем корупції в судовій системі.

Передбачені заходи у порівнянні з заходами концепції 1998 року носили більш конкретний характер і були спрямовані в основному на удосконалення законодавства і приведення його у відповідність з європейськими стандартами та врегулювання діяльності з запобігання та протидії корупції. Якщо концепція 1998 року носила загальний та практично всеосяжний характер, то концепція 2006 року була сконцентрована на доброчесності державної служби як основному чиннику запобігання корупції. Можна сказати, що заходи запобігання, які були передбачені концепцією 1998 року, в концепції 2006 року набули більш конкретної форми. Удосконалювалися і щорічні плани дій з реалізації концепції 1998 року. Так, програми 2004 та 2005 року мали більш конкретний та значимий для впливу на ситуацію зміст у порівнянні зі змістом планів дій попередніх років.

Національна антикорупційна стратегія 2011 року містила вже перелік конкретних заходів, які базувалися на ретельному аналізі ситуації з корупцією в державі та станом законодавчого і організаційно-інституційного забезпечення антикорупційної діяльності. Державна програма з її реалізації визначала індикатори виконання відповідних заходів, моніторинговий та контрольний механізм виконання антикорупційних заходів, хоча і в загальному вигляді.

Загальною позитивною рисою усіх стратегічних документів було також доволі чітке та об'єктивне відображення ситуації з корупцією в Україні та об'єктивні висновки щодо причин та умов існування корупції і корупційних ризиків, а також причин невиконання окремих раніше передбачених заходів, спрямованих на протидію корупції. Заходи, що були передбачені відповідними документами були адекватними виявленим корупційним ризикам та відповідали тій ситуації, що існувала з корупцією в країні у певний проміжок часу. Цілком адекватними та реальними виглядали строки, що встановлювалися для виконання тих чи інших заходів.

Однак, у той же час залишалися недоліки цих стратегічних документів, зокрема:

– деякі з заходів вимагали суттєвих витрат з державного бюджету, зокрема на зміну структури правоохоронних органів та створення підрозділів з запобігання корупції, збільшення кількості співробітників таких органів, що відривало зміст концепції від реалій, оскільки достатніх коштів у державному бюджеті і в той час не було;

– загальним недоліком планів дій або заходів було і те, що передбачені заходи були сформовані у вигляді завдань, без зазначення індикаторів та критеріїв оцінки їх виконання, що практично унеможливлювало контроль за їх виконанням. Крім цього ні в концепціях, ні в планах дій не було передбачено процедуру моніторингу та контролю виконання заходів, передбачених

відповідними документами, окрім національної стратегії 2011 року;

- ставлення до корупції як до суто кримінального явища, невід’ємної частини проблеми економічної та організованої злочинності;

- практично в усіх документах, що містили антикорупційні заходи вживаються доволі загальні формулювання поставлених завдань, що ускладнювали розуміння виконавцями цих завдань і, відповідно, унеможлилювали контроль за виконанням;

- розбіжності у змісті стратегій (концепцій) та планів дій (заходів) з їх реалізації;

- кожна наступна концепція та інші стратегічні документи приймалися без належного аналізу стану виконання попередніх та без врахування результатів попередніх заходів, що були вжиті і аналізу причин невжиття окремих заходів. Це призвело до фрагментарності, відсутності послідовності та взаємозв’язку заходів, що передбачалися відповідними планами та програмами;

- нормативно-правові акти стратегічного антикорупційного характеру піддавалися критиці з боку фахівців Ради Європи, Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене можна зазначити, що основною проблемою імплементації попередніх стратегій був з одного боку саботаж виконавців відповідних заходів, а з іншого – відсутність належного контролю за їх виконанням. Серед причин неналежного виконання попередніх стратегій на початковому етапі можна назвати наступні: відсутність на певному етапі розуміння корупції як соціального, а не правового явища та її негативних наслідків як для конкретного громадянина, так і для суспільства в цілому; відсутність досвіду протидії корупції та відповідних фахівців у цій сфері; постійна змінюваність форм корупції; відсутність системності, комплексності і послідовності у боротьбі з корупцією; нереальність запланованих заходів у боротьбі з корупцією строкам їх виконання; занадто загальний вигляд поставлених завдань. На наступних етапах розвитку держави, коли була отримана потужна підтримка з боку міжнародних організацій та експертів причинами невиконання антикорупційних стратегій були наступні: криза виконавчої влади; недоліки законодавства та самих стратегій і планів їх виконання; високий рівень корупції і її вигідність практично усім; відсутність реальної мотивації подолання корупції у органів, які уповноважені це робити; спотворені підходи до заходів, спрямованих на подолання корупції, вибірковість та імітація антикорупційних заходів.

На думку 42% респондентів, рівень корупції в Україні після 2017 року зріс<sup>111</sup>, в 2019 вперше з початку антикорупційної реформи Україна не покращила, а погіршила свої позиції в Індексі сприйняття корупції України<sup>112</sup>. Відновити зростання вдалося у 2020 році після того як після зміни влади були реалізовані багато антикорупційних ініціатив, які до того блокувались.

---

<sup>111</sup> Результати опитування щодо бізнес-клімату. Жовтень 2019. URL: [https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/business-climate-survey\\_ua.pdf](https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/business-climate-survey_ua.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>112</sup> Індекс сприйняття корупції-2019. Transparency International Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 10.12.2022)

Показовим є той факт, що 2017 рік, який фігурує в опитуваннях – це рік закінчення дії попередньої Антикорупційної стратегії<sup>113</sup>. Парадоксально, але після того, вже п'ятий рік в Україні **відсутня стратегія боротьби з корупцією**.

Тобто, як зазначалося у попередньому розділі, в Україні створено унікальну систему антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС, АРМА), запущено передові антикорупційні цифрові інструменти (е-декларування<sup>114</sup>, Prozorro<sup>115</sup>, e-data<sup>116</sup>, тощо), але з тих пір відбувається їх постійний захист/забезпечення/відновлення незалежності. Паралельно різними темпами і з різним успіхом відбуваються галузеві реформи, в якій кожен з десятків органів по-різному розуміє, як треба боротись з корупцією. У результаті це виглядає як боротьба заради боротьби, а відчутного ефекту чи хоча б як оцінити результат – незрозуміло.

Таким чином, без чіткого визначення конкретних цілей, відповідальних, строків і показників ефективності, без належної координації **боротьба з корупцією ніколи не буде ефективною чи результативною**.

Ухвалення і виконання нової якісної Антикорупційної стратегії призведе до:

1. *Чіткого формулювання задач, відповідальних, строків, очікуваних результатів і координації виконання.* Стратегія працюватиме одразу в двох напрямках: удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції та мінімізація корупції у найбільш пріоритетних сферах. Такий підхід є найбільш дієвим, бо підвищує ефективність антикорупційної інфраструктури з одночасним відчутним результатом в сферах, корупція в яких є найбільш болючою<sup>117</sup>. Після ухвалення стратегії буде розроблена Державна програма – по суті "дорожня карта" впровадження стратегії з чітким формулюванням завдань, відповідальних виконавців, строків, показників досягнення результатів, досягнення яких має координувати і моніторити НАЗК у тісній співпраці з Кабміном;

2. *Відчутного ефекту для громадян та бізнесу.* Пріоритетні сфери, які були включені до Стратегії, визначались на основі опитувань громадян, бізнесу та експертів<sup>118</sup>. Так, було сформульовано 8 сфер/блоків, у яких наявний найбільший корупційний досвід та/або які сприймаються найбільш корумпованими: охорона здоров'я та соціальний захист, судова влада, органи прокуратури та правопорядку, податки і митниця, земельні відносини, будівництво та інфраструктура, державне регулювання економіки і взаємодія держави та приватного сектору, а також оборонний сектор з огляду на пріоритетне значення в умовах російської агресії.

<sup>113</sup> Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 46. С. 2047.

<sup>114</sup> Національний агентств з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>115</sup> Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>116</sup> E-data. URL: <https://e-data.com.ua/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>117</sup> Лаф Дж., Дубровський В. Чи ефективні антикорупційні реформи в Україні? Програма «Росія – Євразія». Листопад 2018. URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/chi-efektivni-antikorupcyjni-reformy-v-ukrayini-analitychna-stattya> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>118</sup> Корупція в Україні: Сприйняття, досвід, ставлення. Аналіз загальнонаціональних опитувань 2015-2018. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078c66a4a6.97852084.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

У кожному з цих секторів Стратегія передбачає комплекс заходів, спрямованих на усунення умов корупції, а відтак – за умови належної реалізації антикорупційний ефект буде найбільше відчутний для громадян та бізнесу.

3. *Антикорупційного ефекту економічних реформ.* Ключові сфери, визначені в Стратегії, відповідають пріоритетам, визначеним в програмних документах уряду, наприклад, земля, приватизація, верховенство права, цифровізація тощо. Так, Стратегія охоплює значну кількість заходів, необхідних для досягнення цілей Верховенства права у прийнятій Економічній стратегії 2030<sup>119</sup>, а одних цифрових інструментів в Стратегії передбачено близько 30. Таким чином, скоординована діяльність державних органів забезпечить не тільки економічний, але й антикорупційний ефект реформ.

4. *Соціально-економічного розвитку та економії бюджетних коштів.* За даними досліджень, якщо рівень корупції в Україні залишатиметься на такому ж рівні, що й зараз, то до 2040 року показник ВВП становитиме близько 30% від середнього для країн Європейського Союзу, але якщо Україна зможе знизити рівень корупції, то цей показник перевищить 50% і після того буде швидко наблизитись до середньоєвропейського ВВП<sup>120</sup>.

Окрім того, системність в запобіганні корупції сприяє економії бюджетних коштів. Попри те, що порахувати реальний ефект дуже складно, у НАЗК можливий економічний ефект від виконання заходів стратегії оцінили в 200 млрд грн<sup>121</sup>.

5. *Реалізації, власне, антикорупційної політики.* Як і будь-яка реформа, антикорупційна вимагає не тільки чіткої визначеності задач, строків, відповідальних, вона вимагає системності в реалізації, яка має відобразитись в конкретних рішеннях і діях найвищого керівництва держави – Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів. Без цього антикорупція в Україні приречена на постійне "гасіння пожеж". Вона також вимагає координації і постійного моніторингу виконання – саме це і має забезпечити прийняття і виконання Антикорупційної Стратегії.

Окрім відсутності стратегічного бачення антикорупційної політики в державі основою поширення корупції в Україні залишається **несформованість та неналежний захист права власності** як основоположного інституту розвитку економіки. Саме незахищеність права власності, особливо публічної, неналежний її облік, обмеження доступу до інформації про публічні ресурси, а також їх незаконне відчуження на користь третіх осіб з використанням владних повноважень є ключовою причиною поширення корупції в Україні.

У рейтингу Міжнародного індексу права власності (International Property Rights Index 2021) від Property Rights Alliance у 2021 р. Україна посіла 106 місце

<sup>119</sup> Постанова від 03 березня 2021 р. № 179 Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>120</sup> Corruption and growth. International Monetary Fund. 2017. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2017/cr1784.ashx> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>121</sup> Нова Антикорупційна стратегія принесе країні до 200 млрд грн економії. 20.04.2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3231671-golova-nazk-nova-antikorupcijna-strategia-prinese-kraini-do-200-mlrd-grn-ekonomii.html> (дата звернення: 10.12.2022)

зі 129 країн (у 2017 – 123-тя позиція зі 127 країн)<sup>122</sup>, що засвідчує системність цієї проблеми та загалом недостатню ефективність проведених антикорупційних реформ. Якщо розбити всі країни світу за якістю захисту прав власності, то Україна потрапляє до нижніх, найнеблагополучніших 20% країн світу.

Однією з найбільш корумпованих сфер економічної діяльності в Україні є **містобудування**. Внаслідок швидкої окупності інвестицій поширення корупції у цій сфері за останні роки набуло значних масштабів. Підгрунтя такої корупції формують неналежний облік публічних ресурсів, передусім землі, та недотримання, а часто й неопублічність, встановлених режимів її використання. Усе це створює умови для зловживання осіб владними повноваженнями шляхом надання потенційним бенефіціарам інформації про такі публічні ресурси, а також прийняття рішень без урахування існуючих обмежень господарської діяльності в інтересах потенційних забудовників з порушенням публічних прав держави, територіальних громад та окремих громадян.

При цьому ця сфера є одним із пріоритетних напрямів Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, яка прийнята у першому читанні Верховною Радою України у листопаді 2020 року. Згідно з концепцією формування Антикорупційної стратегії бізнес та експерти оцінюють містобудування як одну з найбільш корумпованих сфер. Основною причиною високого рівня корупції є недосконалість законодавчого регулювання, що поєднана з відсутністю ефективної реалізації заходів із мінімізації корупційних проявів. Прийняття рішень відповідальними органами влади зберігає високий рівень неформального впливу бізнесу, що стимулює розвиток у цій галузі корупційних практик.

У 2021 році НАЗК проаналізувало корупційні ризики у цій сфері, а саме при отриманні містобудівних умов та обмежень (МУО), що є першочерговим обов'язковим етапом для реалізації проєкту будівництва<sup>123</sup>. Для одержання МУО фізична або юридична особа має подати заяву про намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у її власності або користуванні.

Попри те, що послуга з надання МУО є безкоштовною, корупція та зарегульованість процедури призвела до формування окремого ринку приватних компаній, які надають «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень». Це так звані «посередники» між заявниками та уповноваженими органами, які мають зв'язки з посадовими особами у відповідних органах і за окрему плату гарантують безперешкодне отримання МУО. «Посередники» сплачують неправомірну вигоду відповідальній посадовій особі, яка у непоодиноких випадках співпрацює з такими компаніями на постійній основі.

Крім того, ті ж «посередники» сприяють і тому, що за окрему плату посадова особа органу місцевого самоврядування в інтересах заявника може надати МУО всупереч державним будівельним нормам, містобудівній

---

<sup>122</sup> International Property Rights Index 2021. Property Rights Alliance. URL: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>123</sup> Корупційні ризики в процедурі видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Департамент запобігання та виявлення корупції. 2021.

документації або спеціальному режиму використання земель. У результаті порушуються права власників сусідніх земельних ділянок, спотворюється гармонійний розвиток місцевості, спеціальний режим використання охоронюваних земель. Натомість з'являються хаотичні забудови, які роблять місцевість непридатною для комфортного проживання, але збільшують прибутки забудовника.

Перший корупційний ризик проявляється внаслідок невизначеності процедури надання МУО, що дає змогу посадовим особам на власний розсуд тлумачити свої обов'язки та права отримувача послуги. Це обумовлено дискрецією при визначенні змісту обов'язкових умов та обмежень та можливістю «обходу» вимог, що встановлені на рівні державних будівельних норм, санітарних норм, науково-проектної документації з охорони пам'яток тощо. За неправомірну вигоду посадові особи можуть на власний розсуд надавати набір МУО, умисно не зазначаючи окремих будівельних та санітарних обмежень забудови, які формально не належать до «законодавства».

Також у результаті порушення вимог законодавства при розробці та затвердженні планів зонування та детальних планів органами місцевого самоврядування різні рівні містобудівної документації на місцевому рівні можуть суперечити один одному. Тож для територій, де такі суперечності наявні, уповноважена особа на власний розсуд може видавати/відмовляти у видачі МУО, адже наміри забудови суперечитимуть одному із чинних видів затвердженої документації на місцевому рівні. Це сприяє поширенню корупційних практик, коли посадова особа вимагає неправомірну вигоду за погодження надати МУО суб'єкту будівництва.

Третій ризик проявляється у наданні МУО за відсутності затвердженого детального плану території (ДПТ), що фактично наділяє посадових осіб уповноважених органів частиною виключних повноважень місцевої ради, одночасно позбавляючи територіальну громаду її права на участь у плануванні території населених пунктів. Це призводить до того, що посадові особи уповноважених виконавчих органів одноосібно, за отримання неправомірної вигоди, можуть приймати рішення на користь забудовника, збільшуючи його прибутки від будівництва, ігноруючи при цьому інтереси громади.

Також ризиком прояву корупції є продаж інформації та зловживання щодо змісту містобудівних умов та обмежень. За відсутності графічної складової МУО забудовник змушений нести додаткові витрати, сплачуючи гроші комунальним та приватним компаніям, які є розпорядниками такої інформації і, у непоодиноких випадках, пов'язані з відповідними посадовими особами органів влади. Крім того, відсутність графічної частини не дає змоги перевірити МУО на їх відповідність містобудівній документації, що обмежує контроль за дотриманням положень містобудівного законодавства як громадськості, так і контролюючих органів.

До цього НАЗК встановлено грубі порушення вимог законодавства на місцях при визначенні органу, що надає МУО.

Таким чином усунення корупційних ризиків у сфері містобудування

передбачає:

- спрощення та автоматизація адміністративних процедур;
- ліквідацію «ринку посередників» між заявниками та уповноваженими органами;
- зменшення витрат забудовників на розробку проєктної документації;
- забезпечення відповідності наданих МУО містобудівній документації.

### **4.3 Пріоритетні напрями вдосконалення антикорупційної політики України**

Антикорупційна діяльність в Україні здійснюється переважно у напрямі запобігання корупції, який конкретизується через визначення поняття корупційних діянь та особливостей корупційних відносин, виділення зон корупційних ризиків (відносин публічного управління, де висока ймовірність виникнення корупційних відносин). Основними правовими актами у цій сфері є Закон України «Про запобігання корупції» та закони, що регулюють діяльність, визначають компетенцію органів, основною діяльністю яких є запобігання та протидія корупції.

На думку І. Піголенко: «специфіка і складність дієвої протидії корупції диктують відповідну антикорупційну стратегію. Головне, щоб заходи, які впроваджуються, були єдиним комплексом дій. Орієнтуватися потрібно на модель комплексної дії в режимі паралельного здійснення заходів як превентивно-виховної і профілактичної, так і карально-примусової дії, що заснована на принципах законності, прозорості та цивільного контролю. Зазначені антикорупційні заходи будуть працювати тільки за умови, якщо вони стануть юридично обґрунтованими, політично продуманими, а також етично, психологічно, соціально переконливими»<sup>124</sup>.

За рекомендаціями міжнародної антикорупційної громадської організації (Глобальний рух) Transparency International Ukraine 2020 Україні необхідно: «підвищити ефективність систем запобігання політичної корупції; запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна; сформувати професійну та незалежну судову владу; забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери; позбавлення СБУ і Нацполіції повноважень боротьби із економічною злочинністю». Майже всі рекомендації повною мірою не виконані<sup>125</sup>. Як зазначає ГО Transparency International Ukraine для підвищення ефективності антикорупційної діяльності актуальними є наступні заходи:

- проведення прозорих та політично неупереджених конкурсних відборів керівників антикорупційних інституцій;

<sup>124</sup> Піголенко І. В. Хабарництво як соціальний феномен сучасного суспільства. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. 2009. № 4. С. 113–121. URL. <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6212/1/09-4-20.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>125</sup> «Transparency International Україна» Індекс сприйняття корупції Україна–2020. URL. <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 10.12.2022)

- забезпечення дієвої системи стримувань і противаг для незалежності антикорупційної інфраструктури від адміністративного та політичного тиску;
- законодавче забезпечення антикорупційних органів необхідними інструментами для повноцінного здійснення своїх функцій.

Як раніше зазначалось, важливими принципами запобігання корупції, крім інших (системності, об'єктивності, практичної спрямованості та радикальності заходів, наукової обґрунтованості, взаємодії владних структур, комплексної протидії), доцільно вважати принципи «верховенства права» і «законності». З огляду на це всі засоби боротьби з корупцією, які хоча й можуть виявитись результативними, але суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства, є неприйнятними. Позитивно значуща протидія корупції може бути лише за умови базування її тільки на правовій основі. Водночас згідно з принципом законності всі антикорупційні заходи ґрунтуються відповідно до положень Конституції та законів 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 й ухвалення відповідних нормативно-правових актів<sup>126</sup>.

У посланні Президента України<sup>127</sup> вже були визначені пріоритетні напрями удосконалення антикорупційної політики з метою забезпечення системної протидії та подолання корупції на всіх рівнях, серед яких:

1. Розробити цілісну, всеохоплюючу концепцію антикорупційної політики в Україні, в основу інституційного базису якої покласти визнання корупційних дій загрозою національній безпеці України. При її розробці врахувати світовий досвід успішних антикорупційних реформ.

2. Визначити, що пріоритетні напрямки антикорупційних заходів мають враховувати взаємозалежність і взаємообумовленість поширення корупції, криміналізації, тінізації економіки та організованої злочинності. З огляду на це необхідно забезпечити:

- концентрацію організаційно-інституційних зусиль на попередженні корупції, усуненні об'єктивних і суб'єктивних соціально-економічних передумов та чинників мотивування корупційних дій;

- невідворотність покарання за корупційні дії, включно з кримінальною і повною матеріальною – майном та коштами, з використанням європейської практики застосування принципу презумпції вини державних службовців, які не можуть пояснити джерел походження свого майна та доходів;

- застосування дієвих і невідкладних заходів щодо повернення та використання в інтересах держави майна і коштів нелегального, корупційного та кримінального походження, забезпечення протидії різним формам їх легалізації та виведенню в зони офшорної юрисдикції, невідворотності їх

<sup>126</sup> Кравчук М. В. Загальнотеоретичні засади запобігання та протидії корупції. Збірник матеріалів XII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи» (9 квітня 2010 р. ЮФ ТНЕУ). Тернопіль, 2010. С. 38–44.

<sup>127</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К. : НІСД, 2017. 928 с.



повернення і конфіскації в інтересах держави, запровадження інституційних обмежень на інвестиції з походженням з офшорних зон;

– розробку і реалізацію програм суспільної легітимізації власності за принципом визнання права власності на ресурси, інвестовані в охорону здоров'я дітей та дорослих, обороноздатність і потужність держави, в освіту і науку, охорону довкілля, на протипагу амністії капіталів чи податковим компромісам.

3. Розширити нормативно-правове поле антикорупційної політики, для чого запровадити:

– обов'язкову щорічну звітність та публічне обговорення наслідків корупційних дій і покарання за них. Передбачити щорічний звіт міністра внутрішніх справ, голів НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, ДБР у парламенті про факти корупції і вжиті заходи щодо покарання причетних осіб;

– обов'язкове оприлюднення на офіційних веб-сторінках Міністерства внутрішніх справ, НАБУ, САП матеріалів про викриття корупційних схем, якщо вони не стосуються системи національної безпеки;

– чіткий регламентований порядок здійснення пожертв на фінансування виборчих кампаній, партій, політичних фондів, окремих кандидатів на виборах, зокрема із заборонаю анонімних пожертв, та щорічний порядок їх звітності за пожертви;

– дотримання вимог етичної поведінки державних службовців, для чого розробити відповідний Кодекс, законодавчо забезпечити невідворотність покарання за порушення посадової етики;

– онлайн-систему контролю за розглядом службовцями заяв громадян щодо корупційних діянь.

Експерти з Трансперенсі Інтернешнл Україна та Коаліції «Реанімаційний Пакет Реформ» сформулювали перелік наступних необхідних рекомендацій:

1. Ухвалити закон про державну антикорупційну стратегію на 5 років.

2. Ухвалити закон про підвищення кримінальної відповідальності за недостовірне декларування та неподання декларації.

3. Удосконалити закон про НАБУ, щоб усунути положення, які можуть бути потенційно визнані неконституційними. Видалити норму щодо дострокового звільнення чинного очільника Національного антикорупційного бюро.

4. Удосконалити конкурсну процедуру відбору Директора НАБУ із залученням міжнародних експертів та наданням їм вирішальної ролі в процесі відбору. Затвердити обрання серед кандидатів одного, а не двох претендентів на посаду.

5. Змінити конкурсну процедуру відбору керівника САП із залученням міжнародних експертів, забезпечити додаткові гарантії незалежності САП як інституції.

6. Запустити прозорий конкурс на голову АРМА та ухвалити закон для більш ефективної реалізації Агентством функції з управління активами.

У звіті 2021 року Європейської палати аудиторів (ЕСА) підкреслено, що олігархи і корисливі інтереси продовжують підривати верховенство закону в

Україні і загрожувати розвитку країни. Україні потрібна цілеспрямована та ефективна стратегія для боротьби з владою олігархів і зменшення захоплення держави.

У цьому зв'язку можна навести «зашифрований» перелік олігархів в Україні та структура їхньої власності, подані у цьому звіті у візуальній формі (рис. 4.5).

Аудитори не мають повноважень досліджувати, а тим більше боротися зі статками українських олігархів. До їхньої компетенції входить лише дослідження ефективності витрачання фондів ЄС.

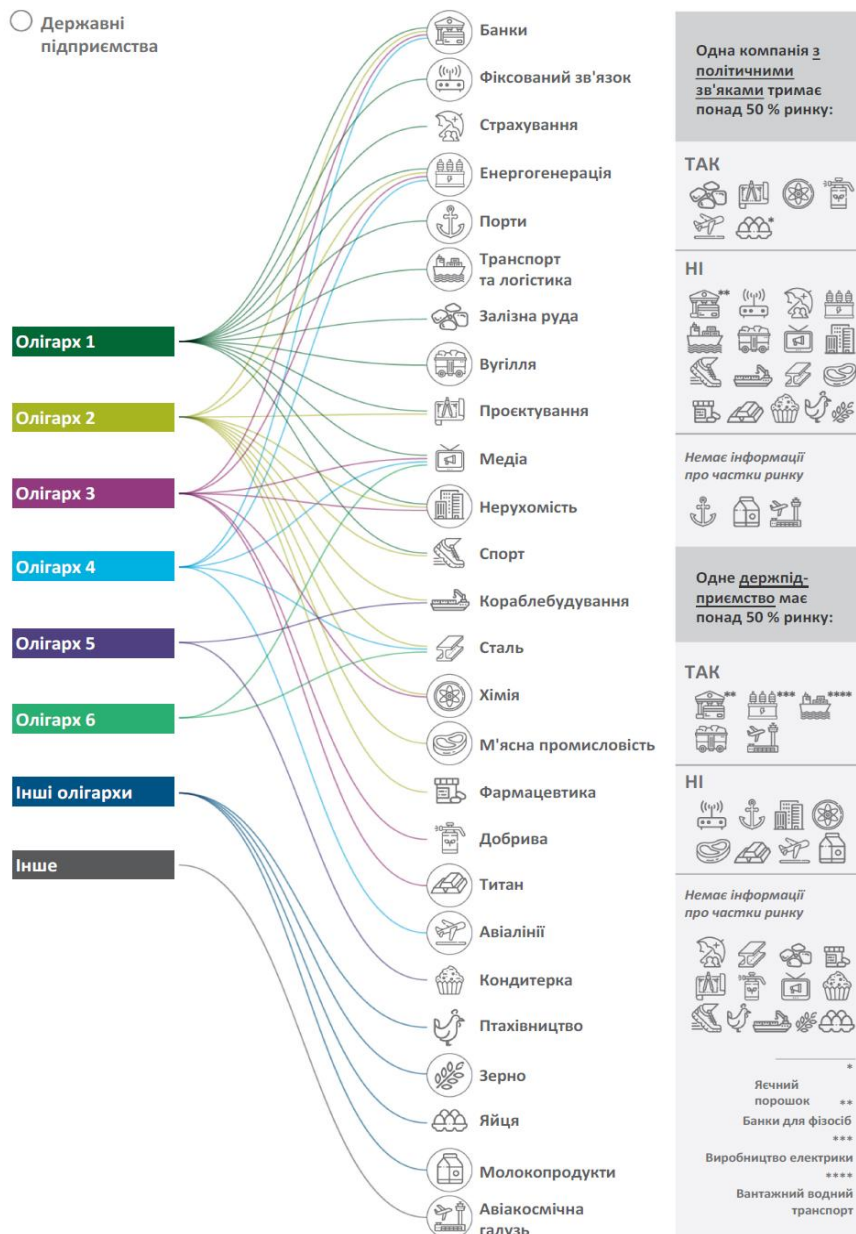


Рис. 4.5. Багаторинкові контакти між політично пов'язаними фірмами та ДП  
Джерело: <sup>128</sup>

<sup>128</sup> Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

В результаті аудиту ЄПА навела декілька пріоритетних рекомендацій, за якими до кінця 2022 року Єврокомісія та зовнішньополітична служба ЄС мають<sup>129</sup>:

- «розробити стратегічний документ про попередження та боротьбу з корупцією високопосадовців, включаючи захоплення держави (усунути вплив олігархів)»;

- запропонувати разом з державами-членами новий санкційний формат, який вдарив би по олігархах, позбавивши їх права в'їзду до ЄС;

- посилити підтримку журналістів-розслідувачів, а також громадянського суспільства, у тому числі у проектах з розробки моніторингових механізмів у питаннях протидії корупції;

- запровадити чіткішу умовність програм допомоги Україні, з сильнішими антикорупційними умовами;

- в інституційній підтримці антикорупційних органів ще більше уваги приділяти питанням доброчесності (приміром, у ВРП, ВККС тощо).

Отже на даний час всі експерти сходяться на думці про необхідність впровадження нової Антикорупційної стратегії до 2024 року – документу, який допомагає забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції. За розроблення і координацію впровадження Антикорупційної стратегії відповідальним органом є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), що закріплено за ним на законодавчому рівні.

Для забезпечення високої якості документу НАЗК долучило до написання стратегії експертів, громадських активістів, міжнародних партнерів та усіх зацікавлених громадян за допомогою он-лайн обговорень. Після громадських консультацій проект Стратегії пройшов етап формальних узгоджень з органами виконавчої влади. Кабінет Міністрів України підтримав Стратегію. Далі документ приймається Верховною Радою як Закон. Це означає, що органи влади зобов'язуються слідувати її положенням та прагнути до їх виконання.

У 2020 році Верховна Рада ухвалила за основу Антикорупційну стратегію. Однак відповідний законопроект залишається й досі не прийнятий.

Щороку НАЗК оцінює виконання Антикорупційної стратегії, готуючи Національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Також завдяки цьому щороку до державної програми з виконання Стратегії можуть вноситися зміни, аби цей документ не втрачав актуальності.

В основу розробки Стратегії мають бути покладені наступні основні принципи (рис. 4.5).

---

<sup>129</sup> Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)



Рис. 4.5. Принципи нової антикорупційної стратегії України

Перший принцип полягає в оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація якої передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики.

В зниженні «людського фактору» та збільшенні прозорості й ефективності у відносинах держави з громадянами та організаціями полягає другий принцип Стратегії. Цього вдасться досягти завдяки запровадженню правил загальної адміністративної процедури та цифровізації більшості процесів та послуг. Цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних стане основою для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності.

Третій принцип передбачає створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб.

Останні три принципи передбачають: забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства; невідворотність відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; а також формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Антикорупційна стратегія охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє велику увагу питанню відповідальності за корупцію.

У зв'язку з цим у стратегії визначені пріоритетні сфери державного управління:

- суд, прокуратура, поліція;

- державне регулювання економіки;
- державний та приватний сектори економіки;
- податки та митниця;
- будівництво, земля, інфраструктура;
- сектор оборони;
- охорона здоров'я та соціальний захист;
- система запобігання та протидії корупції.

Результати вирішення проблем у цих секторах шляхом впровадження Стратегії наведено на рис. 5.

Ефективне запобігання та протидія корупції неможливі без злагодженої роботи всіх державних органів.

Без Антикорупційної стратегії державні органи діють хаотично: запроваджені ними заходи із запобігання корупції можуть бути малоефективними, оскільки відбуваються лише на одній невеликій ділянці.

Антикорупційна стратегія об'єднує органи влади у єдину команду та допомагає їм взаємодіяти для досягнення кращих результатів.

Про скоординованість як необхідну умову ефективної боротьби з корупцією говорить Конвенція ООН проти корупції, яку підписала Україна.

Створення антикорупційної стратегії – найбільш розповсюджений інструментів для забезпечення такої координації. Так, Антикорупційні стратегії існують у ряді держав на різних континентах та рівнях розвитку: Велика Британія, Сінгапур, В'єтнам, Йордан, Румунія, Єгипет, Вірменія тощо.

Деякі з вітчизняних науковців вважають корупцію в Україні породженням кризового соціально-економічного становища в державі<sup>130</sup>. Внаслідок цього будь-які антикорупційні органи (навіть при можливості застосування смертної кари) не здатні подолати цю корупцію, якщо не будуть здійснені соціальні реформи, які підірвуть корінь корупції. Ці реформи мають створити ситуацію, коли чесно жити і працювати в країні стане вигідно. Це доводить успішний світовий антикорупційний досвід, наприклад, у Сінгапурі, Фінляндії, Японії, Німеччині.

<sup>130</sup> Костенко О. М. Про унікальність корупціогенної ситуації в Україні в контексті світового досвіду. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.): у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. 300 с.

| ПІРІОДИЧНА СФЕРА | Суд<br>прокуратура<br>поліція  | Державне<br>регулювання<br>економіки   | Державний<br>та приватний<br>сектори<br>економіки  | Податки та<br>митниця  | Будівництво,<br>земля<br>інфраструк-<br>тура   | Сектор<br>оборони  | Охорона<br>здоров'я і<br>соціальний<br>захист  | Система<br>запобігання і<br>протидії<br>корупції  |
|------------------|--|--|--|--|--|--|--|---|
| ПРОБЛЕМИ         | <ol style="list-style-type: none"> <li>Недовіра до органів в системі правосуддя.</li> <li>Не практикується добросесність і професійна етика.</li> <li>Прогалини та недосконалість законодавства у системі правосуддя.</li> <li>Непрозорість та неефективність внутрішніх управлінських процесів у прокуратурі.</li> <li>Відсутність ефективного моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг у системі Національної поліції.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Не здійснено цифрову трансформацію реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування</li> <li>Вибіркове застосування обов'язкових правил для бізнесу</li> <li>Надмірне та необгрунтоване регуляторне навантаження на бізнес</li> <li>Еефективне державне регулювання, що заважає розвитку добросесного бізнесу</li> <li>Недостатній обсяг інформації щодо діяльності АКУ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Еефективність існуючої моделі управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки</li> <li>Недостатня прозорість процедур приватизації та невиконання покупцями умов продажу об'єкта приватизації</li> <li>Недостатній обсяг публічно доступної інформації про державних суб'єктів господарювання</li> <li>Високий рівень толеранції корупції у приватному секторі економіки</li> </ol>            | <ol style="list-style-type: none"> <li>Недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів</li> <li>Непрозорість підходів у класифікації товарів, визначенні їх митної вартості та призначенні перевірок</li> <li>Недостатня процедура адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів</li> <li>Надмірна зосередженість роботи органів податкової служби на функції застосування санкцій</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою</li> <li>Відсутність публічної інформації щодо об'єктів культурної спадщини</li> <li>Недостатня система державного контролю та регулювання у будівництві</li> <li>Ускладнена процедура формування земельних ділянок</li> <li>Безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>Непрозоре та неефективне користування та розпорядження землями оборони, об'єктами нерухомості в ОПК, надлишковим рухомих військовим майном, ОІВ; некон- трольоване споживання пального, що закупову-ється для потреб ЗСУ.</li> <li>Надмірне засекречення закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення</li> <li>Еефективне використання бюджетних коштів та зловживання під час забезпечення житлом військовослужбовців</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Пацієнти та лікарі не отримують лікарські засоби й медичні вироби вчасно та у повному обсязі</li> <li>Не отримання пацієнтами необхідного лікування за кордоном, а також під час надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації</li> <li>Недостатня інтегрованість електронної системи охорони здоров'я з іншими базами даних</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Проблеми дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства</li> <li>Системні недоліки існуючої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності</li> <li>Особи, що вчинили корупційні злочини, звільняються від відповідальності та/або покарання</li> <li>Низька загальна динаміка розгляду судами справ про корупційні злочини</li> </ol>         |
| РЕЗУЛЬТАТИ       | <ol style="list-style-type: none"> <li>Електронна система управління персоналом, прозора та дієва система оцінки якості роботи прокурорів</li> <li>Система оцінки ефективності роботи Національної поліції та електронна система управління персоналом.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Єдина інтероперабельна система державних баз даних</li> <li>Ризик-орієнтована система державного нагляду (контролю)</li> <li>Аналітичний модуль оцінки регуляторного навантаження на різні види бізнесу</li> <li>Структурований ефективний процес аналізу політики</li> <li>АКУ здійснює свою діяльність на засадах прозорості, передбачуваності та правової визначеності</li> </ol>                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>Щорічний незалежний аудит суб'єктів господарювання державного сектору економіки</li> <li>Інструменти запобігання проявам негативного впливу органів приватизації та організаторів приватизаційних аукціонів на кількість учасників та конкуренцію</li> <li>Реєстр державних та комунальних унітарних підприємств</li> <li>Стимулювання приватного сектору для підвищення добросесності ведення бізнесу</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Автоматизація та цифровізація митного оформлення</li> <li>Відкрита знеосблена онлайн-база даних рішень митних органів про класифікацію товарів та визначення їх митної вартості</li> <li>Ефективний і прозорий механізм розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів</li> <li>Головний критерій для оцінки ефективності роботи органів податкової служби та їх посадових осіб - ступінь дотримання законодавства зі сплати податків</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Єдина державна електронна система у сфері будівництва</li> <li>Публічність електронного реєстру об'єктів культурної спадщини</li> <li>Авторський і технічний нагляд, незалежний інженерний контроль, залучення акредитованих лабораторій та органів з інспектування</li> <li>Комплексна електронна процедура формування земельних ділянок</li> <li>Скасування безоплатної приватизації земельних ділянок</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Система електронного обліку об'єктів у сфері оборони</li> <li>Зниження до обгрунтованого рівня секретності у сфері оборонних закупівель</li> <li>Нові механізми задоволення житлових потреб військовослужбовців: використовуються державні іпотечні та лізингові програми; застосовується грошове відшкодування; житло будується із залученням зовнішніх кредитних коштів тощо</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Прозорі та детальні процедури закупівлі лікарських засобів та медичних виробів відповідно до об'єктивних потреб централізованими закупівельними організаціями</li> <li>Державна інформаційна система трансплантації та автоматизований порядок обліку громадян України, які потребують направлення для лікування за кордоном</li> <li>Інтеграція електронної системи охорони здоров'я з іншими державними базами даних</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Удосконалення законодавства при притягненні до дисциплінарного відповідальності</li> <li>Удосконалення законодавства при притягненні до адмін. відповідальності</li> <li>Пропорційність санкцій за вчинення корупційних правопорушень; вони мають значний забезпечувальний і превентивний ефект</li> <li>Безперервний судовий розгляд кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів</li> </ol> |

Рис. 5. Пріоритетні сфери боротьби з корупцією та очікувані результати впровадження Антикорупційної стратегії

Корупція кризового типу має системний характер, тобто вона уражає не лише державні інститути, а й інституції громадянського суспільства. Тому марними є сподівання на те, що громадські активісти-антикорупціонери стануть тими чинниками, здатними гарантувати ефективну боротьбу з корупцією. Тобто, без належної стратегії і тактики, спрямованої проти соціальних коренів корупції, навіть разом узяті держава і громадянське суспільство є безсилі перед корупцією кризового типу. І це спричинено системною соціальною аномалією, коли жити і працювати чесно і по закону – не вигідно.

З цієї ж причини системною є сьогодні в Україні і неповага до норм моралі і до закону: оскільки хто буде поважати норми моралі і закон, якщо жити і працювати чесно і по закону не вигідно?

Зазначена соціальна аномалія має бути усунута шляхом проведення відповідних соціальних реформ, в результаті яких у суспільстві сформується така соціальна цінність як повага до норм моралі і до закону. А ця цінність є основою такого людського фактору як антикорупційна культура в суспільстві.

Більше того, лише повага до норм моралі і до закону може забезпечити в Україні той правопорядок, без якого не можуть бути успішними жодні інші реформи.

Недосконалість вітчизняної «стратегії» боротьби з корупцією стає все очевиднішою! Якщо ще кілька років тому влада запевняла, що корупція буде подолана, якщо створити НАБУ, САП, НАЗК, антикорупційні суди, то тепер, – після відсутності очікуваних результатів у цих антикорупційних органів, – стверджується дещо інше: що діяльність цих органів є неефективною тому, що над ними відсутній аудит.

Також на фоні неефективної діяльності антикорупційних органів, панацеєю вважається запровадження так званого «конкурсного відбору» на посади, пов'язані з боротьбою з корупцією, і непропорційно високі зарплати працівникам антикорупційних органів з очікуваннями, що це може формувати у них антикорупційну мотивацію.

Справді ефективною антикорупційною політикою може бути політика, заснована на концепції «антикорупційних лещат», яка підтверджена досвідом, наприклад, Сінгапуру. Але чомусь вона поки що не взята на озброєння в Україні. Така концепція передбачає поєднання двох елементів антикорупційних заходів: з одного боку – здійснення глибоких соціальних реформ, що мають антикорупційний потенціал, а з іншого – застосування репресивних заходів щодо корупціонерів, які мають застосовуватися антикорупційними органами (НАБУ тощо). Якщо не буде задіяно одночасно обидва ці елементи, то спроби одним лише вдосконаленням антикорупційного законодавства та шляхом створення нових антикорупційних органів подолати кризовий тип корупції є безперспективними. Не можна створити такий закон чи такий антикорупційний орган, яким би не можна було б зловживати, якщо у суспільства має місце соціальна аномалія, за якої жити і працювати чесно і по закону є не вигідно. Більше того, за цієї умови можливим стає формування так званої «поліцейської

держави».

Аналіз наукових джерел та проведене дослідження у сфері стану протидії корупції в Україні показав необхідність реалізацію таких напрямів антикорупційної діяльності:

1. Спільно з органами ЄС розробити стратегічний документ про попередження та боротьбу з корупцією високопосадовців, включаючи олігархів.

2. В пріоритеті має бути профілактика запобігання та протидії корупції (попередження, вжиття упереджувальних заходів з недопущення виникнення корупційних ситуацій).

3. Формування негативного ставлення суспільства до корупції та корупціонерів шляхом проведення серед населення антикорупційної пропаганди, агітації в засобах масової інформації.

4. Створення «переліку посад» з підвищеними корупційними ризиками та найбільш втягнуті у корупцію, для яких запропонувати перейти на строкові контракти з «компенсаційним пакетом», що становить часткову виплату з бюджетних коштів, які чиновник втратить, відмовляючись від хабара.

5. Підвищення для держслужбовців ефективності правил етичної поведінки в напрямі забезпечення добросовісної поведінки, уникнення конфлікту інтересів та деталізувати поняття «інституту правового компромісу» щодо суб'єктів корупційних діянь, вчинених ними особисто або іншими особами, які добровільно сприяли їхньому виявленню, розслідуванню та припиненню.

5. Підвищення якості надання управлінських послуг та розроблення критеріїв її оцінювання й формування прозорих механізмів прийняття управлінських рішень, максимально їх перевести у форму технічного процесу, дистанційно, обмеживши безпосередній контакт з чиновниками.

6. Створення в органах державної влади структурних підрозділів внутрішніх розслідувань корупційних діянь.

7. Створення дієвого механізму захисту людей, які повідомлятимуть про корупційні дії.

Крім того, для вдосконалення механізму протидії корупції (антикорупційної діяльності) необхідно в Україні посилити роль інститутів громадянського суспільства.



## РОЗДІЛ 5. ІННОВАЦІЇ ТА КОРУПЦІЯ

### 5.1 Інновації та корупція: огляд досліджень

Боротьбу з корупцією можна вести далі традиційним способом: з допомогою закону та інструментів його впливу на корупціонера (заборони та обмеження, санкції, каральні органи, перевиховання). Однак, є сумніви, що антикорупційна перспектива лежить у площині правового примусу. Про це говорить спільний емпіричний досвід життя в Україні. Експерти відзначають те, що перспектива антикорупційної політики в інноваціях, які зведуть до мінімуму або повністю усунуть людсько-корупційний чинник<sup>131</sup>.

Інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери (Закон України «Про інноваційну діяльність»).

Керівництво Осло розрізняє чотири типи інновацій: продуктові, процесові, маркетингові та організаційні.

1. Продуктова інновація являє собою впровадження товару або послуги, які є новими або значно поліпшеними у частині їхніх властивостей або способів використання. Сюди включаються значні удосконалення в технічних характеристиках, компонентах і матеріалах, у вбудованому програмному забезпеченні, у ступені приязності стосовно користувача або в інших функціональних характеристиках.

2. Процесова інновація є впровадження нового або значно поліпшеного способу виробництва або доставки продукту (послуги). Сюди входять значні зміни у технології, виробничому устаткуванні та/або програмному забезпеченні.

3. Маркетингова інновація є впровадження нового методу маркетингу, що включає значні зміни в дизайні або упакуванні продукту, його складуванні, просуванні на ринок або в призначенні ціни продажу.

4. Організаційна інновація є впровадження нового організаційного методу в діловій практиці, в організації робочих місць або зовнішніх зв'язків.

Проведений огляд теоретичних та емпіричних досліджень щодо взаємозв'язку між корупцією та впровадженням інновацій дозволив зробити такі висновки:

–поширена точка зору полягає в тому, що корупція прямо обмежує інноваційну діяльність;

–боротьба з корупцією підвищує рівень довіри в суспільстві, а це важливо для розвитку підприємницького середовища та інноваційної діяльності;

–неефективність урядів на периферії ЄС створює перешкоду для інновацій;

–економісти також аргументують тезу про те, що антикорупційні зусилля мають або принаймні повинні мати сприятливий вплив на інноваційний

<sup>131</sup> Корупція vs Інновації. URL: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/expert/2017/corruption-vs-innovation-ua.html>

розвиток;

–дослідження американських експертів показало, що корупція заважає інноваційному розвитку, але її негативний вплив менший у розвинених країнах;

–корупція в державі є суттєвою детермінантою інвестиційного капіталу на ринках, що розвиваються;

–виявлено стійкий зв'язок між продуктовими інноваціями та збільшенням «корупційного тягаря фірми».

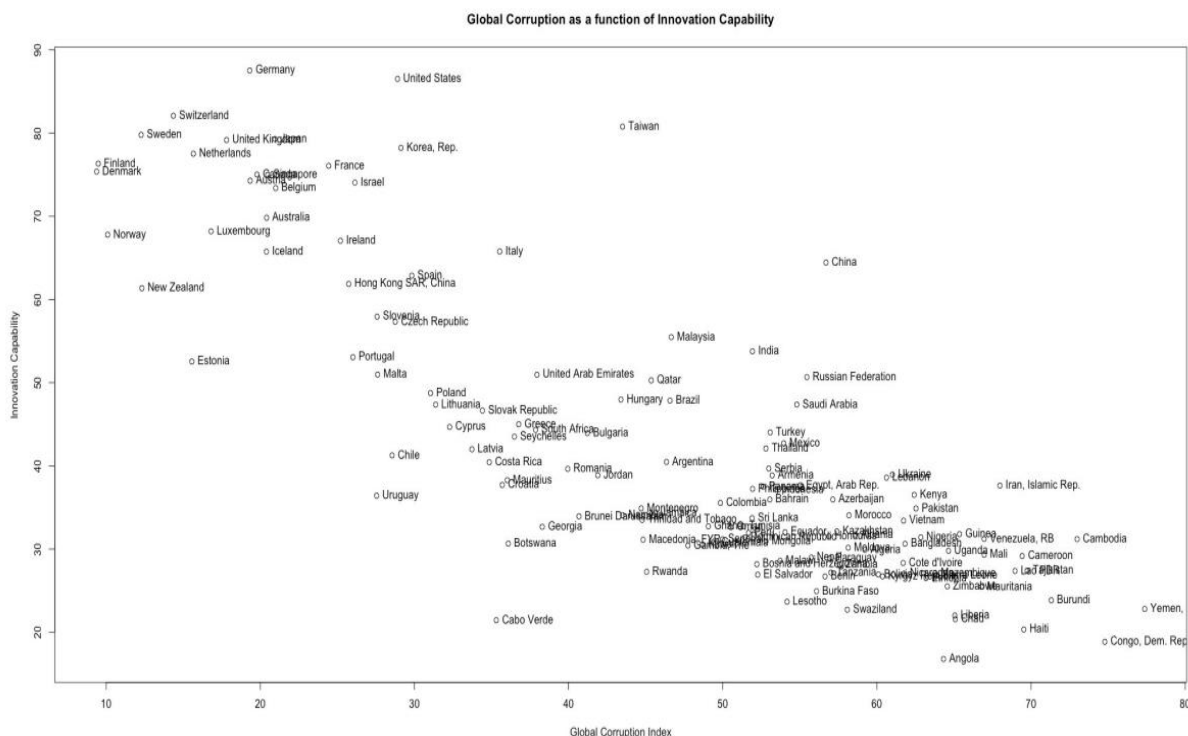


Рис. 5.1. Взаємозв'язок між Індексом сприйняття корупції та Індексом інновацій

Мета дослідження<sup>132</sup> полягає в тому, щоб дослідити, як корупція впливає на створення фірмами інноваційних продуктів і процесів. У ньому використовуються дані на рівні фірм з оглядів ефективності підприємств в діловому середовищі за 2012–2016 рр. і використовується умовна модель змішаного процесу для вирішення проблем ендогенності, беручи хабарництво як міру корупції. Дані, використані в дослідженні, охоплюють 30 економік у Східній Європі та Центральній Азії, і таким чином сприяють визначенню наслідків антикорупційної практики в країнах, що розвиваються. Дослідження показує, що показники хабарництва позитивно та тісно пов'язані з інноваціями. Результати підтверджують висновок про те, що хабарі сприяють інноваціям, дозволяючи фірмам уникати регуляторних перешкод.

В останні роки спостерігається значний інтерес до потенціалу технологічних інструментів, які можна використовувати в боротьбі з

<sup>132</sup> Karaman Kabadurmus F.N., Sylwester K. Corruption and innovation: the importance of competition. International Journal of Emerging Markets. 2022. Vol. 17 No. 3. pp. 766-788. <https://doi.org/10.1108/IJOEM-08-2019-0658>

корупцією. Технологічні інновації і, зокрема, поширення мобільних телефонів – полегшують нові способи збору даних про поширеність і поширеність корупції<sup>133</sup>.

Технології зменшують витрати на повідомлення про корупцію, потенційно дозволяючи збирати величезну кількість інформації про її поширення. Зокрема, у країнах, що розвиваються, збільшення звітності могло б покращити підзвітність, а також прискорити зміну нормативної бази. Автоматизація державного управління зменшує шанси державних службовців використовувати дискреційні повноваження для неправомірного розподілу державних ресурсів. Водночас технології також можуть використовуватися корупціонерами, як показало зростання кіберзлочинності та кібершахрайства.

## 5.2 Цифрові інновації у протидії корупції

Виокремлюють низку факторів, які сприяють виникненню корупції. При цьому відносна вага цих факторів залежить від конкретних історичних, соціальних і політичних умов розвитку кожної окремої країни. Для подолання чи принаймні мінімізації впливу таких факторів і умов можуть застосуватися різні інструменти. Зокрема, стратегічним напрямом боротьби з корупцією є запобігання корупційним проявам, де в цьому контексті одним з дієвих інструментів є сучасні ІКТ. Завдяки цим технологіям можуть бути вирішені ті завдання антикорупційної політики, що безпосередньо чи опосередковано пов'язані з оптимізацією інформаційних обмінів у системі публічного управління та між нею й суспільством, внаслідок чого попереджається незаконне використання посадовими особами службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. У такий спосіб акцент в антикорупційній діяльності робиться саме на виявленні й подоланні корупційних ризиків, а не на боротьбі з конкретними її проявами<sup>134</sup>.

Далі розглянемо окремі фактори виникнення корупції та відповідні інформаційно-комунікаційні інструменти їх попередження (мінімізації).

Для подолання чи мінімізації політичних факторів корупції інформаційно-комунікаційний інструментарій може здебільшого застосовуватися в частині:

–забезпечення реалізації конституційного права кожного на свободу думки та слова шляхом досягнення максимально повної відкритості діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, можливості донесення позиції громадян до посадових осіб, здійснення громадського контролю за їх діяльністю;

–забезпечення прозорості адміністративних процедур, зокрема щодо надання адміністративних послуг, для громадян;

–забезпечення чесності та відкритості виборчого процесу, розширення

---

<sup>133</sup> Oxford Analytica. Technological innovations will help fight corruption. Expert Briefings. 2018. <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB230364>

<sup>134</sup> Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 5: Інструменти електронного урядування та електронної демократії у запобіганні корупції в органах публічної влади / [Ю. Б. Пігарев, І. С. Куспяк, В. М. Дрешпак]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 58 с. [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_005\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_005_Feb_2018.pdf)

можливостей для участі у виборах для різних категорій громадян.

Відповідні інноваційні цифрові рішення для подолання чи мінімізації політичних факторів корупції включають:

- веб-сайти органів публічної влади, а також спеціалізовані веб-сайти організацій громадянського суспільства;
- портали публічної інформації;
- портали відкритих даних;
- портали адміністративних послуг;
- системи електронних звернень громадян (петицій);
- електронного голосування тощо.

Для подолання чи мінімізації економічних факторів корупції інформаційно-комунікаційний інструментарій може бути використано насамперед щодо:

- забезпечення прозорості та підзвітності органів публічної влади та їх посадових осіб у частині розпорядження бюджетними коштами, державним і комунальним майном, здійснення регуляторної політики;
- забезпечення необхідного рівня прозорості фінансового та майнового стану посадових осіб і їх близьких для громадськості та контролюючих органів.

Відповідні інноваційні цифрові рішення для подолання чи мінімізації економічних факторів корупції включають:

- інформаційно-аналітичні системи з відкритим доступом через Інтернет на кшталт: «Відкритий бюджет», «Єдиний веб-портал використання публічних коштів»;
- системи електронних публічних закупівель;
- відповідні вкладки на веб-сайтах органів публічної влади для доступу до матеріалів щодо плану закупівель, приватизації державного чи комунального майна, декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

З метою подолання чи мінімізації соціальних факторів корупції інформаційно-комунікаційний інструментарій може бути використано для:

- активізації інформаційних обмінів між окремими громадянами, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами публічної влади, спрямованих на поширення інформації про послуги, що надаються в публічному секторі, порядок їх надання, можливість оскарження фактів не надання (неякісного надання) таких послуг;
- проведення просвітницьких інформаційних кампаній серед громадян, покликаних знизити рівень толерантності до «побутової корупції»;
- розвитку системи надання публічних послуг в електронній формі.

Відповідні інноваційні цифрові рішення для подолання чи мінімізації соціальних факторів корупції включають:

- соціальні медіа;
- спеціалізовані веб-сайти громадських об'єднань;
- портали адміністративних послуг;

– портали публічних послуг (включно з системою оцінювання якості наданих послуг);

– Інтернет-медіа та інші інформаційно-комунікаційні інструменти.

Для подолання чи мінімізації організаційних факторів корупції інформаційно-комунікаційний інструментарій може бути використано, передусім, з метою:

– реінжинірингу адміністративних процесів і процедур, застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами публічної влади рішень, у тому числі шляхом упровадження систем електронного документообігу;

– упровадження інформаційно-аналітичних систем для здійснення контролю (у тому числі автоматичного) за виконанням посадовими особами певних посадових повноважень.

Відповідні інноваційні цифрові рішення для подолання чи мінімізації організаційних факторів корупції включають:

– численні системи електронного документообігу;

– системи внутрішнього контролю за дотриманням службової дисципліни тощо.

Загалом використання цифрових інновацій доцільно розглядати в межах таких антикорупційних стратегій<sup>135</sup>:

1) стратегія «запобігання», яка полягає в тому, що технології електронного урядування забезпечують спрощення правил та процедур. Використання ІКТ усуває посередників, знеособлює та стандартизує процес надання послуг, зменшує можливості зловживання повноваженнями та інші можливості для корупційних діянь;

2) стратегія «тиску» полягає в тому, що комп'ютеризовані процедури дають можливість стежити за прийняттям рішень та дій, і тим самим є додатковим стримуючим фактором для корупції;

3) стратегія «підзвітності» здійснюється через збільшення доступу до інформації і розширення прав та можливостей громадян. Опублікування урядової інформації створює підзвітність шляхом надання доступу до неї громадянам;

4) стратегія розвитку телекомунікаційної інфраструктури, комп'ютерної грамотності та культури управління суспільством», що багато в чому виключає корупцію.

### **5.3 Ключові перспективні інновації у протидії корупції**

Серед основних сучасних цифрових інновацій, які в майбутньому будуть визначати формування і реалізації інноваційної політики:

---

<sup>135</sup> Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 5: Інструменти електронного урядування та електронної демократії у запобіганні корупції в органах публічної влади / [Ю. Б. Пігарев, І. С. Куспяк, В. М. Дрешпак]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 58 с. [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_005\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_005_Feb_2018.pdf)

- технологія блокчейн (Blockchain);
- цифрові державні послуги або електронний уряд (Digital public services);
- портали прозорості або портали відкритих даних (Transparency portals);
- краудсорсингові платформи (Crowdsourcing platform);
- інструменти подання звітів (Whistleblowing tools).

Блокчейн (blockchain) – це технологія розподілених реєстрів.

Унікальна криптографічна архітектура блокчейн-систем здатна забезпечити максимальну надійність зберігання інформації та її публічність.

Документ, записаний у блокчейн, вкрай складно або майже неможливо змінити, підробити, знищити. А оскільки реєстр – розподілений, і його оригінал зберігається на численних вузлах, стає неможливо приховати записаний до реєстру документ.

Блокчейн – перспективний технологічний інструмент для публічної інформації, й низка країн світу вже розглядають блокчейн та криптовалюту як потенційні інструменти у боротьбі з корупцією.

Цифрові державні послуги або електронний уряд (Digital public services) стосуються державних служб, де фізичні або юридичні особи можуть отримати необхідні адміністративні послуги та виконати юридичні трансакції. Наприклад, до таких належить реєстрація приватного підприємства.

Очевидною є перевага відсутності особистого контакту між чиновником та звичайним громадянином. Якщо функцію чиновників перевести на алгоритм та автоматизувати, то можна прибрати й самого чиновника. Таким чином, зникає хабарництво, мінімізується вплив людського фактора і залишається прозора схема.

Портالي прозорості або портали відкритих даних (Transparency portals) за останні роки стали головним інструментом для антикорупційної діяльності. Він відкрив шлях багатьом громадським активістам та наглядовим установам для контролю над урядовими операціями. Ба більше, прозорість державних установ збільшує рівень довіри громадян до них.

Можна сказати, що саме існування порталів прозорості може стримувати шахрайські дії. Вони становлять серйозну перешкоду для корупційної поведінки державних чиновників, оскільки збільшується ризик викриття. Відповідно, легше стало знаходити такі порушення, як взаємозв'язки з приватними компаніями, корупційні схеми в тендерах, випадки ухилення від сплати податків тощо.

Якщо функцію чиновників перевести на алгоритм та автоматизувати, то можна прибрати й самого чиновника. Таким чином, зникає хабарництво, мінімізується вплив людського фактора і залишається прозора схема.

Принципи функціонування краудсорсингових платформ (Crowdsourcing platform) та краудфандингу досить схожі. Різниця полягає лише в тому, що замість грошей користувачі збирають інформацію. А саме: громадяни повідомляють про випадки корупції та публічно діляться своїм досвідом.

Відомий приклад широкого використання антикорупційної краудсорсингової платформи «I Paid A Bribe» («Я заплатив/заплатила хабар») в

Індії, який потім був запроваджений ще у 10 країнах світу. На цьому майданчику користувачі могли вказувати такі деталі, як характер корупційної дії, місцеперебування та її вартість, а також випадки, коли вони відмовились платити хабар або спілкувалися з чесними посадовими особами.

Механізм інструментів подання звітів (Whistleblowing tools) чимось нагадує платформи для краудсорсингу. Але інструменти подання звітів розроблені для великих випадків корупції, які можуть дійти до судової справи та кримінального переслідування. Зрозуміло, що проти них потрібно використовувати більш серйозні методи.

Обов'язкові характеристики таких платформ – захист викривачів та надійність даних. Технологічний дизайн майданчиків повинен містити їх, наприклад, шляхом маскування IP-адрес викривачів та захисту передачі даних. Також варто враховувати законодавчі рамки, які у багатьох країнах не захищають всебічно анонімних викривачів.

#### **5.4 Підходи до побудови антикорупційної політики ЄС**

Серед основних базових підходів до побудови антикорупційної політики ЄС доцільно виділити:

1) системний – постійний моніторинг ситуації, щодо боротьби з корупцією у ЄС та державах-членах, запровадження та адаптація нових правил та норм;

2) комплексний – передбачає налагоджену роботу між всіма державами-членами ЄС, між державами-кандидатами на вступ та Європейськими інституціями;

3) послідовний – поетапне впровадження змін, дотримання відповідних рішень, створення нових інституцій, впровадження нових законів;

4) проєктний – залучення всіх суб'єктів до боротьби з корупцією, це безпосередньо і держави-члени, і держави-кандидати на вступ, і вся міжнародна спільнота, при цьому створення нових проєктів для боротьби з корупцією;

5) стратегічний – запобігання та контроль за процесом боротьби з корупцією.

Важливим компонентом науково-аналітичного супроводу розроблення та реалізації антикорупційної політики в ЄС є тематичні лабораторії (хаби), що керують проєктами для обслуговування оперативних потреб правоохоронної спільноти ЄС. Ці проєкти мають на меті перетворити результати фундаментальних досліджень, прототипи та докази концепцій, розроблених державами-членами або зовнішніми партнерами, на інструменти та конкретні рішення.

Проєкти можуть бути ініційовані Європолом та/або державами-членами ЄС у рамках EuCB (Європейської ради з інновацій). У тісній співпраці зі Спільним дослідницьким центром Європейської комісії (JRC) та Інноваційним центром Europol Innovation Lab Observatory стежить за технологічними розробками, які мають значення для правоохоронних органів.

Обсерваторія аналізує та звітує про ризики, загрози та можливості цих нових технологій.

Лабораторія підтримує мережу експертів із промисловості, громадянського суспільства, міжнародних організацій, наукових кіл та правоохоронних органів.

Мережі забезпечують вхідні дані для різних видів діяльності Лабораторії.

The EU Innovation Hub for Internal Security – це спільна мережа інноваційних лабораторій інших агенцій ЄС.

Хаб координує проекти в ширшій сфері внутрішньої безпеки. Це включає управління кордонами, кримінальне правосуддя та аспекти безпеки міграції та митниці. У Центрі об'єдналися численні організації: європейські держави-члени, Європол, Frontex, eu-LISA, Євроюст, FRA, EMCDDA, EIGE, EASO, CEPOL, Генеральний секретаріат Ради ЄС та Європейська Комісія.

Важливим компонентом реалізації інноваційних рішень для протидії корупції в ЄС є прикладні проекти “Quick-win”, що орієнтовані на вирішення актуальних проблем. В якості прикладів проектів “Quick-win” відзначимо такі:

– “EU-coordinated Darknet monitoring to counter criminal activities for 2020” (Europol та European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction);

– project to develop Accountability Principles for Artificial Intelligence (AI) used in the area of Freedom, Security and Justice” (Europol);

– Artificial Intelligence (AI) initiatives in European Travel Information and Authorization System;

– Maritime Surveillance Aerostat Pilot Project – розгортання інноваційних технологічних рішень для оцінки надійності, продуктивності та економічності в багатолатформній архітектурі для інтегрованого спостереження за береговою смугою;

– Land border pilot for Entry-Exit System (EES) solutions – пілотування найсучаснішої технології збору біометричних даних і визначення окремого «пакета» перевірки перетину кордону та реєстрації;

– The EU Green Deal and the European Border and Coast Guard – визначити нормативно-правову базу та інструменти ЄС, які мають відношення до спільноти EBCG, і визначити відчутні дії, які дозволять спільноті EBCG зменшити вплив на навколишнє середовище та досягти й підтримувати високий рівень екологічності стійкість;

– Technology Foresight on Biometrics for the future of travel – дослідження щодо майбутніх можливостей, які біометричні технології та системи прикордонного контролю з підтримкою біометрії можуть надати Frontex та спільноті Європейської прикордонної та берегової охорони (EBCG).

В якості висновків щодо взаємозв'язку між корупцією та впровадженням інновацій наведемо такі тези:

– технології необхідні, але лише їх недостатньо: технологічні рішення можуть допомогти виявити корупцію та захистити державні витрати на благо громадян;

– інновації потрібно поєднувати з людським наглядом, а прозорість є ключовою;



- впровадження технологій має враховувати особливості країни;
- співпраця має вирішальне значення: урядові установи, громадянське суспільство, засоби масової інформації та приватний сектор повинні співпрацювати для боротьби з корупцією;
- уряд має співпрацювати з технологічними компаніями, щоб йти в ногу з технологічним розвитком і співпрацювати з іноземними партнерами, створюючи альянси для стримування транскордонного відмивання грошей і незаконного фінансування;
- технологічні компанії повинні співпрацювати з урядами, щоб подолати технологічний розрив між державним і приватним секторами;
- технологічні компанії повинні запропонувати інноваційні та масштабовані технологічні рішення, щоб допомогти уряду в боротьбі з корупцією;
- необхідність створення глобального фонду для підтримки громадянського суспільства та журналістів для проведення незалежних розслідувань.

## РОЗДІЛ 6. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ

### 6.1 European Green Deal та антикорупційний чинник

11 грудня 2019 р. голова Єврокомісії Урсула фон дер Ляйєн представила інноваційну стратегію економічного зростання European Green Deal. Ця стратегія передбачає зміну філософії моделі розвитку європейського континенту у бік гармонії з навколишнім середовищем.

Європейський «зелений» курс є дорожньою картою перетворення Європи до 2050 року на перший кліматично нейтральний континент.

European Green Deal передбачає декарбонізацію економіки – перехід промисловості, енергетики і транспорту в країнах ЄС на технології, що унеможливають викид парникових газів в атмосферу в обсягах, що перевищують їх природне поглинання.

European Green Deal передбачає досягнення проміжних (до 2030 р.) та довгострокових (до 2050 р.) планів дій в основних секторах і сферах діяльності<sup>136</sup>:

#### 1. Кліматичні ініціативи.

У період з 1990 по 2018 рр. викиди парникових газів в ЄС скоротилися на 23%. Центральною метою European Green Deal є визначення траєкторії, за якою ЄС буде кліматично нейтральним до 2050 р.

Як віха на шляху до цієї мети, Комісія ЄС запропонувала до 2030 р. ціль щодо скорочення викидів парникових газів на 55 % у порівнянні з 1990 р. Цю ціль до 2030 р. пропонується відобразити в Європейському законі про клімат, який також закріпить у законодавстві мету European Green Deal щодо екологічної нейтральності до 2050 р.

Європейський кліматичний закон вимагає, щоб вся політика ЄС сприяла досягненню мети European Green Deal. У результаті Комісія ЄС переглядає кожен закон ЄС, щоб забезпечити його узгодженість із цілями ЄС щодо скорочення викидів у рамках програми, яка називається «Пакет відповідності 55». Цей тривалий процес уже розпочався. Вибір ключових законів, які Комісія ЄС пропонує переглянути у світлі переглянутої цілі щодо скорочення викидів:

Директива про відновлювані джерела енергії;

Директива про енергоефективність;

Система торгівлі викидами;

Положення про розподіл зусиль;

Положення про землекористування, зміни землекористування та лісове господарство;

Директива про енергетичну ефективність будівель;

Директива про оподаткування енергії.

Цей перегляд має стати ефективним до того часу, коли держави-члени

<sup>136</sup> The EU Green Deal explained. Norton Rose Fulbright. 2021. URL: <https://www.nortonrosefulbright.com/en-uk/knowledge/publications/c50c4cd9/the-eu-green-deal-explained> (дата звернення: 10.12.2022)

почнуть оновлювати свої національні енергетичні та кліматичні плани у 2023 р., щоб ці плани відображали нові кліматичні амбіції.

## 2. Чиста енергія

На сьогодні виробництво та використання енергії в секторах економіки формує понад 75% викидів парникових газів в ЄС. Сфера політики чистої енергії має на меті зменшити цей показник шляхом розвитку енергетичного сектору, що базується переважно на відновлюваних джерелах та інтегрованому, взаємопов'язаному та цифровому енергетичному ринку ЄС.

Стратегія морської відновлюваної енергетики заохочує інвестувати майже 800 мільярдів євро в період до 2050 р. в офшорну енергетичну інфраструктуру та дослідження. Це має збільшити морську вітрову потужність ЄС з поточного рівня 12 ГВт до 300 ГВт до 2050 р. та морську потужність ЄС в океані з поточного рівня 13 МВт до 40 ГВт до 2050 р.

Воднева стратегія ЄС досліджує потенціал чистого водню для сприяння декарбонізації. Ухвалена стратегія сприяє інноваціям в сфері чистого водню та встановленню водневих електролізерів. Стратегія передбачає встановлення щонайменше 6 ГВт зелених електролізерів водню в ЄС, які вироблятимуть до 1 мільйона тонн водню до 2024 р.. До 2030 р. планується встановити щонайменше 40 ГВт електролізерів, які вироблятимуть до 10 мільйонів тонн водню в ЄС.

Пакет «Чиста енергія для всіх європейців» сприятиме реалізації стратегії інтеграції енергетичної системи, що має на меті покращити координацію планування та функціонування енергетичної системи «в цілому», між кількома носіями енергії, інфраструктурою та кінцевим використанням. Інституції ЄС обговорюють стратегію, що окреслює бачення створення розумнішої та інтегрованої енергетичної системи.

Також було запропоновано перегляд Трансєвропейських мереж для регулювання енергетики (Регламент TEN-E). Переглянута структура відображає прискорене використання відновлюваних джерел енергії, інтеграцію розумного сектору, модернізацію транскордонної енергетичної інфраструктури ЄС та обов'язкові критерії стійкості для всіх проектів.

Разом ці ініціативи ЄС будуть працювати в синергії, щоб закласти основу для декарбонізованої енергетичної системи ЄС.

## 3. Стала промисловість

Зараз на промисловість припадає 20% викидів парникових газів ЄС. Тому Зелена угода ЄС включає заходи щодо посилення зусиль з декарбонізації, починаючи від стійкості продукції і закінчуючи постачанням сировини.

У прийнятому Плані дій з циркулярної економіки представлені ініціативи щодо збільшення терміну дії продукту, щоб зменшити тиск на природні ресурси. Він включає Політику щодо екологічно чистих продуктів, яка регулює покращення можливості повторного використання, ремонтпридатності та інтеграції переробленого вмісту.

Метою прийнятої промислової стратегії ЄС є розвиток ринків кліматично нейтральної та циркулярної продукції та заохочення цифрового переходу в ЄС.

У Зеленій угоді ЄС зазначається, що ці заходи необхідні для забезпечення постачання критичною сировиною, необхідною для екологічно чистих технологій, таких як чистий водень, паливні елементи та інші альтернативні види палива, зберігання енергії та уловлювання, зберігання та використання вуглецю.

Що стосується батарей, пропозиції Європейської комісії щодо екологічно чистих батарей та Регламенту про батареї та відпрацьовані батареї спрямовані на посилення стійкості ланцюгів поставок та покращення переробки промислових, автомобільних, електричних транспортних засобів та портативних батарей, які розміщені на ринку в ЄС. Пропозиції включають розширені цілі щодо переробки, вимоги до звітності про викиди вуглецю, перехід до обмежень вуглецевої інтенсивності, а також обов'язкову перевірку ланцюга поставок.

#### 4. Будівлі та реновація

Будівлі відповідають за приблизно 40% споживання енергії в ЄС і 36% викидів парникових газів від енергії. Цілі Зеленої угоди ЄС вимагають розвитку «чистіших» будівель і будівельних секторів. Хвиля оновлення – це стратегія реконструкції будівель для підвищення їхньої енергоефективності. Пріоритетним у ньому є декарбонізація опалення та охолодження, боротьба з застарілими будівельними фондами та ремонт громадських будівель, таких як школи та лікарні. Енергоефективність у будівлях буде пріоритетом, і Комісія ЄС досліджуватиме можливість включення викидів від будівель до Системи торгівлі викидами ЄС (EU ETS).

Комісія ЄС також переглядає Регламент про будівельні продукти, який встановлює вимоги до будівельної продукції на внутрішньому ринку. Переглянуте положення може сприяти досягненню екологічних цілей і, можливо, безпеки продукції. Паралельно Єврокомісія пропонує працювати над відкритою платформою, яка об'єднує архітекторів, інженерів та місцеву владу, щоб усунути перешкоди на шляху реновації. Це може бути спрямовано на енергосервісні компанії, які могли б розгорнути ремонт, наприклад, шляхом укладання контрактів на енергоефективність. Реформи спрямовані на оптимізацію розвитку інноваційного фінансування в будівельному секторі та сприяння енергоефективним інвестиціям у будівлі.

#### 5. Стала мобільність

Сфера політики сталої мобільності включає ініціативи щодо скорочення транспортних викидів, які становлять 25% викидів парникових газів ЄС. Ухвалена Стратегія сталої та розумної мобільності закладає основу для дій щодо трансформації транспортного сектору ЄС з метою скорочення викидів на 90% до 2050 р. за допомогою розумної, конкурентоспроможної, безпечної, доступної та доступної транспортної системи. Збільшення пропускної спроможності та зменшення заторів і забруднення можна досягти в результаті зусиль, спрямованих на просування більш стійких транспортних засобів. Стратегія встановлює ряд цілей до 2030 р., зокрема:

щонайменше 30 мільйонів автомобілів з нульовим рівнем викидів будуть

працювати на європейських дорогах;

100 європейських міст будуть кліматично нейтральними;

швидкісний залізничний рух по Європі подвоїться;

заплановані колективні подорожі для поїздок менше 500 км мають бути нейтральними до вуглецю;

автоматизована мобільність буде широко розгорнута; і

Морські судна з нульовими викидами будуть готові до ринку з подальшими цілями до 2035 і 2040 рр.

Для досягнення цих цілей розглядається низка пропозицій щодо перегляду законодавства. Одним з аспектів є перегляд Директиви про розгортання інфраструктури альтернативного палива, яка встановлює вимоги щодо розширення мережі станцій для підзарядки та заправки в ЄС для альтернативних видів палива для транспортних засобів, таких як електричні акумулятори та водень.

Регламент, який встановлює стандарти викидів CO<sub>2</sub> для нових легкових автомобілів та нових легких комерційних транспортних засобів, також може бути переглянутий у світлі цілі ЄС щодо вуглецевої нейтральності.

Перегляд спричинить за собою суворіші стандарти викидів для дорожніх транспортних засобів. Комісія ЄС також планує переглянути Регламент про транс'європейську транспортну мережу (Регламент TEN-T) і Директиву про інтелектуальні транспортні системи. Це має на меті збільшити використання автомобілів з нульовими викидами, створити екологічні альтернативні рішення та підтримати цифровізацію та автоматизацію.

Батареї будуть мати важливе значення для розгортання електромобілів, а також для трансформації енергетичної системи. У результаті політика ЄС також зосереджена на стабільних ланцюгах поставок акумуляторів, які охоплюють весь життєвий цикл батареї, включаючи переробку та повторне використання. У своїй пропозиції щодо Регламенту про батареї та відпрацьовані батареї Європейська комісія прагне зміцнити стійкість ланцюгів поставок та покращити переробку промислових, автомобільних, електричних транспортних засобів та портативних акумуляторів, які розміщені на ринку в ЄС.

EU ETS виявився ефективним у галузях, в яких вона працює. Частина робочого плану Комісії ЄС включає перегляд правил EU ETS для авіаційного сектору, включаючи перегляд пропозицій щодо зменшення безкоштовних надбавок, виділених для нього. Оновлення запровадить схему компенсації та скорочення викидів вуглецю для міжнародної авіації. Крім того, Комісія ЄС пропонує поширити EU ETS на морський сектор і, за умови оцінки впливу, на автомобільний транспорт.

#### 6. Усунення забруднення

Забруднення є найбільшою екологічною причиною багатьох психічних і фізичних захворювань, а також передчасних смертей. Це також є значним чинником втрати біорізноманіття. Тому Єврокомісія запропонувала план дій щодо нульового забруднення. Це передбачає, що заходи з ліквідації

забруднення включаються в усі розробки політики та вживаються кроки для подальшого відокремлення економічного зростання від зростання забруднення.

План дій містить три основні дії щодо ліквідації забруднення. По-перше, хімічна стратегія стійкості для захисту навколишнього середовища від небезпечних хімічних речовин. По-друге, план дій щодо нульового забруднення для води, повітря та ґрунту для кращого запобігання, усунення, моніторингу та звітування про забруднення. Нарешті, перегляд заходів щодо усунення забруднення від великих промислових об'єктів, щоб гарантувати, що вони відповідають відповідним цілям Зеленої угоди ЄС. Також передбачається перегляд Положення про речовини, що руйнують озоновий шар.

#### 7. «Від ферми до вилки» (Farm to Fork)

Харчові системи відповідають за приблизно 21-37% глобальних викидів парникових газів і споживають значні природні ресурси. Стратегія «Від ферми до вилки» спрямована на вирішення цих екологічних проблем, а також справедливості, сталості продовольчої системи та здоров'я європейців. Стратегія буде зосереджена на скороченні відходів і трансформації виробництва, переробки, роздрібної торгівлі, пакування та транспортування харчових продуктів.

Стратегія «Farm to Fork» пропонує витратити 10 мільярдів євро на дослідження та інновації в галузі харчування, біоекономіки, природних ресурсів, сільського господарства, рибальства, аквакультури та навколишнього середовища, а також на цифрові технології та природні рішення для агропродовольчої промисловості, які фінансуються Horizon Europe, рамковою програмою ЄС досліджень та інновацій.

Політика та законодавство ЄС буде зосереджено на торговельній політиці для отримання зобов'язань від третіх країн у таких сферах, як добробут тварин, використання пестицидів та боротьба з резистентністю до протимікробних препаратів. Комісія та зацікавлені сторони харчового ланцюга розробляють Кодекс поведінки ЄС для відповідального ведення бізнесу та маркетингової практики, а також домагаються зобов'язань харчових компаній та організацій, щоб почати вживати заходів для покращення здоров'я, сталого розвитку та довкілля. Передбачається також реформування єдиної аграрної політики (САП).

Окремо Комісія ЄС запропонувала Стратегію скорочення викидів метану. Метан є другим за величиною внеском до зміни клімату після вуглекислого газу і сприяє забрудненню повітря. Зменшення викидів метану вимагає міжсекторного підходу: в ЄС 53% антропогенних викидів метану надходять від сільського господарства, 26% — від відходів і 19% — від енергії.

Метанова стратегія зосереджена на належній звітності та можливостях виробництва біогазу, а також на конкретних заходах у енергетиці, сільському господарстві та секторах відходів.

#### 8. Збереження біорізноманіття

За останні 40 років популяція диких видів скоротилася на 60% через діяльність людини. Стратегія ЄС щодо біорізноманіття до 2030 р. визначає основні чинники втрати біорізноманіття як зміни у використанні землі та моря,

надмірну експлуатацію, зміну клімату, забруднення та інвазивні чужорідні види. Втрата біорізноманіття та зміна клімату тісно пов'язані між собою, і природні рішення відіграватимуть важливу роль у пом'якшенні та адаптації до зміни клімату.

Європейська комісія визначає, що галузями, які сильно залежать від біорізноманіття, є будівництво, сільське господарство та сектори харчових продуктів і напоїв. Стратегія ЄС щодо біорізноманіття працюватиме в тандемі зі стратегією від ферми до вилки, зосереджуючись на відновленні лісів, ґрунтів та водно-болотних угідь та створенні зелених насаджень у містах. Щоб усунути законодавчі прогалини, які перешкоджають покращенню стандартів біорізноманіття в ЄС, ЄС запровадить нову систему управління біорізноманіттям. Ця структура включає встановлення юридично обов'язкових цілей відновлення природи для відновлення деградованих екосистем, які мають бути досягнуті шляхом повної реалізації ініціативи ЄС щодо запилювачів та Директиви про місця проживання, а також через CAP.

За оцінками Європейської комісії, для фінансування стратегії біорізноманіття необхідно 20 мільярдів євро на рік. Це вимагатиме використання поєднання державного та приватного фінансування на національному рівні та рівні ЄС, а також із бюджету ЄС. Частина оновленої стратегії сталого фінансування буде зосереджена на забезпеченні того, щоб фінансова система сприяла пом'якшенню наявних і майбутніх ризиків для біорізноманіття, визнаючи ризик, який втрата біорізноманіття створює для фінансових перспектив багатьох секторів економіки.

#### 9. Дослідження та розробки

Дослідження та розробки лежать в основі кожного елемента Зеленої угоди ЄС. Багато ініціатив Зеленої угоди ЄС вимагають використання нових технологій та трансформації фінансових моделей та ланцюгів поставок. Багато ініціатив у галузі досліджень та розробок фінансуватиметься Horizon Europe, яка виділила понад 35% свого бюджету в 95,5 мільярдів євро на досягнення кліматичних цілей ЄС.

У рамках програми Horizon Europe ЄС створить екологічні партнерства з різними галузями промисловості та своїми державами-членами, щоб зосередитися на таких ключових сферах, як акумулятори, чистий водень, низьковуглецева сталь, екологічне середовище та біорізноманіття.

#### 10. Запобігання недобросовісній конкуренції від витоку вуглецю

Зелена угода ЄС потребуватиме значної переорієнтації економіки ЄС на низьковуглецеву модель. Це несе з собою ризик витоку вуглецю. Комісія ЄС визначила це як ризик того, що виробництво буде перенесено з ЄС в інші країни з меншими амбіціями щодо скорочення викидів, або заміна продукції ЄС буде більш вуглецевим імпортом. Витоки вуглецю наразі контролюються шляхом безкоштовного розподілу пільг у рамках ЄС ETS або компенсації для енергоємних галузей, на які впливають більші витрати на електроенергію в результаті ціноутворення на вуглецю в рамках ЄС ETS. Тому Комісія ЄС пропонує Механізм коригування вуглецевих кордонів, щоб гарантувати, що

ціна імпорту більш точно відображає вміст вуглецю. Цей захід пропонується розробити відповідно до правил Світової організації торгівлі та інших міжнародних зобов'язань ЄС.

Таким чином, завдання Green Deal є досить амбітними: скорочення до 2030 р. сукупних вуглецевих викидів ЄС на 55% від рівня 1990 р., скорочення викидів транспорту на 90% і реновація 35 млн. енергоємних будівель до 2050 р., виробництво 10 млн. тонн водню до 2030 р.

В енергетиці кліматична нейтральність передбачає забезпечення відмови від виробництва електроенергії на вугільних і газових електростанціях. При цьому акцент робиться на відновлювані джерела енергії, головним чином вітряні та сонячні електростанції. У металургії кліматична нейтральність передбачає відмову від вугілля, що використовується в доменних печах та конвертерах. Традиційні технології виробництва планується замінити електродуговою плавкою сталі та за рахунок застосування водню замість вугілля у доменному та конвертерному процесі. У транспортній галузі передбачається відмова в автомобілях та на залізницях від двигунів внутрішнього згоряння на користь електродвигунів та двигунів на водневому паливі. В АПК до 2030 р. заплановано знизити вдвічі застосування пестицидів та антибіотиків поряд з планами використання 25% площ сільськогосподарських земель для вирощування екологічно чистих продуктів. Крім того, переробка відходів досягне 100% з метою повторного використання пластику (50% перероблятиметься до 2030 р.), харчової фольги та жерсті, склотари тощо.

Єврокомісія на початковому етапі зобов'язалася інвестувати понад 1 трлн євро (більша частина це публічні кошти) для реалізації стратегії та перебудови найбільш проблемних з екологічного погляду галузей. Крім цього, Європейський інвестиційний банк планує виділити ще 1 трлн євро "зелених" інвестицій протягом наступного десятиліття.

Початковими ключовими заходами з реалізації стратегії є реформування системи торгівлі викидами всередині ЄС (EU ETS) та заплановане запровадження з 2023 р. так званого «вуглецевого податку» (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) щодо імпортерів.

## **6.2 Особливості прояву корупції в енергетичному секторі в контексті розвитку альтернативної енергетики**

Корупція може по-різному вплинути на енергетичні проекти. Таблиця 6.1 ілюструє той факт, що корупція може призвести не тільки до підвищення цін або менш доступних послуг для споживачів, але й до більшого негативного впливу на місцеві громади, зниження ефективності компаній, вищих бюджетних витрат для уряду та спотворення ринків.



Таблиця 6.1

## Вплив корупції на стейкхолдерів енергетичного сектору

| Стейкхолдер  | Вплив корупції  |
|--|---|
| <i>Споживачі енергії</i>   | Вищі ціни на енергоносії; менш доступне і надійне енергопостачання; негативний вплив на навколишнє середовище, здоров'я та безпеку.   |
| <i>Місцеві жителі та громади</i>   | Більше негативних проектів екологічного та соціального впливу; менше соціальних або зовнішніх переваг; вищі ризики зубожіння; менше коштів для місцевих громад на відшкодування збитків, пом'якшення негативних впливів та розподіл вигод; менше зобов'язань щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та більша вразливість до зміни клімату.   |
| <i>Енергетичні компанії</i>  | Нижчий ККД в експлуатації; більший негативний вплив на навколишнє середовище та екологічні податки; вищі витрати на енергопостачання; вищі відсотки та витрати на позики, включаючи вищі витрати на акціонерний капітал; менше фінансових ресурсів для розширення послуг та підвищення якості; відкладені та завищені інфраструктурні проекти; збільшення боргів, збитків та ризику банкрутства.  |
| <i>Держава</i>   | Вищі витрати в енергетичному секторі; збільшення бюджетних видатків на погашення кредитів чи гарантій по кредитах та підтримку незахищених верств населення; негативний вплив на реалізацію соціальної та екологічної політики; негативний вплив на навколишнє середовище та пов'язані з цим впливи на здоров'я, що вимагають додаткових заходів щодо пом'якшення; уповільнення економічного зростання та створення робочих місць; зростання енергетичної та іншої бідності та вразливості населення; зростання соціальної напруги, ризику політичної нестабільності. |
| <i>Незалежні виробники електроенергії, розробники приватного бізнесу в енергетичному секторі</i> | Спотворення конкуренції; недобросовісна конкуренція та втрати ефективності; даремні тендерні платежі та інші додаткові витрати та збитки; скасовано погодження, припиняючи проекти.   |
| <i>Фінансові установи</i>  | Вищі ризики та небезпеки репутації; більший попит на позики; додаткові витрати та шахрайські претензії; несприятливий відбір і проблеми морального ризику; ризик банкрутства та фінансової кризи.   |

Джерело:<sup>137</sup>

Розвиток ринків відновлюваної енергії ставить перед собою ряд унікальних проблем корупції, особливо в українському контексті.

Досвід зеленої трансформації змусив деяких представників галузі попередити про потенційне «зелене прокляття». Варто замислитися про

<sup>137</sup> Sovacool, Benjamin K., Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa (November 6, 2021). Energy Strategy Reviews 38 (November 2021). 100723. pp. 1-21.

наслідки, до яких призводить поблажливе ставлення до «сонячних» та «альтернативних» виробників. Практика показує, що це жодним чином не наближає до запланованого «розвитку нових технологій та інновацій», а навпаки – призводить до прямого «паразитування» окремих виробників на енергетичній галузі загалом, а також до «вимивання» коштів з державного бюджету шляхом запровадження різного роду шахрайських і корупційних схем.

Зацікавлені сторони в ланцюгах створення вартості відновлюваної енергії включають не лише виробників, постачальників та користувачів, а й державні установи, фінансові установи та приватні технологічні компанії, а також неформальні локальні мережі.

Потенційні форми корупції включають хабарництво, крадіжки, змови та фальсифікацію торгів.

Стратегії боротьби з корупцією, розроблені для сектора, мають усвідомлювати, що місцеві контекстуальні реалії настільки ж важливі, як і галузеві особливості сектору зеленої енергетики.

В ЄС фінансування European Green Deal є одним із ключових міждержавних інструментів для боротьби з надзвичайною кліматичною ситуацією. Паризька угода також зобов'язує розвинені країни нарощувати зусилля з фінансової підтримки країн, що розвиваються, для запобігання зміні клімату та адаптації до її наслідків.

Фінансування клімату працює як вакцина, а курс лікування злито в одне ціле. За допомогою пом'якшення він допомагає країнам, що розвиваються, які є найбільш вразливими до наслідків глобального опалення, зупинити деструктивні впливи, водночас готуючи себе до його наслідків шляхом адаптації.

Однак обмежені кошти, доступні для адаптації до клімату та пом'якшення його наслідків, знаходяться під загрозою. Індекс сприйняття корупції показує, що країни, найбільш уразливі до впливу зміни клімату, стикаються з високим рівнем корупції в державному секторі (рис. 6.1).

Уряди в усьому світі намагаються надати «зеленого» відтінку планам економічного відновлення, скориставшись моментом, щоб прийняти заходи, спрямовані на досягнення вуглецевої нейтральності протягом кількох десятиліть. Однак необхідно уважно стежити за тим, чи не перебільшують держави фактичні зусилля щодо кліматичних заходів, продовжуючи вести звичайний бізнес. Лише незначна частина загального бюджету (12%) спрямована на пом'якшення наслідків зміни клімату після пандемії, менше, ніж після фінансової кризи 2008 р. (16%).

У 2021 р. ЄС схвалив найбільший у своїй історії пакет економічних стимулів у розмірі 1,8 трильйона євро, з яких приблизно третина призначена на кліматичні заходи. Для порівняння, державні компанії з виробництва викопного палива мають намір інвестувати приблизно 1,9 трильйона євро протягом найближчого десятиліття в ініціативи, які знищують будь-які шанси на досягнення цілей Паризької угоди.

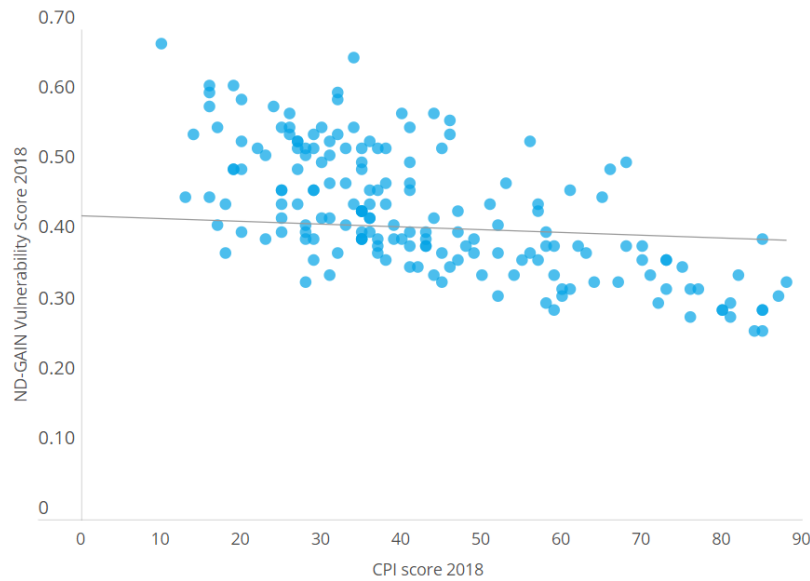


Рис. 6.1. Зв'язок між корупцією та кліматичною сталістю

Очікується, що декарбонізований глобальний енергетичний сектор потребуватиме кумулятивних інвестицій у розмірі від десятків до сотень трильйонів доларів від теперішнього часу до 2050 р. Таким чином, через його розмір, нинішнє кліматично-бізнесове середовище схильне до корупційних ризиків. Проте такі корупційні ризики рідко досліджуються в дослідницькій спільноті. Значна частина існуючої літератури з питань енергетики та корупції зосереджена на викопному паливі, особливо на нафті, вугіллі та природному газі. Проте з'являються докази того, що корупційні ризики також існують на ринках відновлюваної енергії. У цьому документі запитується: хто є новими приватними суб'єктами на окремих ринках відновлюваної електроенергії? як їх можна класифікувати? наскільки такі суб'єкти стикаються з корупційними ризиками? як ці суб'єкти керують чи не справляються з корупційними ризиками? які успішні механізми співпраці можна визначити з літератури про те, як зменшити корупцію<sup>138</sup>.

European Green Deal створив ряд корупційних ризиків із самого початку, а інші випадки корупції часто розгортаються у формі неналежного впливу, коли кошти починають використовуватися<sup>139</sup>.

Неналежний вплив — це форма корупції, при якій особа чи група інтересів непрозорим або непропорційним чином впливають на осіб, які приймають рішення.

У кліматичній політиці це може проявлятися у формі політичного втручання через корисливі інтереси окремих галузей (наприклад, нафтогазові компанії), чий прибуток залежить від діяльності, що шкодить клімату. Зрештою,

<sup>138</sup> Sovacool, Benjamin K., Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa (November 6, 2021). Energy Strategy Reviews 38 (November 2021). 100723. pp. 1-21.

<sup>139</sup> Corruption and climate vulnerability – A devastating relationship. Business Fights Poverty. URL: <https://businessfightspoverty.org/corruption-and-climate-vulnerability-a-devastating-relationship/>

це призводить до того, що відбувається зміна політики уряду через виключення кліматичних заходів, що підриває політику вирішення кліматичної кризи.

Однією з головних тем переговорів на порядку денному енергетичних трансформацій є «подвійний підрахунок». У контексті пом'якшення наслідків зміни клімату подвійний підрахунок – це коли зменшення або видалення викидів парникових газів використовується більше одного разу для підтвердження відповідності цілям пом'якшення. Подвійний підрахунок, який вже став проблемою на форумі COP25 в Мадриді в 2019 р., може повністю поставити під загрозу цілісність Паризької угоди.

Було виявлено, що самі ринки вуглецю характеризуються безліччю корупційних ризиків і шахрайства. З огляду на очікуване зростання попиту на компенсацію викидів вуглецю, терміново необхідні заходи доброчесності, щоб захистити величезні суми фінансів, що виділяються на ці механізми.

Однак навіть добре регульовані ринки вуглецю несуть небезпеку бути помилково визнаними як достатня заміна збереження. Існує невід'ємний ризик того, що компенсаційні кредити не відображають реального скорочення викидів – це є приводом для подальшої бездіяльності та затримок, які ми не можемо собі дозволити.

ІСАО, орган ООН, відповідальний за викиди від міжнародних польотів, створив власну схему ринку вуглецю, яка допомогла авіакомпаніям майже вдвічі збільшити викиди.

Для боротьби з цими ризиками потрібен міжнародний нагляд у формі керівного органу, який наглядатиме та забезпечуватиме надійний загальний міжнародний облік, включаючи детальні правила, а не загальні принципи, щоб уникнути шахрайства. Чітко визначені соціальні, екологічні та антикорупційні запобіжні заходи мають бути встановлені в діяльності кліматичних проектів. Вони повинні відповідати міжнародним зобов'язанням, зокрема правам людини та Порядку денному до 2030 р., а також відображати місцевий екологічний та соціальний контекст.

Необхідно створити механізм подання скарг та обов'язкові процедури консультацій з місцевими зацікавленими сторонами, щоб уникнути та швидко подолати негативний вплив на місцевому рівні. Окрім цих дій, у UNFCCC терміново потрібна політика щодо конфлікту інтересів, щоб запобігти приватним інтересам, які надають неналежний вплив та підривають національну та міжнародну політику та амбіції щодо клімату. Забезпечення включення цих питань до порядку денного UNEA та кліматичних форумів високого рівня є ключовим, якщо ми хочемо захистити навколишнє середовище та протидіяти кліматичній катастрофі.

Для визначення потенційного негативного впливу корупції у дослідженні<sup>140</sup> розглянуто літературу про відновлювані джерела енергії та корупцію з акцентом на трьох конкретних секторах: греблі гідроелектростанцій, сонячні фотоелектричні панелі (як у мережевих, так і поза

---

<sup>140</sup> Sovacool, Benjamin K., Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa (November 6, 2021). Energy Strategy Reviews 38 (November 2021). 100723. pp. 1-21.

мережевих конфігураціях) та енергія вітру (включаючи поєднання офшорних і наземних проектів). Визначено вісім окремих корупційних ризиків, які є очевидними для різних категорій, включаючи кумівство, фальсифікації тендерів, хабарництво та ухилення від сплати податків. Потім у статті досліджуються конкретні корупційні ризики, перш ніж запропонувати набір із п'яти рекомендацій та рішень, які допоможуть подолати корупцію. Ці рішення включають картування корупційних ризиків, реєстри субсидій та положення про припинення дії, ініціативи щодо прозорості, антикорупційні закони та моделі спільної власності.

### 6.3 Досвід лібералізації енергетичної сфери ЄС як фактору протидії корупції

Лібералізація ринку електроенергії – це політичний та регуляторний процес, який створює конкуренцію замість монополії у енергетиці з метою підвищення ефективності ринку (рис. 6.2).



Рис. 6.2. Схема лібералізації енергоринку

Протягом 1990-х років більшість національних ринків електроенергії ЄС були монополізовані. Тому для поступової лібералізації були прийняті наступні директиви (рис. 6.3):

Перший енергопакет – Директива 96/92/ЄС стосовно спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії. Ця директива створила передумови для лібералізації ринку електричної енергії ЄС шляхом надання переваги конкуренції та вільній торгівлі.

Другий енергопакет – Директива 2003/54/ЄС стосовно спільних правил для

внутрішнього ринку електроенергії, яка скасовує Директиву 96/92/ЄС. Прийняття цієї директиви було спрямоване на забезпечення постачання електроенергії всім споживачам, стимулювання конкуренції та створення незалежного регулюючого органу.



Рис. 6.3. Етапи лібералізації енергоринку ЄС

Третій енергопакет – Директива 2009/72/ЄС щодо загальних правил для внутрішнього ринку електроенергії. Ця директива була зосереджена на питаннях, пов'язаних із поліпшенням функціонування внутрішнього ринку електроенергії, посиленням повноважень та незалежності національних регуляторів, заходах щодо посилення безпеки постачання.

Саме Третій енергопакет є цікавим з антикорупційної точки зору.

Третій енергетичний пакет (набув чинності у вересні 2009 року) – низка законодавчих актів, з прийняттям яких завершилося формування спільного енергетичного ринку ЄС.

Мета третього енергопакету — створити єдиний ринок газу та електроенергії в ЄС, умови для конкуренції. Ці заходи роблять ринок ефективним та допомагають утримати низький рівень цін, підвищити стандарти обслуговування та забезпечити безпеку постачання.

Третій енергопакет передбачав запровадження процедури Unbundling (відокремлення) монопольних та конкурентних видів діяльності (Директива 2009/72/ЄС та Директива 2009/73/ЄС) Відокремлення конкурентних видів діяльності (таких як видобуток енергоносіїв, виробництво електроенергії, або торгівля ними) від монопольних (транспортування та розподілення електроенергії та газу мережами). Якщо одна компанія управляє магістральною або розподільчою мережею і водночас генерує та продає енергоресурс, у неї є стимул для того, щоб перешкоджати доступу конкурентів до цієї інфраструктури. Це шкодить чесній конкуренції на ринку і може спричинити підвищення цін для споживачів.

Третій енергопакет виводились на новий рівень незалежні регулятори (Директива 2009/72/ЄС та Директива 2009/73/ЄС). Конкурентний внутрішній

енергетичний ринок не може існувати без незалежних регуляторів, які забезпечують імплементацію та виконання обов'язкових правил.

Відповідно до Третього енергопакету, вимоги до національних регуляторів зазнали деяких змін. Зокрема:

- регулятор є незалежним як від інтересів галузі, так і від уряду

- регулятор уповноважений видавати обов'язкові до виконання рішення і накладати штрафні санкції у разі їх порушення

- регулятори з різних країн ЄС повинні співпрацювати один з одним для сприяння конкуренції, відкриттю ринків, забезпечення ефективного і безпечного функціонування енергетичної інфраструктури.

Для того, щоб допомогти різним національним регуляторам співпрацювати та забезпечити безперебійне функціонування внутрішнього енергетичного ринку, ЄС створив Агентство зі співробітництва енергетичних регуляторів (ACER), що є, свого роду, координаційним центром.

Національні оператори магістральних мереж відповідають за безпеку постачань електроенергії та газу. Завдяки транскордонному характеру енергетичного ринку Європи, вони повинні працювати разом для забезпечення оптимального управління мережами ЄС. Це здійснюється через Європейську мережу операторів систем передачі електроенергії (ENTSO-E) та Європейську мережу операторів систем передачі газу (ENTSOG). Вказані організації розробляють стандарти, щоб допомогти гармонізувати потік електроенергії та газу через системи передачі у різних країнах, розбудовувати мережу тощо.

Відкриті та чесні роздрібні ринки (Директива 2009/72/ЄС та Директива 2009/73/ЄС). Третій енергопакет включає правила, спрямовані на посилення та захист прав європейських споживачів енергії. Зокрема, право вільно вибирати або змінювати постачальників енергоресурсів без додаткових витрат, отримувати інформацію про споживання енергії, відстоювати свої права в судах тощо.

Таким чином, перевагами впровадження Третього енергетичного пакету є: забезпечення відкритого та недискримінаційного доступу до мереж, якими транспортуються та розподіляються енергоресурси;

- усунення бар'єрів між ринками різних країн;

- споживачі отримали більше прав і можливостей при виборі постачальника енергоресурсів;

- збільшення перетоків електроенергії між країнами допомогло звести до мінімуму відключення електроенергії і дозволило операторам досягти безпеки постачання на рівні 99,9 % (наприклад, Данія);

- зниження ціни для побутових споживачів шляхом запровадження сучасних приладів обліку та систем управління енергоспоживанням.

Серед основних результатів лібералізації енергоринку в ЄС варто відзначити наступні:

1. Сьогодні понад 15 великих європейських енергетичних і газових компаній активно ведуть діяльність в рамках більш ніж однієї країни ЄС. У 20 державах-членах ЄС налічується більше 3 основних постачальників

електроенергії, що дозволяє споживачам (в тому числі й домогосподарствам) вибирати з декількох постачальників і вільно змінювати одного постачальника на іншого.

2. За експертними оцінками, сьогодні споживачі ЄС мають можливість щорічно заощаджувати близько 13 млн. євро за рахунок оптимального вибору постачальника з більш вигіднішими пропозиціями.

3. Економічною перевагою інтеграції ринку є те, що як на регіональному, так і на рівні всього ЄС, потенційне зростання соціального добробуту за рахунок повністю інтегрованих ринків електроенергії може коливатися в межах від 16 млрд. до 43 млрд. євро щорічно до 2030 р. Це залежить від того, наскільки оптимізованою є генерація, пропускної спроможності міжмережевих з'єднань, а також від ступеня управління попитом. Основна частина соціального добробуту зростає за рахунок гармонізованих оптових цін на енергоносії та спільного балансування мережі.

Важливим антикорупційним інструментом енергоринку ЄС є механізм REMIT. REMIT походить від назви Регламенту (ЄС) № 1227/2011 про цілісність і прозорість оптового енергетичного ринку (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency, або REMIT).

Мета Регламенту, розробленого безпосередньо після фінансової кризи 2008 року та прийнятого 2011 року, – виявлення та запобігання зловживанням, що впливають на оптові енергетичні ринки (інсайдерська торгівля, маніпуляції на ринку).

Регламент вимагає від держав, які є членами Європейського Союзу або сторонами Енергетичного Співтовариства, встановити на національному рівні такі вимоги та правила, що забезпечать прозорість та цілісність оптових енергетичних ринків (ринків електричної енергії та природного газу), та дозволять попереджувати зловживання учасників на оптових енергетичних ринках, зокрема, що стосується маніпулювання ринками, торгівлі інсайдерською інформацією, використання переваг, пов'язаних з монопольним становищем тощо.

REMIT містить такі основні елементи: зобов'язання розкривати інсайдерську інформацію, заборону маніпулювання ринком, звітність за даними. Регламент також підсилює повноваження Агентства по співпраці органів регулювання енергетики (ACER) і національних регуляторів у сфері розслідування та правозастосування.

На технічному рівні регулювання REMIT зобов'язує всіх учасників ринку електроенергії та газу ЄС, які здійснюють трансакції, та/або електронні платформи, через які здійснюються трансакції, реєструватися в RRM (Registered Reporting Mechanism, «Зареєстрований механізм звітності»).

Роль RRM полягає в забезпеченні безпечного каналу зв'язку для виконання зобов'язань учасників ринку щодо звітності та для стандартизації і спрощення процесу звітності.

Дані про трансакції, представлені учасниками ринку через RRM, реєструються і потім передаються в ACER і його IT-систему ARIS



(інформаційна система ACER REMIT). Ця система спостереження збирає, зберігає, обробляє та аналізує подані дані, автоматично виявляючи аномалії, відправляючи попередження та підтримуючи розслідування. Щоб ускладнити картину та систему звітності, Регламент застосування REMIT (№ 1348/2014), ухвалений 2014 року, зобов'язував учасників ринку також надавати «фундаментальні дані».

Як правило, це інформація, що стосується потужності та використання об'єктів для виробництва, зберігання, споживання або передачі електроенергії або природного газу або що стосується потужності та використання об'єктів скрапленого газу (LNG), включно із запланованою або незапланованою недоступністю цих об'єктів. Зазвичай «фундаментальні дані» повідомляють оператори системи передачі від імені учасників ринку.

Система REMIT створила відносно надійну платформу співпраці між ACER і національними регулюючими органами та значно підвищила можливості виявлення і розслідування шахрайства. Якщо порівнювати річні і квартальні звіти ACER, кількість справ постійно зростає. Відповідно до REMIT учасники енергетичних ринків ЄС щорічно подають звітність щодо близько 2,5 млрд угод.

#### **6.4 Антикорупційна політика у видобувному секторі**

У 2020 році внесок видобувних галузей у ВВП України становив 190,34 млрд грн, або 4,54% загального обсягу ВВП (5,59% – у 2019 році). Частка видобувних галузей у вартості експорту всіх товарів з України склала 5,96%, а у вартості загального експорту всіх товарів і послуг – 4,94% (3,42% – у 2019 році), її зростання здебільшого зумовлено нарощенням експорту неагломерованих руд заліза.

Частка платежів підзвітних видобувних галузей у всіх податкових і неподаткових надходженнях на користь держави у звітному році становила 11,21% (186 658 453,51 тис. грн). Найбільший обсяг платежів на користь держави було здійснено галуззю видобування нафти та природного газу (149 339 058,93 тис. грн).

Внесок видобувних галузей у капітальні інвестиції України склав 10,66% їх загального обсягу в 2020 році, або 44 755,57 млн грн. Значні обсяги капітальних інвестицій було здійснено галузями видобування руд заліза та природного газу, які сумарно становили 76,83% капітальних інвестицій підзвітних видобувних галузей у 2020 році.

За даними Мінекономіки, рівень тіньової економіки у видобувних галузях України в 2020 році зменшився на 9% відносно попереднього року і становив 41%.

З 2011 року Україна є стороною Договору про Енергетичне Співтовариство, ключового політичного інструмента ЄС, який слугує для просування політичних принципів та норм ЄС за його межі.

Договір про Енергетичне Співтовариство, створений у 2006 році, мав на меті поширити правила та принципи внутрішнього енергетичного ринку ЄС на країни Південно-Східної Європи та Чорноморського регіону на основі юридично зобов'язувальної бази.

З поступовим розширенням нормативно-правової бази Енергетичного Співтовариства та доповненням її законодавством щодо відновлюваних джерел енергії, енергоефективності, контролю за забрудненням та зміни клімату, Договір став політичним інструментом для прискорення переходу до чистої енергії та загальної декарбонізації Південно-Східної Європи.

Потреба забезпечення прозорості обумовлена такими чинниками:

доступ до інформації – це правило, яке має діяти незалежно від того, хто на посаді і які рішення приймає. Можливість отримати потрібну інформацію є правом кожного, і це право має досягатись без зусиль, довгих очікувань, прохань, чи, тим більше, хабарів. Чим доступнішими є дані про стан справ у секторі, тим об'єктивнішою буде оцінка з боку журналістів, громад, тим важче буде уряду обманювати чи маніпулювати думкою громадян.

відкриті контракти – це про можливість оцінити, наскільки ефективно уряд розпорядився тим, що є власністю народу, – надрами. Довгий час міжнародні компанії не хотіли відкривати угоди ніде в світі, оскільки це нібито заважало їм конкурувати з іншими (ймовірно, йшлося про китайські компанії), які погоджувались бути більш закритими і дозволяли ховати додаткові схеми з відмивання коштів у контрактах на видобуток. Однак, зрештою самі ж компанії почали приходити до висновку, що опублікувати контракт це вигідніше в довгостроковій перспективі, бо дозволяє захистити бізнес від публічних конфліктів і невдоволення громад у країнах видобутку. У результаті відкриті угоди з інструментів ризику перетворились в інструмент захисту від корумпованих урядів та діалогу з громадянами цих країн.

відкриті контакти і доступна інформація стають інструментами, які дають громадянам можливість приймати активнішу участь в рішеннях про те, як зробити управління природними ресурсами у своїй країні екологічно прийнятним, суспільно вигідним та ефективним. Замість воювати з урядом після виявленої корупції, є шанс сформулювати умови, щоб цій корупції запобігти. Маючи майже той самий рівень інформації, що і уряд, громадяни можуть проводити незалежний моніторинг і допомагати уряду з порадами чи ідеями щодо покращення управління природними ресурсами. Але, звичайно, за умови, що вони мають спроможність робити це в умовах демократичних інституцій та процедур.

Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ) – це міжнародний стандарт, який сприяє прозорості видобувних галузей країни та передбачає розкриття інформації про стан справ у видобувному секторі держави. Метою впровадження ІПВГ в Україні є забезпечення прозорості в управлінні природними ресурсами країни і розкриття інформації про державні доходи від видобувного сектору. Наразі 55 країн світу впроваджує Стандарт ІПВГ. Більше про країни ІПВГ можна дізнатись на міжнародному сайті Ініціативи.

У 2013 році Україна приєдналась до ІПВГ (рис. 6.4) і, починаючи з 2015 року, публікує щорічні звіти, де показує, скільки компаній працює у видобувних галузях, скільки податків вони сплатили державі, які компанії готові, а які не готові показувати результати своєї роботи.



Рис. 6.4. Основні події в Україні в процесі імплементації ІПВГ

Для підготовки такого звіту, а також звірки даних за платежами державі від компаній, які здійснюють господарську діяльність з видобування природних ресурсів, країна обирає Незалежного адміністратора – незалежну компанію з відповідним досвідом. Вже опубліковано шість ряд ІПВГ України, в яких проаналізована видобувна промисловість України за 2013-2020 роки.

Відповідальним за впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні є Міністерство енергетики України відповідно до Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях».

Стандарт ІПВГ (2019) містить такі основні положення:

1. Нагляд з боку багатосторонньої групи зацікавлених осіб. ІПВГ вимагає здійснення ефективного багатостороннього нагляду, зокрема багатосторонньою групою зацікавлених осіб, до якої входять представники уряду, компаній та громадянського суспільства. Для цього Стандартом встановлені вимоги щодо зобов'язань уряду, залучення компаній та громадськості, створення та

функціонування БГЗО, її робочого плану, що містить чіткі цілі та графік впровадження ІПВГ.

2. Правова та інституційна база, включаючи укладення договорів та видачу ліцензій. ІПВГ вимагає розкриття інформації стосовно правил управління видобувним сектором, що, у свою чергу, сприяє розумінню законодавства та процедур з надання прав у галузі розвідки та видобування, законодавчої, регуляторної та договірної бази, а також обов'язків держави в управлінні цим сектором. Вимоги стосуються правової системи та фіскального режиму, договорів та їх укладення, видачі та реєстру ліцензій, бенефіціарного права та участі держави у видобувному секторі.

3. Розвідка та видобування. ІПВГ вимагає розкриття інформації про розвідку та видобування, що дозволяє оцінити потенціал цього сектора. Вимоги стосуються інформації, відомостей і даних про розвідувальні роботи, видобування та експорт.

4. Збирання доходів. ІПВГ вимагає повного та вичерпного розкриття інформації про платежі компаній та доходи уряду від видобувних галузей. Стандартом встановлені правила щодо повного, своєчасного та якісного розкриття інформації та надання даних, їх розукрупнення щодо податків і доходів, продажу частки продукції держави, субнаціональних платежів, угод за участі державних підприємств, бартерних угод, доходів від транспортування тощо.

5. Розподіл доходів. ІПВГ вимагає розкриття інформації, що стосується розподілу доходів, для розуміння їх обліку в національному (субнаціональному) бюджеті, а також контролю за соціальними витратами компаній. Вимоги стосуються розподілу доходів, субнаціональних переказів та управління доходами і витратами.

6. Соціально-економічні витрати. ІПВГ заохочує розкривати інформацію про управління доходами і витратами для розуміння того, чи забезпечує видобувний сектор бажані результати для соціально-економічної сфери та довкілля. Положення Стандарту стосуються соціальних та екологічних витрат компаній, квазіфіскальних витрат державних підприємств, загального огляду внеску видобувного сектора в економіку та впливу видобувних галузей на довкілля.

7. Результати та вплив. Вимоги ІПВГ, що стосуються результатів та впливу, спрямовані на забезпечення залучення зацікавлених осіб до діалогу про управління доходами від природних ресурсів, проведення публічних дискусій, доступності та прозорості даних, огляду результатів і впливу від впровадження ІПВГ та напрацюванню відповідних рекомендацій.

## РОЗДІЛ 7. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В МІЖНАРОДНОМУ БІЗНЕСІ

### 7.1 Поняття, види, причини та наслідки корупції в міжнародному бізнесі

Незважаючи на те, що в усіх країнах є закони, які передбачають покарання за корупцію, вона все ще широко поширена, і деякі менеджери компаній, в тому числі міжнародних, не вважають корупцію проблемою та використовують хабарі, щоб покращити перевагу компанії над конкурентами. І це незважаючи на очевидний консенсус щодо того, що корупція шкідлива для країни, оскільки в ній державні службовці ставлять свої інтереси вище інтересів громадян, яким вони мають служити.

Існує кілька визначень корупції, які відображають бажані погляди на цю тему. Вони включають визначення, що підкреслюють його незаконний характер, наприклад «незаконний платіж державному агенту з метою отримання вигоди для приватної особи чи фірми»<sup>141</sup>, або його нелегітимний характер, наприклад «діяння в якому повноваження державної посади використовуються для особистої вигоди у спосіб, що суперечить правилам гри»<sup>142</sup>. Інші зосереджені на основних економічних відносинах, таких як «грошові виплати агентам (як державним, так і приватним), щоб спонукати їх ігнорувати інтереси своїх принципалів і натомість віддавати перевагу приватним інтересам хабарників»<sup>143</sup>.

Беручи до уваги наявну літературу, корупція в міжнародному бізнесі визначається як незаконна діяльність (хабарництво, шахрайство, фінансові злочини, зловживання, фальсифікація, фаворитизм, кумівство, маніпулювання тощо), що здійснюється шляхом зловживання повноваженнями чи владою державними (урядовими) чи приватними чиновниками (службовцями) для отримання корисливої приватної вигоди у фінансовій чи іншій формі. В контексті міжнародного бізнесу варто врахувати три важливі характеристики корупції. По-перше, характерною ознакою є те, що особа чи фірма веде певну форму незаконної діяльності. По-друге, особа чи фірма зловживають владою чи повноваженнями, порушуючи існуючі правила та норми, або діють за межами закону. І по-третє, корупція характеризується тим, що особа або фірма використовує владу для отримання особистих вигод (фінансових чи інших) замість того, щоб приносити користь суспільству чи акціонерам. Тому визначення корупції в міжнародному бізнесі має охоплювати всі форми корупції, включаючи хабарництво, шахрайство, фінансові злочини, зловживання, фальсифікацію, фаворитизм, кумівство, маніпуляцію та оману державними чи приватними чиновниками, на внутрішньому чи міжнародному рівні, у соціальному, діловому або публічному контекстах.

Корупція в міжнародному бізнесі класифікується за певними ознаками. Перш за все, важливим є наявність відмінностей між державною та приватною

<sup>141</sup> Rose-Ackerman S. Corruption and government. Cambridge. Cambridge University Press. 1999. p. 517.

<sup>142</sup> Jain A. K. Corruption: A review. Journal of Economic Surveys. 2001. № 15. p. 73.

<sup>143</sup> Rose-Ackerman S. International handbook on the economics of corruption. Northampton, MA: Edward Elgar. 2006.

корупцією. Державна корупція виникає, коли обраний політик або державний чиновник отримує додатковий особистий дохід або вигоди в обмін на надання компанії чи приватній особі певних преференцій (наприклад, контракт, дозвіл) або запобігання негативних наслідків (наприклад, дотримання правил, оплата податків). Під приватною корупцією розуміється ситуація, при якій керівник, менеджмент компанії чи організації (наприклад, комерційної, неурядової, неприбуткової чи міжнародної організації) отримує додатковий особистий дохід або вигоди в обмін на надання переваг іншій компанії чи фізичній особі. Приміром, менеджер із закупівель купує товари у конкретної компанії лише після отримання особистої вигоди, «відкату».

З точки зору аналізу корупції в міжнародному бізнесі, виокремлюють наступні види, виходячи з наявної класифікації державної та інших видів корупції (табл. 7.1)

Таблиця 7.1

Основні підходи до класифікації корупції в міжнародному бізнесі

| №  | Підхід   | Класифікація  |
|----|--|---|
| 1. | За розміром <sup>144</sup>                           | 1. Дрібна (державні чиновники вимагають невеликі виплати, щоб вчасно виконати свою роботу)<br>2. Велика корупція (державні чиновники чи політики надають компанії вигоду лише за умови, що компанія дає хабар)  |
| 2. | За масштабом розповсюдження <sup>145</sup>           | 1. Повсюдна (представник компанії стикається з проханням про хабар щоразу, коли йому доводиться мати справу з державними чиновниками)<br>2. Свавільна (представник компанії стикається з невизначеністю щодо існування та типу хабаря під час взаємодії з державними чиновниками)   |
| 3. | За ступенем організованості <sup>146</sup>           | 1. Організована (існує координація між державними чиновниками, які вимагають хабар, і після того, як представник компанії заплатив хабар, у нього не вимагатимуть додаткових платежів)<br>2. Неорганізована (відсутня координація по виплаті хабаря: державний чиновник не перешкоджає іншому вимагати додаткового хабаря за ту саму послугу) |
| 4. | За напрямом впливу на застосування правил та законів | 1. Виплата хабаря здійснюється для забезпечення того, щоб чинне регулювання застосовувалося інакше, ніж за правилами та відповідно до закону («обійти правила»)<br>2. Виплата хабаря здійснюється для зміни існуючих правил чи законів.   |
| 5. | За напрямом впливу на органи влади                   | 1. Корупція з крадіжкою (державний чиновник зберігає собі як хабар, так і офіційний платіж до органів влади, тобто збори за дозвіл, податки)<br>2. Корупція без крадіжки (державний чиновник зберігає лише хабар, а офіційний платіж надходить до відповідних органів влади)  |

<sup>144</sup> Elliot K. Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997. pp. 175-233.

<sup>145</sup> Rodriguez P., Uhlenbruck K., & Eden L. Government corruption and the entry strategies of multinationals. Academy of Management Review. 2005. № 30. pp. 383-396.

<sup>146</sup> Shleifer A., & Vishny R. W. Corruption. Quarterly Journal of Economics. 1993. № 108. pp. 599-617.

Причини корупції в міжнародному бізнесі лежать на індивідуальному рівні: стимули державних службовців вимагати хабаря, а керівників – надавати його. Саме тому корупцію розмежовують відповідно до рушіїв її виникнення щодо міжнародного бізнесу. Першим рушієм є попит на хабар (потреба вимагання) державним службовцем, іншим – пропозиція на хабар (бажання надати) від менеджменту компанії.

Стимули державного чиновника щодо вимагання хабаря можуть бути різними. Наприклад, державний чиновник може вимагати хабаря від компанії, оскільки він чи вона володіє дискреційною владою, тобто монопольною владою<sup>147</sup>, над тим, що компанія хоче мати («благо», наприклад, дозвіл, отримання контракту) або через щось, чого компанія хоче уникнути («негативні події», наприклад, сплата податків, зборів чи дотримання певних правил). Тільки в ситуаціях монопольної влади над рішенням урядовця може вимагати хабаря. Причини попиту на хабарі залежать від позиції урядовця: державні службовці, які займають високі посади, можуть вимагати хабарів, щоб збагатитися, або в деяких випадках для погашення витрат на отримання посади в уряді, тоді як державні службовці на низьких посадах можуть вимагати хабарів, щоб доповнити свою мізерну зарплату. Це також свідчить, що вищі зарплати державним чиновникам пов'язані з нижчим рівнем корупції<sup>148 149</sup>

З точки зору пропозиції хабарів, менеджери мають стимул давати хабарі державним службовцям<sup>150</sup>, щоб отримати вигоди для компанії, наприклад, компанії присуджують контракт без проведення конкурентного тендеру або компанію не зобов'язують дотримуватися правил, які застосовуються до інших фірм. Хабар може не тільки допомогти компанії досягти поставлених цілей, але й допомогти менеджеру просунути в кар'єрі, оскільки операція, якою він керує, є більш успішною. Більше того, вартість хабаря, як правило, несе не безпосередньо менеджер, а компанія, оскільки для виплати хабаря менеджер використовує компанію, а не особисті кошти.

Корупція має важливі наслідки для країн та компаній. На рівні країн консенсус полягає в тому, що корупція має негативний вплив. Це може проявлятися в тому, що країни з вищим рівнем корупції, як правило, також менш розвинені<sup>151</sup>, мають нижчий рівень інвестицій<sup>152</sup>, мають нижчий експорт, тощо<sup>153</sup>.

На рівні компанії існує два протилежних погляди на наслідки корупції: негативний, який розглядає корупцію як «пісок у колесах торгівлі та бізнесу», що обмежує здатність компанії ефективно працювати, і позитивний, який розглядає корупцію як «масло в колесах торгівлі та бізнесу», що дозволяє

<sup>147</sup> Shleifer A., & Vishny R. W. Corruption. Quarterly Journal of Economics. 1993. № 108. pp. 599-617.

<sup>148</sup> Goel R. K., & Rich D. P.. On the economic incentives for taking bribes. Public Choice. 1989. № 61. pp. 269-275

<sup>149</sup> Van Rijckeghem, C., & Weder, B. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? Journal of Development Economics. 2001. № 65. pp. 307-331.

<sup>150</sup> Jeong Y., & Weiner, R. J. Who bribes? Evidence from the United Nations' oil-for-food program. Strategic Management Journal. 2002. № 33. pp. 1363-1383.

<sup>151</sup> Mauro P. Corruption and growth. Quarterly Journal of Economics. 1995. № 110. pp. 681-712.

<sup>152</sup> Lambsdorff J. G. How corruption affects persistent capital flows. Economics of Governance. 2003. № 4. pp. 229-243.

<sup>153</sup> Lee S.-H., & Weng D. H. Does bribery in the home country promote or dampen firm exports? Strategic Management Journal, 2013. № 34. pp. 1472-1487.

компанії працювати краще. Варто зазначити, що хоча ця відмінність не враховує етичні, моральні та юридичні аспекти мотивів корупції, однак вона вказує на характер попиту на хабар: корупцію зазвичай розглядають як «пісок», коли державний чиновник вимагає хабар, однак її ж сприймають як «мастило», коли саме менеджер компанії пропонує дати хабар задля отримання вигід для компанії.

З одного боку, погляд на корупцію як на пісок підкреслює збільшення витрат і невизначеність, які несе корупція. Корупція та виплата хабарів стають подібними до додаткового податку з компаній<sup>154</sup>, який зменшує інвестиції фірм<sup>155</sup> і змушує компанії інвестувати з використанням низьких методів інвестування, таких як методи без участі в капіталі та спільні підприємства<sup>156</sup>. Корупція призводить до збільшення витрат, оскільки компанія не тільки повинна платити хабарі державним чиновникам, але також повинна приділяти час менеджменту та співробітників для управління відносинами з корумпованими державними чиновниками<sup>157</sup>. Компанії в більш корумпованому середовищі менш схильні бути наполегливими з урядом і співпрацювати з ним<sup>158</sup>. Корупція збільшує невизначеність діяльності в країні, оскільки компанія не знає, чи попросять у неї ще один хабар і чи призведе виплата хабаря до надання обіцяних вигід<sup>159</sup>. Корупція також призводить до зниження рівня зростання фірм<sup>160</sup>.

З іншого боку, погляд на корупцію як на мастило підкреслює переваги для фірми від зниження трансакційних витрат і прискорення процедур. Коли компанії працюють у країнах з обтяжливими та нечіткими правилами, виплата хабаря гарантує своєчасне виконання бюрократичних процедур<sup>161</sup>. Виплата хабарів створює конкуренцію та доцільність у видачі дозволів, оскільки інвестори, які більше цінують свій час, будуть охоче платити хабарі, а державні службовці працюватимуть швидше, щоб оформляти документи, щоб обслуговувати стільки клієнтів, скільки готові дати хабарі. Крім цього, політичні зв'язки можуть бути дуже корисними для успіху компанії, особливо в корумпованих середовищах та щодо реалізації інвестиційних проєктів значного розміру.

---

<sup>154</sup> Wei S. J. How taxing is corruption on international investors? Review of Economic and Statistics. 2000. № 82. pp. 1-11.

<sup>155</sup> Voyer P. A., & Beamish P. W. The effect of corruption on Japanese foreign direct investment. Journal of Business Ethics. 2004. № 50. pp. 211-224.

<sup>156</sup> Javorcik B. S., & Wei S.-J. Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence. Journal of International Money and Finance. 2004. №28. pp. 605-624.

<sup>157</sup> Kaufmann D. Corruption: The facts. Foreign Policy. 1997. № 107. pp. 114-131.

<sup>158</sup> Luo Y. Political behavior, social responsibility, and perceived corruption: a structuration perspective. Journal of International Business Studies. 2006. № 37. pp. 747-766.

<sup>159</sup> Rodriguez P., Uhlenbruck K., & Eden L. Government corruption and the entry strategies of multinationals. Academy of Management Review. 2005. № 30. pp. 383-396.

<sup>160</sup> Fisman R., & Svensson J. Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. Journal of Development Economics. 2007. № 83. pp. 63-75 .

<sup>161</sup> Lui F. T. An equilibrium queuing model of bribery. Journal of Political Economy. 1985. № 93. pp. 760-781.



## 7.2 Аналіз стану корупції в міжнародному бізнесі

Через свою незаконну природу вважається, що корупцію в міжнародному бізнесі важко виміряти<sup>162</sup>. Перша проблема полягає в тому, що особи, залучені в корупційні зв'язки, навряд чи визнають це. Небагато менеджерів, представників компаній готові розкрити, що вони дали хабар, щоб отримати контракт або прискорити процедуру, і так само небагато державних службовців готові розкрити, що вони отримали гроші для досягнення цілей компанії. Справа не тільки в тому, що корупція є незаконною, і тому люди, причетні до неї, не розкривають свою участь, а й у тому, що соціально неприпустимо визнавати, що хтось заплатив або отримав хабар. Навіть у країнах, де ймовірність судового переслідування мінімальна, особи, залучені в корупційні зв'язки, не готові визнавати це і приховують виплату хабарів.

Друга проблема вимірювання полягає в тому, що показники корупції, як правило, відображають лише одну сторону історії – виплату хабаря, а не обидві сторони (виплату та отримання хабаря). Методики вимірювання корупції зазвичай запитують осіб, чи дали вони хабар і які суми були сплачені.<sup>163</sup>

Третя проблема вимірювання полягає в тому, що не завжди зрозуміло, що таке хабар і як його відокремити від того, що можна вважати звичайними діловими витратами, подарунками або культурно прийнятними послугами<sup>164</sup>. Наприклад, запрошення урядовця на трапезу чи свято може вважатися спробою підкупу одними, а іншим – просто звичайним способом ведення бізнесу; або обмін подарунками під час свят можна розглядати як прийнятний спосіб підтримувати мережу стосунків для одних і як спробу отримати прихильність урядовців для інших.

Одним із результатів труднощів вимірювання корупції є наявність безлічі альтернативних способів та методик. Їх можна розділити на дві групи за рівнем аналізу. З одного боку, ми маємо набори даних з показниками на рівні країни. Найбільш часто використовуваними є індикатори усвідомленого рівня корупції на рівні країни, які об'єднують інформацію з кількох опитувань в єдиний показник для країни, надані Transparency International та Світовим банком. Іншими джерелами даних про корупцію на національному рівні є Міжнародний довідник із ризиків у країнах Групи з питань політичних ризиків (International Country Risk Guide of the Political Risk Services Group)<sup>165</sup>, Глобальний індекс конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму (the Global Competitiveness Index of the WorldEconomic Forum)<sup>166</sup> та Глобальний індекс доброчесності.

---

<sup>162</sup> A users' guide to measuring corruption / UNDP; Oslo: UNDP Oslo Governance Centre. 2015. URL: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dgpublications-for-website/a-users-guide-to-measuringcorruption/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dgpublications-for-website/a-users-guide-to-measuringcorruption/users_guide_measuring_corruption.pdf). (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>163</sup> Corruption perceptions index URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>164</sup> Puffer S. M., McCarthy D. J., & Peng M. W. Managing favors in a global economy. *Asia Pacific Journal of Management*. 2013. №30. pp. 321-326.

<sup>165</sup> International Country Risk Guide of the Political Risk Services Group. URL: <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/icrg/> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>166</sup> The Global Competitiveness Index of the WorldEconomic Forum. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/> (дата звернення: 14.09.2022)

З іншого боку, у нас є набори даних із показниками на рівні окремої особи чи компанії. Двома часто використовуваними є опитування, проведені Transparency International та Світовим банком, які надають численні виміри безпосереднього досвіду респондентів із хабарництвом. Transparency International містить запитання щодо поглядів окремих осіб на корупцію, їх безпосереднього досвіду з хабарництвом у восьми службах, ефективності контролю корупції з боку уряду та їхньої готовності боротися з корупцією.

В рамках дослідження аналіз корупції в міжнародному бізнесі проведений за даними наступних матеріалів:

- 1) Звіт ЄС про боротьбу з корупцією 2014 року
- 2) Опитування підприємств Світового банку 2021 року;
- 3) Глобальний барометр корупції – Європейський Союз 2021 року Transparency International;
- 4) Індекс платників хабарів 2011 року Transparency International.

Звіт ЄС про боротьбу з корупцією 2014 року (Звіт 2014 року) був недовгим механізмом антикорупційної звітності Європейської Комісії. Звіт планувалося публікувати на дворічній основі для моніторингу та оцінки зусиль країн-членів Європейського Союзу у боротьбі з корупцією. Однак останнє видання було опубліковано лише у 2014 році<sup>167</sup>.

Відповідно до Звіту 2014 року на європейському рівні понад 4 з 10 компаній вважають корупцію проблемою для ведення бізнесу, що також стосується патронажу та кумівства. Близько 50% будівельного сектору та 33% телекомунікаційних та ІТ-компаній вважають корупцію серйозною проблемою. Також Звітом 2014 року встановлено, що чим менша компанія, тим частіше корупція та кумівство є проблемою для ведення бізнесу. Корупцію вважають проблемою під час ведення бізнесу компанії в Чехії (71% респондентів), Португалії (68%), Греції та Словаччині (по 66%).

У кількох державах-членах аналіз висвітлив деякі сектори, які здаються особливо вразливими до корупції, а саме містобудування та будівництво. У звіті дані сектори визначені як особливо сприйнятливі до корупції в окремих державах-членах. Іншою сферою бізнесу, вразливою до корупції в країнах-членах ЄС, є охорона здоров'я, що проявляється, зокрема, щодо закупівель і фармацевтичної промисловості.

Звітом 2014 року встановлено, що загалом у більшості вищезазначених держав-членів бракує узгодженої оцінки ризиків механізми або галузеві стратегії боротьби з корупцією у вразливих секторах.

Опитування підприємств Світового банку містить питання про поширеність хабарництва, глибину хабарництва, відсоток фірм, які, як очікується, будуть надавати хабарі для забезпечення контрактів, і вартість цих хабарів, а також відсоток фірм, які планують давати хабарі у взаємодії з державою для отримання ліцензій, дозволів, підключення інженерних мереж тощо. Аналіз показників поширеності хабарництва серед вибірки країн

---

<sup>167</sup> EU Anti-Corruption Report. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52014DC0038> (дата звернення: 14.09.2022)

Європейського Союзу свідчить про низький відсоток компаній, які отримували запит на хабар: 2% для Франції, 3% для Польщі, 4% для Іспанії та 10% для Болгарії. Відсоток компаній, що стверджували, що отримували вимогу на хабар від податківців, органів влади чи організацій, відповідальних за підключення та надання комунальних послуг коливається в межах до 6% для Франції, Литви, Іспанії, 10% для Польщі і 23% для Болгарії. Значна частка компаній вважають корупцію основною перешкодою для ведення бізнесу: 16% у Франції, 8% у Литві, 21% у Іспанії, 23% у Польщі та 27% у Болгарії. Вище зазначені показники корупції щодо бізнесу в Україні свідчать про кратне перевищення аналогічних показників країн Європейського Союзу (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

Огляд підприємств Світового банку за 2021 рік

| Країна   | Франція | Литва | Іспанія | Польща | Болгарія | Україна |
|--|---------|-------|---------|--------|----------|---------|
| Поширеність хабарництва (% компаній, які мали принаймні один запит на хабар)               | 2       | 0     | 4       | 3      | 10       | 37      |
| Рівень хабарництва (% публічних транзакцій, де вимагався подарунок або неофіційний платіж) | 2       | 0     | 3       | 2      | 7        | 34      |
| % компаній, від яких очікували хабарів під час зустрічі з податківцями                     | 3       | 0     | 9       | 3      | 9        | 36      |
| % компаній, від яких очікували хабарів, щоб отримати ліцензію на діяльність                | 0       | 0     | 0       | 1      | 14       | 41      |
| % компаній, від яких очікували хабарів, щоб отримати імпорتنу ліцензію                     | 0       | 0     | 0       | 0      | 23       | 26      |
| % компаній, від яких очікували хабарів, щоб отримати дозвіл на будівництво                 | 0       | 1     | 0       | 0      | 9        | 56      |
| % компаній, від яких очікували хабарів, щоб отримати електричне підключення                | 0       | 0     | 6       | 4      | 0        | 46      |
| % компаній, від яких очікували хабарів, щоб отримати підключення до води                   | 0       | 0     | 1       | 1      | 4        | 50      |
| % компаній, від яких очікували хабарів державні службовці, "щоб зробити справу"            | 12      | 6     | 1       | 10     | 13       | 24      |
| % компаній, які вважають хабарів основною перешкодою ведення бізнесу                       | 16      | 8     | 21      | 23     | 27       | 56      |
| % компаній, які вважають судову систему основною перешкодою ведення бізнесу                | 7       | 4     | 11      | 20     | 14       | 32      |

Джерело: складено автором на основі даних<sup>168</sup>

Глобальний барометр корупції – Європейський Союз 2021 (The Global Corruption Barometer – European Union 2021, GCB) є одним із найбільших досліджень корупції в ЄС Transparency International. GCB забезпечує глибокий погляд на сприйняття громадян на корупцію, а також їхній досвід хабарництва

<sup>168</sup> Enterprise Surveys of World Bank. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretopics/corruption> (дата звернення: 14.09.2022)

та фаворитизму в Європейському Союзі<sup>169</sup>.

Звіт GCB здійснюється на основі польових досліджень, проведених у період з жовтня по грудень 2020 року за даними опитувань понад 40 000 людей у 27 країнах Європи.

Згідно з результатами GCB понад три чверті громадян країн ЄС вважають, що ситуація з поширенням корупції є незмінною або, навіть, погіршується. При цьому 44% громадян вважають, що рівень корупції в країні не змінився, а 32% – вважаються що рівень корупції в країні збільшився за останні 12 місяців. Лише 16% громадян країн ЄС вважають, що корупція зменшилася. На Кіпрі переважна кількість громадян (65%) вважає, що корупція зросла за останній рік, так само як і близько половини людей у Словенії (51%) і Болгарії (48%).

Хоча немає жодної країни, в якій більшість громадян вважають, що корупція зменшується, найбільш позитивні результати отримані у Словаччині, де 39% громадян вважають, що корупція зменшується (рис. 7.1).

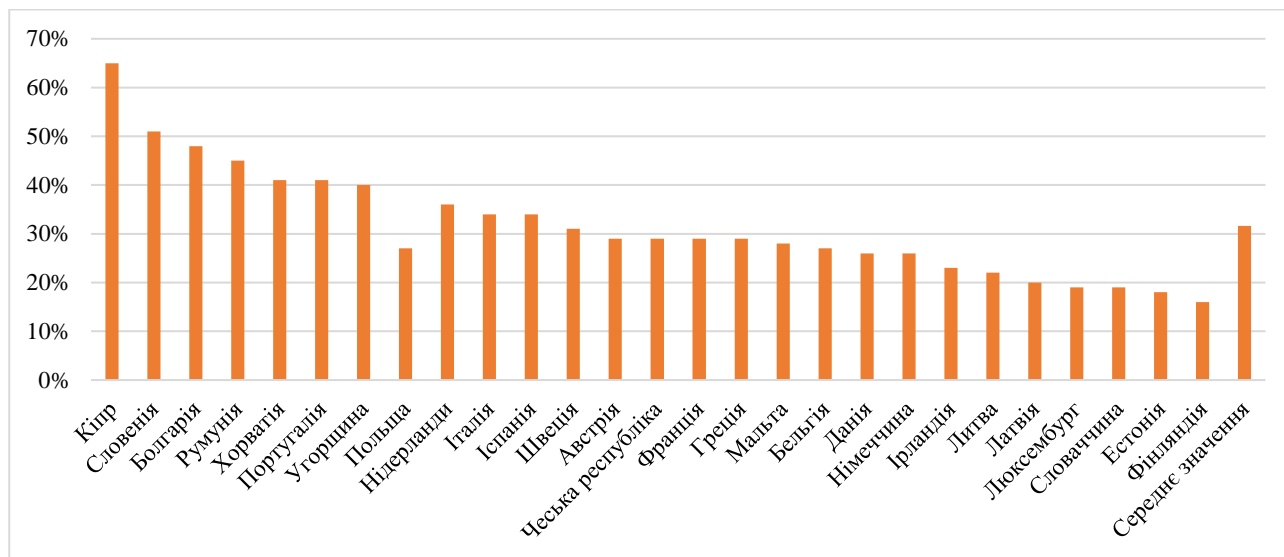


Рис. 7.1. Частка населення країн ЄС, які вважають, що рівень корупції зріс за останні 12 місяців, 2021 рік

Джерело: <sup>170</sup>

Відповідно до звіту GCB підтверджується актуальність корупції серед влади та бізнесу для громадян країн ЄС. Члени парламенту (депутати) сприймаються як найбільш корумпована інституція в Європі – 28% громадян країн ЄС стверджують, що більшість або всі депутати причетні до корупції. Варто відмітити, що менеджмент компаній та банкіри знаходяться на другому та третьому місці по поширеності корупції – 25% та 23% відповідно. Ці дві останні групи також вважаються найбільш корумпованими майже в половині країн ЄС.

В Іспанії, наприклад, 42% громадян вважають, що більшість або всі

<sup>169</sup> Global Corruption Barometer – European Union 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>170</sup> Global Corruption Barometer – European Union 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> (дата звернення: 14.09.2022)

банкіри корумповані, з чим погоджуються 33% громадян в Португалії. У Німеччині 35% громадян вважають, що більшість або всі керівники підприємств корумповані (рис. 7.2).

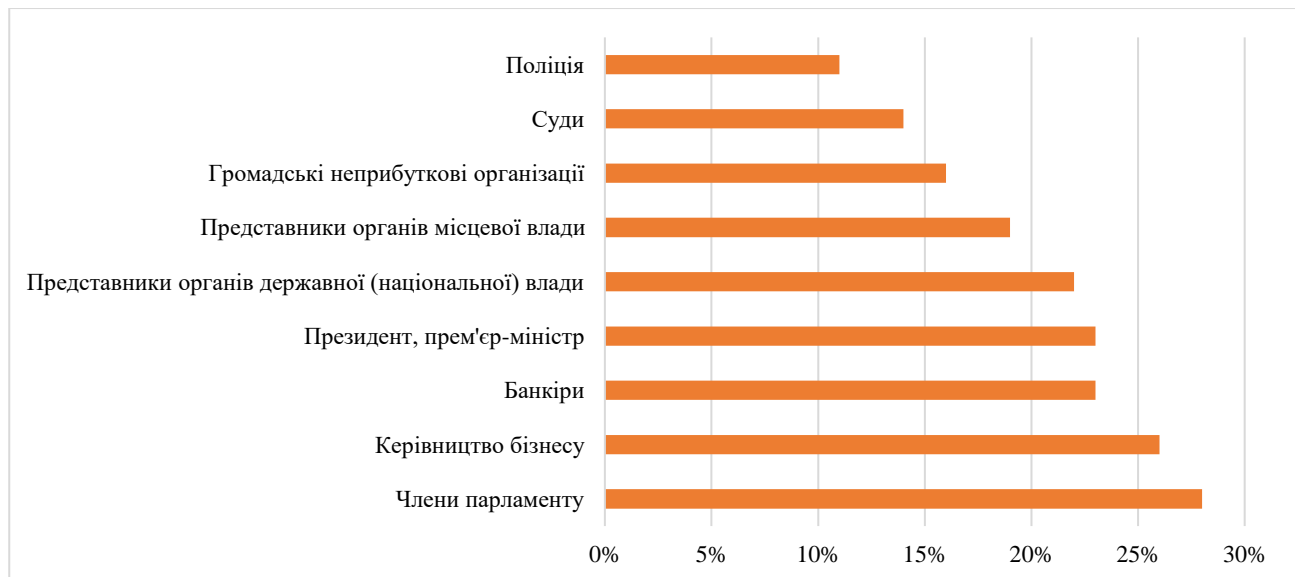


Рис. 7.2. Частка населення країн ЄС, які вважають, що більшість або всі особи із зазначених інституцій є корумпованими

Джерело: <sup>171</sup>

Після світової фінансової кризи 2008 року громадяни ЄС все більш прискіпливо придивляються до дружніх стосунків між бізнесом і урядом. Збільшення нерівності в більшості держав-членів ЄС і концентрація багатства у верхівці ще більше посилили занепокоєння щодо того, чи пріоритетними для урядів є інтереси звичайних громадян.

Результати дослідження GCB показують, що близько половини громадян країн ЄС стурбовані неправомірним впливом бізнесу на політику. У Болгарії, Кіпрі, Чехії та Словенії дві третини людей або більше вважають, що бізнес контролює їхні уряди. Навпаки, менше ніж 3 з кожних 10 громадян у Фінляндії (28%), Данії (25%) і Швеції (20%) поділяють таку ж думку.

<sup>171</sup> Global Corruption Barometer – European Union 2021. URL:<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> (дата звернення: 14.09.2022)

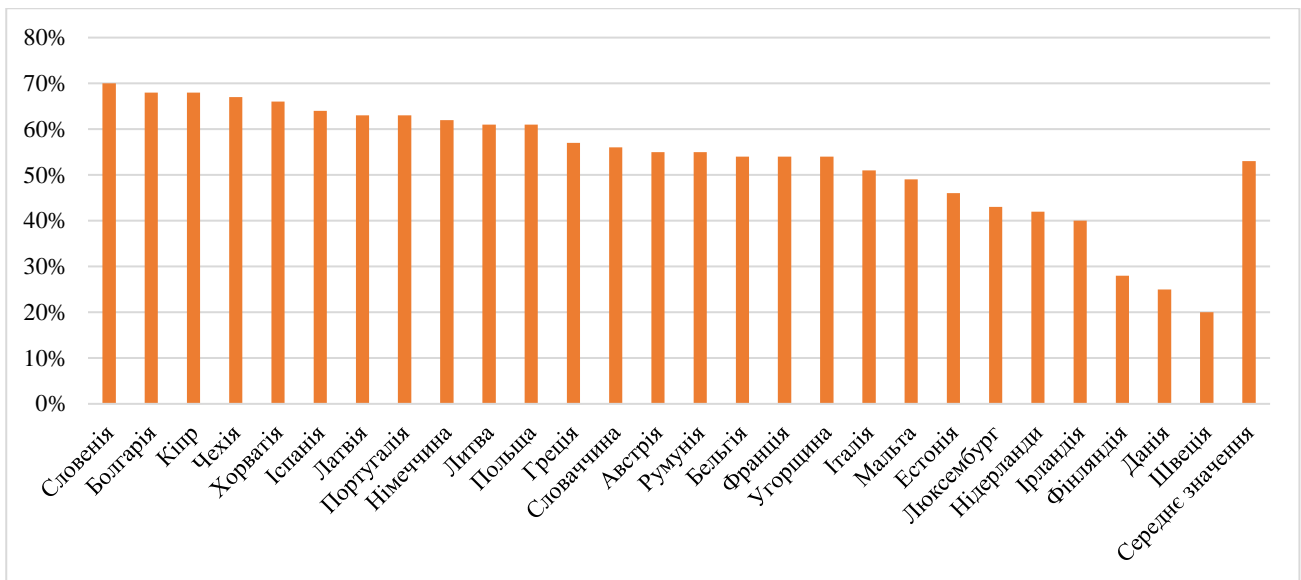


Рис. 7.3. Частка населення країн ЄС, які погоджуються з тим, що урядом керують декілька великих приватних осіб

Джерело: <sup>172</sup>

Ще одним зі звітів, що відображає поширеність корупції в міжнародному бізнесі є Індекс платників хабарів 2011 року Transparency International (Індекс ТІ)<sup>173</sup>. Індекс ТІ ранжує 28 найбільших економік світу за ймовірністю компаній з цих країн давати хабарі за кордоном. Він базується на поглядах керівників компаній, які були висвітлені в опитуванні Transparency International щодо хабарників у 2011 році. Країни та території, включені до Індексу ТІ, охоплюють усі регіони світу та складають майже 80% загального світового руху товарів, послуг та інвестицій.

Опитування також фіксує сприйняття хабарництва в бізнес-секторах. У цьому звіті досліджуються різні типи хабарництва в різних секторах, включаючи, хабарництво між компаніями (хабарництво «від приватного сектора до приватного сектора»).

Цей звіт звертає увагу на роль, яку можуть відіграти як приватний, так і державний сектори у вирішенні цієї проблеми. Він також містить низку дієвих рекомендацій як для компаній, так і для урядів щодо того, як вони можуть посилити свої зусилля, щоб досягти істотного прогресу в зменшенні поширеності іноземного хабарництва в усьому світі.

Індекс ТІ оцінює та ранжує країни за шкалою від 0 до 10, де максимальна оцінка 10 відповідає тому, що компанії з цієї країни ніколи не беруть участі в хабарництві під час ведення бізнесу за кордоном (див. рис. 1).

Індекс показує, що серед 28 найбільших економік немає жодної країни, компанії якої вважаються абсолютно чистими та не займаються хабарництвом. Нідерланди та Швейцарія лідирують у табл. 7.3 з оцінкою 8,8, а Бельгія,

<sup>172</sup> Global Corruption Barometer – European Union 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>173</sup> Bribe Payers Index. 2011. URL: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222) (дата звернення: 14.09.2022)

Німеччина та Японія слідують з невеликим відривом. Вважається, що компанії з цих країн менш схильні до хабарництва, ніж інші країни, які увійшли до рейтингу, але все ще є можливості для покращення.

У нижній частині таблиці компанії з Китаю та Росії сприймаються як найімовірніші щодо залучення до хабарництва за кордоном. Опитані бізнесмени вважали хабарництво компаніями з цих країн найбільш поширеним в результаті чого результати для Китаю та Росії були значно нижчими, ніж для інших опитаних країн

Таблиця 7.3

Індекс платників хабарів

| Місце | Країна                | Кількість балів | Місце | Країна            | Кількість балів |
|-------|-----------------------|-----------------|-------|-------------------|-----------------|
| 1     | Нідерланди            | 8,8             | 15    | Італія            | 7,6             |
| 1     | Швейцарія             | 8,8             | 15    | Малайзія          | 7,6             |
| 3     | Бельгія               | 8,7             | 15    | Південна Африка   | 7,6             |
| 4     | Німеччина             | 8,6             | 19    | Тайвань           | 7,5             |
| 4     | Японія                | 8,6             | 19    | Індія             | 7,5             |
| 6     | Австралія             | 8,5             | 19    | Туреччина         | 7,5             |
| 6     | Канада                | 8,5             | 22    | Саудівська Аравія | 7,4             |
| 8     | Сінгапур              | 8,3             | 23    | Аргентина         | 7,3             |
| 8     | Сполучене Королівство | 8,3             | 23    | ОАЕ               | 7,3             |
| 10    | США                   | 8,1             | 25    | Індонезія         | 7,1             |
| 11    | Франція               | 8               | 26    | Мексика           | 7               |
| 13    | Південна Корея        | 7,9             | 27    | Китай             | 6,5             |
| 14    | Бразилія              | 7,7             | 28    | Росія             | 6,1             |
| 15    | Гонконг               | 7,6             |       |                   |                 |

Джерело:<sup>174</sup>

Індекс платників хабарів 2011 року привертає увагу щодо можливих інструментів боротьби з корупцією в міжнародному бізнесі. Зв'язок між боротьбою уряду з корупцією всередині країни та хабарництвом за кордоном його компаніями стає очевидним через сильну кореляцію між індексом хабарників Transparency International та індексом сприйняття корупції, який вимірює рівень сприйняття корупції в державному секторі (рис. 7.4). Саме тому одним із шляхів боротьби з корупцією в міжнародних компаніях є зменшення

<sup>174</sup> Bribe Payers Index 2011.  
 URL: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?mode=window&backgroundcolor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundcolor=%23222222)  
 (дата звернення: 14.09.2022)

рівня корупції в країнах перебування.

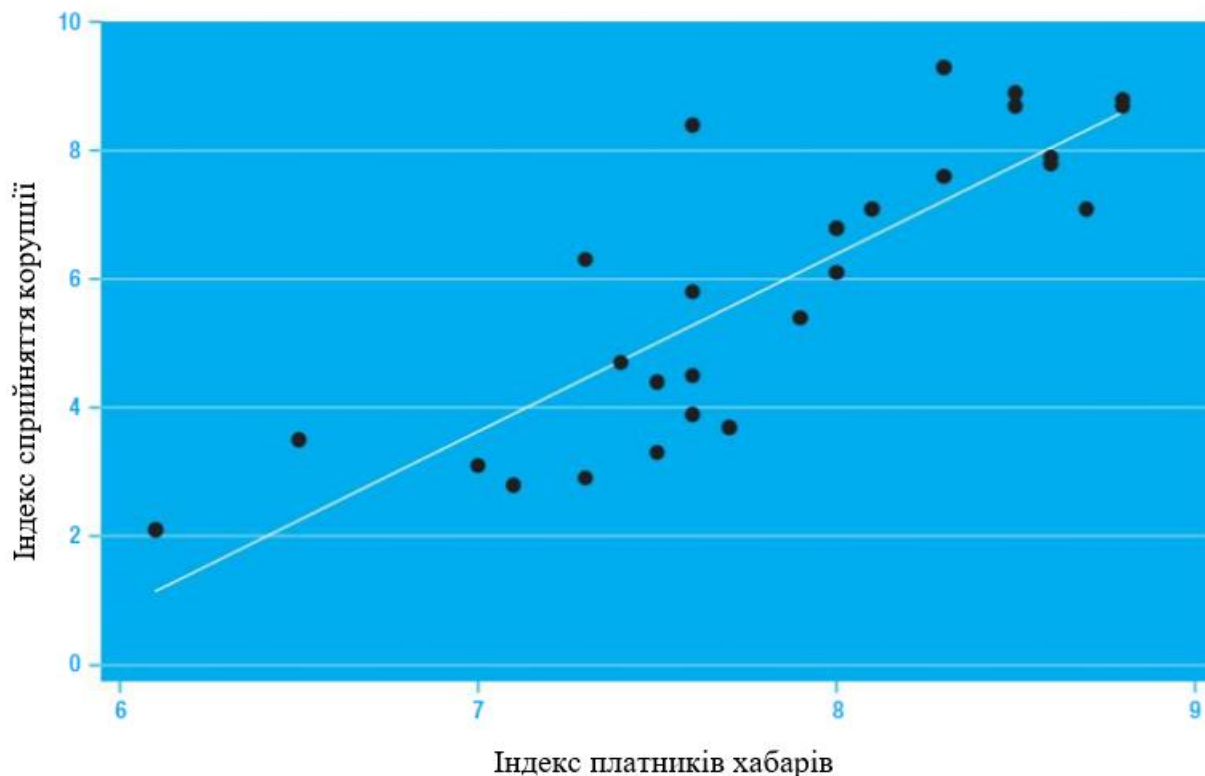


Рис. 7.4. Залежність між сприйняттям корупції в публічному секторі країн за Індексом сприйняття корупції та корпоративним хабарництвом в країнах відповідно до Індeksu платників хабарів 2011 року

Джерело:<sup>175</sup>

Високі стандарти корпоративної доброчесності також мають важливе значення для зниження рівня хабарництва за кордоном. Ці стандарти вимагають формування бізнес-культури нетолерантної до хабарництва чи корупції. У свою чергу, цю культуру доброчесності необхідно підтримувати політикою та процедурами боротьби з корупцією, які ефективно впроваджуються та доводяться до відома всіх зацікавлених сторін. Іншими словами, відмова від хабарництва та корупції як засобів ведення бізнесу має бути невід'ємною частиною ширшого підходу компанії до ділової чесності.

Взаємозв'язок між чесністю бізнесу та хабарництвом за кордоном підтверджується емпіричними даними. Оцінка етичної поведінки компаній з певної країни, зафіксована в опитуванні керівників Всесвітнього економічного форуму, тісно корелює з уявленнями про хабарництво за кордоном у цій країні (рис. 7.5). Компанії з країн, де корпоративна етика вважається сильно вкоріненою, сприймаються як менш схильні до участі в іноземному хабарництві.

<sup>175</sup> Bribe Payers Index 2011.  
URL: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222)  
(дата звернення: 14.09.2022)



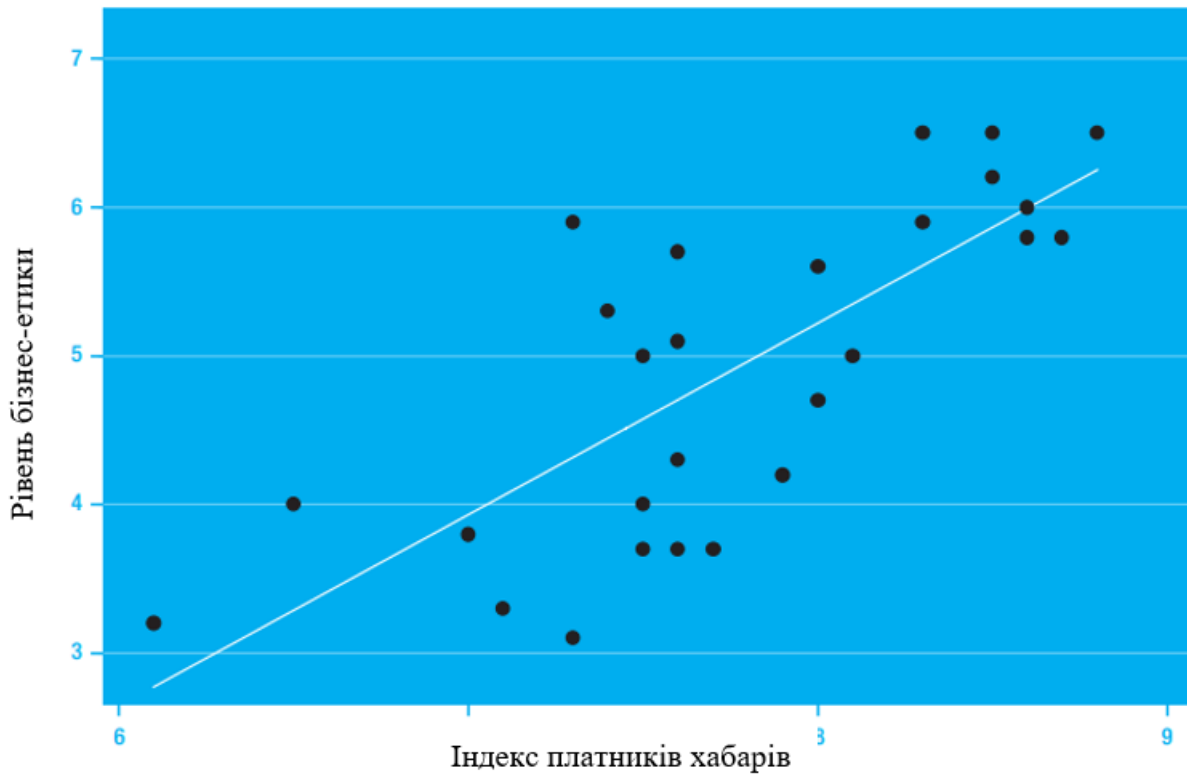


Рис. 7.5. Залежність Індексу платників хабарів 2011 року та рівня бізнес-етики компаній

Джерело:<sup>176</sup>

Опитування Індексу платників хабарів 2011 року також оцінює погляди бізнесменів на ймовірність сплати хабарів компаніями в 19 різних галузях (секторах) бізнесу. Результати показують, що хабарництво сприймається як поширене явище у всіх секторах, причому жоден сектор не отримав оцінку вище 7,1 за 10-бальною шкалою (табл. 7.4).

Сільське господарство та легка промисловість вважаються найменш схильними до хабарництва галузями, за ними йдуть цивільна авіація та інформаційні технології. Сектор будівництва та реконструкції посідає останнє місце. Інші сектори, що знаходяться в нижній чверті таблиці, включають комунальні послуги; послуги з управління нерухомістю, власністю, юридичні та бізнес-послуги, нафтогазова промисловість, видобувна промисловість. Усі ці сектори характеризуються високовартісними інвестиціями та значною взаємодією та регулюванням уряду, що створює можливості та стимули для корупції.

<sup>176</sup> Bribe Payers Index 2011.  
 URL: [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222)  
 (дата звернення: 14.09.2022)

Таблиця 7.4

## Сприйняття іноземного хабарництва за галузями (секторами) економіки

| Місце | Галузь (сектор)   | Кількість балів |
|-------|---|-----------------|
| 1     | Сільське господарство   | 7,1             |
| 1     | Легка промисловість   | 7,1             |
| 3     | Цивільна авіація  | 7,0             |
| 3     | Інформаційні технології   | 7,0             |
| 5     | Банківська та фінансова діяльність                                      | 6,9             |
| 5     | Лісова галузь   | 6,9             |
| 7     | Послуги побутового обслуговування                                       | 6,8             |
| 8     | Телекомунікації   | 6,7             |
| 8     | Транспорт та складування  | 6,7             |
| 10    | Оборонна промисловість та виготовлення зброї                            | 6,6             |
| 10    | Рибальство  | 6,6             |
| 12    | Важке машинобудування   | 6,5             |
| 13    | Фармацевтична промисловість   | 6,4             |
| 13    | Виробництво та передача електроенергії                                  | 6,4             |
| 15    | Видобувна промисловість   | 6,3             |
| 16    | Нафтогазова промисловість   | 6,2             |
| 17    | Послуги з управління нерухомістю, власністю, юридичні та бізнес-послуги | 6,1             |
| 17    | Комунальні послуги  | 6,1             |
| 19    | Будівництво та реконструкція  | 5,3             |
|       | Середнє значення  | 6,6             |

Джерело: <sup>177</sup>

Згідно рис. 7.6 найпоширенішою формою хабарництва з трьох досліджуваних типів вважається використання компаній неправомірних внесків високопосадовцям з метою забезпечення впливу на політичні, регуляторні та законодавчі рішення. Ця форма хабарництва вважається більш поширеною, ніж дві інші, у 17 із 19 галузей. Такі неправомірні внески компаній можуть призвести до розробки, ухвалення та впровадження політики, яка є вигідною для цих компаній і завдає шкоди конкурентам, меншим компаніям та інтересам суспільства



Рис. 7.6. Форми хабарництва по галузям (від 0 – найбільше поширення хабарництва до 10 – відсутність хабарництва)

Джерело:<sup>178</sup>

Банківський та фінансовий сектор, а також лісова галузь, нафтогазова і видобувна промисловість виділяються як чотири сектори, для яких неправомірні внески високопоставленим політикам для досягнення впливу вважаються більш поширеними, ніж дрібне та приватне хабарництво. Ці сектори є особливо вразливими до такої форми хабарництва, оскільки вони вимагають вузькоспеціалізованого регулювання та зазвичай у них домінують великі фірми зі значними фінансовими ресурсами.

Хабарі державним службовцям нижчого рівня, наприклад, для прискорення адміністративних процесів або отримання ліцензій, вважаються майже такими ж поширеними, як і виплати державним службовцям високого рівня. Ця форма хабарництва включає виплати за спрощення процедур, які є невеликими неофіційними платежами та здійснюються для забезпечення або прискорення виконання звичайної чи необхідної дії, на яку платник хабаря має законні або інші права. Платежі за сприяння є зловживанням владою та становищем з боку державного службовця, який вимагає та/або приймає ці платежі. Вони також несправедливо спотворюють надання послуг, в результаті чого ті компанії, які охоче здійснюють платежі, отримують найкращий доступ до послуг.

Високі показники наявні також у такій формі хабарництва як приватна корупція. Це свідчить про те, що корупція — це не лише явище, яке передбачає

зловживання державними службовцями своїм становищем, але й практика бізнес-спільноти. Компанії можуть брати участь у підкупі між юридичними особами, щоб захистити бізнес і сприяти функціонуванню прихованих бізнес-картелів. Співробітники великих компаній можуть використовувати свій вплив і купівельну спроможність, вимагаючи хабарі або «відкати» від потенційних клієнтів, постачальників. Хабарництво також можна замаскувати, пропонуючи клієнтам подарунки та корпоративну гостинність, які є невідповідними за вартістю. Хоча ця конкретна форма хабарництва залишається в основному поза увагою дослідників і політиків, її вплив, імовірно, є значним. Наслідки такого хабарництва можна відчутити в усьому ланцюжку постачання, спотворюючи ринки та конкуренцію, збільшуючи витрати для компаній, особливо малого та середнього бізнесу, які не можуть дозволити собі конкурувати на цих умовах, та унеможливаючи роботу компаній, які мають високий рівень доброчесності та відмовляються платити хабарі. Це не тільки перешкоджає справедливій та ефективній роботі окремих галузей, але й знижує якість продуктів і послуг для споживачів.

### **7.3 Інструменти протидії корупції в міжнародному бізнесі**

Корупція є незаконною і має негативні наслідки для країни та компаній загалом, навіть якщо окремі компанії можуть отримати від неї вигоду. Хоча загальне сприйняття полягає в тому, що деякі культури більш схильні до хабарництва, ніж інші, і що ринки, що розвиваються, переповнені корупцією, реальність така, що корупція існує всюди, оскільки стимули до корупційних відносин існують як для державних службовців, так і для керівників компаній незалежно від країни. Є численні приклади країн з дуже схожими історичними та культурними традиціями, але з дуже різним рівнем корупції. Наприклад, Північна та Південна Корея мають однакову культурну базу, але є полярними протилежностями щодо контролю за хабарництвом; Китай, Тайвань, Гонконг і Сінгапур мають спільне культурне походження, але мають дуже різні рівні корупції; Чилі, Уругвай та Аргентина мають подібні історичні та культурні традиції та рівні доходів, але дуже різні рівні корупції. Більше того, рівень корупції змінюється з часом: висококорумповані країни реформують та зменшують його, а країни, відносно вільні від корупції, стають корумпованими<sup>179</sup>. Інститути, що контролюють корупцію, а не культура визначають поширеність хабарництва.

Існують різні способи класифікації засобів контролю корупції, які можна використовувати для поглибленого вивчення корупції в міжнародному бізнесі. Однією з класифікацій є відокремлення засобів контролю, спрямованих на зменшення попиту на хабарі з боку державних службовців, від засобів контролю, які намагаються зменшити пропозицію хабарів з боку керівників компаній. Інший підхід заснований на тому, хто прагне контролювати

---

<sup>179</sup> Tanzi, I. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. IMF Staff Papers. 1998. № 45. pp. 559-594.

корупцію: уряд чи компанія. Окремі інструменти можуть класифікуватись залежно від вирішення двох умов, які сприяють корупції: зменшення можливостей для участі в корупції або зменшення стимулів до участі в корупції.

Контроль щодо зменшення попиту на хабарі державними службовцями діє на урядовому рівні, де суворість покарання та ймовірність бути засудженим діють як стримуючий фактор корупції<sup>180</sup>. Існує кілька кроків для зменшення попиту на хабарі. По-перше, уряд може обмежити можливість державних службовців вимагати хабаря, зменшивши свободу дій щодо рішень, децентралізувавши прийняття рішень або підвищивши прозорість поведінки та рішень державних службовців. По-друге, уряд може збільшити ймовірність бути спійманим, створюючи гарячі лінії, де громадяни можуть розкрити, хто попросив хабаря, створюючи незалежних розслідувачів корупції, які мають достатньо ресурсів і повноважень, щоб ініціювати розслідування проти корупціонерів на всіх рівнях, а також заохочуючи роботу ЗМІ, які виявляють хабарництво за допомогою журналістських розслідувань<sup>181</sup>. По-третє, уряд може змінити співвідношення вигоди і витрат на вимагання хабаря, посилюючи покарання, продовжуючи терміни ув'язнення та збільшивши штрафи. У підсумку, все це потребує не лише реформ з боку влади, а й реформи судової системи, щоб судді виконували закони та розглядали справи ефективно та неупереджено.

В рамках дослідження вважаємо, що одним із важливих інструментів контролю корупції в міжнародному бізнесі є міжнародний законодавчий контроль діяльності компаній. Законодавчий контроль корупції міжнародних компаній здійснюється відповідно до наступних нормативно-правових актів:

1. «Закон про корупцію за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act of 1977 – FCPA) це федеральний закон Сполучених Штатів Америки, який забороняє громадянам і організаціям США підкуповувати іноземних урядовців з метою отримання вигоди для своїх ділових інтересів<sup>182</sup>

FCPA застосовується в усьому світі й поширюється виключно на публічні компанії та їхній персонал, включаючи посадових осіб, директорів, співробітників, акціонерів і агентів. Після поправок, внесених у 1998 році, Закон також поширюється на іноземні фірми та осіб, які безпосередньо або через посередників сприяють або здійснюють корупційні платежі на території США.

Положення FCPA про боротьбу з хабарництвом забороняють особі США та певним іноземним емітентам цінних паперів здійснювати платіж іноземній посадовій особі з метою отримання чи збереження бізнесу для будь-якої особи або з будь-якою особою або для скерування бізнесу до будь-якої особи. З поправкою 1998 року до FCPA положення також застосовуються до іноземних

---

<sup>180</sup> Goel R. K., & Rich D. P. On the economic incentives for taking bribes. *Public Choice*. 1989. № 61. pp. 269-275.

<sup>181</sup> Recanatini F. Anti-corruption authorities: An effective tool to curb corruption? *International Handbook of the Economics of Corruption*. Volume Two. Northampton. 2011. pp. 528-569.

<sup>182</sup> Foreign Corrupt Practices Act of 1977. URL: <https://www.justice.gov/jm/jm-9-47000-foreign-corrupt-practices-act-1977> (дата звернення: 14.09.2022)

фірм та осіб, які здійснюють будь-які дії для сприяння такому корупційному платежу, перебуваючи в США.

Оскільки Закон стосується наміру підкупу, а не суми, вимоги суттєвості не пред'являються. Забороняється пропонувати як хабар будь-що цінне, як в готівковій, так і в безготівковій формі. Це може включати навіть оплату подорожей для іноземних урядовців, якщо це вважається «надмірним».

ФСРА також вимагає від компаній, чії цінні папери зареєстровані в США, відповідати положенням бухгалтерського обліку. Ці положення щодо бухгалтерського обліку діють разом із положеннями ФСРА щодо боротьби з хабарництвом і вимагають від відповідних корпорацій вести бухгалтерські книги та записи, які точно й чесно відображають операції корпорації, а також розробити та підтримувати адекватну систему внутрішнього контролю бухгалтерського обліку.

Що стосується виплат іноземним посадовим особам, закон розрізняє хабарництво та сприяння, які можуть бути дозволені згідно з ФСРА, але все одно можуть порушувати місцеві закони. Основна відмінність полягає в тому, що виплати за сприяння здійснюються посадовцю для прискорення виконання ним рутинних обов'язків, які він уже зобов'язаний виконувати. Виняток стосується мети платежу, а не його вартості. Виплати іноземним офіційним особам можуть бути законними відповідно до ФСРА, якщо виплати дозволені письмовим законодавством країни перебування. Відповідно до ФСРА також можуть бути дозволені певні виплати або відшкодування, пов'язані з просуванням продукції<sup>183</sup>.

2. Конвенція Організації економічного співробітництва та розвитку з боротьби з хабарництвом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій 1997 року (Конвенція ОЕСР)<sup>184</sup>.

Мета Конвенції ОЕСР – використання національного законодавства для криміналізації підкупу іноземних посадових осіб. Він зосереджується на «активному підкупі», що означає злочин, вчинений особою, яка обіцяє або дає хабар, на відміну від «пасивного підкупу», злочину, вчиненого посадовою особою, яка отримує хабар. Конвенція ОЕСР також включає випадки, коли хабар було сплачено з метою, не пов'язаною з веденням міжнародного бізнесу, та отриманням чи збереженням неправомірної переваги в такому бізнесі.

3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи 1999 року<sup>185</sup>.

Конвенція розроблена як обов'язковий правовий документ і застосовується до широкого кола професій та обставин. Вона містить положення, які передбачають кримінальну відповідальність за перелік конкретних форм корупції та поширюються як на активні, так і на пасивні форми корупції, а також на випадки як у приватному, так і в державному секторах. Конвенція

<sup>183</sup> The Foreign Corrupt Practices Act – Prohibition of the Payment of Bribes to Foreign Officials. URL: <https://www.sec.gov/investor/alerts/fcpa.pdf> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>184</sup> Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents. URL: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf) (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>185</sup> Criminal Law Convention on Corruption. URL: <https://rm.coe.int/168007f3f5> (дата звернення: 14.09.2022)

також розглядає низку транснаціональних справ, зокрема підкуп іноземних державних посадових осіб та членів іноземних громадських організацій.

4. Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) — це міжнародний правовий документ, що погоджений членами Організації Об'єднаних Націй. Це перший глобальний юридично значимий документ, що спрямований проти корупції

Згідно UNCAC держави-учасники реалізують антикорупційні інструменти, які спрямовані на запобігання корупції, включаючи отримання хабаря, привласнення, торгівля з пов'язаними особами та відмивання коштів. Крім того, конвенція посилює міжнародне співробітництво у сфері розслідування злочинів та надає ефективні юридичні механізми щодо повернення активів, технічної допомоги та обміну інформацією<sup>186</sup>.

Крім міжнародного законодавства щодо боротьби з корупцією, компанії, громадські організації та інші учасники ринку активно здійснюють заходи для протидії корупційним чинникам, використовуючи власні можливості та ресурси. Нижче зазначено інструменти контролю корупції на рівні міжнародних компаній та учасників, що співпрацюють з компаніями.

1. Саморегулювання міжнародними компаніями, тобто визначення поведінки, яка є неприйнятною.

Контроль щодо зменшення пропозиції хабарів менеджерами діє не лише на рівні компанії, а й на рівні країни. Контроль на рівні компанії спонукає керівників уникати думки про підкуп державних службовців як належної дії. По-перше, компанія може визначити поведінку, яка є неприйнятною, запровадивши кодекси поведінки, які роз'яснюють, що дача хабаря заборонена, і навчаючи співробітників у певних ситуаціях, які можна розглядати як хабарництво. Приклади кодексів поведінки, які компанії можуть запровадити, доступні в Transparency International, Принципах Організації економічного співробітництва та розвитку для багатонаціональних підприємств<sup>187</sup> або Глобальному договору Організації Об'єднаних Націй<sup>188</sup>. По-друге, компанія може запровадити засоби контролю, які обмежують спроможність співробітників платити, вимагаючи схвалення керівника на виплати вище певного рівня, забороняючи виплати державним службовцям або політичним партіям, або контролюючи виплати організаціям, які можуть створити проблеми, наприклад, благодійні організації. урядовці.

2. Корпоративне управління, тобто системи, структури та процедури, що використовуються для управління та контролю корпорації, включно з комплаєнс-менеджментом

Корпоративне управління – це система відносин, яка визначає правила та процедури прийняття рішень щодо діяльності компанії та здійснення контролю, і відповідний розподіл прав і обов'язків між органами управління. Побудова

<sup>186</sup> UNODC's Action against Corruption and Economic Crime. URL: <https://web.archive.org/web/20110902082027/http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>187</sup> OECD Guidelines for Multinational Enterprises. URL: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup11/basicmats/OECDMNEGuidelines.pdf> (дата звернення: 14.09.2022)

<sup>188</sup> United Nations Global Compact. URL: <https://www.unglobalcompact.org/> (дата звернення: 14.09.2022)

системи підзвітності та підконтрольності менеджменту та виконавців компанії мінімізує ризики виникнення корупційних випадків. Сучасна практика менеджменту вбачає за доцільне використання інструментів комплаєнсу, тобто, забезпечення відповідності норм компанії будь-яким внутрішнім або зовнішнім вимогам або нормам.

Відповідність законам, правилам і стандартам у сфері комплаєнса зазвичай стосується таких питань, як дотримання належних стандартів поведінки на ринку, управління конфліктами інтересів, справедливе ставлення до клієнтів і забезпечення сумлінного підходу при консультиванні клієнтів. До сфери комплаєнса відносяться також специфічні області, такі як:

- протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;
- розробка документів і процедур, що забезпечують відповідність діяльності компанії з чинним законодавством;
- захист інформаційних потоків, протидія шахрайству і корупції, встановлення етичних норм поведінки співробітників і т. д.

Комплаєнс є складовою частиною загальної системи ризик-менеджменту компанії, яка своєю чергою є складовою частиною системи корпоративного управління компанії.

Наразі при визначені місця і ролі комплаєнсу і ризик менеджменту в системі корпоративного управління компанії здебільшого використовуються прийнята Міжнародним інститутом внутрішніх аудиторів (Institute of Internal Auditors) модель. Ця модель носить назву «Трьох ліній захисту» (рис. 7). Відповідно до цієї моделі на першій лінії захисту знаходяться бізнес-підрозділи – власники ризиків, які здійснюють первинні управлінські заходи. На другій лінії захисту знаходяться підрозділи з управління ризиками, які забезпечують підтримку та моніторинг 1-ої лінії щодо стану управління ризиками та інформування топ-менеджменту компанії про цей стан. На третій лінії захисту знаходиться внутрішній аудит, який забезпечує незалежне і об'єктивне підтвердження належного функціонування всієї системи управління ризиками на 1-ій та 2-ій лінії захисту, про що також інформує топ-менеджмент компанії.

Відповідно до моделі «Трьох ліній захисту» комплаєнс-підрозділ повинен знаходитись на другій лінії, оскільки він здійснює моніторинг та контроль за тим, як ефективно здійснюється управлінням комплаєнс-ризиками на першій лінії захисту, а тому має бути відокремлений від неї<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Місце і роль комплаєнс-менеджменту в корпоративному управлінні. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/academy/course/komplaiens/mistse-i-rol-komplaiens-menedzhmentu-v-korporatyvnomu-upravlinni/> (дата звернення: 14.09.2022)





Рис. 7.7. Модель «Трьох ліній захисту» Міжнародного інституту внутрішніх аудиторів

Джерело: побудовано на основі<sup>190</sup>

Побудова системи антикорупційної комплаєнс-політики має включати наступні етапи провадження:

- зобов'язання вищого керівництва, так званий «рух згори»;
- чітко сформульовані стандарти (політики та процедури, пристосовані до реальних ризиків, з якими стикається компанія);
- система внутрішнього контролю, яка ретельно контролюється, впроваджується, дотримується й застосовується;
- налагоджена комунікація всіх ланок управління з вищим керівництвом, які посилюють прихильність усіх учасників управління бізнесом;
- регулярне навчання співробітників і третіх сторін, а також постійний моніторинг та аудит дотримання відповідних коригувальних дій.

3. Бухгалтерський облік та аудит (Міжнародні стандарти фінансової звітності, Закон США Сарбейнса-Окслі 2002 року, регламенти національних урядів, корпоративні вимоги).

Системи обліку та аудиту відіграють унікальну та специфічну роль у боротьбі з корупцією. Застосовані процедури можуть бути обов'язковими або добровільними. Внутрішні правила та процедури, прийняті для цих цілей, як правило, є частиною системи корпоративного управління компанії, тоді як зовнішній контроль може бути законодавчим або ґрунтуватися на інструкціях, наприклад, випущених відповідними комітетами фондової біржі. Ці системи мають забезпечити ефективний механізм виявлення та, на основі принципу стримування, запобігання корупційних платежів та дій.

Чіткі та ефективні процедури обліку сприяють зниженню рівня корупції за рахунок збільшення ймовірності виявлення та повідомлення про хабарництво.

<sup>190</sup>The IIA's Three Lines Model. URL: <https://www.theiia.org/globalassets/site/about-us/advocacy/three-lines-model-updated.pdf> (дата звернення: 14.09.2022)

Прозорість бухгалтерського обліку допомагає зменшити інформаційну асиметрію, яка може дозволити корупції залишитися непоміченою, посилити внутрішній контроль і стримувати попит від хабарництва через підвищений ризик виявлення<sup>191</sup>. Роль аудиторів полягає у перевірці результатів облікових процедур, у тому числі фінансових звітів, та у забезпеченні гарантій їх точності. Таким чином, аудитори та бухгалтери вважаються важливими учасниками в антикорупційних стратегіях.

Особливу роль в аудиті відіграє Закон США Сарбейнса-Окслі 2002 року<sup>192</sup>, який був прийнятий для вирішення виявлених проблем, пов'язаних з незалежністю аудиторів, а також суворістю та прозорістю аудиторських послуг. Цей закон включав такі реформи, як заборона аудиторам надавати певні неаудиторські послуги клієнтам аудиту; створення Ради з нагляду за бухгалтерським обліком публічних компаній (The United States Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB) для нагляду за наданням аудиторських послуг і з дорученням затверджувати стандарти, а також для проведення перевірки та накладення штрафів на аудиторські фірми; вимога від компаній, що зареєстровані на фондовій біржі, призначати аудиторський комітет, до складу якого входять незалежні директори, відповідальні за нагляд за призначеними аудиторами; вимога від керівників вищого рівня особисто засвідчити, що фінансова звітність компанії представлена достовірно.

#### 4. Громадський контроль та неурядові організації.

Неурядові громадські організації (НГО) зараз вважаються важливими зацікавленими сторонами в діяльності, яка має соціальний вплив: від зміни клімату, світової торгівлі, освіти та інформаційних технологій до протидії корупції. Однією з найбільш помітних та впливових є Transparency International, що вважається найбільшою міжнародною антикорупційною НГО.

Варто зазначити, що Transparency International не єдина організація, яка бере участь у боротьбі з корупцією. Існує значна кількість і місцевих НГО, які відіграють важливу роль в навчанні громадськості, у викритті корупційних дій державними чиновниками та міжнародними компаніями, а також у формуванні різних способів залучення громадян до повідомлення про корупцію.

#### 5 Інфраструктурні кредити та умови (Світовий банк, USAID, NORAD, DFID)

Світовий банк, як велика міжнародна донорська установа, завжди був обізнаний про корупцію в країнах-одержувачах, але утримувався від того, щоб говорити що-небудь відкрито про цю проблему, оскільки вона в значній мірі розглядалася як політична проблема, а отже, поза компетенцією організації. Однак у 1996 році, на основі численних досліджень про тісний зв'язок корупції з бідністю та економічним зростанням, Світовий банк із своїм мандатом скоротити бідність та збільшити економічне зростання зайняв сміливу позицію,

<sup>191</sup> Wu Xun. Corporate Governance and Corruption: A Cross-Country Analysis. Governance: An International Journal of Policy. Administration and Institutions. 2005. Vol. 18(2). pp. 151.

<sup>192</sup> An Act To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf> (дата звернення: 14.09.2022)

відкрито пообіцявши боротися з «раком корупції». Світовий банк розглядає корупцію як продукт поганого управління та слабких місць, властивих установам державного сектору. Покращення врядування та управління державним сектором розглядається як ключ до зменшення корупції, і Світовий банк активно працює над цим, взаємодіючи з державами-одержувачами та допомагаючи їм рухатися до належного врядування за допомогою правових реформ, включаючи прийняття антикорупційного законодавства, реформу державної служби, прозорість у управлінні державним сектором, судова реформа та створення антикорупційних бюро. Він також активно поширює стратегії боротьби з корупцією через різні форми навчання та інформування<sup>193</sup>.

Світовий банк також унікальний у впровадженні санкцій у своїй антикорупційній стратегії. Якщо є докази шахрайства в проєктах, що фінансуються організацією, Світовий банк може оголосити про недопущення участі такої компанії у майбутніх проєктах. Для створюється відповідний «чорний список» компаній, що також і оприлюднюється. Інші регіональні фінансові агентства, такі як Азіатський банк розвитку, прийняли подібні антикорупційні стратегії, включаючи санкції щодо фірм, які займаються незаконною діяльністю.

Державні агенції розвитку, такі як USAID (Агентство США з міжнародного розвитку), NORAD (Норвезьке агентство з розвитку) і DFID (Департамент міжнародного розвитку Великобританії) також прив'язали антикорупційні умови до позик, і це призвело до серйозної правової реформи, наприклад, в африканських країнах, таких країнах, як Мозамбік, Уганда та Нігерія. Реформи, рекомендовані цими організаціями щодо антикорупційного законодавства, національного та міжнародного, чітко узгоджують законодавчу базу, прийняту в антикорупційних конвенціях, таким чином посилюючи регуляторні підходи до боротьби з корупцією.

---

<sup>193</sup> Carr I., Outhwaite O. OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On. Manchester Journal of International Economic Law 3. 2008.

## РОЗДІЛ 8. КОРУПЦІЯ І МІЖНАРОДНИЙ РУХ КАПІТАЛУ

### 8.1 Поняття та значення міжнародного руху капіталу

Сучасна система міжнародних відносин будується на різних формах економічної взаємодії, важливе місце серед яких посідає інвестиційна діяльність суб'єктів господарювання. Фактично сьогодні економічний розвиток, процвітання країн та добробут громадян значною мірою залежить від участі країни в міжнародній інвестиційній діяльності та обсягів капіталу, які країна спромоглась залучити та ефективно використати. Міжнародний рух капіталу є явищем глобалізації та інтеграції світової економіки, що пов'язане із розподілом ресурсів між країнами, компаніями, посилюючи позитивні економічні процеси на національному, регіональному та світовому рівнях.

Враховуючи значення міжнародного капіталу, посилюється необхідність аналізу впливу корупції на дане явище та визначення можливих шляхів протидії такого впливу. Адже формування репутації країни як корумпованої негативним чином впливає на її можливості залучити інвестиції з метою економічного розвитку.

Для розуміння взаємозв'язків між корупцією та міжнародним рухом капіталу варто розглянемо категорії капіталу та міжнародного руху капіталу. Капітал є однією з найбільш фундаментальних економічних категорій і трактується як сукупність ресурсів (грошових або матеріальних чи нематеріальних), які формуються за допомогою різних джерел і використовуються з метою отримання прибутку<sup>194</sup>.

Міжнародний рух капіталу – це процес переміщення капіталу між країнами у вигляді фінансових ресурсів, що здійснюється державами, корпораціями, міжнародними організаціями або приватними особами з метою торгівлі, фінансування виробництва, інвестицій чи отримання прибутку, досягнення економічних чи соціальних вигод, або реалізацією цілей пов'язаних з макроекономічної політикою держави.<sup>195</sup>

Класифікацію міжнародного руху капіталу можна представити за ознаками, визначеними у табл. 8.1<sup>196</sup>.

Важливим є поділ капіталу за функціональною ознакою щодо ролі, яку капітал відіграє у економічному розвитку країни та виходячи з термінів вкладення. Міжнародне інвестування здійснюється у формі прямих та портфельних інвестицій, що дозволяють отримати прибуток та вигоду при різних та виступають головною рушійною силою сучасних глобальних процесів. За методологією міжнародних організацій, МВФ та ОЕСР, прямі іноземні інвестиції (ПІІ) – це категорія транскордонних інвестицій, яка відображає мету інвестора з однієї країни отримати довгостроковий інтерес

<sup>194</sup> Югас Е. Ф., Олексис О. І. Економічна сутність та вили капіталу підприємства. Науковий вісник Ужгородського університету. 2014. № 2. С. 63–37.

<sup>195</sup> Хомутенко Л. І., Васильчук А. Ю. Особливості розвитку міжнародного руху капіталу на сучасному етапі. Економічний простір: Збірник наукових праць. Дніпропетровськ: ПДАБА, 2016. № 113. С. 5–14.

<sup>196</sup> Білоцерківець В. В. Міжнародна економіка. Підручник. / Білоцерківець В. В., Завгородня О.О., Лебедева В.К. ; за ред. А. О. Задой, В. М. Тарасевича. К.: Центр учбової літератури, 2012. 416 с.

(прибуток) у підприємстві, яке є резидентом іншої країни (об'єкт інвестування). Довгостроковий інтерес становить існування тривалих відносин між інвестором та підприємством інвестування, коли інвестор купує понад 10% акцій підприємства<sup>197</sup>.

Таблиця 8.1

Класифікація міжнародного руху капіталу

| Ознака                             | Форми   |
|------------------------------------|---|
| за формою власності                | - офіційний (державний) капітал;<br>- приватний (недержавний) капітал;                        |
| за характером використання         | - підприємницький капітал;<br>- позичковий капітал;   |
| за метою вкладення                 | - прями інвестиції;<br>- портфельні інвестиції;   |
| за терміном вкладення              | - короткостроковий капітал;<br>- середньостроковий капітал;<br>- довгостроковий капітал;      |
| за напрямком                       | - експорт капіталу;<br>- імпорт капіталу;   |
| за формою здійснення               | - грошовий;<br>- товарний;<br>- економіко-правовий;<br>- змішаний;                            |
| за умовами повернення              | - зворотна міграція;<br>- міграція з непрямим поверненням;<br>- незворотна міграція капіталу; |
| За характером зв'язку з учасниками | - епізодичний;<br>- систематичний;  |

Глобальні потоки ПІІ у 2021 році становили 1,58 трильйона доларів США, що на 64% більше порівняно з рівнем першого року пандемії COVID-19, який становив менше 1 трильйона доларів (рис. 8.1).

<sup>197</sup> IMF. International Monetary Fund. Foreign Direct Investment Trends and Statistics. IMF. 2003. URL: <http://www.imf.org/external/np/sta/fdi/eng/2003/102803.pdf> (дата звернення: 14.09.2022).

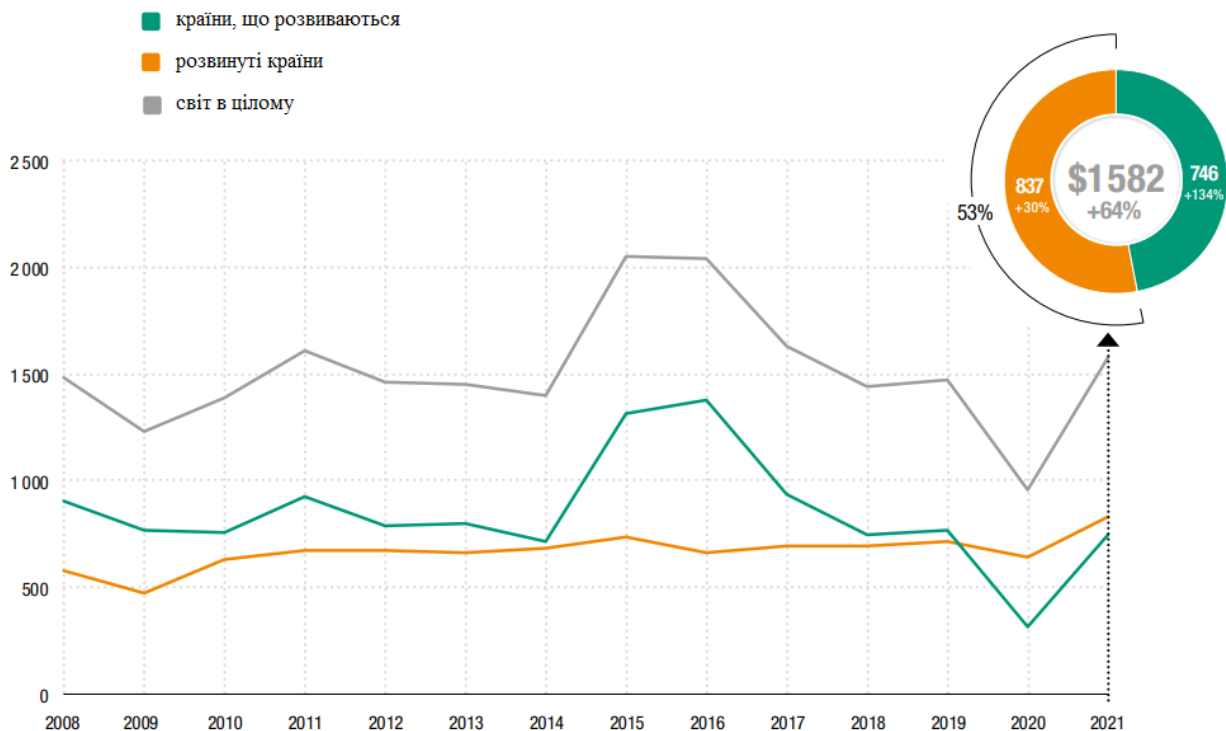


Рис. 8.1. Обсяг прямих іноземних інвестицій за групами країн, 2008–2021 рр., млрд дол. США

Джерело:<sup>198</sup>

Аналіз глобальних обсягів ПІІ свідчить про їх залежність від фази економічного розвитку світової економіки та важливість міжнародного інвестування для всіх груп країн, особливо для країн, що розвиваються.

## 8.2 Вплив корупції на міжнародний рух капіталу

Корупція має негативний вплив на соціальне та економічне функціонування країн, що також проявляється на обсягах та ефективності залучення країнами ПІІ. З негативної точки зору, корупція може збільшити витрати на ведення бізнесу, сприяти його нерентабельності, що зменшує ПІІ. У цьому сенсі корупція вважається бізнесом додатковою рентою, яка збільшує трансакційні витрати в економіці. Це, в свою чергу, зменшує можливості витрат бізнесу на розвиток бізнесу, зокрема, інвестування та маркетинг. Деформація в економіці має форму неефективної приватизації та державних контрактів, затримки виробництва, надання ліцензій на неякісні товари та послуги та незаконну діяльність. Крім того, корупція може призвести до розподілу великої частки багатства країни корумпованим чиновникам у формі завищених контрактних цін.<sup>199</sup>

Крім цього, корупція сприяє спрямовуванню припливу капіталу в

<sup>198</sup> World Investment Report 2022. URL: <https://unctad.org/fdistatistics> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>199</sup> Rose-Ackerman S., Palifka B.J. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press. 2016.

банківські позики та портфельні інвестиції за рахунок зменшення ПІІ<sup>200</sup>. Це пояснюється тим, що, по-перше, місцеві чиновники в країнах з більшою поширеністю корупції мають більшу схильність, ніж іноземні банківські кредитори, використовувати та маніпулювати міжнародними інвесторами, з метою вимагання сплати ними хабарів для обходу перешкод. По-друге, іноземні банки-кредитори мають вищий рівень захисту своїх позик через міжнародні інституції, ніж міжнародні інвестори, які стикаються з можливістю вимагання чи націоналізації їхніх інвестицій країною без належного управління. Така ситуація, в свою чергу, робить країну більш вразливою до валютної кризи, оскільки банківські позики та інші портфельні потоки можна легко вилучити, якщо є ознаки економічних проблем<sup>201</sup>.

На підтвердження вищезазначеному негативному впливу корупції варто звернути увагу на відповідні емпіричні дослідження. Так, наприклад, Даніель Ф. Рунде використав дані 48 країн з 1998 по 2014 рр., щоб визначити зв'язок між ПІІ та корупцією. Результати показали, що корупція є статистично значущою змінною та негативно впливає на приплив інвестицій. Результати стверджують, що зниження рівня корупції на 1% може призвести до збільшення надходження ПІІ в країну приблизно на 10%<sup>202</sup>. Куерво-Казурра проаналізував приплив іноземних інвестицій у 106 приймаючих країнах. Його дослідження також показали, що корупція негативно впливає на приплив інвестицій. У цій роботі також підкреслюється, що інвестори з країн-членів ОЕСР з високим рівнем корупції не бояться інвестувати в країни з високим рівнем корупції. Це пов'язано з тим, що ці інвестори вже мають навички роботи з корупціонерами, тому механізми ведення бізнесу в такому середовищі їм добре відомі<sup>203</sup>. Апарна Матур зроблено висновок, що зниження рівня корупції на 1% може призвести до збільшення надходження ПІІ в країни з економікою, що розвивається, на 9%<sup>204</sup>.

З точки зору впливу на інвестиційну діяльність, корупція може мати і позитивні ефекти. Наприклад, якщо корупція замінює неякісне державне управління, це може призвести до економічного зростання<sup>205</sup>. Цей аргумент базується на гіпотезі «ефективного мастила». Через «змащування колес» економічної діяльності корупція може подолати перешкоди, які прагне створити бюрократія. Така ситуація не виправдовує збереження корупції, а більше говорить про необхідність покращення інституційних та правових механізмів залучення інвестицій, наприклад через спрощення надмірного регулювання<sup>206</sup>.

---

<sup>200</sup> Mauro P. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 1995. № 110 (3). pp. 681–712.

<sup>201</sup> Wei S.J., Wu Y. *Negative alchemy? Corruption, composition of capital flows, and currency crises*. Chicago: University of Chicago Press 2002. pp. 461–501.

<sup>202</sup> Runde D. F. The cost of corruption. 2014. URL: [https://sis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy\\_files/files/publication/140204\\_Hameed\\_CostsOfCorruption\\_Web.pdf](https://sis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/publication/140204_Hameed_CostsOfCorruption_Web.pdf) (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>203</sup> Cuervo-Cazurra Alvaro. Who Cares about Corruption? *Journal of International Business Studies*. 2006. Vol. 37, No. 6. pp. 807–822.

<sup>204</sup> Aparna Mathur. Foreign Direct Investment, Corruption, and Democracy. *Applied Economics*. 2011. Vol. 45, No. 8.

<sup>205</sup> Houston D.A. Can corruption ever improve an economy? *Cato Journal*. 2007. 27 (3). pp. 325–342.

<sup>206</sup> Sadig A. The effects of corruption on FDI inflows. *Cato Journal*. 2009. № 29 (2). Spring/ Summer. pp. 267–294.

### 8.3 Особливості антикорупційного регулювання міжнародного руху капіталу

Беручи до уваги важливість та особливості міжнародного руху капіталу постає питання щодо впровадження ефективних механізмів антикорупційного регулювання на національному та міжнародному рівнях. На національному рівні органи влади прагнуть забезпечити притік іноземних інвестицій, що не загрожував би економічній безпеці та сприяв економічному росту. Арсенал інструментів для реалізації такої мети може включати валютні обмеження щодо переміщення капіталу за межі економіки країни, а також заходи, спрямовані на залучення іноземного капіталу, а саме державні гарантії, підтримка інвесторів, надання певних пільг, страхування ризиків, тощо.

Аналіз інвестиційних регулятивних заходів протягом останніх років свідчить про тенденції до впровадження більш жорсткого регулювання, що особливо пов'язано з постпандемічним скороченням інвестування та необхідністю перевірки потенційних інвесторів у зв'язку з санкційною політикою. У 2021 році 53 країни запровадили загалом 109 політичних заходів, що впливають на іноземні інвестиції – це приблизно на 28% менше порівняно з 2020 роком, оскільки поспішність із вжиттям надзвичайних заходів, пов'язаних із пандемією, зменшилася, а загальна кількість заходів інвестиційної політики повернулася до попереднього рівня. Цей сплеск заходів із посилення контролю над входом інвесторами та роботою продовжує політичну тенденцію, яка спостерігається після світової фінансової кризи, яку посилила пандемія. Це почалося в розвинених країнах, але все більше поширюється на країни, що розвиваються (рис. 8.2).

Кількість заходів, більш сприятливих для інвестицій суттєво зменшилася за останні звітні періоди, переважну більшість яких (48, або 87%) було вжито в країнах, що розвиваються, що підкреслює, що залучення інвестицій залишається ключовим елементом у стратегіях економічного відновлення цих країн. Багато країн вжили подальших кроків у напрямку сприяння інвестиціям шляхом спрощення або оптимізації адміністративних процедур, а деякі інші розширили свої режими стимулювання інвестицій, щоб залучити більше іноземних інвестицій. Решта 14 заходів мали нейтральний або невизначений характер<sup>207</sup>.

<sup>207</sup> World Investment Report 2022. URL: <https://unctad.org/fdistatistics> (дата звернення: 14.09.2022).



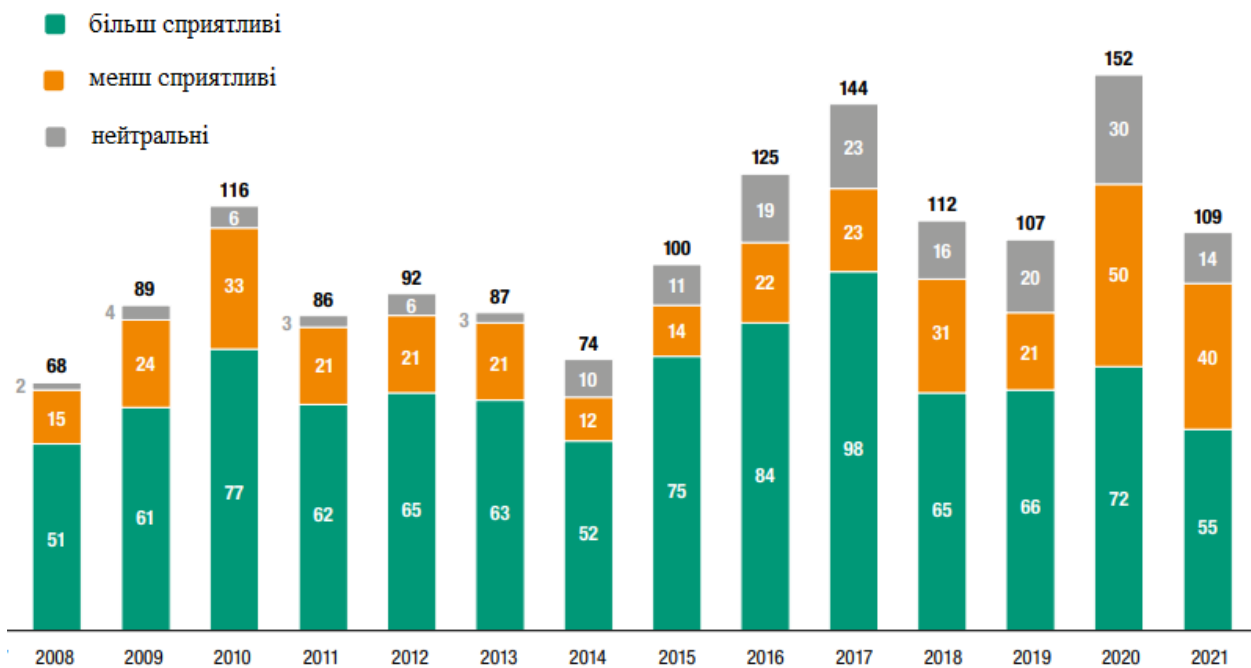


Рис. 8.2. Зміни в національній інвестиційній політиці, 2003–2021 (кількість заходів)

Джерело: <sup>208</sup>

Регулювання міжнародного руху капіталу на міжнародному рівні відбувається за допомогою спеціальних органів, що пов'язано з процесом підписання та реалізацією відповідних угод або конвенцій, основними серед яких є: Базельський комітет Банку міжнародних розрахунків, Міжурядова комісія з фінансового моніторингу, Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (БАГІ), Угода СОТ «Про торговельні аспекти інвестиційних заходів» (TRIMS)<sup>209</sup>.

Важливим органом антикорупційного регулювання є Міжурядова комісія з фінансового моніторингу (FATF). FATF є глобальною організацією з контролю за відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Міжурядовий орган встановлює міжнародні стандарти, спрямовані на запобігання цій незаконній діяльності та шкоді, яку вона завдає суспільству. Як орган, що розробляє політику, FATF працює над формуванням необхідної політичної волі для проведення національних законодавчих і регуляторних реформ у цих сферах.

Понад 200 країн і юрисдикцій взяли на себе зобов'язання впроваджувати їх. FATF розробила Рекомендації FATF або Стандарти FATF, які забезпечують скоординовану глобальну відповідь для запобігання організованій злочинності, корупції та тероризму. Вони допомагають владі переслідувати гроші злочинців, які займаються незаконною торгівлею наркотиками, торгівлею людьми та іншими злочинами. FATF також працює

<sup>208</sup> World Investment Report 2022. URL: <https://unctad.org/fdistatistics> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>209</sup> Савельєв Є.В. Міжнародна економіка : підруч. [для бакалаврів спец. «економіка»] / Є.В. Савельєв, І. Я. Зварич. – [вид. 4-те, перероб. та допов.]. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 424с

над припиненням фінансування зброї масового знищення.

FATF перевіряє методи відмивання грошей і фінансування тероризму та постійно посилює свої стандарти для усунення нових ризиків, таких як регулювання віртуальних активів, які поширилися в міру того, як криптовалюти набувають популярності. FATF контролює країни, щоб переконатися, що вони повністю й ефективно виконують Стандарти FATF, і притягує до відповідальності країни, які їх не дотримуються<sup>210</sup>.

В регіональному масштабі найбільш розвинуте регулювання міжнародного руху капіталу представлене інвестиційною політикою ЄС. Станом на кінець 2019 року акції прямих іноземних інвестицій, утримувані інвесторами-резидентами ЄС у решті країн світу становили 8,990 мільярдів євро. Водночас акції прямих іноземних інвестицій, утримувані інвесторами з третіх країн у ЄС, на кінець 2019 року становили 7,138 мільярдів євро.

З 2009 року ЄС керує політикою прямих іноземних інвестицій від імені країн-членів ЄС, як частину спільної комерційної політики ЄС.

Інвестиційна політика ЄС спрямована на:

- забезпечення рівних умов гри, щоб інвестори з ЄС за кордоном не зазнавали дискримінації та поганого поводження;
- полегшення інвестування шляхом створення передбачуваного та прозорого бізнес-середовища;
- заохочення інвестицій, які підтримують сталий розвиток, повагу до прав людини та високі трудові та екологічні стандарти – це включає сприяння корпоративній соціальній відповідальності та відповідальній бізнес-практиці;
- залучення міжнародних інвестицій в ЄС, одночасно захищаючи основні інтереси ЄС;
- збереження права країн базування та приймаючих країн регулювати свою економіку в суспільних інтересах<sup>211</sup>.

Правові рамки регулювання руху капіталу в ЄС визначено наступними документами:

- Розд. IV «Капітали та платежі» Договору про діяльність ЄС<sup>212</sup>;
- Директива Ради Міністрів 88/361 від 24 червня 1988 р. «Про імплементацію статті 67 Договору про Співтовариство»<sup>213</sup>;
- Резолюція Ради Міністрів від 10 лютого 1975 р. «Про заходи, які повинні вживатися Співтовариством з метою боротьби з міжнародним ухиленням від оподаткування»<sup>214</sup>;
- Директива Європейського Парламенту та Ради Міністрів 2005/60 від 29 жовтня 2005 р. «Про запобігання використанню фінансової системи з метою

<sup>210</sup> The Financial Action Task Force. URL: <https://www.fatf-gafi.org/about/> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>211</sup> Investment. European Commission. URL: [https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/investment\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/investment_en) (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>212</sup> Chapter 4 - Capital and Payments of the Treaty on the Functioning of the European Union URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E065> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>213</sup> Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31988L0361> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>214</sup> Council Resolution of 10 February 1975 on the measures to be taken by the Community in order to combat international tax evasion and avoidance. URL: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d20f5b15-dce2-4ba5-b798-91ce746c7132/language-sl> (дата звернення: 14.09.2022).

відмивання грошей та фінансування тероризму»<sup>215</sup>;

Виходячи із вище зазначених документів особливості антикорупційного регулювання руху капіталу в ЄС полягають у наступному:

- заборона запровадження обмежень руху капіталу і платежів між державами-членами ЄС та іншими країнами, тобто впровадження режиму найбільшого сприяння;

- рух капіталу між державами-членами та іншими країнами має регулюватися однаковою мірою;

- лише рада ЄС після консультацій з Європейським Парламентом може одностайним голосуванням вводити обмеження на рух міжнародного капіталу;

- країнам-членам дозволяється реагувати та за наявності обставин застосовувати відмінні положення податкового права з огляду на місце перебування інвесторів, збору адміністративної, статистичної інформації щодо регулювання потоків інвестицій;

- винятки із загального принципу свободи руху капіталу – недискримінаційні заходи до всіх інвесторів, якщо вони спираються на об'єктивні та стабільні критерії, оприлюднені заздалегідь;

- впровадження спеціальної перевірки клієнта (due diligence) фінансових установ при відкритті рахунку.

Важливе місце в антикорупційному регулюванні ЄС займає скринінг інвесторів щодо стратегічних активів (Директива 2019/452)<sup>216</sup>.

Акцентується увага на скринінг таких сфер:

- критична інфраструктура (фізична чи віртуальна) – енергетика, транспорт, водопостачання, заклади охорони здоров'я, комунікації, авіація, захист, фінансова, «чутливі активи» (земля, нерухомість);

- критичні технології і товари подвійного призначення;

- постачання критичних комплектуючих (енергетика, продовольство);

- доступ до чутливої інформації (персональні дані, можливість її контролю);

- свобода та плюралізм медіа.

Крім цього при скринінгу інвесторів звертається увага на те:

- чи інвестор прямо/непрямо контролюється урядом, включаючи державні органи, військові сили третіх сторін;

- чи інвестор уже був залучений у активності, що впливали на публічний порядок у країнах-членах;

- чи існує серйозний ризик, що інвестор був задіяний у кримінальних/незаконних видах діяльності.

Вищезазначені заходи антикорупційного регулювання є основою ефективної інвестиційної та економічної політики ЄС.

<sup>215</sup> European Commission Directive 2005/60/EC, on preventing the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing. URL:<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2008/vol2/html/100809.htm> (дата звернення: 14.09.2022).

<sup>216</sup> Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32019R0452> (дата звернення: 14.09.2022).

## РОЗДІЛ 9. КОРУПЦІЯ ЯК ОСНОВНА ПРИЧИНА РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

### 9.1 Корупція і тіньова економіка в системі соціально-економічних відносин

Оскільки корупція та тіньова економіка є фактом життя в усьому світі, більшість країн намагаються контролювати цю діяльність за допомогою різних заходів, таких як покарання, судове переслідування, економічне зростання чи освіта. Нажаль, дуже важко здобути достовірну інформацію про взаємозв'язок корупції та тіньової економіки, оскільки всі особи, які займаються цією діяльністю бажають бути неідентифікованими.

Тіньова економіка є складним, соціально-економічним феноменом будь-якого суспільства і дуже важливо правильно та однозначно сформулювати його сутність, щоб надалі підібрати найдієвіші шляхи детінізації економіки. Актуальність цього напряму зумовлена масштабністю проблем, які формуються у фінансово-економічному секторі внаслідок існування такого явища як тіньова економіка. Відомо, що ключовою перешкодою соціально-економічного розвитку нашої держави є глибока тінізація економіки. Великі масштаби тіньової економіки відбиваються на обсягах і структурі ВВП, гальмують економічні реформи та спотворюють показники економічного розвитку. Існування надмірної тіньової економіки зумовлює структурні деформації суспільно-економічного розвитку, гальмує процеси державотворення в країні, не сприяє курсу демократизації суспільства та європейської інтеграції України. Її масштабність супроводжується зростанням небезпеки для національної економіки і зниженням головного пріоритету – забезпечення національних інтересів, які полягають у підвищенні конкурентоспроможності людини, суспільства, держави. Поширення обсягів тіньового сектору економіки України за межі порогових значень зумовлює необхідність активізації теоретичних та практичних досліджень сутності процесу тінізації економіки, обмеження негативних проявів цього явища, впровадження важелів прямого та опосередкованого впливу на обсяги тіньової економіки України, забезпечення теоретичних надбань для формування векторів детінізації економіки.

Саме тому дослідження феномена «тіньова економіка», «корупція» особливостей їх існування та функціонування, окреслення заходів протидії є важливим завданням сьогодення. Починаючи із середини ХХ ст., науковці, представники як зарубіжної, так і вітчизняної економічної думки, активно досліджують проблеми існування тіньового сектору економіки з метою шляхів їх ліквідації. Актуальність цієї проблематики також підтверджують численні дослідження таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Ф. Шнайдера, С. Білої, З. Варналія, В. Предборського, Т. Тищука та ін.

Актуального значення набуває питання висвітлення взаємозв'язку корупції та тіньової економіки, здійснення аналізу тіньового сектору економіки України та встановлення можливих шляхів його мінімізації. Необхідним також є з'ясування причини розвитку корупції та її вплив на існування тіньової

економіки; обґрунтування засад впливу корупції та тінізації на економічну безпеку держави; визначення методики оцінки тіньової економіки в Україні; здійснення аналізу рівня тіньової економіки та корупції в Україні; визначення напрямів формування антикорупційної політики України.

Оцінка впливу корупції на умови ведення бізнесу в Україні є однією з найбільш важливих площин дослідження проблем корупції, оскільки в міжнародному контексті саме ця обставина найчастіше привертає увагу міжнародних інституцій. Україна потребує значних зовнішніх інвестицій. Однак, як засвідчили події останніх років, вона сприймається лише як сфера ризикованих спекулятивних інвестицій. Перед економічною кризою саме такі інвестиції домінували, створюючи «мильну бульбашку» економічного розквіту, що згодом мало надзвичайно негативні наслідки для українського суспільства загалом. У поясненні низької інвестиційної привабливості України корупція визнається однією з ключових обставин.

Протягом останніх десяти років практично у всіх національних та міжнародних дослідженнях бізнес-середовища акцент зроблено на поясненні впливу корупції на умови ведення бізнесу. Однак, насправді проблема виглядає більш складною і не може зводитись лише до існування досить суттєвих адміністративних бар'єрів при започаткуванні та веденні бізнесу. Корупція стала внутрішнім елементом українського бізнес-середовища. Підприємцями вона досить часто сприймається як органічна складова ведення бізнесу, інструмент вирішення певних проблем на різних ринках і, що є дуже важливим, не лише щодо взаємодії з державою. Нова політична влада намагається робити важливі кроки по дерегуляції економіки в рамках проголошеного «нового економічного курсу». Особливо на стадії започаткування бізнесу. Однак залишається відкритим питання про те, чи є такі реформи з дерегуляції достатньо ефективними у якості засобу подолання умов для корупції. Особливо в умовах критично високого рівня «тінізації» економіки. Існування значної частини бізнесу в умовах «тіньової економіки» є неможливим без корупційного «прикриття». Події останніх півтора років показують, що «вихід із тіні чи напівтіні» не приваблює більшість підприємців, хоча публічно вони цього не визнають.

Ще однією важливою особливістю українського бізнес-середовища є феномен зрощування бізнесу та влади, що мав різні прояви в залежності від політичної ситуації але завжди мав корупційну основу. При цьому завжди він означав існування різних «правил» ведення бізнесу для великого («олігархічного») бізнесу та малого і середнього бізнесу. Особливо гостро ця проблема починає обговорюватись в умовах сучасних економічних та адміністративних реформ, що досить часто сприймаються як перенесення податкового та «корупційного навантаження» саме на малий та середній бізнес.

Серед факторів, що найбільше перешкоджають веденню бізнесу в Україні, можна виділити декілька груп. Переважають фактори економічного характеру. Перш за все, це пов'язано з проявами глибокої кризи, в якій опинилась економіка країни. Сюди відносяться високі податки, кризові явища в економіці,

низька платоспроможність населення, недоступність кредитів для ведення бізнесу, нерозвиненість економічної інфраструктури.

Друга група факторів пов'язана з законодавством та регуляторними нормами: недосконалість законодавства, складні процедури регулювання підприємницької діяльності, нестабільність законодавства, політична нестабільність.

Третя група факторів так чи інакше характеризує різні прояви корупції: витрати на хабарі, зрощування влади та бізнесу, корумпованість контролюючих органів тощо. Фактично, до цієї групи можна було б віднести і політичну нестабільність. Специфіка ведення бізнесу в Україні така, що із зміною влади суттєво змінюються «правила гри».

Четверта група факторів пов'язана із проблемами правового характеру, що знаходить своє відображення у незахищеності прав власності, незахищеності перед свавіллям чиновників, корупцією судової системи, залежності від кримінальних структур, низької ефективності роботи правоохоронних органів.

Характерно, що відсутність взаємодопомоги серед підприємців в якості проблемного фактору для ведення бізнесу було позначено лише 3% підприємців. Це демонструє низький рівень очікувань від різних форм самоорганізації підприємців. Для сучасного етапу розвитку національної економіки характерною особливістю є значне поширення економічних відносин, що охоплюють невраховані й незаконні види господарської діяльності. Такі відносини отримали назву тіньової економіки, масштаби якої набули такого розмаху, що становить значний вплив на всі соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Сьогодні до надзвичайно гострих в Україні належать проблеми тінізації національної економіки та криміналізації суспільної життєдіяльності, від ліквідації та мінімізації яких безпосередньо залежать забезпечення стабільності економічних процесів і економічного зростання, підвищення рівня добробуту громадян і зміцнення національної безпеки держави.

Історія тіньової економіки пов'язана з виникненням держави. Власне, тоді ж з'явилися окремі її ознаки. Економіку епохи Платона, Ксенофонта та Арістотеля, із врахуванням соціально-етичних норм поведінки, розподіляли на добросовісну та недобросовісну. Підвищенню тіньової ділової активності в її різноманітних формах та проявах сприяв розвиток доіндустріального суспільства і його перехід до індустріального. Тому, окремі форми капіталістичного виробництва перешкоджали легальному цеховому ремеслу. У XVI–XVIII ст. в Карибському та Середземному морях, Індійському океані процвітало піратство, а розкрадання казни та корупція були притаманні економікам усім краї світу.

Новий час узаконює деякі форми тіньового бізнесу. Легалізується банківська справа, тобто колишнє лихварство, а також у цей період відбувається посилення боротьби з кримінальними формами «тіні», наприклад, комп'ютерним піратством, шахрайством, корупцією тощо. Отож, у XX ст. проблематика тіньової економіки актуалізувалася й набула великих масштабів.

Із 70-хрр. ХХ ст. тематика щодо тінізації економіки і форм її прояву, причин виникнення та можливих шляхів мінімізації набула популярності у західних вчених-економістів. Такий інтерес був спричинений надмірністю тіньового сектору економіки та його стрімким проникненням в усі сфери суспільно-економічних відносин майже в усіх країнах світу. Хоча масштабність проблем розвитку тіньового сектору є надмірною, але не існує єдиного підходу до визначення даної економічної категорії.

Детальне вивчення наукової літератури дозволило виділити економічний, криміналістичний та міждисциплінарний підходи щодо визначення сутності поняття “тіньова економіка”.

Економічний підхід акцентує увагу на етапах суспільного виробництва у тіньовому секторі, джерелах його фінансування та мотивах суб’єктів тіньових відносин.

Так, О. Ярмоленко категорію «тіньова економіка» трактує як фактично не контрольоване суспільством виробництво, розподіл, обмін та споживання товарно-матеріальних цінностей та послуг<sup>217</sup>.

Дане визначення акцентує увагу на функції контролю та не вказує на протиправність функціонування інституту тіньової економіки, а це, є визначальною його характеристикою. Уданому випадку удосконалення методик контролю та обліку фактично означатиме вирішення проблеми існування тіньових економічних відносин, а це положення є дискусійним.

Існує інше визначення: «Тіньова економіка – це система вторинних економічних відносин, що складається на базі основних виробничих відносин для отримання незаконних доходів за рахунок їх перерозподілу».

Першоосною тіньових економічних відносин автор визначає сферу виробництва. Сфера послуг, на жаль, залишилася поза увагою вченого.

Дослідник Ю. Іванов пропонує розглядати тіньову економіку як «сукупність навмисно приховуваних або перевернутих економічних відносин, що виникають при здійсненні легальних (законно дозволених) видів діяльності шляхом порушення податкових, адміністративних, кримінальних, трудових, санітарних або інших законодавчих норм і які завдають збитків державі (суспільству) в будь-якій формі»<sup>218</sup>.

У даному визначенні автором ігноруються кримінальні аспекти функціонування тіньової економіки – наркобізнес, торгівля людьми, зброєю та інші.

Більшість вчених погоджується із протиправним характером проявів тіньової економіки. Уданому контексті злочинною може бути не лише діяльність, а й бездіяльність. Кримінальний Кодекс України з цього приводу чітко зазначає, що злочинна бездіяльність – це пасивна поведінка, яка полягає в невиконанні або неналежному виконанні обов’язку діяти, покладеного на відповідну особу законодавством, трудовими (службовими) обов’язками, обумовленого її попередньою поведінкою або загальноновизнаними

<sup>217</sup> Ярмоленко О. Тіньова економіка. Політика і час. 1996. № 5. С. 51-54.

<sup>218</sup> Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій: [навч. посібник] / За ред. Ю.Б. Іванова, Г.А. Майбурова. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2010. 492 с.

морально-етичними правилами<sup>219</sup>.

Трактування категорії «тіньова економіка» з позицій, переважно, економічної науки простежується й у енциклопедичних виданнях.

Наприклад, в економічній енциклопедії зазначається: «Тіньова економіка – сфера вияву економічної активності, спрямованої на отримання доходів від здійснення заборонених видів діяльності або на ухилення від суспільного (державного) контролю та сплати податків при здійсненні легальних видів економічної діяльності»<sup>220</sup>.

Колектив авторів юридичної енциклопедії вказує, що «тіньова економіка – це економічні процеси (виробництво, розподіл, обмін, споживання товарів і послуг), які приховуються їх учасниками від контролю держави та суспільства і не фіксуються державною статистикою, а матеріальні результати цих процесів не потрапляють до національного валового продукту»<sup>221</sup>.

У межах правових концепцій, тіньову економіку розглядають як особливу сферу поведінки, зокрема злочинної, що відхиляється від норми.

Основну увагу вченими сфокусовано на дослідженні суспільно небезпечних форм економічної діяльності, запобіганні правопорушенням і боротьбі з ними правовими засобами (кримінологічний та кримінально-правовий контроль).

Академік В. Богачов, аналізуючи стан тіньової економіки в Україні, справедливо відзначає, що «тіньова економіка – це не тільки ті сфери життєдіяльності суспільства, які стоять за межами економіки, наприклад, незаконна торгівля зброєю, наркобізнес, проституція та інше, а, перш за все, порушення законів, відхід від сплати податків, які спостерігаються по суті справи, у всіх сферах підприємництва»<sup>222</sup>.

Дослідник В. Ісправніков для віднесення економічних явищ до тіньового сектору використовує критерій протиправної діяльності й ухилення від офіційної реєстрації.

Для визначення тіньових економічних процесів використовує поняття «ірегульована економіка», що означає діяльність економічних агентів, які здійснюють свою господарську діяльність всупереч визначених правил та чинного законодавства або приховують її від державних органів управління та контролю.

Набув поширення також міждисциплінарний комплексний підхід до визначення даного поняття.

Так, професор В. Попович вважає, що «тіньова економіка – це сукупність соціально-нейтральних або соціально-позитивних неоподатковуваних джерел доходів громадян, отримуваних від неврахованих і неоподатковуваних державою видів економічної діяльності, а також конгломерат

<sup>219</sup> Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 7-ме вид. К. : Юридична думка, 2010. 1288 с.

<sup>220</sup> Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 3. К. : Академія, 2002. 952 с.

<sup>221</sup> Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.

<sup>222</sup> Варналій З. С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : Вид-во НІСД, 2006. 576 с.



соціально-негативних джерел тіньових доходів і антисоціальних джерел тіньових капіталів, отриманих за рахунок скоєння протиправних криміналізованих і криміногенних, але некриміналізованих тіньових діянь у тих чи інших сегментах суспільно-економічних, фінансових, цивільно-правових відносин або відносин у сфері цивільного обороту речей, прав, дій країни в цілому»<sup>223</sup>.

У вищенаведеному визначенні автор до структури тіньової економіки включає легальні, криміналізовані, криміногенні, але некриміналізовані види економічної діяльності. Останні, переважно, тісно пов'язані з іншими проявами тіньової економічної діяльності.

«Тіньова» економіка – це «притулок» для тих, для кого витрати на дотримання відповідного законодавства при здійсненні господарської діяльності перевищують вигоди від досягнення своєї мети. Тіньовий сектор можна визначати як ринкову систему, в якій майже без тертя здійснюється координація попиту і пропозиції. Також можна досліджувати «тіньову» економіку як економічну категорію, що відображає складну систему економічних стосунків. В загальному під поняттям тіньової економіки розуміють господарську діяльність, яка розвивається поза державним обліком та контролем, тому не відображається в офіційній статистиці.

Важливе значення для розуміння сутності такого складного явища як «тіньова економіка» є дослідження її структури.

Традиційне розуміння сутності тіньової економіки будь-якої країни складається з таких трьох складових:

1) кримінальна або «чорна» економіка, до якої відносять виробництво та торгівлю зброєю, наркотиками, фальшивими ліками, шахрайство – всі ті види діяльності, наслідком яких є кримінальна відповідальність;

2) «сіра» економіка, яка виникає внаслідок здійснення такої підприємницької діяльності щодо виробництва товарів та послуг, що частково або повністю приховується від оподаткування;

3) «біла» або економіка «білих комірців» – сектор економіки, де нічого не виробляється, а здійснюється перерозподіл доходів, отриманих у формі «відкатів» та хабарів з попередніх двох секторів.

Ю. Ванькович, В. Мельникова у структурі тіньової економіки виділяє три види діяльності:

- неофіційна економіка – охоплює легальні види діяльності, пов'язані з виробництвом товарів і послуг, які не фіксуються офіційною статистикою;

- фіктивна економіка – це діяльність, пов'язана з одержанням обґрунтованих вигід суб'єктами господарювання (хабарництво; шахрайські способи одержання грошей);

- підпільна економіка – це заборонені законом види економічної

---

<sup>223</sup> Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки: [монографія]/ В.М.Попович. Ірпінь:Акад. держ. податкової служби України, 2001. 546 с.

діяльності (незаконне виробництво й збут товарів і послуг; виробництво зброї, наркотиків, контрабанду; діяльність осіб, що не мають юридичного права займатися цим видом діяльності (лікарі, адвокати, які практикують без ліцензії)<sup>224</sup>.

Такої ж думки щодо складових тіньової економіки притримується і О.Базилінська, проте до виділених трьох складових В. Мельниковою і Ю.Ваньковичем, вона виділяє і четверту складову – прихована економіка<sup>225</sup>.

Можна виділити три основні блоки тіньової економіки:

- неофіційна економіка – легальні види економічної діяльності, у рамках яких має місце не фіксоване офіційною статистикою виробництво товарів і послуг, приховання цієї діяльності від податків;
- фіктивна економіка – хабарництво, приписки, спекулятивні угоди й інші види шахрайства, зв'язані з одержанням і передачею грошей;
- підпільна економіка – усі заборонені законом види економічної діяльності.

Аналіз інформаційних джерел з проблематики розвитку тіньового сектору економіки дозволяє зробити такі узагальнення щодо ознак тінізації в Україні:

- формується за умов відсутності дієвих важелів боротьби з тіньовими схемами з боку владних структур;
- використання державного майна і службового становища посадовцями для отримання неофіційного приватного доходу;
- розгалужена система пільг та субсидій, що призводить до зловживання та нецільового використання бюджетних коштів;
- відсутність чіткої межі між офіційною і тіньовою діяльністю;
- корумпованість державних службовців владних структур і контролюючих служб;
- службові зловживання;
- «співпраця» державних службовців з тіньовими структурами;
- недосконала законодавча база<sup>226</sup>.

Отже, детальний аналіз та узагальнення наукових підходів до визначення сутності категорії “тіньова економіка” вказує на те, що даний феномен є складною соціально-економічною системою. Тіньова економіка охоплює значну частину суспільного виробництва і визначається, в першу чергу, протиправним характером діяльності її суб'єктів.

Після з'ясування сутності тіньової економіки доцільно обґрунтувати причини, які сприяють виникненню та поширенню даного явища.

Причин існування тіньової економіки існує надзвичайно багато.<sup>227</sup> Всіх їх можна виділити в 4 основні групи:

- соціально-економічні причини. У переважній більшості випадків низький рівень доходів змушує людину до пошуку шляхів їх максимізації.

<sup>224</sup> Ванькович Ю. М. Визначення сутності тіньової економіки. Вісник нац. ун-та «Львівська політехніка». 2009. № 657. С. 450–456.

<sup>225</sup> Базилінська О. Я. Макроекономіка: навч. посіб. / О. Я. Базилінська. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 442 с.

<sup>226</sup> Рибалка А.О. Тіньова економіка. URL: <http://kkeu.at.ua/HAУCHKI/Ekonomika.pdf>

<sup>227</sup> Причини тіньової економіки України. URL: <http://www.klubok.net/article2533.html>.

Одним із напрямів досягнення вище обумовленого є приховування доходів (прибутків) або пошук будь-якого іншого виду діяльності, який, як правило, є легальним (це переважно стосується тих суб'єктів, хто хоче одержувати надприбутки). Також до цього можуть спонукати нерівномірність доходів та соціальна несправедливість. До економічних причин можна віднести стан національної економіки держави. Закономірною є тенденція зростання тінізації економіки під час фінансово-економічних кризових явищ та негараздів. Однією з головних причин є недосконалість податкової системи держави. Надмірний (високий) податковий тягар сприяє розвитку “тіні”. До того ж, податкові механізми не є чіткими, що також є вагомою причиною тінізації економічних процесів і діяльності. Платник податків здійснює порівняння економічних наслідків ухилення від податків та санкцій, які призначаються за порушення законодавства. Чим вища ставка податків і нижчий розмір фінансових санкцій, тим вища економічна мотивація для ухилення від сплати податкових зобов'язань;

- політичні причини. Політична нестабільність та деструктивні процеси політичного середовища провокують суб'єктів економічної діяльності до приховування власних доходів. Окрім того, політичні причини прямо впливають на економіку, рівень економічної безпеки, а відтак і визначають можливості збільшення чи зменшення тіньового сектора економіки. “Паперова тяганина” та бюрократія також провокують на дачу хабара чи на перехід до тіньової діяльності. Корупція стала величезною рушійною силою тіньової економіки, у якій беруть участь державні службовці усіх рангів;

- правові причини. Прогалини в законодавчому полі дають провокують здійснення тіньової діяльності, мотивують людей до здійснення протиправних дій. Тому рівень “тіні” та корупційних діянь в країнах з таким непевним законодавством є досить високим. Проблемою також являється незначна відповідальність за скоєння дрібних правопорушень, економічних злочинів, ухилення від сплати податків;

- морально-етичні причини. Перш за все це ставлення громадян до тіньової діяльності та тіньової економіки. Якщо в країнах з розвинутою економікою суспільство майже ігнорує таку діяльність, то в нашій країні це виглядає цілком нормальним явищем. Це говорить про те, що тонізація вітчизняної економіки прижилася і дана проблематика носить загальнодержавний характер.

Основні чинники тінізації економіки України різноманітні, але можна виділити основні з них:

- незавершеність формування інституційної бази економічної політики, уповільнення інституційних, структурних та економічних перетворень, недосконалість ринкових механізмів призводять до неузгодженості державної економічної політики з інтересами суб'єктів господарювання, корупція, незбалансованість державної регуляторної політики;

- силові й адміністративні заходи, які вибірково реалізуються для протидії тінізації економіки, часто у політичних цілях, не приносять бажаних

позитивних результатів, погіршуючи підприємницький клімат в Україні;

- форсована приватизація відсунула на другий план вирішення питання захисту прав власників та ефективного управління державним і комунальним майном, неефективність управління державною власністю і захисту прав власників;

- неефективність механізму виконання судових рішень;

- відсутність повноцінного ринкового середовища, вади податкової системи тощо.

Однією з головних причин відтоку бюджетних коштів до тіньового сектора економіки є неефективне управління державними (публічними) фінансами. В сфері державних фінансів існують умови, які сприяють розвитку тінізації економіки України за такими напрямками: державна система планування доходів та видатків бюджету, розподіл бюджетних коштів через державні закупівлі, система державного фінансового контролю і бухгалтерський облік витрат.

Виведення бюджетних коштів в тінь на етапі планування бюджетних витрат здійснюється через включення завищених та необґрунтованих витрат (штучне підвищення вартості проектів).

Спостерігається відсутність єдиної інформаційної та аналітичної бази з цінами в регіонах, норм, нормативів на роботи та послуги, стислість строків розгляду бюджетних заявок при здійсненні планування державних витрат, що дають можливість для окреслення завищених та необґрунтованих витрат і встановлення системи «відкатів».

Варто відзначити декілька факторів, які сприяють виведенню державних грошових коштів у тіньовий оборот: 1) відсутність чи недостатнє впровадження системи управління ризиків при здійсненні планування та виділення бюджетних коштів (створюються умови, при яких додаткові кошти виділяються саме тим державним органам, за котрими були виявлені значні порушення); 2) відсутність чи розмитість відповідальності за необґрунтоване та неефективне планування державних витрат, встановлення завищеної вартості інвестиційних проектів та поточних витрат на усіх стадіях формування даної вартості за наявності негласних винагород при прийнятті таких рішень; 3) відсутність чітко окреслених стандартів описів товарів, технічних характеристик (робіт, послуг), встановлених норм та нормативів при плануванні грошових коштів не дозволяє здійснити перевірку достовірності наданих робіт і послуг, що включаються до бюджетної заявки.

Також однією з сфер існування тіньової економіки можна визнати сферу державних закупівель. Окремими причинами порушень у цій сфері є: складність існуючого механізму допуску потенційного постачальника до державних закупівель (численність необґрунтованих вимог); відсутність єдиного автоматизованого контролю за усіма стадіями, починаючи з утвердження і розміщення на веб-порталі плану державних закупівель. Проведення електронних державних закупівель дає змогу організаторам на певних етапах впливати на кінцеві підсумки державних закупівель і не дозволяє

уповноваженим органам часно відслідковувати правильність та законність організації роботи і запобігати порушенням на усіх стадіях.

Численність причин відтоку державних коштів у “тінь” впливає з діючого державного фінансового контролю і бухгалтерського облік витрат: занижений рівень контролю за бюджетними коштами з причини децентралізованого бухгалтерського обліку витрат. Існування механізму самостійного здійснення бюджетними організаціями бухгалтерського обліку, формування балансу, звітності, застосування різних облікових методів значно мінімізує контроль за потоками бюджетних коштів; спотворення бухгалтерської звітності, у тому числі, зниження отриманих доходів шляхом невірності відображення результатів фінансово-господарської діяльності, реалізація угод без належного оформлення документів та ін., також є способом виведення бюджетних коштів у тіньовий оборот:

#### 1. Недосконалість фіскального адміністрування.

Неефективна або недостатньо ефективна робота фіскальних органів державної влади підвищує можливість ухилення платників від сплати податкових і митних платежів шляхом застосування різноманітних махінацій, утворення підставних фірм для переведення у готівку тіньових доходів, контрабанди тощо.

Незаконне виробництво і реалізація підакцизних товарів. Кримінальність в області незаконного виробництва і реалізації підакцизних товарів має тенденцію до посилення. Товари реалізуються без акцизних марок чи з недійсними марками. Процвітає торгівля акцизними марками (державного виготовлення і підробленими).

Нелегальний вивіз капіталу за межі держави та маніпулювання цінами у цілях зниження оподаткованого доходу. Найбільш поширеним способом виведення капіталу за межі країни є трансферне ціноутворення усередині транснаціональних корпорацій. Окрім виведення капіталу за кордон, трансферне ціноутворення сприяє ухиленню від сплати податків.

Відсутність належного контролю з боку уповноважених державних органів у сфері торгівлі. Стимулюючими факторами задля створення тіньового сектора економіки у сфері торгівлі є незаконна підприємницька діяльність, також відсутність правдивої чи достовірної інформації про обсяги продажів, найменування і походження товарів, постачальників, реалізаторів і покупців.

Відсутність такої інформації призводить до спотворення отримуваних доходів від реалізації товарів, робіт і послуг, неодноразових перепродажів, збільшення вартості товарів, а також реалізації контрабандної і контрафактної продукції<sup>228</sup>.

Нерозвиненість банківської системи також вважається однією з причин тіньового обороту в фінансовому секторі. Зокрема, здійснення значної частини платежів в готівковій формі, наприклад, у продуктових магазинах, перукарнях, кафе, аптеках, громадському транспорті й інших місцях призводить до втрати бюджетами значних обсягів податкових платежів.

<sup>228</sup> Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки. URL: <http://www.me.gov.ua>

У даному контексті одним із ефективних методів зниження частки неврахованих грошових потоків виступає стимулювання і розвиток електронних безготівкових платежів й електронних систем переказів коштів. Кожен платіж, який здійснений безготівковим способом, фіксується в автоматизованих інформаційних системах банків і організацій, що здійснюють певні види банківських операцій, відбивається у системі бухгалтерського обліку, при необхідності, підлягає контролю та моніторингу уповноваженими державними органами.

Обсяги збитків, які наносяться правопорушеннями на ринку фінансових інструментів і в сфері електронних операцій, також мають тенденцію збільшення. До таких правопорушень варто віднести незаконні операції із цінними паперами, подробики векселів та банківських гарантій, використання підроблених (фальшивих) кредитних карток й чеків (у тому числі міжнародних платіжних систем, таких як Visa, MasterCard, American Express), несанкціонований доступ до комп'ютерних банківських систем.

На сьогоднішній день в нашій країні одним із найбільш складних та малоефективних регуляторів фінансово-економічної діяльності є процес надання суб'єктам господарювання різного роду дозволів. Зауважимо, що через таку дозвільну систему регулюється майже увесь спектр видів економічної діяльності.

На даний час корупція у митних органах є поширеним явищем, так як йде взаємовигідний процес між отримувачем послуг та тим, хто їх надає. Учаснику зовнішньоекономічної діяльності простіше дати незаконну винагороду, аніж дотриматися усіх митних формальностей і сплатити необхідні платежі. Такі порушення викликані, у тому числі, високими ставками митних зборів на деякі види товарів і бар'єрами, що виникають перед господарюючим суб'єктом при імпорті товарів на територію країни.

Все більш організований і масштабний характер набуває контрабандна діяльність, вдосконалюється механізм її функціонування. Стали частішати випадки зміни найменування декларованих вантажів у митних документах, перевищення кількості фактично вивезених чи ввезених вантажів порівняно із зазначеними у митних деклараціях тощо. Залишаються чималими обсяги незаконного ввезення на територію країни спирту, тютюнових виробів, нафтопродуктів, низькопробних товарів широкого вжитку, неякісних продуктів харчування.

Недосконале законодавство та слабкий контроль за дотриманням нормативно-правових актів сприяють створенню умов виникнення адміністративних бар'єрів задля розвитку бізнесу і ґрунт для протиправних дій з боку державних службовців і представників бізнесу.

Певний внесок у зростання тіньової економіки складають приховане безробіття та неформальна зайнятість. В Україні прослідковується високий рівень неформальної економічної діяльності, що при усіх недоліках зіграла і досі відіграє деяку позитивну роль щодо вирішення проблем безробіття й бідності. Особливо значний рівень неформальної зайнятості прослідковується

в сфері будівництва, транспорті, виробництві харчових продуктів, сезонних сільськогосподарських роботах, вуличних продовольчих та речових ринках.

Отже, особливостями поширення тіньової економіки в Україні є:

- неефективність економічної політики, низька якість державних економічних програм і результативність економічної діяльності у всіх сферах і галузях економіки;

- недосконалість, нестабільність, неповнота, неузгодженість законодавчої бази;

- втрата довіри до органів державної влади, визначених економічних програм, державної економічної політики, і бажання діяти, виходячи з особистих інтересів за умов неможливості одержання доходів законними методами;

- недосконалість податкової політики; недосконалість, неповнота, нестабільність законів в сфері оподаткування;

- високе фіскальне навантаження, надмірність навантаження на фонд оплати праці, що веде до багаторазової мінімізації офіційної заробітної плати і здійснення доплат готівкою;

- низький рівень офіційної заробітної плати у державному економічному секторі, в державних установах та організаціях, низькі пенсії та соціальні виплати; надвисокий, відносно офіційних доходів, рівень цінової градації на споживчі товари і послуги;

- низький рівень життя людей і соціального захисту переважної більшості населення країни;

- політична напруженість та нестабільність в державі;

- надзвичайно високий рівень корупції.

Існування надмірного тіньового сектору економіки формує ряд небажаних наслідків для України, а саме:

- ускладнення виконання державного бюджету та державою своїх фінансових зобов'язань перед суспільством і посилення нерівномірності податкового тиску (втрата податкових надходжень), несправедливий та непрозорий розподіл національного доходу в суспільстві, нераціональне розміщення наявних суспільних ресурсів;

- підвищений ризик монополізації економіки через недобросовісну цінову конкуренцію (зниження ціни продукції тіньового сектора на величину несплаченого податку);

- уповільнення процесів інтеграції України до європейської спільноти через викривлений розвиток принципів демократичного суспільства, моральна і духовна деградація суспільства;

- криміналізація суспільства (збільшення кількості економічних злочинів, широкомасштабний розвиток організованої злочинності, що веде до втрати державою своїх регулюючих, контрольних та інших соціально важливих функцій).

## 9.2 Методичні підходи до оцінювання масштабів та аналізу рівня тіньової економіки і корупції

Тіньова економіка за своєю структурою включає формальне виробництво товарів, послуг і діяльність перерозподільчого характеру. Не всі тіньові економічні дії піддаються вимірюванню та оцінці, що пояснюється самим характером тіньової економіки. Тому для вимірювання її масштабів використовуються різні методи, які можна умовно об'єднати у дві групи: мікрометоди (прямі) та макрометоди (непрямі).

Методи відкритої перевірки використовуються спеціально створеними контролюючими органами. Вони виявляють і припиняють порушення податкового, митного, валютного, банківського, антимонопольного законодавства, правил торгівлі, санітарних норм, пожежної безпеки тощо. Результати таких перевірок можуть бути використані в обліково-статистичних цілях. Спеціальні методи економіко-правового аналізу використовуються для виявлення зусиллями досвідчених економістів і бухгалтерів слідів причин і умов економічних злочинів.

Ці методи можна об'єднати в три групи:

- 1) бухгалтерські – аналіз балансу, рахунків, подвійних записів; оцінка і калькуляція, інвентаризація і документація;
- 2) документальні – ретроспективний аналіз факторів господарської діяльності, що виявляються у вигляді специфічних документальних невідповідностей;
- 3) економічні – аналіз взаємозв'язку економічних показників. Статистичні методи засновані на методології системи національних рахунків (СНР).

Вони найбільш застосовні в цілях дослідження тіньової економічної діяльності на макрорівні для оцінки прихованого виробництва легальних товарів і послуг. Оскільки при оцінці тіньової економіки практично неможливо використовувати традиційні статистичні методи (збір додаткової інформації, проведення додаткових обстежень), то її замінюють розрахунковими або визначають на основі непрямих даних, або виходячи з апріорних гіпотез. Виробництво неврахованої продукції виявляється балансовим методом, який полягає у зіставленні даних із різних джерел інформації.

Відповідно до цієї методології, усі прояви тіньової економіки поділяються на дві групи:

- 1) продуктивні види діяльності, результати яких ураховуються у складі ВВП;
- 2) злочини проти особи та майна, що не включаються до складу ВВП і фіксуються на спеціальному рахунку для зменшення статистичних похибок.

Перевагою даних методів є можливість кількісної оцінки прихованої частини продуктивної економічної діяльності. Вони можуть бути використані для виявлення продуктивних секторів тіньової економіки, оцінки їх масштабів, для формування економічної та правової політики. До основних їх недоліків відноситься неможливість дати кількісну оцінку кримінальної діяльності. У



випадках перерозподілу, що не приводить до зміни загального обсягу ВВП, упущеної вигоди економіки або окремих суб'єктів, вона враховується тільки в рамках її впливу на виробництво і реалізацію продукції. У країнах із ринковою економікою для оцінки параметрів тіньової економічної діяльності застосовуються такі обліково-статистичні методи: специфічних індикаторів, м'якого моделювання, структурний та експертний. Методи специфічних індикаторів пов'язані з використанням показника, що відображає рівень економічної діяльності, отриманого прямим або непрямим способом.

Методи м'якого моделювання спрямовані на розрахунок відносних обсягів тіньової економіки через виділення сукупності факторів, що її визначають. На відміну від методів специфічних індикаторів, призначених для оцінки розміру і динаміки тіньової економіки по одному індикатору, метод м'якого моделювання враховує різні фактори, що ведуть до формування і зростання тіньової економіки, а також зміну тіньової економіки в часі. Це є важливим, оскільки вплив тіньової економіки виявляється одночасно на виробництві, трудовому і грошовому ринках. Структурний метод заснований на використанні інформації про масштаби тіньової економіки в різних галузях виробництва. Експертний метод спирається на інтуїцію і досвід кваліфікованих фахівців, які визначають ступінь достовірності даних, взаємозв'язку і відносини, що важко піддаються кількісному опису. Подібним чином оцінюється латентність економічних злочинів. Оцінити окремі аспекти тіньової економічної діяльності іноді допомагає вивчення вторинних джерел інформації, таких як матеріали преси, судових розглядів та ін. Прямі методи передбачають використання спеціальних обстежень, опитувань або податкових аудиторських перевірок та інших відповідних методів для виявлення розбіжностей між доходами і витратами і для характеристики окремих аспектів тіньової діяльності по групах платників податків. Вибіркові обстеження при оцінці тіньової економіки використовуються в багатьох країнах.<sup>229</sup> Наприклад, описуються результати таких обстежень, проведених у Норвегії, Данії. До незручностей цих методів належать недоліки всіх опитувань. Наприклад, середня точність і результати дуже залежать від готовності респондента співпрацювати, важко оцінити кількість незаявленої роботи з прямого анкетного опитування, більшість респондентів соромиться визнавати шахрайську поведінку, відповіді мають сумнівну надійність, яка заважає визначити реальну оцінку (у вартісному вираженні), що витікає із незаявленої роботи. Головна перевага цих методів – у детальній інформації про структуру тіньової економіки, але результати таких опитувань дуже чутливі до способу їх проведення. Оцінки тіньової економіки можуть також базуватися на невідповідності між доходом, оголошеним для податкових цілей, і тим, який розрахований при вибіркових перевірках. Особливо ефективні в такому випадку фінансові аудиторські перевірки. Оскільки ці перевірки призначені для вимірювання кількості неоголошеного податкового доходу, вони можуть також

---

<sup>229</sup> Удосконалення статистичної оцінки обсягів тіньової економіки як пріоритетний напрям розвитку системи національних рахунків. URL: <http://asvan.org/potrf/OC77/main.html> (дата звернення: 10.12.2022)

використовуватися для обчислення тіньової економіки. Однак тут існує чимало труднощів. Використання відповідних податкових даних еквівалентно використанню вибірки населення. Вибірка платників податків для податкового аудиту заснована на поданих податкових відомостях, які вказують деяку ймовірність податкового шахрайства, тому така вибірка не є випадковою з усього населення, і оцінки тіньової діяльності, засновані на вибірці, недостатньо точні. Крім того, оцінки, отримані в результаті податкових ревізій, відображають лише частину доходу тіньової економіки. Наступною незручністю цих двох методів (опитування і податкова ревізія) є неможливість охопити всі тіньові дії, вони не дають змогу встановити оцінку розвитку та зростання тіньової економіки за більш тривалий період часу. Проте вони мають значну перевагу в тому, що дають змогу забезпечувати детальну інформацію про тіньові економічні дії, структуру та склад тих, хто працює в тіньовій економіці. Непрямі методи застосовуються при неможливості безпосередньої прямої фіксації досліджуваних параметрів. Вони засновані на інформації офіційної статистики, даних фінансових і податкових органів. Непрямі методи є, головним чином, макроекономічними і використовують різні індикатори, які містять інформацію про розвиток тіньової економіки (у часі). У непрямих методах порівнюються два і більше джерел інформації, які містять дані про одні й ті самі економічні показники, або використовуються різні методи для отримання даних з одних і тих же джерел. Серед непрямих методів можна виділити методи порівняння доходів і витрат, ресурсні, монетарні методи (валютного попиту), італійський метод (трудоий), трансактний (операційний), по товарним потокам, а також різні їх модифікації. Метод порівняння доходів і витрат використовує розбіжності між статистикою доходів і витрат. У системі національних рахунків розмір доходу повинен бути дорівнювати розміру витрат. Таким чином, якщо доступна незалежна оцінка витрат національних рахунків, то різниця між розміром витрат і розміром доходу може використовуватися як індикатор ступеня тіньової економіки. Цей метод застосовувався в Австрії, Великобританії, Німеччині, США<sup>230</sup>. Однак оскільки в системі національних рахунків прагнуть мінімізувати цю розбіжність, то початкова розбіжність, або первинна оцінка, є більш точною, ніж опублікована розбіжність, і може використовуватися як оцінка тіньової економіки. Якби всі компоненти витрат були виміряні без помилки, то цей підхід дійсно привів би до гарної оцінки масштабу тіньової економіки. На жаль, розбіжність відображає всі упущення і помилки в системі національних рахунків як і діяльності тіньової економіки, тому ці оцінки можуть бути сумнівно надійні.

Метод технологічних витрат. При використанні цього методу застосовуються непрямі дані для розрахунку реального валового внутрішнього продукту. Найчастіше для цієї мети використовується витрата електроенергії, з них найбільш відомі методи Кауфмана-Каліберди і Лакó. Д. Кауфман і А. Каліберда, вимірюючи загальну (формальну і приховану) економічну діяльність

---

<sup>230</sup> Черниш О.М. Тіньова економіка: особливості та шляхи легалізації. Ефективна економіка. 2009. № 3. С. 88-92. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=68&p=1> (дата звернення: 10.12.2022)

в економіці, допускають, що споживання електроенергії є найкращим фізичним індикатором повної (формальної і прихованої) економічної діяльності.<sup>231</sup> Загальна економічна діяльність та споживання електроенергії вивчалися по всьому світу для перевірки незмінності еластичності електроенергії до ВВП (зазвичай близько 1). Це означає, що зростання повного споживання електроенергії є індикатором зростання загального (офіційного і неофіційного) ВВП. Віднімаючи із загальної оцінки офіційний ВВП, Д. Кауфман і А. Каліберда отримували оцінку неофіційного ВВП<sup>232</sup>. Відповідно до методу Лакò, передбачається, що частина тіньової економіки пов'язана зі споживанням електроенергії в домашніх господарствах, яке включає так зване домашнє виробництво, самостійну діяльність та інше не зареєстроване виробництво і послуги. Далі передбачається, що в країнах, де частина тіньової економіки, пов'язаної з домашнім споживанням електроенергії, висока, інша частина прихованої економіки також буде висока. Крім того, в кожній країні частина домашнього вжитку електроенергії використовується в тішовій економіці.

Методи фізичних витрат дуже прості і привабливі, але вони мають низку недоліків: не всі дії тішової економіки вимагають значних витрат електроенергії (наприклад, особисті послуги), крім того, можуть використовуватися й інші джерела енергії (газ, нафта, вугілля, і т. д.), тому, застосовуючи як індикатор електроенергію, охоплюється лише частина тішової економіки; у результаті науково-технічного прогресу використання електроенергії стає більш ефективним як у формальному, так і в тішовому секторі економіки; можливі значні відмінності або зміни в еластичності «електроенергія/ВВП» по країнах і в часі. Метод оцінки за показником зайнятості (італійський метод). У даному методі основний акцент робиться на обстеженні витрат робочої сили. На підставі випадкової вибірки обстежуються домогосподарства. Шляхом опитувань виявляється кількість годин, відпрацьованих респондентами в тій чи іншій галузі. Перевагою даного методу є той факт, що респондентів не питають про доходи й їм немає сенсу приховувати або спотворювати інформацію про відпрацьований робочий час. На підставі вибірових даних здобувають середній відпрацьований час, що зіставляється з офіційними даними. Італійський метод дає найкращі результати при відносно низькій мобільності населення. Існує кілька різновидів італійського методу, що дають схожі результати.

Монетарний метод (метод валютного попиту) заснований на тому, що в тішовій економіці при здійсненні операцій перевага віддається готівці. Класичний метод аналізу попиту на гроші заснований на припущенні, що тішові (приховані) транзакції здійснюються за допомогою готівки з метою відходу з-під контролю регулюючих органів. Посилення податкового навантаження на бізнес збільшує розмір тішового сектора економіки і, як наслідок, співвідношення готівки до депозитів. Частка тішової економіки

<sup>231</sup> Global Financial Integrity. URL: <http://www.gfintegrity.org/reports/> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>232</sup> Schneider Friedrich . Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. Friedrich Schneider. 2015. URL: [http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/Shad\\_EcEurope31.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/Shad_EcEurope31.pdf) (дата звернення: 10.12.2022)

розраховується в припущенні постійної швидкості обігу грошей в офіційному і тіньовому секторах економіки. Щоб виключити природний додатковий попит на валюту, в рівняння включається фактор часу. Контролюються також звичайні можливі фактори: розвиток доходу, звичка оплати, процентні ставки і т. д. Додатково до рівняння включаються такі змінні, як прямий і непрямий податковий тягар, урядове регулювання і складність податкової системи, які прийняті як головні чинники, що змушують людей працювати в тіньовій економіці. Наразі існують різні варіанти використання даної ідеї. До результатів, які отримані при використанні монетарного методу, все ж слід ставитися з обережністю, так як покладені в його основу передумови піддаються аргументованій критиці. Однак дослідження Г. Кірчгаснер і Ф. Шнайдера в європейських країнах при використанні методу попиту валюти дають змогу зробити висновок, що результати оцінки для Німеччини, Данії, Норвегії та Швеції досить достовірні. Метод товарних потоків полягає в побудові специфічної балансової моделі та виявленні слабких місць у наявній інформаційній базі. Для окремих найважливіших продуктів і товарних груп будується товарний потік, тобто рух вартості від виробництва до використання (споживання). Використання такого підходу дає змогу дати кількісну характеристику зовнішньоекономічного посередництва, у тому числі масштабів «човникового» бізнесу в Україні. З усіх перерахованих методів найбільшого поширення при оцінці тіньової економічної діяльності на макrorівні отримали статистичні методи специфічних індикаторів, особливо метод фізичних витрат ресурсів, метод порівняння доходів і витрат, метод валютного попиту, в яких використовується офіційна статистична інформація. Вони можуть бути застосовні для оцінки динаміки тіньової економіки в окремо взятій країні.

Узагальнюючи сказане, можна констатувати, що різноманіття застосовуваних методів свідчить про відсутність єдиної найбільш точної методики кількісної оцінки параметрів тіньової економічної діяльності, придатної для різних країн і тимчасових періодів. Різні методи дають неоднакову оцінку тіньової економіки, як правило, прямі методи – занижену, а непрямі методи, методи прихованих змінних, м'якого моделювання, структурний метод – завищену. Кожен із методів має свої переваги і недоліки, свої області застосування.

Використання різних методів при оцінці тіньової економіки в Україні також дає неоднакові результати. Отримання більш об'єктивної оцінки тіньової економічної діяльності можливо при її комплексній оцінці з використанням різних методів, при побудові економетричних моделей, що включають сукупність різноманітних факторів.

Також необхідно звернути увагу на методики оцінки масштабів тіньової економіки, які були безпосередньо впроваджені в Україні. Існують дві офіційні методики оцінювання обсягів тіньової економіки України: методика Державної служби статистики України та підхід Міністерства економіки України. Державний комітет статистики України розробив та регулярно використовує методику визначення обсягів тіньової економіки в рамках Програми розвитку

системи національних рахунків.

Основна мета – моніторинг тенденцій тіньового сектору економіки на щорічній основі. За допомогою цієї методики стає можливим оцінити обсяги тіньового виробництва на загальнонаціональному рівні. Підхід Міністерства економіки України до оцінювання розміру тіньової економіки був розроблений як засіб відстежування розвитку загального обсягу тіньової економіки для формування стратегії економічного розвитку на макrorівні. Але рівні тінізації економіки України, розраховані за допомогою цих методик, дуже різняться між собою, що свідчить про методологічну, методичну та організаційну недосконалість офіційних підходів.

Найбільш прийнятними для визначення обсягів тіньової економіки в умовах наявної статистичної бази є такі методи: «витрати населення – роздрібний товарооборот», фінансовий, монетарний, електричний. Метод збитковості підприємств застосовується для оцінки мінімального та максимального коефіцієнтів, у межах яких знаходиться рівень тіньової економік.

У методичних рекомендаціях Мінекономіки від 18.02.2009 №123 рівень тіньової економіки розраховується за методом «витрати населення – роздрібний товарообіг», фінансовим, монетарним, електричним методами та методом збитковості<sup>233</sup>.

Обчислення рівня тіньової економіки за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот» полягає у виявленні наявності перевищення споживчих грошових витрат населення на придбання товарів над загальним обсягом продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки. Цей метод є прямим та застосовується для розрахунку макроекономічних параметрів тіньової економіки. Діяльність домогосподарств з виготовлення товарів власного виробництва для своїх потреб чи потреб членів своєї сім'ї (сектор натурального самозабезпечення) не вважається тіньовою економікою. Дані щодо витрат домогосподарств отримуються шляхом вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на добровільній основі, а дані щодо загального обсягу продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання – шляхом статистичної звітності (обов'язкові дані).

Обчислення рівня тіньової економіки за фінансовим методом полягає у визначенні тенденцій зміни пропорцій між вартістю товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, та валовим доходом підприємств (господарських об'єднань), установ, організацій (далі – підприємства) у країні в цілому або в *i*-му виді економічної діяльності. При цьому припускається, що зростання в часі частки вартості товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, відносно валового доходу підприємств (за вирахуванням впливу об'єктивних чинників у періоді, що аналізується) є свідченням закріплення тенденції зростання рівня тіньової економіки.

---

<sup>233</sup> Наказ Міністерства економіки від 18.02.2009 № 123 "Про затвердження методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки". URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503> (дата звернення: 10.12.2022)

Обчислення рівня тіньової економіки за фінансовим методом складається з таких етапів: розрахунок зміни частки вартості товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, у валовому доході підприємств (у періоді, що аналізується, до аналогічного періоду попереднього року); оцінка впливу зміни співвідношення вихідних-вхідних цін у відповідному виді економічної діяльності; розрахунок рівня тіньової економіки (прихованих доходів).

Обчислення рівня тіньової економіки за монетарним методом полягає у визначенні тенденцій зміни співвідношення обсягу готівки до банківських депозитів у періоді, що аналізується, до базового періоду, за який прийнято 1991 рік.

Припускається, що: при здійсненні суб'єктами господарювання і населенням незареєстрованої економічної діяльності розрахунки за товари, роботи і послуги проводяться з використанням готівки, що зумовлює збільшення попиту на готівку в обігу, що обертається поза банками; швидкість обігу готівкових коштів як в офіційній, так і в тіньовій економіці однакова; базовим вважається період, у якому рівень тіньової економіки був незначним; у базовому періоді рівень тіньової економіки дорівнює нулю.

Обчислення рівня тіньової економіки за електричним методом полягає в порівнянні приросту внутрішнього споживання електроенергії з приростом ВВП. При цьому припускається, що приріст внутрішнього споживання електроенергії повинен відповідати приросту реального ВВП. Якщо має місце перевищення приросту внутрішнього споживання електроенергії над приростом ВВП, то вважається, що електроенергія спрямовується на виробництво в тіньовій економіці.

Таке припущення є правильним, якщо технологічний рівень виробництва товарів, виконання робіт та надання послуг залишається незмінним. У разі інвестування в енергоефективні проекти та енергозберігаючі заходи різниця між індексом зміни внутрішнього споживання електроенергії та індексом зміни ВВП зростає внаслідок науково-технічного прогресу. Починаючи з 1998 року при розрахунку обсягів тіньової економіки застосовується алгоритм, що враховує розвиток науково-технічного прогресу, досягнутого в реальному секторі економіки при споживанні всіх видів паливно-енергетичних ресурсів.

Обчислення рівня тіньової економіки за методом збитковості підприємств полягає у визначенні граничних мінімального та максимального коефіцієнтів тіньової економіки як частки ВВП, у межах яких перебуває рівень тіньової економіки.

При використанні методу збитковості підприємств використовуються такі припущення:

- 1) усі збиткові підприємства за офіційними статистичними даними фактично є прибутковими, що вважається завищенням обсягів тіньової економіки. Рентабельність збиткових підприємств дорівнює рентабельності прибуткових підприємств у періоді, що аналізується.

- 2) співвідношення витрат збиткових та прибуткових підприємств



тотожне співвідношенню кількості таких підприємств.

Обчислення інтегрального показника рівня тіньової економіки в національній економіці в цілому здійснюється шляхом зведення оцінок за методами «витрати населення – роздрібний товарооборот», фінансовим, монетарним та електричним в узагальнений показник з використанням коефіцієнтів, що застосовуються для оцінки рівня тіньової економіки за кожним методом у періоді, що аналізується, з урахуванням стабільності оцінок за відповідним методом за попередні роки. Чим більш нестабільними є оцінки рівня тіньової економіки за кожним методом у попередні роки, тим меншим є вплив відповідного методу на інтегральний показник рівня тіньової економіки. Перевага надається методу, що має більш стабільні оцінки за останні п'ять років.

Оскільки феномен тіньового сектора економіки розглядається суто з економічної точки зору, слід зазначити, що ухилення від сплати податків в основному обумовлено перевищенням вигоди для економічного агента, отриманої в зв'язку з ухиленням від сплати податків, над вигодою від їх сплати. На перший погляд здається, що для платника податків величина вигоди від ухилення завжди вище вартості вигоди від сплати податків, але так буває не завжди. Адже вигоди від сплати податків можуть бути і непрямими, і другорядними: збереження трансакційних витрат на ведення бізнесу, зниження ризиків адміністративної або кримінальної відповідальності і т.д. Якщо вигода від несплати завжди є функцією суми податкових зобов'язань, то, навпаки, сума вигоди від сплати є багатопараметровою функцією, тобто залежить від певної сукупності факторів.

Тому можна стверджувати, що розмір тіньового сектора економіки – це плата суспільства за існування (ефективного / неефективного) державного сектора економіки. У країнах, де держава ефективно виконує свої функції, тіньовий сектор економіки невеликий, але, як зазначалося, все ще існує. У країнах, де держава неефективно виконує свої функції, тіньовий сектор економіки досить великий.

Можна припустити, що тіньова економіка є маркером якості державного сектора. Відносини держави та бізнесу є однією з тих проблем, цивілізоване вирішення якої залишається невирішеним в Україні усі роки її незалежності. Дуже важко остаточно визначити чия провина є більшою – чи то держави, яка не може відмовитись від надмірного втручання в економіку, чи то бізнесу, який так і не виявив належної консолідації для встановлення жорстких та прозорих правил поведінки держави у відносинах з бізнесом. В країні залишались не розвинутими механізми партнерства держави та бізнесу.

Ключовою причиною існування тіньового сектору економіки є існування державного сектора економіки, який породжує як податки, так і корупцію та бюрократію, які фактично є основними детермінантами існування тіньового сектору економіки. Корупція в нашій країні є однією з ключових проблем в економіці.

Прояви корупції у відносинах між бізнесом і державою в сучасній Україні

багато в чому обумовлені історією розвитку українського бізнесу. Незадовільні умови розвитку бізнесу, разом із низьким рівнем підприємницької культури, забезпечили глибоке укорінення корупції, просочуючі відносини між бізнесом і державними структурами знизу догори. Умови ведення бізнесу в Україні залишаються такими, що створюють підґрунтя для існування корупції. Не зважаючи на те, що за останні декілька років було прийнято низку законів та програм, спрямованих на поліпшення умов для ведення бізнесу, взаємовідносини бізнесу та держави характеризуються надмірною зарегульованістю, і ситуація практично не змінилася. Участь держави у функціонуванні бізнесу залишається надвисокою, зважаючи на кількість дозволів, необхідних для ведення бізнесу.

Наявність корупції в певних сферах непрямим чином демонструють прояви тіньової економіки. За результатами дослідження було встановлено, що найбільш значущі характеристики, притаманні тіньовій економіці, мають дуже поширений характер в Україні. Для ведення бізнесу в Україні, крім розповсюдженості тіньової економіки, притаманними є і такі риси:

- відсутність сталих традицій цивілізованого способу ведення бізнесу проявляється також у високому рівні корупції у приватному секторі;

- поширеність підприємств, де зрощення влади та бізнесу є неприхованим фактом;

- соціальна відповідальність бізнесу та наявність корпоративних стандартів доброчесності бізнесу поки що не є рисою, притаманною сучасному українському бізнесу.

Під час здійснення підприємницької діяльності бізнесмени у відносинах з державними органами та установами використовують різні типи корупції, в залежності від ситуації, сфери діяльності, розміру бізнесу, наявності налагоджених зв'язків з посадовцями, що приймають рішення, та деяких інших факторів. Найчастіше використовуються блат, зв'язки для отримання конкурентних переваг або пільг. В цьому випадку ініціатором корупційної ситуації виступає або бізнес безпосередньо, або бізнес афілійований з відповідною посадовою особою. Такі види корупційних ситуацій найчастіше використовуються для отримання переваг в тендерах, закупівлях за рахунок державного бюджету; отриманні найпривабливіших місць під забудову тощо. В якості корупційних благ використовуються готівка, коштовні подарунки. Практично з такою ж частотою зустрічається давання хабара на вимогу посадовця. Часто чиновником створюються умови, за яких без сплати хабара подальша діяльність підприємця стає неможливою. Найчастіше таке здирництво відбувається під час перевірок контролюючими органами (податковою інспекцією, СЕС, МНС тощо), особливо об'єктів роздрібної торгівлі, громадського харчування; при перетині товарами кордону і розмитненні вантажу тощо. Зусилля влади по боротьбі з корупцією сьогодні здебільшого зосереджені на дерегулюванні підприємницької діяльності. Дійсно, зменшення кількості контактів між підприємцями та посадовцями під час отримання ліцензій, дозволів, реєстрації та закритті бізнесу зменшує ризик



виникнення корупційних ситуацій. Підґрунтям корупції можна вважати:

- працювати за «сірими» схемами і сплачувати певні хабарі дешевше, ніж працювати цілком законно і сплачувати всі необхідні податки (дотримуватись усіх вимог та норм тощо).

- економія іншого важливого ресурсу – часу. Корупція в такому випадку використовується як засіб прискорення рішення бюрократизованих процедур (як, наприклад, це відбувається у будівництві, де для отримання повного переліку документів для початку будівництва необхідно 2-3 роки). Тут інтереси чиновника і підприємця збігаються: підприємець якомога швидше отримує необхідні документи, дозволи тощо, чиновник – фінансову або іншу винагороду. Існування подібної ситуації можливе «завдяки» надмірній зарегульованості та залежності прийняття рішення від певного чиновника (широких дискреційних повноважень).

Корупція має дуже поширений характер, і кожний підприємець рано чи пізно стикається з цим явищем, іноді навіть ініціюючи корупційні ситуації. Але іноді підприємці відмовляються давати хабарі. Так половина опитаних підприємців були в ситуаціях, коли вони могли розв'язати певну проблему за допомогою хабара, але відмовились це робити. Певного домінуючого мотиву відмови від давання хабара встановити не вдалося.

Заходи подолання корупції в бізнес середовищі. Серед заходів, що на думку підприємців, здатні суттєво вплинути на подолання корупції в Україні, є такі:

- комплексний підхід у подоланні корупції;
- посилення різних видів відповідальності за корупційні дії;
- спрощення системи взаємовідносин бізнесу та влади (у сфері регуляторної та наглядової діяльності);
- політична воля найвищих посадових осіб, відмова від лобіювання інтересів великого бізнесу;
- доведення до логічного завершення корупційних справ (від виявлення до засудження) незалежно від рівня посадових осіб;
- реальна незалежність правоохоронних органів та судів;
- зниження толерантності до корупції серед чиновників.

Разом із зазначеним необхідно також вжиття заходів, які мають виправити викривлене ставлення самих підприємців до проблеми корупції: зниження рівня толерантності до корупції, підвищення поінформованості щодо антикорупційного законодавства, створення умов, що сприяють самоорганізації підприємців.

«Тінізація» бізнесу сьогодні досі є значною проблемою для України. При цьому ведення підприємницької діяльності із порушеннями завжди супроводжується корупцією у відносинах між підприємцями і чиновниками, контролюючими органами зокрема.

Усі вищеперераховані складові корупції та тіньової економіки характеризують їх як виключно негативні явища, що завдають значних збитків економічній системі. Однак у світі склалися і альтернативні точки зору на

досліджувану проблему, які надають позитивної оцінки функціонуванню тіньового сектора за певних обставин.

Маючи на увазі основні дебати «змащення коліс» проти «засорення коліс», основною метою є пошук способу впливу корупції та тіньової економіки на економічний та сталий розвиток. Ми виявляємо, що корупція та тіньова економіка є «хворобами», спричиненими бідністю, і вони високо характеризують країни з низьким рівнем доходу.

Таким чином, високі рівні корупції та тіньової економіки корелюються з низьким рівнем економічного та сталого розвитку. Необхідно визначити, яку відіграють корупційні та тіньові економічні явища на економічному та сталому розвитку держав. Однак ми також знаходимо деякі докази того, що корупцію можна розглядати і як спосіб обійти закон, щоб досягти більш високої економічної вигоди і тим самим збільшити економічний розвиток.

Крім того, ми виявляємо, що економічний та сталий розвиток у країнах з високим рівнем доходу є більш рішучим та негативним наслідком явищ корупції та тіньової економіки, ніж у випадку з країнами з низьким рівнем доходу. Наше дослідження може мати політичні наслідки для державних установ, які повинні прийняти найкращу необхідну політику, щоб стимулювати економічний та сталий розвиток. Для країн з низьким рівнем доходу ми знаходимо деякі докази позитивних показників корупції та тіньової економіки щодо економічного та сталого розвитку, і безпосередні практичні наслідки полягають не в заохоченні, а в тому, щоб активно та рішуче боротися з цими руйнівними явищами та знаходити належні канали підвищення інституційної якості та прийняття відповідної регуляторної політики.

Як корупція, так і тіньова економіка, схоже, мають спільний обхід нормативних актів та податкових платежів, що ще більше призводить до зниження податкових надходжень, збільшення державних витрат та гальмування продуктивності та зростання. Тому, як правило, корупція та тіньова економіка розглядаються як дві деструктивні дії, які також йдуть разом, підбиваючи демократичне врядування та верховенство права, і негативно впливають на економічний та стійкий розвиток. Прихильники цього негативного ефекту також називали цей ефект «засорення коліс».

З іншого боку, є прихильники позитивного ефекту, якого дотримується корупція та тіньова економіка щодо економічного та сталого розвитку. Цей позитивний ефект також відомий як «змастити колеса». Підтверджуючи цю точку зору, є висновки, які документують, що корупція насправді може допомогти фірмам обійти державне регулювання, і тому фірма зростає. Крім того, є дані про те, що тіньова економіка, особливо в корумпованих країнах, являє собою важливий буфер для вирішення багатьох економічних проблем.

Однак ми також знаходимо деякі докази того, що корупцію можна розглядати і як спосіб обійти закон, щоб досягти більш високої економічної вигоди і тим самим збільшити економічний розвиток. Крім того, ми виявляємо, що економічний та сталий розвиток у країнах з високим рівнем доходу є більш рішучим та негативним наслідком явищ корупції та тіньової економіки, ніж у

випадку з країнами з низьким рівнем доходу.

Наше дослідження може мати політичні наслідки для державних установ, які повинні прийняти найкращу необхідну політику, щоб стимулювати економічний та сталий розвиток. Для країн з низьким рівнем доходу ми знаходимо деякі докази позитивних показників корупції та тіньової економіки щодо економічного та сталого розвитку, і безпосередні практичні наслідки полягають не в заохоченні, а в тому, щоб ефективно та рішуче боротися з цими руйнівними явищами та знаходити належні канали підвищення інституційної якості та прийняття відповідної регуляторної політики.

Таким чином, можна зробити висновок, що масштаби тіньового сектора економіки обумовлені багатьма факторами, і його структура є основним з них – обсягом ухилення від сплати податків, наявністю ефективного державного сектора економіки і рівнем корумпованості суспільства.

Для того щоб боротися з тіньовою економікою, потрібно знати, які загрози вона несе, а саме: соціальні, політичні, економічні. Однак не можна не погодитися з думками вчених про те, що вона має певні переваги. Наприклад, британські вчені на замовлення уряду цієї країни довели, що деяким галузям тіньової економіки потрібно «заплющувати очі», адже вони допомагають розвиватися бідним регіонам. Є сфери, в яких «чорна заробітна плата» є єдиним джерелом доходу і способом виживання.

Існування тіньової економіки пов'язане з певними позитивними сторонами, такими як:

- товарне наповнення внутрішнього ринку, тіньова економіка виступає у формі «економічного мастила», що згладжує перепади в економічній кон'юнктурі за допомогою переливання ресурсів між легальною та тіньовою економіками;

- нелегальна економіка є «соціальним амортизатором», що відповідає за зменшення небажаних для держави соціальних витрат. Неформальна зайнятість дає можливість малозабезпеченим категоріям населення отримувати доходи, тим само зменшуючи соціальне напруження у державі;

- тіньова економіка може бути «вбудованим стабілізатором», що за потреби надає кошти легальному сектору економіки (неофіційні доходи використовуються для купівлі товарів та послуг в легальному секторі, а «відмиті» капітали з часом обкладаються податками та приносять доходи державному бюджету), сприяння накопиченню початкового капіталу;

- пом'якшення соціальної напруги в суспільстві, що виникає при економічному спаді. Вони, однак, не можуть компенсувати різке розшарування населення і майнове ущемлення більшої його частини.

До умовно-позитивних ознак тіньової економіки України є:

- 1) накопичення капіталу. Оскільки в тіньовій економіці кошти обертаються набагато швидше, вони також швидко розмножуються. Хоча капітал має досить сумнівне походження, але в майбутньому його можна буде використовувати для легального бізнесу;

- 2) додаткові робочі місця. Так, люди отримують зарплату «в

конвертах», але можуть працювати, заробляти гроші, щоб забезпечувати себе, хоча держава отримує менше податків, а працівники не отримують трудового стажу;

3) реалізація ідей. З огляду на українське законодавство, можна сказати, що реалізувати нашу ідею цілком легально досить складно, або іноді йде дуже багато часу, щоб піти в багато інстанцій і зібрати всілякі довідки, а тіньова економіка дозволяє реалізувати ці ідеї, хоча і не зовсім юридично;

4) формування механізмів підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Наприклад, колекторські фірми: законів немає, але вони діють і вирішують важливу проблему виплати кредитів;

5) виробництво стратегічних та імпортозамінних товарів і послуг.

Теоретично корупція і тіньова економіка можуть бути або доповненнями, або заміниками. На сьогодні існує щонайменше дві основні моделі. Перша модель показує, що корупція та тіньова економіка є заміниками в тому сенсі, що існування тіньової економіки знижує схильність чиновників вимагати хабарництва. Друга модель, навпаки, моделює корупцію і тіньову економіку як доповнення. У своїй моделі повної зайнятості робоча сила може бути як зайнята в офіційному секторі, так і в підпільній економіці. Отже, зростання тіньової економіки завжди зменшується розмір офіційного ринку. Корупція збільшує тіньову економіку, оскільки корупцію можна розглядати як одну особливу форму оподаткування та регулювання (заганяючи підприємців у підпілля). Тіньова економіка є доповненням до корупції. Це пояснюється тим, що в цьому випадку платник податку вступає в змову з інспектором, тому інспектор знижує податкове зобов'язання платника податку в обмін на хабар. Таким чином, взаємозв'язок між корупцією та тіньовою економікою є нерегульованим. Однак є підстави вважати, що відносини можуть відрізнятися між країнами з високим і низьким рівнем доходу.

Для цього ми використовуємо класифікацію в розвинених (з високим рівнем доходу) і країнах, що розвиваються (з низьким рівнем доходу), яка базується на класифікації доходу, наданій у звіті Світового банку «Країни та кредитні групи». Ми класифікували країни з високим рівнем доходу (валовий національний дохід понад 12 376 доларів на душу населення) як розвинені країни, а країни з низьким рівнем доходу, доходом нижче середнього та вище середнього (валовий національний дохід нижче 12 375 доларів на душу населення) як країни, що розвиваються.<sup>234</sup>

У країнах з високим рівнем доходу офіційний сектор забезпечує суспільні блага, такі як верховенство права, виконання контрактів та захист ефективною поліцією. При цьому тіньова економіка приховується від податкових інспекторів та інших чиновників. Іншими словами, хабарів, необхідних або можливих для того, щоб викупити вихід з офіційного сектора, немає. У країнах з високим рівнем доходу – як правило, демонструють порівняно невеликий рівень корупції – особи, які зіткнулися з корумпованим чиновником, завжди

<sup>234</sup> Світовий банк «Країни та кредитні групи». URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine> (дата звернення: 10.12.2022)

мають вибір притягнути чиновника до суду. Більше того, в країнах з високим рівнем доходу корупція досить часто має місце, наприклад, для підкупу чиновників для отримання (величезного) контракту від державного сектора (наприклад, у будівельній сфері). Цей контракт потім обробляється в офіційній економіці, а не в тіньовій економіці. Отже, корупція в країнах з високим рівнем доходу може бути засобом досягнення певних переваг, наприклад, виграти контракт у державного органу, отримати ліцензію (наприклад, на операційні податки або надання інших послуг або отримати дозвіл на перетворення земельної ділянки в «готову до будівництва» земельну ділянку і т.д.).

У країнах з високим рівнем доходу люди таким чином підкупувають, щоб мати можливість займатися більш офіційною економічною діяльністю. Не менше двох третин доходів, отриманих в тіньовій економіці, відразу ж витрачається в офіційному секторі. Таким чином, тіньова економіка та офіційний сектор можуть бути доповненнями. Відповідне збільшення державних доходів та посилення інституційної якості, ймовірно, зменшить корупцію.

У країнах з низьким рівнем доходу, навпаки, ми очікуємо, що переважатимуть різні механізми. Замість того, щоб частково працювати в офіційному секторі і пропонувати додаткові послуги під землею, як в країнах з високим рівнем доходу, підприємства повністю займаються підпільною діяльністю. Прикладами для підприємств, що працюють повністю під землею, є ресторани, бари або стрижки – і ще більші виробничі компанії. Як одна з причин цього, суспільні блага, що надаються офіційним сектором, є в багатьох країнах, що розвиваються, менш ефективними в порівнянні з країнами з високим рівнем доходу. Великі компанії, однак, порівняно легко виявити і – щоб уникнути оподаткування та покарання – їм доводиться підкупувати чиновників, тим самим посилюючи корупцію. Корупція часто має місце для того, щоб оплатити діяльність в тіньовій економіці, щоб підприємець з тіньової економіки міг бути впевнений, що його не виявлять органи державної влади. Тут тіньова економіка і корупція, швидше за все, посилять один одного, оскільки корупція потрібна для розширення діяльності тіньової економіки. Щоб отримати якийсь додатковий дохід від підприємця тіньової економіки, для державних службовців природно просити хабарі і таким чином отримувати вигоду від тіньового ринку. Тому в країнах з низьким рівнем доходу ми очікуємо позитивного (взаємодоповнюючого) зв'язку між корупцією та тіньовою економікою.

Вимірювання масштабів корупції – складне завдання. Корупція є злочином, і збір точних даних про неї є принаймні таким же складним завданням, як і збір доказів будь-якого іншого виду злочину. Незаконна поведінка є прихованою. З певних причин, особи, які стикаються з корупцією, ще рідше повідомляють про злочин компетентним органам, ніж жертви інших злочинів. Якщо вимірювання корупції почалося, то складність збору відповідних доказів сприяє використанню непрямих підходів, при яких вимірювання ґрунтується на інших методах оцінки, а не на масштабах явища.

Вимірювання корупції – це підхід до оцінювання корупції, метою якого є кількісне вимірювання масштабів корупції. За результатами можна також проаналізувати ефективність антикорупційних заходів у країнах. А регулярні зрізи дозволяють порівнювати стан справ протягом років та відслідкувати зміни.

У світі є багато рейтингів для вимірювання корупції. Одні з найвідоміших – Індекс сприйняття корупції та Індекс верховенства права<sup>235</sup>.

Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) найбільш широко використовуваний показник корупції у світі, розроблений міжнародною організацією Transparency International. Оприлюднені щорічні рейтинги базуються на джерелах різних незалежних установ і дослідницьких центрів.

Ключовим показником Індeksu є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що держава повністю просякнута корупцією, максимальна (100 балів) — суспільство майже повністю вільне від корупції.

Цінність CPI як індикатора рівня корупції:

має глобальне географічне охоплення;

є більш надійним, ніж кожне джерело окремо, оскільки компенсує можливі помилки, беручи середнє значення принаймні з трьох різних джерел;

завдяки своїй шкалі від 0 до 100 може розрізняти уявні рівні корупції детальніше, ніж джерела, які, наприклад, мають шкали 1-7 або 1-10;

поєднує різні точки зору щодо корупції в один індикатор, нейтрально підходить до особливостей політичних режимів.

Прояви корупції, які фіксує CPI:

хабарництво;

виведення державних коштів;

наявність службових осіб, які використовують державні посади для приватної вигоди без наслідків;

здатність урядів стримувати корупцію та забезпечувати ефективні механізми доброчесності в державному секторі;

бюрократія та надмірні бюрократичні перепони, що можуть збільшити ймовірність корупції;

ефективне кримінальне переслідування корупціонерів;

адекватні закони для прозорості фінансової інформації та запобігання конфлікту інтересів серед державних службовців;

правовий захист викривачів, журналістів, слідчих, коли вони повідомляють про випадки хабарництва та корупції;

захоплення держави вузькими особистими інтересами;

доступ громадянського суспільства до інформації про державні справи.

Україна отримала 33 бали зі 100 можливих та посіла 117 місце серед 180 країн світу<sup>236</sup>. За останній рік наші показники вирости на 3 бали. Поруч із

<sup>235</sup> Вимірювання корупції. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/vymiryuvannya-koruptsiyi> (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>236</sup> Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021/> (дата

Україною в рейтингу — Єгипет, Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія (у всіх аналогічно по 33 бали).

Десятка лідерів за рік не змінилася. Рейтинг CPI очолюють Нова Зеландія та Данія, які додали по одному балу й тепер мають 88 зі 100. Далі в списку — Фінляндія, Сінгапур, Швеція та Швейцарія. У кінці списку опинилися Сирія (14), Сомалі (12) та Південний Судан (12).

Індекс верховенства права (WJP Rule of Law Index) – розробка міжнародної організації World Justice Project. Індекс враховує повноваження та ступінь відкритості уряду, фундаментальні права громадян, забезпечення порядку й безпеки, цивільного та кримінального правосуддя, а також окремо рівень корупції<sup>237</sup>.

В основі оприлюднених рейтингів від World Justice Project — аналіз результатів громадських опитувань (у 2021-му році їхня кількість сягнула 138 тис.), думок профільних експертів і практиків, 8 тематичних категорій, 44 різні індикатори, унікальні дані щодо понад сотні країн (у 2021-му — 139).

Оцінка категорії корупції базується на факторі невикористання державних посад для отримання приватної вигоди 4 категоріями осіб:

- представники виконавчої влади;
- службовцями судової гілки влади;
- державними службовцями в поліції та військовими;
- посадовці законодавчої влади.

Важливість індексу верховенства права:

- розрахований на широку аудиторію, що включає політиків, організації громадянського суспільства, науковців, громадян і фахівців юридичної практики зокрема;

- як діагностичний інструмент, повинен допомогти визначити сильні й слабкі сторони кожної проаналізованої країни або юрисдикції, а також заохотити до змін, зокрема в системі політичних дій і рішень;

- пропагує мету зміцнення верховенства права всередині держав і юрисдикцій.

У 2021-му році Україна посіла в рейтингу World Justice Project 74 місце, піднявшись на 5 позицій у порівнянні з попереднім дослідженням. Очолили список WJP за індексом верховенства права Данія, Норвегія та Фінляндія. А Венесуела, Камбоджа й Демократична Республіка Конго отримали найнижчі загальні показники — такі ж, як і в 2020-му році.

Окрім цих двох світових індексів, показники корупції можна відслідкувати за результатами регулярного дослідження «Нації в транзиті» (Nations in Transit) американської громадської організації Freedom House, ICRG (гайду щодо ризиків країн світу) і CPIA (оцінки державних політик та інституцій) від Світового банку та інших міжнародних напрацювань. Ще одним джерелом для вимірювання корупції є Глобальний барометр корупції, розроблений тією ж організацією Transparency International. Зі свого старту в 2003-му ресурс

---

звернення: 10.12.2022)

<sup>237</sup> WJP Rule of Law Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-2021.pdf> (дата звернення: 10.12.2022)

допомагає досліджувати повсякденний досвід людей зі всього світу, які стикаються з корупцією. За словами розробників, це можливість кожного поділитися своїми думками та спостереженнями в глобальному масштабі. По суті Барометр є єдиним дослідженням громадської думки щодо корупції у світі.

Водночас важливо розуміти, що міжнародні рейтинги відображають різницю між державами, допомагають відслідковувати та аналізувати поступ у боротьбі з корупцією. Для цілісного ж уявлення про рівень корупції в країні варто орієнтуватися на внутрішні соціологічні дослідження.

Проблеми детінізації економіки та подолання корупції можуть бути вирішені при здійсненні державного комплексу заходів, спрямованих на створення умов для легалізації зайнятості населення; сприяння розвитку банківської системи та забезпечення ефективної роботи фінансових ринків; зниження рівня монополізації виробництва і розвитку конкурентного середовища; підвищення ефективності державного контролю за підприємницькою діяльністю; посилення захисту майнових прав держави; стимулювання безготівкового грошового обороту; заборона безконтрольного пред'явлення та залучення кредитів; експропріація майна та взяття зобов'язань неплатоспроможними підприємствами та громадянами; децентралізація, посилення судових та правоохоронних органів, законодавче призначення відповідним установам частини податкових надходжень; зробити захист прав акціонерів, інвесторів і кредиторів державним пріоритетом.

Посилення боротьби з корупцією – вирішення проблем мінімізації корупційних проявів потребує встановлення жорсткого контролю за виконанням антикорупційних програм і рішень на всіх рівнях державного апарату; створення надійного організаційного, правового, фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів і судів; здійснення комплексного аудиту нормативно-правових актів міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування щодо їх відповідності Конституції України та антикорупційним законам України. Паралельно з діями правоохоронних органів щодо запобігання та подолання корупції необхідно розвивати та посилювати рівень громадського контролю за діяльністю посадових осіб з широким залученням громадськості.

Таким чином, процеси, що відбуваються в економіці країни, пов'язані з формуванням ринкової форми господарювання, підвищують ймовірність легалізації незаконно отриманих доходів, що є наслідком законодавчого регулювання діяльності економічних структур, допомагає підготувати правоохоронні органи до протидії цій проблемі: проникненню в правову економіку дилерів тіньового бізнесу та інших представників кримінального середовища України.



## РОЗДІЛ 10. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 10.1 Інституціональні засади антикорупційної політики в Україні

На сучасному етапі розвитку суспільства однією із загроз економічній безпеці держави виступають корупційні процеси, що присутні в усіх сферах суспільного життя. Корупція здійснює вплив на інтереси як держави загалом, так і її окремих громадян, призводить до зниження ефективності управлінських функцій державного апарату та несе пряму загрозу безпеці її громадян.

Нині корупція вийшла за межі кордонів держави і стала транснаціональним явищем. Тому зважаючи на масштаби негативного впливу корупції на розвиток економіки кожної країни світу актуальним є дослідження корупції та антикорупційної політики, пошук напрямів її вдосконалення.

Проте розширення меж проникнення корупційних процесів, підвищення рівня деформаційного впливу на розвиток національних економічних систем усіх держав дозволяють зробити висновок, що попри значний доробок дослідницьких робіт у цьому напрямі, оцінка рівня проникнення корупційних процесів у інститутів влади в контексті економічної безпеки потребує подальших досліджень. Залежно від методологічних підходів корупцію можна розглядати у вузькому значенні, що означає можливість одержання власної вигоди у сфері управлінської діяльності. У широкому значенні корупція є загальним результатом деформаційних проявів у сфері публічного управління.

Боротьба з корупцією є одним із важливих завдань, адже унеможливує проведення структурних реформ. Антикорупційна політика повинна ґрунтуватися на філософії запобігання тіньових дій та економічних зlodіян, що приведе до суттєвого зниження стимулювання економічних суб'єктів до здійснення корупційних дій.

Інституційне забезпечення у сфері реалізації антикорупційної політики здійснюють спеціалізовані органи: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Вищий антикорупційний суд (ВАКС), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). Окремі функції щодо протидії корупції покладено на органи прокуратури та національної поліції. До основних факторів, що спричиняють корупційні ризики в Україні, можна віднести:

1. Політичні – пов'язані безпосередньо з владними повноваженнями, безініціативність та низьким рівнем ефективності діяльності громадських формувань, недосконалістю антикорупційної політики.

2. Економічні – корупційні прояви відображаються шляхом зловживання владних повноважень для використання державних коштів у напрямку отримання власної вигоди. Економічний бік корупційних діянь викликаний низьким рівнем суспільного добро– буту та недостатнім рівнем прозорості

більшості економічних процесів.

3. Соціальні – у цьому напрямі корупційні ризики спричинені низьким рівнем громадської активності, професійною та моральною деформацією представників публічного сектору управління.

4. Юридично-правові – спричинені недосконалістю антикорупційного законодавства.

5. Інституційно-управлінські заходи – виявляються в недосконалісті регулятивних важелів діяльності посадових осіб.

Україна як Держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й здійснювати (проводити) ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності<sup>238</sup>.

Національне агентство з питань запобігання корупції є тим органом, який забезпечує формування та координацію антикорупційної політики в Україні, та з цією метою:

– забезпечує проведення досліджень, спрямованих на встановлення загальних показників та причин корупції в Україні, її сприйняття населенням, визначення рівня довіри населення до антикорупційних та інших державних інституцій тощо;

– здійснює аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції, статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

– розробляє із залученням громадськості проекти Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснює моніторинг, координацію та оцінку ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

– здійснює підготовку проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

– здійснює моніторинг і координацію виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики;

– забезпечує співпрацю з міжнародними організаціями, державними органами та неурядовими організаціями іноземних держав у питаннях запобігання та протидії корупції та сприяє обміну інформацією з міжнародними організаціями та компетентними органами іноземних держав<sup>239</sup>.

У процесі оцінювання процесів формування та реалізації національної антикорупційної політики необхідно застосовувати відповідні методи:

– системний підхід – для аналізу впливу корупційних ризиків на суспільні інститути загалом та систему органів державної влади.

– інституціональний метод – для визначення інституціональної структури органів публічного управління, до компетенції яких віднесено питання щодо

<sup>238</sup> Конвенції ООН проти корупції. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) (дата звернення: 10.12.2022)

<sup>239</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (дата звернення: 10.12.2022)

запобігання та протидії корупції;

- морфологічний метод – для здійснення опису форми і прояву корупційних діянь в органах державної влади;
- феноменологічний метод – для дослідження соціальних, психологічних, культурних, національних передумов сприйняття корупції;
- порівняльно-історичний – для аналізу історичних форм корупції;
  - компаративний – передбачає впровадження закордонного досвіду формування антикорупційної політики, врахування міжнародних підходів щодо застосування заходів протидії корупції;
  - емпіричний – передбачає проведення опитувань, статистичний аналіз, експертна оцінка, моделювання і т. ін.

## 10.2 Особливості реалізації антикорупційної політики в Україні

Реальні результати від проведення антикорупційної політики значно нижчі за очікувані, що викликано комплексом системних проблем, насамперед щодо недосконалості системи показників оцінки ефективності антикорупційних заходів. До основних характеристик цієї проблеми відносять:

- ефективність реалізації державної антикорупційної політики не може здійснюватися лише шляхом аналізу результатів діяльності суб'єктів її реалізації. При визначенні рівня ефективності необхідно враховувати кількісні і якісні показники, які показують реальний стан динамічності суспільних відносинах, опосередковано із застосуванням певних програмованих та інших антикорупційних заходів;

- одним із вирішальних чинників ефективності антикорупційної політики держави виступає нормативно-правове забезпечення, що є досить різноманітним. Відповідно, це досягнення функціонування загальноновизнаних державно-правових принципів верховенства права;

- ефективність державної антикорупційної політики, залежить не лише від політичної волі, а й від законодавчо-нормативного забезпечення, рівня ефективності діяльності дієвої системи органів державної влади, заходів щодо належної координації процесів формування та реалізації політики протидії корупційним ризикам, наявності превентивних заходів щодо запобігання та протидії корупції;

- багатоаспектність та недосконалість теоретико-методологічної бази у сфері антикорупційної політики утруднює оцінювання ефективності її реалізації. Це викликано непереконливістю сучасних антикорупційних ризиків, недосконалістю критеріїв оцінки ефективності антикорупційних заходів, недостатністю вивчення закордонного досвіду щодо здійснення заходів щодо боротьби з антикорупційними ризиками .

Урахування факторів виникнення і поширення корупції дозволяє визначити риси явища корупції, які продовжують бути актуальними в сучасній Україні, зокрема це: залежність ступеня прояву корупції від загального стану

становлення держав– них демократичних інститутів; несистематичність та недостатня наукова обґрунтованість і виваженість реформування основоположних інституцій деструктивні дії щодо боротьби із корупцією з політичної та управлінської сторони; недостатня активність інститутів громадянського суспільства; наявність стереотипів щодо толерантного ставлення до прояву корупції.

Зважаючи на вищезазначене, виділяють заходи антикорупційного характеру на державній службі, що поділяються на такі напрями: превентивний (усунення факторів, що спричинюють корупційні ризики, запобігання соціальним передумовам корупції), правовий (приведення законодавчо-нормативних актів у сфері державної служби до єдиного стандарту; вдосконалення підходів до проведення атестації держслужбовців; розробка ті прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, що регулював би адміністративні процедури), соціально-економічний (забезпечення створення передумов щодо розвитку суспільних відносин, за яких правомірна поведінка держслужбовців була б вигідною та соціально престижною; забезпечення належної оплати праці держслужбовців з метою уникнення виникнення ризиків прояву корупції), організаційно управлінський (стандартизація процедур щодо прийняття управлінських рішень; оптимізація функції держслужби на рахунок уникнення найбільш «хабаромістких»; ліквідування функціональних конфліктів у функціонуванні органів виконавчої влади; уникнення паралелізму в роботі органів державної влади; посилення контролю за достовірністю декларування держслужбовцями власних доходів та витрат), адаптаційний (уніфікація структури держслужби України на рахунок відповідності її рекомендаціям та стандартам країн-членів ЄС), напрям забезпечення прозорості і гласності (забезпечення транспарентності в процесі прийняття рішень шляхом проведення тендерів, конкурсів; прозора система прийому на роботу держслужбовців та просування їх по кар'єрних щаблях; оприлюднення ряду інформації для дотримання принципів громадянського суспільства та утворення сучасного підприємницького середовища; наявність розширеної системи громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; зведення до мінімуму контактів представників державного управління та громадян із використанням мережі Інтернет).

Ефективні запобігання та протидія корупції неможливі без злагодженої роботи всіх державних органів. Без Антикорупційної стратегії державні органи діють хаотично: запроваджені ними заходи із запобігання корупції можуть бути малоефективними, оскільки відбуваються лише на одній невеликій ділянці. Антикорупційна стратегія об'єднує органи влади у єдину команду та допомагає їм взаємодіяти для досягнення кращих результатів.

Про скоординованість як необхідну умову ефективної боротьби з корупцією говорить Конвенція ООН проти корупції, яку підписала Україна.

Створення антикорупційної стратегії – найбільш розповсюджений інструментів для забезпечення такої координації. Так, Антикорупційні стратегії існують у ряді держав на різних континентах та рівнях достатку: Велика

Британія, Сінгапур, В'єтнам, Йордан, Румунія, Єгипет, Вірменія тощо.

Антикорупційна стратегія охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє велику увагу питанню відповідальності за корупцію<sup>240</sup>.

Пріоритетні сектори державного управління, визначені стратегією:

- суд, прокуратура, поліції;
- державне регулювання економіки;
- державний та приватний сектори економіки;
- податки та митниця;
- будівництво, земля, інфраструктура;
- сектор оборони;
- охорона здоров'я та соціальний захист;
- система запобігання та протидії корупції.

В основу розробки антикорупційної стратегії покладені 5 основних принципів:

1. Оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування. Зокрема передбачено позбавлення органів влади надмірних повноважень та усунення дублювання їх функцій.

2. Зниження «людського фактору» та збільшення прозорості і ефективності у стосунках держави з громадянами та організаціями. Цього вдасться досягти завдяки запровадженню правил загальної адміністративної процедури та цифровізації більшості процесів та послуг;

3. Створення зручних та законних альтернатив корупційним практикам;

4. Забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства;

5. Забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Феномен корупції досить багатогранне та багатоаспектне явище, яке поширюватиметься доти, поки у сфері суспільних відносин та владних повноважень матиме місце «людський фактор». Корупційні діяння є одним із факторів погіршення економічної ситуації будь-якої країни та зниження рівня її економічної безпеки. Корупція здійснює вплив на економічну стабільність громадян та їх усталені моральні принципи.

Таким чином, ми пропонуємо на 2022 рік запровадити заходи, які допоможуть знизити рівень корупції:

1. Завершити конкурси й обрати професійних, незалежних і добросовісних керівників органів антикорупційної екосистеми: Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Агентства з розшуку та менеджменту активів та Національного антикорупційного бюро.

2. Провести реформу конституційного правосуддя з урахуванням висновків,

наданих Венеційською комісією.

3. Забезпечити прозорий облік державної власності та продовжити курс на приватизацію.

4. Мінімізувати ризики ухвалення законопроектів, які виводять закупівлі з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі»<sup>241</sup>.

Відповідно, одним із пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики має бути пошук інструментів для зменшення масштабів поширення корупції з метою захисту суспільних інтересів громадян та держави загалом шляхом: запобігання виникненню корупційних діянь через застосування превентивних заходів, активізація діяльності інститутів громадського суспільства, функціонування дієвого правового механізму, безперервного моніторингу корупційних чинників для підвищення рівня ефективності державних заходів у сфері запобігання та протидії корупції, системне підвищення рівня антикорупційної суспільної свідомості. Особливості реалізації основних принципів антикорупційної політики в зарубіжних країнах та визначення можливостей їх імплементації в Україні слугуватимуть напрямом для подальших досліджень.

---

<sup>241</sup> Закон України «Про публічні закупівлі», № 922-VIII від 25.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

## РОЗДІЛ 11. ФІНАНСОВИЙ НАГЛЯД ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У ЄС: РОЛЬ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ

### 11.1 Огляд європейської системи фінансового нагляду

Фінансовий сектор як сукупність банків, небанківських установ та інститутів інфраструктури фінансового ринку завжди відіграє особливу роль у реалізації державної політики, у тому числі й антикорупційної. По перше, державна політика завжди потребує фінансового забезпечення для її реалізації, що передбачає залучення коштів як держави, місцевих громад, так і приватного капіталу через фінансові ринки та банківську систему. Наприклад, Європейська комісія пропонує країнам для переходу до сталого розвитку виділяти щорічно 25% бюджету на цілі, пов'язані з кліматом, і важливо, щоб ці кошти використовувалися ефективно з мінімізацією ризику корупції. По друге, корупція завжди являє собою несправедливий розподіл державних ресурсів під впливом приватних інтересів. Інструменти такого несправедливого розподілу (перерахування грошових засобів, передача товарів та послуг, надання можливостей тощо) та суб'єкти (представники публічного сектору, бізнесу, фізичні особи) можуть бути різними. Водночас незалежно від виду корупційних процесів, останні у більшості випадків передбачають рух фінансових ресурсів через фінансові установи. Відповідно прозорість та стабільність роботи фінансового сектора економіки, особливо банківської системи, та нагляд за ним стають важливим чинником ефективності антикорупційної політики:

- забезпечення прозорості фінансових ринків та банків, створення єдиного підходу до їх регулювання на рівні ЄС унеможливають реалізацію корупційних схем, дають можливість органам антикорупційної політики відслідковувати та викривати факти корупції, стимулюють економічних агентів;

- ефективний фінансовий нагляд забезпечує прозорість платежів, конвергенцію фінансових ринків, що надає органам антикорупційної політики можливості контролю фінансових потоків й відслідковування їх корупційної складової;

- у задачі фінансового нагляду входить створення умов для захищеності учасників ринку від зловживань інших учасників, ефективне використання коштів вкладників/інвесторів та їх збереження;

- фінансовий нагляд орієнтований на впровадження цифровізації фінансів та відхід від готівки до безготівкових розрахунків, що ускладнює незаконну передачу коштів у корупційних процесах та забезпечує інструменти контролю для органів антикорупційної політики.

Починаючи з кризи 2008 року стабілізація фінансових ринків перетворилася у нагальну потребу та найважливіший пріоритет економічної політики ЄС. Фінансова та економічна криза викликала великі витрати економіки ЄС. Щоб запобігти краху фінансової системи лише у 2008-2012 рр. європейські уряди та Європейський центральний банк (ЄЦБ) надали

фінансовим установам державну допомогу в розмірі 5 трлн. Євро (тобто більше 40,3% від 2012 року ВВП ЄС<sup>242</sup>. Крім того, фінансова криза призвела до недовіри населення країн ЄС до фінансового сектора (за даними опитування 2013 р. недовіру висловили понад 60% громадян ЄС)<sup>243</sup>.

Глобальна фінансова криза 2008-2009 років стала потужним поштовхом для запровадження принципово нового підходу до фінансового нагляду – впровадження макропруденційної політики у більшості країн світу. Традиційно регулятори фінансового сектору економіки застосовували мікропруденційний підхід до фінансового нагляду (підхід «знизу-вгору», bottom-up), що зосереджувався на підтримці стійкості окремих фінансових установ, без комплексного спостереження за всією фінансовою системою. Макропруденційний підхід до фінансового нагляду ознаменував перехід до нагляду за принципом «зверху-вниз» (top-down), що в цілому передбачає нагляд за всією фінансовою системою, систематичну оцінку ризиків на стадії їх виникнення та дії на упередження криз.

Уперше макропруденційні заходи застосували центральні банки Гонконгу в 1990-х роках, Південної Кореї та Сінгапуру в 2000-х роках у відповідь на приплив надлишкового капіталу. Після кризи 2008–2009 років у центральних банках почали створювати окремі підрозділи з фінансової стабільності, спеціалізовані на макропруденційних аналізі й регулюванні, оприлюднювати звіти про фінансову стабільність<sup>244</sup>.

Як відповідь на кризові виклики у 2010 році була впроваджена **Європейська система фінансового нагляду** (European system of financial supervision, ESFS), яка об'єднала учасників фінансового нагляду на національному рівні та на рівні Європейського Союзу, щоб діяти як мережа. Створена в ЄС система фінансового нагляду (рис. 11.1) поєднала в собі національний, мікропруденційний та макропруденційний рівні. Основним компонентом політики Європейського Союзу щодо фінансових послуг стали створення інтегрованого ринку для фінансових установ, вирішення потреби у сильнішій синергії всередині ЄС і протистояння світовому ринку, що все більше глобалізується. Добре регульовані та безпечні фінансові установи мають вирішальне значення для фінансової стабільності, як національних економік, так і в цілому стабільності економіки у ЄС. Більш стабільні та відповідальні фінансові ринки є передумовою для зростання та створення бізнес-середовища, яке дозволяє компаніям процвітати, впроваджувати інновації та розширювати свою діяльність. Це в свою чергу підвищує впевненість і довіру громадян.

**Європейська система фінансового нагляду ESFS** включає в себе такі інституції (рис. 11.1):

<sup>242</sup> The post-crisis EU financial regulatory framework: do the pieces fit? European Union Committee, 5th Report of Session 2014–15. The Authority of the House of Lords London. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldecom/103/103.pdf> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>243</sup> Economic Review of the Financial Regulation Agenda. European Commission Brussels.15.5.2014 SWD(2014), 158 final. Commission staff working document. URL: [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/general/20140515-erfra-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/general/20140515-erfra-working-document_en.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>244</sup> Стратегія макропруденційної політики Національного банку України. Національний банк України. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Strategy\\_MaP.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_MaP.pdf?v=4) (дата звернення: 01.10.2022).



- Європейська рада системних ризиків (European Systemic Risk Board, ESRB);
- три Європейські наглядові органи (European supervisory authorities, ESAs):
  - Європейське банківське управління (European Banking Authority, EBA);
  - Європейське управління цінних паперів і ринків (European Securities and Markets Authority, ESMA)
  - Європейське управління з питань страхування та професійних пенсій (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA).

| <b>Європейська система фінансового нагляду<br/>(European system of financial supervision, ESFS)</b>                               |  |
|---|--|
| <b>Мікропруденційний нагляд</b>   | <b>Макропруденційний нагляд</b>  |
| <b>Європейські наглядові органи, (European Supervisory Authorities, ESAs), до яких належать:</b>                                  | <b>Європейська рада системних ризиків (European Systemic Risk Board, ESRB), включає представників таких регуляторів:</b> |
| Європейське банківське управління (European Banking Authority, EBA)   | Європейський центральний банк (European Central Bank, ECB)   |
| Європейське управління цінних паперів і ринків (European Securities and Markets Authority, ESMA)                                  | Національні центральні банки (National central banks)  |
| Європейське управління з питань страхування та професійних пенсій (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) | Європейські наглядові органи, (European Supervisory Authorities, ESAs)   |
| Об'єднаний комітет європейських наглядових органів (Joint Committee of the European Supervisory Authorities, JCESA)               | Європейська комісія (European Commission)  |
|   | Національні наглядові органи (National supervisors)  |
| <b>Нагляд на національному рівні</b>  |  |
| <b>Національні наглядові органи (National supervisors), до яких належать</b>  |  |
| Національні центральні банки (National central banks)   |  |
| Національні органи нагляду у сфері страхування  |  |
| Національні наглядові органи фондового ринку  |  |

Рис.11.1. Структура Європейської системи фінансового нагляду  
Джерело: складено автором за даними<sup>245</sup>

Рішення щодо реформування фінансового нагляду в ЄС для впровадження макропруденційного рівня політики мало свої об'єктивні причини. Практика функціонування фінансових систем показала, що банківська та фінансова системи не є простою арифметичною сумою окремих фінансових установ, а являють собою складний механізм взаємопов'язаних елементів (мікропруденційний підхід нагляду за фінансовими установами). Світовий

<sup>245</sup> Infografica - EU system of financial supervision. The official website of the Council of the EU and the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/financial-supervision-architecture/> (дата звернення: 01.10.2022).  
Insights On The Reform Of The European System Of Financial Supervision. HedgeThink Portal. URL: <https://www.hedgethink.com/insights-on-the-reform-of-the-european-system-of-financial-supervision/> (дата звернення: 01.10.2022).

досвід виявив, що фінансового та банківського нагляду за окремими фінансовими інститутами недостатньо для забезпечення стабільного та безперебійного функціонування фінансових систем у умовах економічних криз. Потрібно доповнювати систему нагляду й регулювання системними інструментами, які будуть систематично оцінювати стан фінансового сектора економіки в цілому та вживати заходів задля недопущення його нестабільного функціонування, тобто макропруденційною складовою фінансового нагляду. І хоча макропруденційна політика не здатна повністю усунути системні ризики, однак така політика здатна на основі постійного моніторингу на початковій стадії виявляти тенденції до зростання ризиків у фінансовій системі та через набір своїх інструментів не допустити їх надмірного накопичення та знизити ймовірність кризових проявів у роботі фінансової системи або суттєво зменшити масштаб таких криз. Кінцева мета макропруденційної політики – забезпечення фінансової стабільності, тобто стану фінансової системи, за якого вона здатна належно виконувати основні функції – фінансове посередництво та здійснення платежів – й успішно протистояти кризовим явищам, що у підсумку сприятиме сталому економічному зростанню<sup>246</sup>.

З 2008 р. Європейська комісія впровадила важливі ініціативи, покликані встановити нові правила для європейської та глобальної фінансових систем; побороти європейську боргову кризу, перетворити фінансовий сектор Європи у безпечний, відповідальний та стимулюючий економічне зростання сектор економічної системи; створити банківський союз для зміцнення євро. Серед таких правових ініціатив Європейської комісії варто відмітити ті, що безпосередньо орієнтовані на подальшу фінансову інтеграцію ЄС та являють собою інституційне завершення формування банківського союзу для зміцнення зони євро:

- Механізм єдиного банківського нагляду на чолі з ЄЦБ (Single Supervision Mechanism, SSM, 2012). SSM відповідає за нагляд за близько 4700 кредитними установами. Для забезпечення ефективного нагляду, відповідні наглядові функції та обов'язки Європейського центрального банку та національних центральних банків розподіляються за критерієм значущості піднаглядних осіб. Кредитна установа буде вважатися значущою та підпадати під контроль ЄЦБ, якщо виконується хоча б одна з наступних умов: загальна вартість активів кредитної установи перевищує 30 млрд. євро, або якщо загальна вартість активів не менше 5 млрд. євро та водночас перевищує 20% національного ВВП; кредитна установа входить до числа трьох найбільш кредитних організацій в державі-члені; установа є одержувачем прямої допомоги з боку Європейського союзу для підтримання її фінансової стабільності; активно залучений у транскордонні операції<sup>247</sup>.

- Єдиний механізм роботи з проблемними банками (Single Resolution Mechanism, 2013).

<sup>246</sup> Стратегія макропруденційної політики Національного банку України. Національний банк України. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Strategy\\_MaP.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_MaP.pdf?v=4) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>247</sup> Guide to banking supervision. European Central Bank. 2014. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409en.pdf> (дата звернення: 01.10.2022).

- Створення Європейської схеми страхування вкладів (European Deposit Insurance Scheme, 2015).

Банківський союз перш за все покликаний поглибити фінансову інтеграцію країн Єврозони, проте максимально заохочується приєднання до банківського союзу всіх країн ЄС. Фінансова інтеграція супроводжується посиленням пруденційного регулювання банківських установ, поліпшенням захисту вкладників банків, удосконаленням системи управління банками, що відчують фінансові труднощі, створенням єдиної Книги правил для всіх фінансових установ, що працюють в 28 країнах Європейського союзу.

Заходи з реформування фінансових ринків мають такі цілі<sup>248</sup>:

підвищення фінансової стабільності та стійкості фінансової системи з метою зниження ймовірності виникнення фінансових криз у ЄС у майбутньому;

відновлення і поглиблення єдиного ринку ЄС в сфері фінансових послуг.

забезпечення цілісності ринку та довіри до фінансової системи ЄС шляхом захисту споживачів і інвесторів, протидії зловживанням на ринку і підвищення розкриття інформації та прозорості;

підвищення ефективності фінансової системи ЄС і забезпечення того, щоб операційні витрати зведені до мінімуму і вартість фінансових послуг адекватно відображали основні ризики фінансових операцій.

## **11.2 Макропруденційний фінансовий нагляд та роль Європейської ради системних ризиків у його реалізації**

У 2010 році у відповідь на світову фінансову кризу за дорученням Європейської Комісії було створено Європейську Раду системних ризиків, щоб «...посилити фінансовий нагляд, щоб краще захистити європейських громадян і відновити довіру до фінансової системи»<sup>249</sup>. Місією ESRB є безпосередньо здійснення макропруденційного нагляду за фінансовою системою ЄС, а також за запобігання та пом'якшення системних ризиків<sup>250</sup>. ESRB розробила рекомендації до макропруденційної політики, утілені в посиленні мандата центральних банків із забезпечення фінансової стабільності, створенні міжвідомчих рад/ комітетів з фінансової стабільності високого рівня. Було заявлено, що нові механізми нагляду повинні зосереджуватися не лише на нагляді за окремими фірмами, а й на стабільності фінансової системи в цілому.

Регулятор ESRB має широкі повноваження, охоплюючи своїм наглядом численний перелік фінансових інституцій: банки, страховики, менеджерів

<sup>248</sup> The post-crisis EU financial regulatory framework: do the pieces fit? European Union Committee, 5th Report of Session 2014–15. The Authority of the House of Lords London. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldecom/103/103.pdf> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>249</sup> De Larosière report. 2009. High Level Group, the European Commission. URL: [https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf?351e1b35ec1ca5e855d2e465383a311f](https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_en.pdf?351e1b35ec1ca5e855d2e465383a311f) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>250</sup> European Systemic Risk Board Mission & Establishment. European Systemic Risk Board. URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (дата звернення: 01.10.2022).

активів, тіньові банки, інфраструктуру фінансового ринку та інші фінансові установи й ринки. Виконуючи макропруденційну функцію, ESRB здійснює моніторинг та оцінку системних ризиків і, у відповідних випадках, дає учасникам фінансової системи попередження та рекомендації.

В економічній науці наразі не склалося загальноприйнятого визначення поняття та складових системного ризику. Європейський центральний банк описує системний ризик як ризик переживання сильної системної події<sup>251</sup>. З таких позицій системними ризиками є всі події, які негативно впливають на ряд системно важливих фінансових посередників або фінансових ринків. Системна подія вважається сильним ризиком, коли внаслідок її дії відповідні посередники (банки, небанківські установи) виходять з ладу або коли відповідні ринки стають нефункціональними (криза ліквідності, банкрутство, інфляційні процеси тощо). ESRB систематично досліджує та моніторить такі системні ризики, зокрема ймовірність одночасного дефолту фінансових установ, макроекономічні ризики, кредитний ризик, ринковий ризик, ризик платоспроможності та ліквідності, структурні ризики фінансового сектора та інші.

Для реалізації макропруденційної політики ESRB використовує такі інструменти:

- **Розробка базових засад макропруденційної політики на рівні ЄС:** стратегічних документів, флагманських звітів, довідників, посібників для національних та європейських регуляторів фінансового сектору економіки. ESRB підтримує розробку ефективних рамок для проведення макропруденційної політики як на рівні окремих держав-членів, так і в ЄС загалом.

- **Стрес-тестування та аналітичні звіти з оцінки системних ризиків.** ESRB проводить оцінку системних ризиків в країнах ЄС та розробляє прогностичні сценарії несприятливого розвитку економіки та фінансового ринку.

- **Попередження та рекомендації.** ESRB сприяє запобіганню або пом'якшенню системних ризиків шляхом використання «м'яких повноважень». Зокрема, може видавати попередження або рекомендації щодо усунення значних системних ризиків для фінансової стабільності в Європейському Союзі. Потім ESRB контролює виконання своїх попереджень або рекомендацій і аналізує, чи вдалося зменшити системний ризик і в якій мірі. Крім того, галузеве законодавство Союзу вимагає проведення консультацій з ESRB і уповноважує ESRB видавати висновки щодо певних питань фінансової стабільності або макропруденційної політики.

Попередження надсилаються щодо нещодавно виявлених ризиків та можуть бути адресовані ЄС в цілому або державам-членам, європейським наглядовим органам або національним органам влади. ESRB у попередженні не лише попереджає про ризики, але й надає рекомендації щодо заходів для виправлення ситуації. Виходу попередження передують дослідження,

---

<sup>251</sup> The Concept of Systemic Risk ECB. Financial Stability Review. December 2009. P.134-142. URL: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/art/ecb.fsrart200912\\_02.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/art/ecb.fsrart200912_02.en.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

що у вільному доступі відкриті для ознайомлення фахівців як звіти ESRB.

Якщо видані попередження не досягають бажаних цілей щодо зниження системних ризиків, ESRB видає рекомендації щодо коригувальних дій, які необхідно вжити заходів для усунення цих ризиків та недопущення фінансових криз. Рекомендації, як і попередження, можуть бути адресовані ЄС в цілому або державам-членам, Європейській комісії, європейським наглядовим органам або національним органам влади.

**Кейс з практики (за матеріалами ESRB<sup>252</sup>).** 11 лютого 2022 року ESRB ухвалила попередження для п'яти держав-членів ЄС (Болгарії, Хорватії, Угорщини, Ліхтенштейну та Словаччини) щодо середньострокової вразливості в секторі житлової нерухомості (ризик нестабільності цін на ринку нерухомості, кредитні ризики на ринку житлового іпотечного кредитування). Держави-члени отримали певний час, щоб відреагувати на попередження.

Оцінка охопила всі країни-члени ЄС, Ісландію, Ліхтенштейн і Норвегію та проаналізувала основні тенденції в різних показниках нерухомості, а також дії макропруденційної політики, які країни вжили для пом'якшення виявлених ризиків фінансової стабільності. Водночас були надіслані Рекомендації компетентним міністрам Австрії та Німеччини, які вже отримували попередження ESRB у 2016 та 2019 роках відповідно, але чиї системні ризики у секторі житлової нерухомості не були належним чином усунені (у фокусі регуляторів такі ризики: нестабільність цін на житлову нерухомість, стрімке нарощення фінансовими установами кредитних іпотечних портфелів, зростання боргового навантаження домогосподарств через зобов'язання за іпотечними кредитами та інші можливі наслідки ризиків та інші). Після оприлюднення цих рекомендацій влада Австрії та Німеччини оголосила про нові заходи щодо усунення вразливості у секторі житлової нерухомості.

Запитання для обговорення:

1. Чи є рекомендації та попередження ESRB обов'язковими для виконання національними органами фінансового нагляду? Якою може бути реакція компетентних органів країн на дії ESRB?

2. Які можуть бути причини та наслідки того, що Австрія та Німеччина, які вже раніше отримували попередження ESRB, не усунули системні ризики у секторі житлової нерухомості належним чином? Чи може нестабільність сектору житлової нерухомості впливати на стабільність фінансової системи? Згадайте причини та перебіг світової фінансової кризи 2008-2009 років.

ESRB контролює дотримання своїх попереджень та рекомендацій за допомогою механізму «дій або пояснюй». Рекомендації, видані ESRB, не є юридично обов'язковими, але підлягають режиму «діяти або пояснювати» («act

---

<sup>252</sup> ESRB issues new warnings and recommendations on medium-term residential real estate vulnerabilities. European Systemic Risk Board. URL: <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2022/html/esrb.pr220211~9393d5e991.en.html> (дата звернення: 01.10.2022).

or explain” regime) відповідно до статті 17 Регламенту ESRB <sup>253</sup>. Це означає, що адресати цих Рекомендацій зобов’язані повідомляти Європейському парламенту, Європейській Раді, Європейській Комісії та ESRB про дії, які вони вжили для виконання цих Рекомендацій або надати відповідне обґрунтування бездіяльності, якщо дії не були вчинені чи не призвели до очікуваних позитивних результатів щодо зниження системних ризиків.

### **11.3 Характеристика Європейських наглядових органів як органів мікропруденційного фінансового нагляду**

Мікропруденційний фінансовий нагляд на рівні ЄС представлений трьома Європейськими наглядовими органами. Розглянемо функції кожного з них.

**Європейське банківське управління**<sup>254</sup>. ЕВА є незалежним органом ЄС, який був заснований в 2011 році як частину Європейської системи фінансового нагляду (ESFS) та працює над забезпеченням ефективного та послідовного пруденційного регулювання та нагляду в європейському банківському секторі. Цілями управління є підтримка фінансової стабільності в ЄС і захист цілісності, ефективності та забезпечення впорядкованого функціонування банківського сектора. ЕВА забезпечує створення єдиної нормативно-правової та наглядової бази для всього банківського сектору в 27 державах-членах ЄС (так званого Європейського єдиного зводу банківських правил), щоб забезпечити ефективний, прозорий і стабільний Єдиний ринок, який буде відповідати потребам споживачів фінансових послуг, бізнесу та сприяти розвитку економіки ЄС. Управління також відіграє важливу роль у сприянні конвергенції наглядових практик і має повноваження оцінювати ризики та вразливі місця в банківському секторі ЄС. Забезпечуючи нормативну базу для цілісності та ефективності банківської діяльності в ЄС, ЕВА також сприяє фінансовій стабільності в ЄС.

Головним завданням ЄБА є сприяння створенню єдиного ринку для банківського сектора ЄС. Орган відповідає за розробку спільної нормативно-правової бази, яка однаково застосовується до всіх банківських установ та інвестиційних компаній у всьому ЄС: Єдиний звід правил ЄС щодо банківської діяльності (The single rulebook). Правила, розроблені ЕВА для банківського сектору покликані забезпечити належний пруденційний нагляд за кредитними установами та інвестиційними компаніями та сприяти гармонізації стандартів і практики нагляду серед органів банківського нагляду ЄС для створення Єдиного ринку капіталу<sup>255</sup>. ЕВА, спираючись на законодавчу базу Європейської

<sup>253</sup> Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board. The European Parliament and The Council of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R1092&from=EN> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>254</sup> The European Banking Authority. URL: <https://www.eba.europa.eu/> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>255</sup> The European banking authority at a glance. URL: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1401372/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5/EBA%20AT%20A%20GLANCE.pdf?retry=1> (дата звернення: 01.10.2022).

Комісії, на рівні ЄС розробляє технічні стандарти, керівні принципи та рекомендації регулювання банківських установ та інвестиційних компаній, адресовані банківським та наглядовим органам ЄС. Єдиний звіт правил діє на всій території ЄС і забезпечує однакове застосування основних принципів Базельських міжнародних стандартів банківської справи в усіх державах-членах ЄС. Єдині на рівні ЄС правила усувають практику великої кількості національних варіантів реалізації банківського нагляду і сприяють упровадженню єдиного підходу держав – членів ЄС до банківського нагляду.

ЕВА активно працює у таких сферах фінансового та банківського регулювання як формування та вимоги до капіталу фінансових установ, гарантування вкладів, регулювання й нагляд за наданням платіжних послуг, іпотечних кредитів, страхових інвестиційних продуктів, боротьба з відмиванням грошей, функціонування електронних грошей та регулювання ринкової інфраструктури ЄС, функціонування фінансових конгломератів та центральних депозитаріїв цінних паперів тощо. Таким чином, ЕВА відіграє важливу роль у сприянні захисту прав споживачів щодо фінансових продуктів і послуг, які пропонують платіжні установи, емітенти електронних грошей та постачальники іпотечних кредитів, щоб усі установи, що працюють на єдиному ринку ЄС, могли ефективно та безпечно виконувати свою роль у кредитуванні реальної економіки.

ЕВА також має завдання моніторингу стану банків ЄС, що передбачає систематичне проведення стрес-тестування банківських установ для оцінки потенційних ризиків та зовнішніх загроз банківському сектору ЄС. Основна мета проведення стрес-тесту банківського сектору в ЄС полягає в тому, щоб отримати чітку та прозору картину того, наскільки добре капіталізовані банки ЄС і чи зможуть вони витримати вплив зовнішніх загроз. ЕВА ініціює та координує такі стрес-тести в ЄС у співпраці з ESRB, ЄЦБ та іншими органами фінансового нагляду.

Одним із завдань ЕВА є також розробка та впровадження системи розкриття інформації, що застосовується до всіх банків ЄС, що включає визначення загальної методології для розкриття інформації та формування звітності<sup>256</sup>. Завдяки узгодженому розкриттю інформації фінансові установи надають громадськості важливі дані про свій капітал, платоспроможність та фінансову стабільність, що може бути використано інвесторами та споживачами фінансових послуг для оцінки ризику інвестування та вибору фінансових установ для співпраці. Прозорий і надійний єдиний ринок, на якому всі однаково розкривають однакову інформацію, підвищує довіру потенційних інвесторів, які можуть на власні очі побачити справжню картину стану банків ЄС. Ця впевненість, у свою чергу, створює умови для того, щоб банки ЄС могли ефективно виконувати свою основну мету — підтримувати реальну економіку, надаючи фінансування громадянам і підприємствам ЄС.

ЕВА має важливу роль у сфері моніторингу за коректністю застосування та

---

<sup>256</sup> The European banking authority at a glance. URL: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1401372/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5/EBA%20AT%20A%20GLANCE.pdf?retry=1> (дата звернення: 01.10.2022).

порушеннями законодавства ЄС. Зокрема ЕВА розслідує ймовірні порушення або незастосування законодавства ЄС за запитом одного чи кількох компетентних органів чи інституцій ЄС або за власною ініціативою. За результати розслідувань ЕВА надсилає відповідним компетентним органам рекомендації із зазначенням дій, які необхідно виконати для дотримання законодавства ЄС.

Органи влади та фінансові установи в ЄС зобов'язані докладати всіх зусиль для дотримання вказівок та рекомендацій ЕВА згідно з принципом «виконуй або поясни». Протягом двох місяців після публікації таких рішень на веб-сайті ЕВА компетентні органи в усьому ЄС повинні повідомити ЕВА, чи дотримуються вони чи мають намір виконувати його настанови чи рекомендації. Якщо компетентний орган не виконує або не має наміру виконувати вимоги, він повинен повідомити ЕВА та обґрунтувати причини неспроможності чи недоцільності виконання вимог пан-європейського банківського регулятора.

ЕВА бере участь у законотворенні на рівні ЄС, розробляючи проекти Технічних стандартів (TS) – нормативних актів у сфері фінансового нагляду в рамках своїх повноважень. Після офіційного затвердження проектів Європейською Комісією, ці стандарти стають юридично обов'язковими та застосовуються безпосередньо в усіх державах-членах як частина національного законодавства держав-членів.

З позиції антикорупційної політики особливо важливою є роль ЕВА у сфері фінансових потоків у банківському секторі. ЕВА сприяє формуванню прозорого, інклюзивного та справедливого ринку для споживачів фінансових продуктів і послуг. ЕВА сприяє захисту споживачів фінансових послуг у всьому ЄС шляхом виявлення та усунення збитків, які споживачі можуть зазнати або ризикують зазнати під час своїх відносин з фінансовими компаніями. Забезпечення довіри споживачів ЄС до фінансових і банківських систем ЄС є важливим аспектом ефективності та безперебійної роботи банківського сектора ЄС. ЕВА забезпечує пан-Європейську нормативну базу, яка гарантує, що фінансові інновації в банківському секторі ЄС є корисними як для установ, так і для споживачів.

Робота ЄБА у сфері споживчих питань стосується більш широкого кола банківських і фінансових установ, включаючи кредитних посередників, небанківських кредиторів, платіжні установи, постачальників іпотечного кредиту та установи електронних грошей. ЄБА розглядає ключові сфери для споживачів у ЄС: від іпотеки до кредитних та ощадних продуктів, включаючи кредитні картки та платіжні послуги, а також нові проблеми, такі як віртуальні валюти. У цих секторах ЄБА також покликана здійснювати моніторинг фінансових інновацій, щоб забезпечити ранню оцінку широкого набору потенційних ризиків, які можуть виникнути, таких як відмивання грошей, фінансові злочини, реалізація корупційних схем, фінансова стабільність і довіра ринку, а також збиток для споживача.

У листопаді 2015 року в ЄС було ініційовано створення Європейської



схеми страхування депозитів (EDIS)<sup>257</sup> для банківських депозитів у Євразоні. Ця пропозиція була прийнята як частина більш широкого пакету заходів щодо поглиблення економічного та валютного союзу та завершення банківського союзу. Пропозиція EDIS базується на системі національних схем гарантування вкладів (DGS), що регулюється Директивою ЄС 2014/49/ЄС. Ця система вже гарантує, що всі депозити до 100 000 євро захищені через національні DGS по всьому ЄС, що забезпечить більш однорідний рівень страхового покриття в Євразоні.

**Європейське управління цінних паперів і ринків**<sup>258</sup>. ESMA є незалежною наглядовою інституцією Європейського Союзу, яка створена у 2011 році та покликана сприяти досягненню трьох основних цілей: 1) посилення захисту інвесторів; 2) сприяння фінансовій стабільності ЄС; 3) забезпечення рівноваги на фінансових ринках. До напрямків діяльності ESMA належать:

- оцінка ризиків з точки зору інвесторів, ризиків функціонування фінансових ризиків ринків та фінансової стабільності. Оцінки ризиків ESMA доповнюють оцінки ризиків, зроблені іншими європейськими наглядовими органами, і сприяють системній роботі, яку проводить Європейська рада системних ризиків (ESRB) для забезпечення стабільності на фінансових ринках.

- створення й завершення Єдиного зводу правил для фінансових ринків ЄС (the single rulebook for EU financial markets). ESMA започаткувала та звершує розробку даного нормативного документу, що має на створення рівних умов гри на ринках цінних паперів для всіх інвесторів та емітентів у ЄС.

- сприяння конвергенції нагляду на ринках цінних паперів та ринках капіталу різних країн ЄС. Конвергенція нагляду відбувається як послідовне впровадження та застосування однакових правил нагляду у 27 державах-членах ЄС та обмін найкращими національними практиками регулювання фінансової галузі.

- безпосередній нагляд за певними видами інфраструктури ринку цінних паперів та ринків капіталу (рейтинговими агентствами – Credit Rating Agencies, CRAs, торговими репозитаріями – Trade Repositories, TRs, репозитаріями сек'юритизації – Securitisation repositories, SRs).

**Європейське управління з питань страхування та професійних пенсій**<sup>259</sup>. EIOPA створене у 2011 році щоб сприяти стабільності фінансової системи через нагляд за секторами страхування та професійного пенсійного забезпечення в Європі. Регулятор захищає права страхувальників, учасників пенсійної програми та бенефіціарів, що має посилити суспільну довіру до секторів страхування та професійного пенсійного забезпечення в ЄС. Європейське управління з питань страхування та професійних пенсій розробило до використання у практиці Єдиний звід правил IDD (The IDD

<sup>257</sup> European deposit insurance scheme. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>258</sup> ESMA IN BRIEF. The European Securities and Markets Authority. URL: <https://www.esma.europa.eu/> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>259</sup> EIOPA at a glance. European Insurance and Occupational Pensions Authority. URL: [https://www.eiopa.europa.eu/about/eiopa-glance\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/about/eiopa-glance_en) (дата звернення: 01.10.2022).

Single Rulebook) та Посібник з нагляду (Supervisory Handbook), що є нормативною базою для страхового сектора фінансової системи ЄС.

Аналогічно до інших спеціалізованих регуляторів фінансового нагляду, таких як ЕВА та ESMA, ЕІОРА може видавати попередження та рекомендації, адресовані національним компетентним органам або страховим компаніям, з метою встановлення послідовної, ефективної та результативної практики нагляду та забезпечення уніфікованого та послідовного застосування права ЄС. Незважаючи на те, що вони не є юридично обов'язковими до виконання, компетентні органи та фінансові установи докладають усіх зусиль для їх дотримання на вимогу ЕІОРА.

#### **11.4 Фінансовий нагляд за тіньовою банківською діяльністю та боротьба з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму**

Особливе місце у фокусі фінансового нагляду в країнах ЄС займає нагляд за тіньовою банківською діяльністю. Тіньова банківська діяльність (Shadow banking)<sup>260</sup> – система кредитного посередництва, яка залучає кошти суб'єктів господарювання та надає фінансові послуги поза межами банківської системи. Послуги тіньового банкінгу включають послуги депозитного характеру, кредитні послуги, сек'юритизація, позики цінних паперів та інші фінансові послуги, що мають ризикову природу та є важливим джерелом фінансування для фінансових установ. До інститутів тіньового банкінгу традиційно відносять підприємства, що займаються сек'юритизацією активів, фонди грошового ринку (MMF), інвестиційні фонди з депозитними послугами, інвестиційні фонди, які надають кредити, фінансові компанії та організації, що працюють з цінними паперами, надають кредити чи кредитні гарантії, страхові та перестрахові компанії, які видають або гарантують кредитні продукти.

Тіньова банківська діяльність виконує важливі функції<sup>261</sup>:

- надає інвесторам альтернативу банківським депозитам;
- Більш ефективно спрямовує ресурси на конкретні потреби завдяки спеціалізації;
- являє собою альтернативне фінансування для реальної економіки, яке є особливо ефективним та дієвим, коли традиційні банківські чи ринкові канали тимчасово обмежені в умовах економічних криз;
- є можливим напрямком для диверсифікації ризиків поза банківською системою.

Хоча тіньова банківська індустрія відіграє важливу роль у фінансуванні економіки та не є протизаконною чи забороненою, її функціонування зараз викликає занепокоєння щодо ризиків, які вона створює для фінансової системи в цілому. Це пов'язано з тим, що тіньовий банкінг як діяльність небанківських

<sup>260</sup> Financial supervision of shadow banking. European Commission website. URL: [https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets/financial-supervision-shadow-banking\\_en](https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets/financial-supervision-shadow-banking_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>261</sup> Green paper shadow banking. COM/2012/0102 final. Document 52012DC0102. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52012DC0102> (дата звернення: 01.10.2022).

фінансових інститутів традиційно був менш контрольованим з боку регуляторів фінансової системи, тоді як до банків традиційно висувалися жорсткі умови регулювання банками для забезпечення їх фінансової стійкості. До тих пір, поки такі види діяльності та організації працюють з меншим ступенем зарегульованості, ніж банківський сектор фінансової системи, через посилене банківське регулювання є ризик виведення значної частини банківської діяльності у менш регульований сектор – за межі традиційної банківської діяльності до тіньового банкінгу.

Ризики тіньової банківської діяльності в сучасних умовах активно зростають, що є загальносвітовою тенденцією<sup>262</sup>. На додаток до ризиків, пов'язаних з обходом існуючих правил, і того факту, що ці суб'єкти/діяльність можуть сприяти прихованому накопиченню високих рівнів боргу у фінансовому секторі, тіньовий банківський бізнес потребує моніторингу через його розмір, його тісний зв'язок з регульованою фінансовою системою, високий системний ризик, який він створює. Світові тіньові банківські активи у 2011 році склали 51 000 мільярдів євро, у тому числі близько 17 500 мільярдів євро зосереджені у Сполучених Штатах, 16 800 мільярдів в ЄС, 6 800 мільярдів євро у Великій Британії

У структурі фінансової системи нині тіньовий банківський сектор становить 25-30%, він сформував тісні та розгалужені зв'язки з регульованим фінансовим сектором, відповідно зросли й системні ризики, які тіньовий банкінг створює. Отже, виникла нагальна потреба вирішити реформування системи нагляду для посилення контролю за небанківським сектором фінансової системи.

Органи фінансового регулювання та нагляду в ЄС здійснюють заходи щодо посилення вимог до банків у роботі з тіньовою банківською системою. Тіньові банківські установи можна певною мірою контролювати через їхні відносини з банками. У цьому відношенні особливо важливі два види вимог: 1) вимоги, пов'язані з перевіркою та підвищенням прозорості операцій, здійснюваних між банками та їх фінансовими контрагентами, 2) вимоги до бухгалтерського обліку щодо прозорості (дозволяють інвесторам ідентифікувати ризики, які несуть банки, та їхній вплив на тіньовий банківський сектор) та стандарти бухгалтерського обліку щодо консолідації (включення пов'язаних суб'єктів господарювання до консолідованого балансу банку).

Паралельно впроваджується посилення вимог до страхових компаній у роботі з тіньовою банківською системою. Так, Директива ЄС «Платоспроможність II» (Solvency II Directive, Directive 2009/138/EC) вирішує низку питань тіньового банківського обслуговування через підхід, що ґрунтується на оцінці ризику, а також шляхом встановлення суворих вимог щодо управління ризиками, включаючи принцип «розсудливої особи» для

---

<sup>262</sup> Shadow Banking – Addressing New Sources of Risk in the Financial Sector. Document 52013DC0614. COM/2013/0614 final. Communication from the Commission to the Council and the European parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0614> (дата звернення: 01.10.2022).

інвестицій. Як і банківське законодавство ЄС, воно передбачає підхід загального балансу, коли всі суб'єкти господарювання та ризики підлягають груповому нагляду.

Недостатньо уваги на рівні ЄС європейські фінансові регулятори приділяли й інвестиційним фондам. Нині впроваджується ініціатива – гармонізація вимог до діяльності менеджерів альтернативних інвестиційних фондів на рівні ЄС (зокрема, до таких специфічних видів інвестиційних фондів як хедж-фонди, фонди прямих інвестицій, фонди нерухомості). Директива ЄС про менеджерів альтернативних інвестиційних фондів (The Alternative Investment Fund Managers Directive, Directive 2011/61/EU, AIFMD) встановлює гармонізовані вимоги до організацій, відповідальних за управління та адміністрування такого роду фондів. Щоб отримати схвалення регулятора на управління фондом, організація-менеджер повинна відповідати вимогам щодо управління капіталом, ризиками та ліквідністю, правилам прозорості для інвесторів і наглядових органів та ряду інших умов.

**Кейс з практики (За матеріалами Forbes та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб<sup>263</sup>).** У 2014 році в Україні розпочав свою діяльність АТ «Банк Михайлівський». Банк проводив агресивну депозитну політику, стрімко нарощуючи обсяги залучених коштів населення (у перший рік роботи залучив 600 млн. грн. приватних вкладів, у другий – удвічі більше). Фінансова установа для збільшення темпів приросту депозитів пропонувала фізичним особам відсоткові ставки, що удвічі перевищували ринкові: 32% річних доходу за депозитними послугами населенню при середній ставці на ринку близько 19%.

Для забезпечення фінансової стабільності банків в Україні, як і в інших країнах світу, впроваджені обов'язкові нормативи банківської діяльності та ряд вимог, які мають обмежувати ризики банківських установ. Відповідно АТ «Банк Михайлівський» як нова фінансова установа при швидкому нарощенні депозитного капіталу, мав відповідно нарощувати й свій власний капітал. Власники банку не бажали інвестувати додатковий капітал у свій банк та, щоб оминати нормативне обмеження на залучення вкладів, ініціювали шахрайську схему за участю установ небанківського сектору: фінансових компаній «Інвестиційно-розрахунковий центр» та «Кредитно-інвестиційний центр». Банк почав приймати у своїх клієнтів гроші, що надходили не на його рахунки, а на рахунки вказаних фінансових компаній. Відповідно такі вклади населення фактично не були банківськими депозитами та не гарантувалися національною системою гарантування вкладів фізичних осіб. За допомогою цієї схеми банк залучив 1,6 млрд грн.

Послуги АТ «Банк Михайлівський» мали такі особливості:

- Послуги пропонувалися та позиціонувалися банком як депозит даного банку, але згідно з договором з вкладниками банк виступав повіреним

<sup>263</sup> Гордієнко О. Теорія великої афери. Forbes. 15 грудня 2021. URL: <https://forbes.ua/money/mikhaylivskiy-14122021-2956> (дата звернення: 01.10.2022).  
Фонд гарантування виплатив 2,5 млрд грн вкладникам ПАТ «БАНК МИХАЙЛІВСЬКИЙ». Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. URL: <https://www.fg.gov.ua/articles/46453-fond-harantuvannia-vyplatyv-2-5-mlrd-hrn-vkladnykam-pat-bank-mukhaylivskyy-u-tomu-chysli-583-mln-hrn-kliientam-banku-pryryvnianyam-do-vkladnykiv.html> (дата звернення: 01.10.2022).

фінансової компанії або взагалі не фігурував як суб'єкт договірних відносин.

- Відсоткова ставка за вкладами була у декілька разів вищою за середньо ринкову.

- Агресивна реклама та агресивні продажі послуги клієнтам банку.

НБУ двічі визнавав «Михайлівський» проблемним, вимагаючи збільшити капітал, припинити перекредитування юридичних осіб для фіктивного поліпшення якості портфеля та залучення коштів фізичних осіб на фінансові компанії. У 2016 НБУ затвердив програму фінансового оздоровлення банку, а 23 травня 2016 року прийняв рішення про віднесення АТ «Банк Михайлівський» до категорії неплатоспроможних.

Напередодні запровадження тимчасової адміністрації, у момент, коли вже діяли обмеження НБУ на залучення коштів від клієнтів, Банк продовжував кампанію із залучення коштів клієнтів на рахунки афілійованих фінансових компаній. Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» всі вклади населення, що потрапили на рахунки фінансових компаній, у цей період та раніше не підпадали під гарантію Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. При цьому більшість договорів були двосторонні, попри те, що підписувались у відділеннях банку, оскільки укладалися безпосередньо між фінансовими компаніями та клієнтами без залучення ПАТ «Банк Михайлівський» навіть у якості повіреного.

Залучені банком кошти активно виводилися на рахунки «кишенькових» фінансових компаній, перераховувалися фіктивним компаніям в оплату за сміттєві цінні папери або надавалися як поворотна фінансова допомога чи кредити спорідненим та афілійованим особам банку. Фактично, у переддень запровадження у Банку тимчасової адміністрації, згадувані фінансові компанії нібито достроково повернули кошти на рахунки клієнтів, відкриті у ПАТ «Банк Михайлівський». Здійснена перевірка виявила, що реальних коштів на рахунках ІРЦ та КІЦ, як і на кореспондентському рахунку Банку у потрібній сумі не було. Усі «повернення» і «перерахунки» фактично виявились лише записами у бухгалтерських документах, без перерахування реальних коштів.

Вкладники, що постраждали через фінансові махінації «Банк Михайлівський» та заключали <sup>264</sup> угоди з вказаними вище фінансовими компаніями, відповідно до чинного законодавства не мали право на відшкодування вкладів за рахунок коштів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Ураховуючи великий соціальний резонанс, якого набула діяльність ПАТ «Банк Михайлівський», та велику кількість постраждалих вкладників, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг. Завдяки цьому закону, фізичні особи, які уклали тристоронні договори із фінансовими компаніями ТОВ «Інвестиційно-розрахунковий центр» та ТОВ «Кредитно-інвестиційний центр», де ПАТ «Банк Михайлівський» виступав

---

<sup>264</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг : Закон України від 15.11.2016 р. №1736-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 48. С.816.

повіреном за цими договорами, та звернулися із відповідними заявами до Банку та Фонду гарантування, таки отримали відшкодування за своїми вкладами у межах гарантованої суми 200 тис. грн. на загальну суму близько 583 млн грн (дані на початок жовтня 2019 року).

Водночас, майже 34 тис. вкладників та фізичних осіб, яких прирівняні до вкладників ПАТ «Банк Михайлівський», не звертались до банків-агентів Фонду гарантування за отриманням відшкодування за вкладами в межах гарантованої суми. Для таких вкладників у Фонді зарезервовано для виплат понад 16 млн грн. Оскільки виплати гарантованої суми припиняються після завершення процедури ліквідації банку, що, відповідно до законодавства, обмежена 5 роками, ці вкладники мають якнайшвидше та вчасно звернутись до банків-агентів Фонду гарантування для отримання відшкодування за вкладом.

Запитання для обговорення:

1. Чи мала діяльність банку ознаки фінансового шахрайства та агресивної високо ризикової депозитної політики? На що, на вашу думку, мають звертати увагу вкладники, перш ніж вкласти кошти в банк?

2. Чи могли мати дії керівництва банку та його власників корупційну складову?

3. У період, коли відбувалася ситуація, описана у кейсі, політика регулювання фінансового ринку в Україні передбачала розподіл регулятивних функцій залежно від типу фінансових установ: НБУ регулював банківські установи, НКРРФП – небанківські установи. Оцініть дії українських органів фінансового нагляду щодо врегулювання ситуації ПАТ «Банк Михайлівський». Чи було присутнє у діяльності ПАТ «Банк Михайлівський» залучення до тіньового банкінгу? Які виклики стоять перед наглядовими та регуляторними органами?

У політиці управління ризиками, пов'язаними з тіньовою банківською діяльністю, на рівні ЄС можна виділити п'ять пріоритетних сфер<sup>265</sup>:

1. Підвищення прозорості тіньової банківської діяльності. Забезпечуватиме органам фінансового нагляду можливість ефективно контролювати ризики та втручатися, коли це необхідно, збирати детальні, надійні та вичерпні дані для оцінки системних ризиків).

2. Регулювання структури активів тих типів інвестиційних фондів, що залишалися поза контролем регуляторів, наприклад фондів грошового ринку. Фінансова криза показала, що фонди грошового ринку, які вважались відносно стабільними інструментами інвестування, можуть також створювати системний ризик. Ці фонди пропонують інвесторам фінансові інструменти, подібні до банківських депозитів з високою ліквідністю та стабільністю вартості. Проте такі фонди також показують схильність до ринкового ризику у періоди економічних криз, а тому потребують посилення регулювання діяльності,

<sup>265</sup> Shadow Banking – Addressing New Sources of Risk in the Financial Sector. Document 52013DC0614. COM/2013/0614 final. Communication from the Commission to the Council and the European parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0614> (дата звернення: 01.10.2022).

зокрема, посилення вимог до якості і ліквідності портфелів активів, забезпечення капіталу.

3. Розробка законодавства про цінні папери для обмеження ризиків, пов'язаних з операціями залучення фінансування на ринку цінних паперів. Головним чином регулювання угод про зворотний викуп (РЕПО) або операції з позики цінних паперів, кредитних операцій під заставу цінних паперів. В ЄС застава за кредитами фінансовим посередникам зазвичай набуває форми цінних паперів, які можна повторно позичити іншим фінансовим посередникам, щоб здійснювати нові кредитні операції. Повторне використання або повторна застава цінних паперів породжує динамічні ланцюжки застав, у яких один і той же цінний папір позичається кілька разів, часто залучаючи суб'єктів тіньової банківської системи. Крім того, відсутність прозорості цих ринків ускладнює ідентифікацію прав власності на активи і моніторинг концентрації ризику у конкретних контрагентів. Є потреба переглянути регулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність, подібну до діяльності банків без банківської ліцензії.

4. Зміцнення пруденційних правил у банківському секторі. Відповідно до законодавства ЄС 266, будь-яке підприємство, діяльність якого полягає в отриманні депозитів або інших повернення коштів від населення та наданні кредиту за власний рахунок, має відповідати вимогам банківської безпеки. Однак поняття «повернені кошти від населення» і навіть поняття кредиту та депозитів можна тлумачити по-різному, тобто фінансові установи, які здійснюють подібну діяльність, можуть кваліфікуватися як кредитні установи в одних державах-членах, але не бути кредитними установами в інших країнах. У результаті на ці організації можуть не поширюватися однакові правила в межах Європейського Союзу. Таким чином, необхідно застосування єдиних уніфікованих правил ідентифікації кредитних установ у всіх державах-членах ЄС.

5. Посилення нагляду за тіньовим банківським сектором. Тіньовий банкінг за своєю природою багатогранний і динамічний, швидко адаптується до ринкових та регулятивних змін. Відповідно важливим є створення комплексної системи моніторингу за тіньовим банківським сектором за участю як національні, так і європейських органів фінансового нагляду.

Однак відмітимо, що тіньовий банківський сектор не варто розглядати лише з точки зору ризиків, які він створює для економіки. Важливо розуміти його важливу роль альтернативного каналу фінансування, необхідного для безперебійного функціонування реальної економіки.

---

<sup>266</sup> Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) 648/2012. Document 32013R0575. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0575> (дата звернення: 01.10.2022).

## 11.5 Боротьба з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму

У контексті протидії корупції в ЄС важливою складовою європейської політики є боротьба з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму<sup>267</sup>. Європейський Союз ухвалив потужне законодавство для боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. У фокусі як об'єкт регулювання й контролю цієї політики так звані «гейткіпери» («воротарі») – банки та інші фінансові установи, які є суб'єктами фінансової системи та обслуговують рух грошових потоків. застосовували заходи щодо запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Відповідно до Директиви ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму»<sup>268</sup> ( № 2015/849, 2015 року) відмиванням грошей вважаються такі діяння, якщо вони вчинені умисно:

(а) конвертація або передавання власності з усвідомленням того, що ця власність отримана внаслідок злочинної діяльності або акту участі в такій діяльності, з ціллю приховування або укривання незаконного походження власності або надавання допомоги будь-якій особі, причетній до здійснення такої діяльності, для уникнення юридичних наслідків діяння такої особи;

(b) приховування або укривання дійсної природи, джерела походження, розташування, відчуження, руху власності, речових або майнових прав на власність з усвідомленням того, що така власність отримана внаслідок злочинної діяльності або акту участі в такій діяльності;

(c) придбання власності, володіння нею або її використання з усвідомленням того, що така власність отримана внаслідок злочинної діяльності або акту участі в такій діяльності;

(d) участь у вчиненні будь-якої з дій, зазначених у пунктах (а), (b) та (c), об'єднання з іншими особами для її вчинення, спроби її вчинення і надання допомоги для її вчинення, співучасть у її вчиненні, сприяння її вчиненню та консультивання стосовно її вчинення.

Відмивання грошей повинно вважатися таким, навіть якщо діяльність, що внаслідок неї було отримано власність, яка відмивається, була здійснена на території іншої держави-члена або третьої країни.

Згідно з цією ж Директивою <sup>269</sup> «фінансування тероризму» означає надання або збирання грошей, у будь-який спосіб, безпосередньо або опосередковано, з наміром їхнього використання або з усвідомленням того, що вони будуть використані, повністю або частково, для вчинення злочинів.

Європейський Союз прийняв Першу Директиву «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання доходів, одержаних

<sup>267</sup> Anti-money laundering and countering the financing of terrorism. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>268</sup> Директива ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму». № 2015/849, 2015 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_037-15#n751](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_037-15#n751) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>269</sup> Директива ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму». № 2015/849, 2015 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_037-15#n751](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_037-15#n751) (дата звернення: 01.10.2022).



злочинним шляхом» у 1991 році (Council Directive 91/308/EEC), щоб запобігти зловживанням фінансовою системою з метою відмивання грошей. Документ передбачав, що зобов'язані особи (кредитні та фінансові установи, аудиторів, нотаріуси та інші професійні учасники, якщо вони беруть участь у фінансових транзакціях) повинні застосовувати вимоги належної перевірки клієнта під час вступу в ділові відносини (тобто ідентифікувати та перевіряти особу клієнтів, контролювати транзакції та повідомляти про підозрілі транзакції).

Це законодавство постійно переглядалося з метою зменшення ризиків, пов'язаних з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Так, ЄС систематично модернізує нормативну базу у даній сфері, яка нині включає такі основні нормативні документи:

1. Директива ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей або фінансування тероризму» (2015/849). Документ визначив ефективні правові рамки для вирішення проблеми зі стягненням грошей чи майна, пов'язаних з терористичними цілями, вимагаючи від держав-членів визначити, зрозуміти та зменшити ризики, пов'язані з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.

2. Регламент ЄС «Про інформацію про платника, що супроводжує перекази коштів» (2015/847). Спрямований на підвищення прозорості переказів коштів, допомагаючи правоохоронним органам вистежувати терористів і злочинців.

Обидва інструменти враховували рекомендації Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) 2012 року і навіть є більш прогресивними в ряді питань, спрямованих на просування найвищих стандартів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму.

3. У 2018 році внесені зміни (Директивою ЄС 2018/843) до Директиви ЄС «Про боротьбу з відмиванням грошей» 2015 року, які запровадили суттєві покращення для запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей, фінансування терористичної діяльності. Оновлена політика ЄС орієнтована на цілі:

- підвищити прозорість шляхом створення загальнодоступних реєстрів компаній, трастів та інших юридичних угод;
- посилити повноваження підрозділів фінансової розвідки ЄС і надати їм доступ до широкої інформації для виконання своїх завдань;
- обмежити анонімність, пов'язану з віртуальними валютами та постачальниками гаманців, а також для передплачених карток;
- розширити критерії для оцінки третіх країн з високим рівнем ризику та покращити гарантії фінансових операцій до та з таких країн;
- створити реєстри рахунків центрального банку або системи пошуку в усіх державах-членах;
- покращити співпрацю та посилити інформацію між органами нагляду за боротьбою з відмиванням грошей між ними та між ними та органами пруденційного нагляду та Європейським центральним банком.

4. Директива ЄС «Правила, що сприяють використанню фінансової та

іншої інформації для запобігання, виявлення, розслідування або судового переслідування певних кримінальних правопорушень»<sup>270</sup> 2019 року (2019/1153). Терористи та злочинці демонструють здатність швидко переказувати кошти між різними банками, залучаючи в схеми різні країни, а відсутність своєчасного доступу до фінансової інформації призводить до того, що багато розслідувань заходять у глухий кут. Відповідно існувала очевидна потреба в посиленні співпраці між органами, відповідальними за боротьбу з тероризмом і злочинами, коли фінансова інформація є ключовою частиною розслідування. Прийнята директива 2019/1153 покращує використання фінансової інформації, надаючи правоохоронним органам прямий доступ до неї в національних централізованих реєстрах, від національних підрозділів фінансової розвідки, а також покращує обмін інформацією між органами влади. Ці заходи прискорять кримінальні розслідування та дозволять органам влади ефективніше боротися з транскордонною злочинністю в ЄС.

5. 20 липня 2021 року Європейська комісія представила амбітний пакет законодавчих пропозицій щодо посилення правил ЄС щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (AML/CFT)<sup>271</sup>. Ініціатива містить пропозицію щодо створення нового органу ЄС для боротьби з відмиванням грошей. Це частина зобов'язань Комісії щодо захисту громадян ЄС і фінансової системи ЄС від відмивання грошей і фінансування тероризму. Мета полягає в тому, щоб покращити виявлення підозрілих операцій і діяльності, а також закрити лазівки, які використовуються злочинцями для відмивання незаконних доходів або фінансування терористичної діяльності через фінансову систему.

Відповідно до чинної нині законодавчої бази Союзу щодо боротьби з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму, кредитні установи зобов'язані:

- ідентифікувати та оцінювати ризики відмивання грошей і фінансування тероризму та мати політику, засоби контролю та процедури для пом'якшення та ефективного управління такими ризиками;
- провести належну перевірку клієнта;
- належним чином інформувати підрозділ фінансової розвідки про будь-які підозри щодо відмивання грошей/фінансування тероризму.

Аналіз діяльності кредитних установ, що був здійснений у 2012-2018 роках у ЄС, засвідчив наявність значних проблем щодо виконання кредитними установами основних вимог Директиви про боротьбу з відмиванням грошей, зокрема невиконання або неякісне виконання таких вимог директиви як оцінка ризиків, належна перевірка клієнта та звітування про підозрілі транзакції та дії підрозділам фінансової розвідки. Незважаючи на те, що деякі з виявлених недоліків, були здебільшого спричинені недбалістю, також були випадки, коли

---

<sup>270</sup> Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA. Document 32019L1153. European commission. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1153> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>271</sup> Anti-money laundering and countering the financing of terrorism. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en) (дата звернення: 01.10.2022).

працівники або керівництво кредитних установ, ймовірно підтримували відмивання грошей/фінансування тероризму або навмисно знижували захист у пошуках прибуткового, але підозрілого бізнесу. У кількох випадках недоліки були настільки серйозними, що зрештою призвели до банкрутства або закриття кредитної установи чи конкретного бізнесу<sup>272</sup>.

Протягом останніх років кредитні установи та органи державної влади, відповідальні за боротьбу з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, вжили заходів для покращення захисту від відмивання грошей/фінансування тероризму. На рівні Союзу поточні повноваження трьох європейських наглядових органів – Європейського банківського управління, Європейського управління страхування та професійного пенсійного забезпечення, Європейського управління цінних паперів і ринків – поширюються у тому числі й на сферу боротьби з відмиванням грошей/протидії фінансуванню тероризму. Вони уповноважені розробляти правила та вказівки в цій сфері, а також сприяти співпраці та обміну інформацією між органами влади, конвергенції нагляду та забезпечувати належне застосування законодавства про боротьбу з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму. Основний мандат належить Європейському банківському управлінню, яке виконує провідну координаційну та моніторингову роль у сприянні доброчесності, прозорості та безпеці фінансової системи ЄС, у співпраці з органами влади третіх країн (не членами ЄС) з метою запобігання та протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Проте якщо європейські наглядові органи мають стратегічні задачі, то безпосередня реалізація політики у цій сфері здійснюється відповідними національними органами влади. Запобігання та боротьба з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму має вирішальне значення для збереження цілісності економічної системи та боротьби з корупцією й злочинністю. Різні суб'єкти відіграють різну роль у цьому завданні, починаючи від кредитних установ, органів боротьби з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму та пруденційних наглядових органів (включаючи Європейський центральний банк, який діє як наглядовий орган), підрозділів фінансової розвідки, правоохоронних органів, органи влади (поліція, прокуратура та суди). Співпраця та ефективний обмін інформацією між багатьма відповідними органами є ключовими у вирішенні постійно зростаючих проблем транскордонної боротьби з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму, в тому числі за межами ЄС.

---

<sup>272</sup> Report from the commission to the European parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions. 24.07.2019. COM(2019) 373. European commission.EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0373&from=EN> (дата звернення: 01.10.2022).

## РОЗДІЛ 12. КОРУПЦІЯ ТА ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

### 12.1 Управління публічними фінансами ЄС як чинник запобігання корупції

Європейський Союз є одним із найменш корумпованих регіонів у світі, проте жодна з країн ЄС не є повністю вільною від корупції. Хоча її характер і масштаби можуть суттєво відрізнятися у різних країнах ЄС, корупція все ще залишається актуальною проблемою: за оцінками дослідницьких структур Європейського парламенту втрати від корупції у Європейському Союзі становлять від 179 до 990 мільярдів євро на рік або 6% ВВП<sup>273</sup>. У даному контексті важливо розуміти, що однією з найбільш високоризикових щодо можливості виникнення корупції сфер суспільного життя були і залишаються публічні фінанси, а тому одним із важливих чинників запобігання корупції є ефективне управління публічними фінансами, зокрема бюджетом ЄС.

Бюджет ЄС як публічний фонд фінансових ресурсів має свої особливості: він завжди збалансований та орієнтований на розвиток, ніколи не виконується з дефіцитом. Бюджет ЄС фінансується з таких джерел:

- митні збори на імпорт з-за меж ЄС;
- частина податку на додану вартість, що збирається кожною державою-членом ЄС;
- частина валового національного доходу держав-членів ЄС;
- інші надходження, зокрема податки та інші відрахування з винагороди персоналу інституцій ЄС, внески країн, що не входять до ЄС, у певні програми, відсотки за прострочені платежі та штрафи, а також невикористані кошти бюджету за попередній рік.

Оскільки бюджет ЄС – це переважно інвестиційний бюджет, що функціонує на довгостроковій основі та приймається на період щонайменше п'ять років (зазвичай сім років). В основі довгострокового бюджету – довгостроковий план витрат, що називається **багаторічною фінансовою програмою (EU Multi-annual Financial Framework, MFF)**<sup>274</sup>. MFF встановлює максимальні річні суми (стелі), які ЄС може витратити на різні категорії видатків на кожен із п'яти-семи років.

Довгостроковий бюджет ЄС на 2021-2027 роки структурований на п'ять розділів, які представляють напрямки видатків. Бюджет включає два інструменти фінансування: і складові: EU Multi-annual Financial Framework (основний фінансовий інструмент у обсязі 1 210,9 млрд. євро) та NextGenerationEU (тимчасовий фінансовий інструмент – додаткове фінансування в обсязі 2 017,8 млрд. євро для подолання негативних економічних та соціальних наслідків пандемії коронавірусу). Ліва частина

<sup>273</sup> The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU%282016%29579319\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>274</sup> The EU budget at a glance. Budget. May 2019. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/eu-budget-at-a-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/eu-budget-at-a-glance_en) (дата звернення: 01.10.2022).

бюджету ЄС (близько 80%) зазвичай спрямовується на регіональний розвиток, сільське господарство та боротьбу зі зміною клімату (розділи 1-3 бюджету); лише близько 7% бюджету ЄС витрачається на адміністративні витрати з управління (табл. 12.1).

Таблиця 12.1

Довгостроковий бюджет ЄС на 2021-2027 роки, млрд. євро

| Видатки за розділами бюджету                     | MFF            | NGEU         | РАЗОМ          |
|--|----------------|--------------|----------------|
| 1. Єдиний ринок, інновації та цифрові технології | 149,5          | 11,5         | 161,0          |
| 2. Єдність, стійкість і цінності                 | 426,7          | 776,5        | 1 203,2        |
| 3. Природні ресурси та навколишнє середовище     | 401,0          | 18,9         | 419,9          |
| 4. Міграція та управління кордонами              | 25,7           | -            | 25,7           |
| 5. Безпека та оборона                            | 14,9           | -            | 14,9           |
| 6. Сусідство і світ                              | 110,6          | -            | 110,6          |
| 7. Європейське публічне управління               | 82,5           | -            | 82,5           |
| <b>РАЗОМ</b>                                     | <b>1 210,9</b> | <b>806,9</b> | <b>2 017,8</b> |

Джерело: Європейська комісія<sup>275</sup>

Розглянемо призначення кожного розділу довгострокового бюджету ЄС:

- **Розділ 1: Єдиний ринок, інновації та цифрові технології.** Передбачає інвестиції у дослідження та інновації, цифрову трансформацію, стратегічну інфраструктуру та формування єдиного загальноєвропейського ринку для зростання економіки ЄС. Програми даного напрямку орієнтовані на вирішення загальних викликів суспільства, зокрема декарбонізація та демографічні зміни, підвищення конкурентоспроможності європейських компаній, малих та середніх підприємств (МСП) на світовому ринку. До даного розділу бюджету входить відома в Україні європейська дослідницька програма Horizon Europe, яка посилено фінансує життєво важливі дослідження у галузі охорони здоров'я, стійкості, а також зеленого та цифрового переходу, щоб Європа залишалася в авангарді глобальних досліджень та інновацій. Програма InvestEU мобілізує державні та приватні інвестиції через бюджетні гарантії ЄС, надаватиме технічні консультації та зв'язуватиме світових інвесторів із проектами, які потребують фінансування, з фокусом на Європейську зелену угоду, цифровий перехід та сталий розвиток. Програма Єдиного ринку допоможе підтримувати добре функціонуючий єдиний ринок ЄС, де люди, товари, послуги та гроші можуть пересуватися в рамках території ЄС вільно, як в межах однієї країни. Нова космічна програма забезпечить, щоб ЄС залишався світовим лідером у космічній сфері та сприятиме розвитку сильної та інноваційної космічної галузі та створить уніфіковану та спрощену систему управління.

- **Розділ 2 «Єдність, стійкість і цінності».** Основні програми в цій категорії витрат спрямовані на посилення економічної та соціальної єдності між державами-членами ЄС, щоб зменшити диспропорції в регіонах ЄС, у державах-членах та сприяти сталому територіальному розвитку. Цей

<sup>275</sup> Headings: spending categories. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en) (дата звернення: 01.10.2022).

напрямок бюджету також включає інвестиції в молодь, здоров'я та дії, спрямовані на захист демократичних цінностей ЄС, програми, спрямовані на забезпечення стійкості Європи до різноманітних викликів. Наприклад, Європейський соціальний фонд + (ESF+) за рахунок даного розділу бюджету підтримуватиме зайнятість молоді, підвищення та перекваліфікацію працівників, а також скорочення бідності. Популярна в Україні програма Erasmus+ продовжуватиме створювати можливості для освіти, навчання та мобільності молоді. Програма RescEU продовжить захищати людей від катастроф, управляти ризиками, що виникають унаслідок надзвичайних ситуацій, а також забезпечувати стійкість на рівні ЄС. Заходи, вжиті в рамках цієї програми, варіюються від надання парку пожежних літаків і гелікоптерів для боротьби з лісовими пожежами до забезпечення накопичення медичного обладнання та польових госпіталів для реагування на надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я. Нова програма REACT-EU також підвищить стійкість на рівні ЄС, підтримуючи заходи для боротьби з пандемією коронавірусу, надаючи кошти регіонам і державам-членам, які найбільше постраждали від пандемії, щоб сприяти зеленому, цифровому та стійкому відновленню економіки.

- Розділ 3 «Природні ресурси та навколишнє середовище». Цей розділ передбачатиме інвестиції в стале сільське господарство та морський сектор, заходи щодо зміни клімату, захисту навколишнього середовища, продовольчої безпеки та розвитку сільської місцевості. Спільна сільськогосподарська політика (CAP) орієнтована на підтримку формування інтегрованого єдиного ринку сільськогосподарських товарів у ЄС, стійкого до криз та інших викликів. CAP, наприклад, включає прямі виплати фермерам, щоб їх фінансово підтримати та гарантувати безпечне, якісне та доступне постачання продуктів харчування, вироблених у ЄС. Програма LIFE є інструментом ЄС, що спеціалізується виключно для фінансування проєктів у галузі навколишнього середовища та зміни клімату. Вона фінансує, зокрема, проєкти, пов'язані з природою, водою, повітрям, пом'якшенням наслідків зміни клімату та адаптацією для покращення якості життя в ЄС. Щоб подолати соціальні та економічні наслідки, пов'язані з досягненням кліматичної нейтральності в ЄС до 2050 року, функціонує Фонд справедливого переходу, допомагаючи найбільш вразливим регіонам з інтенсивним споживанням вугілля та викидів вуглецю здійснювати кліматичний перехід.

- Розділ 4 «Міграція та управління кордонами». Посилений фонд надання притулку та міграції допомагає національній владі країн ЄС приймати шукачів притулку та мігрантів у період одразу після їх прибуття на територію ЄС. Крім того, фонд працює над розробкою засад спільної в рамках ЄС політики щодо надання притулку та міграції, забезпечення ефективного повернення мігрантів. Фонд інтегрованого управління кордонами орієнтований, щоб полегшити спільну відповідальність за безпеку зовнішніх кордонів шляхом надання фінансової підтримки державам-членам.

- Розділ 5 «Безпека та оборона». Розділ включає програми, які зміцнюють

безпеку європейських громадян, покращують обороноздатність Європи та забезпечують інструменти реагування на кризи. Фонд внутрішньої безпеки сприяє розвитку мереж і спільних систем для ефективної співпраці між національними органами влади. Фонд також фінансує програми, орієнтовані на покращення спроможності ЄС протистояти загрозам безпеці, таким як тероризм, радикалізація, організована злочинність і кіберзлочинність. Європейський оборонний фонд фінансує діяльність для оборонного співробітництва між галузями промисловості та між країнами ЄС з метою впровадження інновацій і розробки найсучасніших оборонних технологій і продуктів.

• Розділ 6 «Сусідство і світ». Програми даного розділу бюджету інвестують у зовнішню діяльність ЄС у країнах-сусідах, інших країнах світу. У розділі також міститься допомога країнам, які готуються до вступу в ЄС. Завдяки цьому фінансуванню ЄС може зберегти і навіть посилити свою роль як глобального гравця, залишаючись, разом зі своїми державами-членами, провідним світовим донором розвитку та гуманітарної допомоги. Більшість інструментів, які фінансують зовнішню діяльність ЄС, нині, на відміну від попередньої практики, об'єднані в один Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI). Таким чином, фінансування зовнішньої діяльності ЄС стає більш узгодженим, прозорим і гнучким. Гуманітарна допомога іншим країнам допомагає задовольнити найгостріші гуманітарні потреби: від загострення стихійних лих через зміну клімату до викликів, спричинених пандемією коронавірусу та іншими інфекційними захворюваннями, військовими конфліктами та глобальною кризою біженців.

Розділ 7 «Європейське державне управління», незважаючи на невеликий обсяг фінансування, відіграє вирішальну роль у здатності ЄС досягати своїх пріоритетів і впроваджувати політику й діючі програми в спільних європейських інтересах. Розділ переважно охоплює фінансове забезпечення адміністративних витрат установ ЄС, а також пенсії чиновників ЄС, які вийшли на пенсію.

Для забезпечення поточних задач в рамках довгострокового бюджету розробляється, затверджується та виконується бюджет ЄС на рік. Щороку Європейський парламент і країни-члени ЄС домовляються про те, яка частина семирічного бюджету буде витрачена протягом наступних 12 місяців. Бюджетний процес річного бюджету ЄС враховує позиції інституцій, які представляють громадян ЄС та держав-членів, і передбачає наступні кроки:

1. Європейська комісія пропонує проект річного бюджету.
2. Проект бюджету затверджується національними урядами в Раді ЄС і Європейським парламентом, який обирається європейськими громадянами.
3. Рада ЄС, Європейський Парламент за потреби вносять зміни до проекту.
4. Рада ЄС, Європейський Парламент затверджують остаточний варіант річного бюджету. Якщо Європейський парламент і Рада не дійшли згоди щодо спільного тексту проекту бюджету, вони вступають у процес переговорів,

відомий як «погоджувальна процедура», яка може тривати до 21 дня. Якщо погоджувальна процедура не має позитивного результату, Європейська Комісія має підготувати новий проект бюджету. Якщо на початку фінансового року бюджет ще не було остаточно прийнято, щомісяця може витрачатися сума, еквівалентна не більше однієї дванадцятої частини бюджетних асигнувань на попередній фінансовий рік (система тимчасових дванадцятків).

Бюджет ЄС виконується в основному Європейською Комісією та державами-членами:

- 18% бюджету ЄС безпосередньо розпоряджається Європейська Комісія;
- 8% бюджету ЄС опосередковано розпоряджаються міжнародні організації, децентралізовані установи тощо;
- Левова частка коштів ЄС (74%) перебуває у розпорядженні держав-членів ЄС в рамках так званого «спільного управління». Органи влади держав-членів (наприклад, міністерства регіонального розвитку) керують видатками бюджету ЄС під наглядом Європейської Комісії, але остаточною відповідальність за виконання бюджету лежить на Європейській Комісії.

Життєвий цикл річного бюджету ЄС становить приблизно три роки<sup>276</sup>. Бюджетні установи (Європейська Комісія, Європейський Парламент і Рада ЄС) готують, обговорюють і ухвалюють річний бюджет (процедура річного бюджету) у фінансовому році (n-1) до того, як він буде реалізований, відповідно до принципу щорічності. Потім до нього вносяться зміни та впроваджуються протягом фінансового року (n). Подальше впровадження та звітування відбуваються в наступні фінансові роки (n+1).

Структура бюджету ЄС на 2021 рік наведена у табл. 12.2.

Часто серед людей панує думка, що бюджет ЄС надзвичайно великий за розміром та переважає національні бюджети будь якої з країн-членів ЄС. Однак, це не так. Наприклад, у 2019 році річний бюджет ЄС становив близько 148 мільярдів євро та був фактично меншим, ніж бюджети Австрії чи Бельгії (рис. 12.1). Дійсно бюджет ЄС становить невелику частину загальних державних витрат у ЄС: близько 1% сукупного доходу ЄС і лише близько 2% державних витрат у ЄС, однак, його роль у забезпеченні розвитку ЄС та реагування ЄС на виклики сучасного нестабільного світу надзвичайно важлива та унікальна<sup>277</sup>.

Для забезпечення ефективності використання публічних коштів бюджету ЄС та мінімізації корупційних ризиків розроблені правила, що регулюють фактичне витрачання коштів ЄС та містяться у Фінансовому регламенті ЄС<sup>278</sup>. В основі бюджетної політики ЄС лежить захист основних свобод, прав людини та верховенства права. Фінансуванням ЄС керує Європейська комісія спільно з державами-членами або через партнерів-виконавців.

<sup>276</sup> How is the EU budget prepared? European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>277</sup> The EU budget at a glance. Budget. May 2019. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/eu-budget-at-a-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/eu-budget-at-a-glance_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>278</sup> Financial regulation applicable to the general budget of the Union. July 2018. The Publications Office of the European Union. URL: <https://europa.eu/!kF47JM> (дата звернення: 01.10.2022).



Структура Бюджету ЄС у 2021 році <sup>279</sup>

| Доходи та видатки Бюджету ЄС на 2021 рік   | Млн. євро | %     |
|--|-----------|-------|
| <b>Доходи</b>  | 239596    | 100%  |
| Національні внески   | 139597,9  | 58,26 |
| Традиційні власні ресурси  | 19037,7   | 7,95  |
| Інше   | 80960,4   | 33,79 |
| <b>Видатки</b>   | 227996,2  | 100%  |
| 1. Єдиний ринок, інновації та цифровізація   | 18532,2   | 8,13  |
| 2. Згуртованість, стійкість, цінності  | 126454,2  | 55,46 |
| 3. Природні ресурси та навколишнє середовище   | 56831,2   | 24,93 |
| 4. Міграція та управління кордонами  | 2547      | 1,12  |
| 5. Безпека та оборона  | 707,6     | 0,31  |
| 6. Сусідство і світ  | 10935     | 4,80  |
| 7. Європейське публічне управління   | 10705     | 4,70  |
| 8. Витрати поза Довгостроковим бюджетом ЄС на 2021-2027 роки (Multiannual Financial Framework – MFF) | 61,2      | 0,03  |
| 9. Механізм солідарності всередині та за межами Союзу (Спеціальні інструменти)                       | 1222,8    | 0,54  |

Усі програми, що фінансуються з бюджету ЄС, підпадають під один із трьох типів реалізації залежно від характеру відповідного фінансування<sup>280</sup>:

1. Пряме управління: фінансуванням керує безпосередньо Європейська комісія та несе пряму відповідальність за всі етапи впровадження програми: відкриття конкурсів пропозицій, оцінка поданих пропозицій, підписання грантових договорів, моніторинг виконання проекту, оцінка результатів, здійснення платежів. Ці завдання виконуються департаментами Комісії у її штаб-квартирі, у представництвах ЄС або через виконавчі агентства ЄС; третіх осіб немає. Програми, які реалізуються в прямому управлінні, становлять близько 20% бюджету ЄС на 2021-2027 роки. Прикладом програми з прямим управлінням є програма COSME, основною метою якої є підтримка створення та розвиток МСП. Якщо заявник є підприємцем, який шукає фінансової підтримки від ЄС, контактним і управлінським відділом буде Європейська рада з інновацій та Виконавче агентство малого та середнього бізнесу, яке керує COSME.

<sup>279</sup> EU spending and revenue 2021-2027. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>280</sup> Funding by management mode. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en) (дата звернення: 01.10.2022).

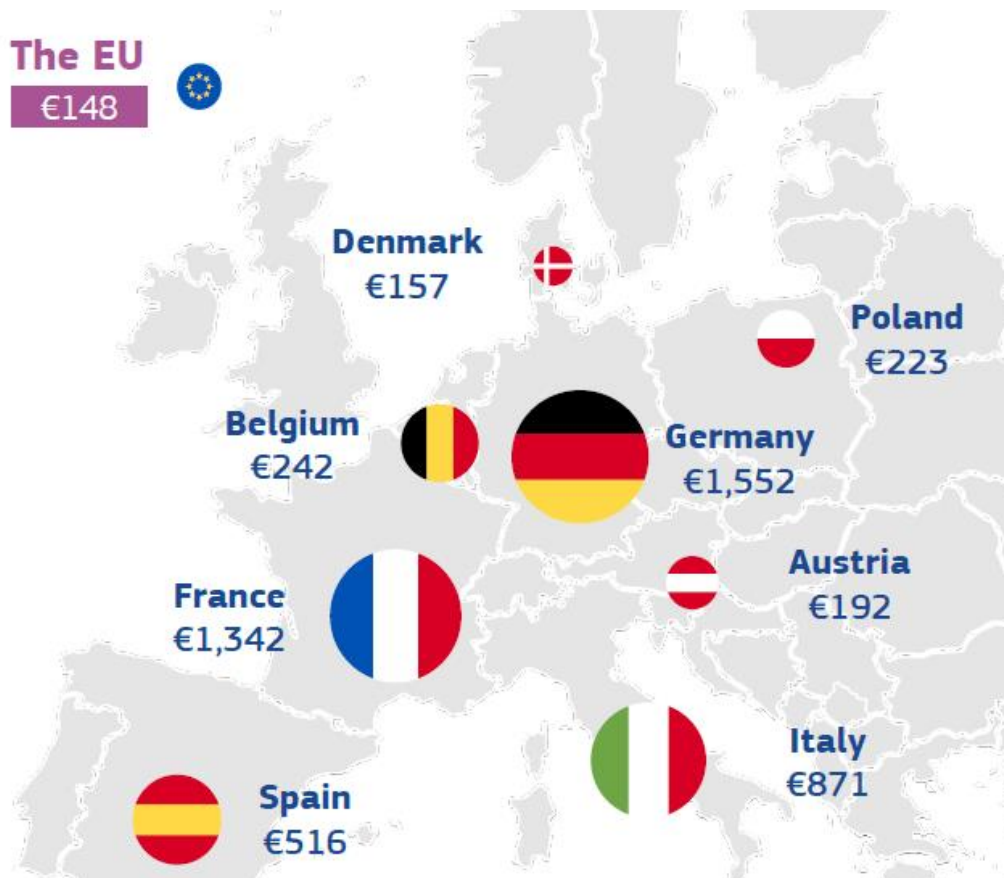


Рис. 12.1. Порівняння річного бюджету ЄС з національними бюджетами окремих країн-членів ЄС у 2019 році, млрд. євро

2. **Спільне управління:** Європейська комісія та національні органи в державах-членах ЄС, такі як міністерства та державні установи, спільно відповідають за виконання певної програми. Близько 70% програм ЄС виконуються таким чином. Наприклад, якщо ви є фермером у будь-якому місці ЄС і маєте проект із вирощування органічних помідорів, ви матимете право подати заявку на отримання коштів у рамках Спільної сільськогосподарської політики (САР). Для цього вам доведеться звернутися у Міністерство сільського господарства вашої країни або подібну установу, яка буде відповідати за управління коштами для вашого проекту від імені ЄС. Адміністрації держав-членів (на національному, регіональному та місцевому рівнях) вибирають, які проекти фінансувати, і беруть на себе відповідальність за повсякденне управління. Працюючи разом з державами-членами, Європейська комісія забезпечує успішне завершення проектів і належне витрачання грошей.

3. **Непряме управління:** фінансування здійснюється партнерськими організаціями або іншими органами влади всередині чи за межами ЄС. Наприклад, більшість бюджету ЄС, виділеного на гуманітарну допомогу та міжнародний розвиток, реалізується в рамках непрямого управління. Прикладом такого типу управління є надання фінансової підтримки для боротьби зі спалахом лихоманки Ебола в Західній Африці та землетрус у Непалі в 2015 році. Програми, які реалізуються в рамках непрямого управління,

становлять близько 10% загального бюджету ЄС. У такому режимі управління Комісія делегує, наприклад, завдання з виконання бюджету різним типам партнерів-виконавців. Сюди ж належить фінансування проектів через міжнародні організації (Організація Об'єднаних Націй, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський інвестиційний банк, Європейський інвестиційний фонд), децентралізовані агентства (наприклад, Європейський центр профілактики та контролю захворювань, Європейське агентство з безпеки харчових продуктів), державно-приватні партнерства, органи держав-членів (національні агентства Erasmus+ , агенції розвитку держав-членів, національні банки сприяння).

Однак, у той час як держави-члени відповідають за виконання більшої частини бюджету ЄС, незалежно від типу управління саме Європейська Комісія несе остаточну відповідальність за його виконання.

## **12.2 Реалізація принципів прозорості, контролю та підзвітності публічних фінансів в ЄС**

Бюджет ЄС максимально орієнтований на мінімізацію корупційних ризиків, а тому є одним із найбільш контрольованих у світі. Кожне євро, що витрачає ЄС, реєструється в книгах і обліковується. Європейська Комісія та держави-члени співпрацюють, щоб переконатися, що гроші платників податків витрачаються правильно та належним чином.

Прозорість, чесність і підзвітність у публічних фінансах є основними передумовами демократії, заснованої на верховенстві права. Вони сприяють належному управлінню та формують довіру до процесу формування політики, тим самим підвищуючи легітимність і авторитет влади та публічних установ. Вони також є надзвичайно важливими політичними інструментами для запобігання корупції:

- Прозорість (transparency) вимагає розкриття інформації про формування політики та витрати, забезпечуючи при цьому доступ громадян до такої інформації.

- Прозорість є ключовим елементом формування підзвітності (accountability) та довіри до тих, хто приймає рішення

- Доброчесність (integrity) державних інституцій передбачає використання їх повноважень в офіційно дозволених і публічно виправданих цілях<sup>281</sup>.

Щороку в ЄС понад 250 000 органів державної влади витрачають приблизно 2 трильйони євро на купівлю товарів і послуг для публічних проектів. Значні за обсягом фінансування бюджету та складні у реалізації плани, з одного боку, дозволяють ЄС рухатися у досягненні цілей сталого розвитку, а з іншого боку, створюють середовище, потенційно спроможне призвести до випадків шахрайства та корупції, особливо при здійсненні

---

<sup>281</sup> Transparency, integrity and accountability in the EU institutions. European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608873/IPOL\\_BRI\(2019\)608873\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608873/IPOL_BRI(2019)608873_EN.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

публічних закупівель. За даними міжнародної організації Transparency International, шахрайство у процесі публічних закупівель на практиці може збільшити вартість проекту на 50 %. Але Однак корупція у закупівлях державою товарів та послуг має не лише прямі фінансові наслідки у формі перевитрачання коштів бюджетів. Реалізація корупційних схем у виконання видаткової частини бюджету знижує якість публічних послуг, порушує конкуренцію на ринках, обмежує та стримує майбутні приватні інвестиції<sup>282</sup>.

Вказане у підсумку суттєво підриває довіру громадян та бізнесу до інституту держави та публічної сфери. Так, згідно з опитуванням «Євробарометр. Корупція», здійсненим в країнах ЄС у 2022 році, 68% європейців вважають, що корупція широко поширена в їхніх країнах, а 41% вважають, що вона зросла за останні роки, а 34% підприємств ЄС вважають корупцію проблемою ведення бізнесу<sup>283</sup>. У такий складний час, коли довіра до державного управління та інституцій крихка, важливо забезпечити громадян, журналістів, громадянське суспільство та національні правоохоронні органи засобами для моніторингу державних закупівель у ЄС.

Відкритість бюджету та бюджетного процесу є обов'язковою чи навіть ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу дозволяє громадськості, й особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права. Як зазначає українська експертка Г. Маркович, прозорість:

- дозволяє кожному громадянину розуміти мову і дані бюджету, а також бачити послуги, виконані за рахунок зібраних податків;
- дає можливість представникам влади керуватись громадською думкою при прийнятті остаточних бюджетних рішень (основні напрямки розподілу видатків);
- дозволяє відслідковувати якість бюджетних рішень на стадії прийняття та слідкувати за їх виконанням;
- підсилює довіру населення до місцевих органів влади, тому що розуміння дій представників влади є передумовою громадської підтримки;
- сприяє поліпшенню соціальної політики і розподілу коштів бюджету.<sup>284</sup>

Здійснюючи політику у сфері публічних фінансів, ЄС проводить так звану політику «захисту бюджету ЄС»<sup>285</sup> (protection of the EU budget), що включає такі напрямки реалізації політики:

1. Забезпечення верховенства права<sup>286</sup>. Верховенство права є однією з

<sup>282</sup> Integrity Watch Red Flags: a new tool to monitor EU public procurement. Transparency International. URL: <https://transparency.eu/integrity-watch-red-flags/> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>283</sup> The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU%282016%29579319\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>284</sup> Маркович Г. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. Проект «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4992> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>285</sup> Protection of the EU budget. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>286</sup> Rule of law conditionality regulation. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en) (дата звернення: 01.10.2022).

основоположних цінностей Європейського Союзу. Повага до верховенства права також є ключовою для надійного фінансового управління бюджетом ЄС та ефективного використання публічних коштів, забезпечуючи захист прав кінцевих бенефіціарів програм та політик, що фінансуються ЄС.

З 2021 року бюджет ЄС має додатковий рівень захисту у випадках, коли порушення принципів верховенства права зачіпають або ризикують вплинути на фінансові інтереси ЄС. Це сталося завдяки впровадження у практику загального режиму обумовленості для захисту бюджету ЄС (conditionality regulation)<sup>287</sup>. Режим дозволяє ЄС оперативно вживати заходів, наприклад, призупинення платежів або коректування сум фінансування, для захисту бюджету у ситуаціях, де є загроза верховенству права та ефективному використанню коштів бюджету ЄС. Загальний режим обумовленості відрізняється від європейського механізму верховенства права (в основі останнього лежить щорічний звіт про верховенство права).

Основні норми права щодо захисту бюджету ЄС закріплені у зводі правил – Фінансовий регламент ЄС (The EU Financial Regulation)<sup>288</sup>, який набув чинності 2 серпня 2018 року та прийнятий з метою вдосконалення існуючих підходів для захисту фінансових інтересів ЄС. Однак, важливо, що посилення уваги Європейської комісії до регулювання публічних фінансів не означає посилення тиску чи встановлення жорсткого контролю за учасниками бюджетних відносин. Удосконалення фінансової політики ЄС відбувається як оптимізація регулятивних процедур та правил при зменшенні бюрократичності процедур та зниження адміністративного тиску на учасників процесу розподілу та використання публічних фінансів. Фінансовий регламент 2018 року порівняно з нормами права, що діяли до його прийняття, являє собою єдиний звід правил для всіх механізмів фінансування у ЄС з суттєвим зменшенням кількості фінансових правил вдвічі; регламентує спрощений доступ до фінансування ЄС із меншою кількістю бюрократичних процедур для відбору й фінансування заявок та управління профінансованими проектами; орієнтація на результати та додану вартість ЄС; вищий леверидж через впровадження нових інноваційних інструментів та гнучкості у фінансування ЄС, що полегшує поєднання коштів з різних програм ЄС; кращий захист коштів ЄС з більш цілеспрямованим контролем і аудитом, а також підвищеною прозорістю.

Для посилення захисту публічних фінансів Європейська комісія у 2019 року прийняла Стратегію по боротьбі з шахрайством: посилені дії для захисту бюджету ЄС<sup>289</sup>.

2. Уникнення та врегулювання конфліктів інтересів<sup>290</sup>. Ця політика

---

<sup>287</sup> Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. Document 32020R2092. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2020:433I:TOC> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>288</sup> Financial regulation applicable to the general budget of the Union. July 2018. The Publications Office of the European Union. URL: <https://europa.eu/kF47JM> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>289</sup> Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget. European commission. Brussels, 29.4.2019. COM(2019) 196. URL: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-09/2019\\_commission\\_anti\\_fraud\\_strategy\\_en.pdf](https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-09/2019_commission_anti_fraud_strategy_en.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>290</sup> Conflict of interest. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/conflict-interest\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/conflict-interest_en) (дата звернення: 01.10.2022).

Європейської комісії має вирішальне значення для підтримки репутації та неупередженості державного сектору та тих, хто приймає рішення щодо управління коштами ЄС, а також довіри до принципів верховенства права як фундаментальної цінності ЄС. Наявність детальної політики та правил щодо управління наявними та уникнення потенційних конфліктів інтересів є невід'ємною частиною ефективного врядування та надійного фінансового управління бюджетом.

3. Діяльність спеціалізованих агентств та органи ЄС, які покликані захищати бюджет ЄС. На операційному рівні над захистом фінансових інтересів та фондів ЄС від корупції та шахрайства працює Європейська комісія. Для виконання спеціалізованих задач створені та діють такі установи та органи:

- Європейська прокуратура (European Public Prosecutor's Office, EPPO) Заснована Регламентом Ради (ЄС) 2017/1939, працює з 1 червня 2021 року та вже розпочала близько 300 розслідувань щодо збитків, завданих бюджету ЄС на загальну суму 4 мільярди євро.

- Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (European Anti-Fraud Office, OLAF). Проводить незалежні розслідування шахрайств та корупції, пов'язаних із фондами ЄС, щоб гарантувати, що всі гроші платників податків ЄС спрямовуються на ефективні проекти, які можуть створити робочі місця та зростання в Європі. Своєю діяльністю OLAF сприяє зміцненню довіри громадян до інституцій ЄС шляхом розслідування серйозних неправомірних дій співробітників ЄС та розробляє ефективну політику ЄС щодо боротьби з шахрайством.

- Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust). Eurojust покращує координацію транскордонних розслідувань і судових переслідувань, забезпечуючи зміцнення співпраці між національними органами влади, що займаються транскордонною злочинністю, включаючи корупцію, шахрайство, відмивання грошей, організовану злочинність. Eurojust також бере активну участь у підтримці судової співпраці у боротьбі з корупцією.

- Агентство Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol). Це правоохоронний орган ЄС, що створений для роботи в партнерстві з іншими правоохоронними органами, державними департаментами та приватним сектором у боротьбі з міжнародною та організованою злочинністю.

4. Система раннього виявлення та виключення (The Early Detection and Exclusion System, EDES)<sup>291</sup>. Створена Європейською комісією в 2016 році EDES захищає фінансові інтереси ЄС від ненадійних економічних операторів шляхом виявлення та недопущення їх отримання коштів, а також шляхом накладення на них фінансових санкцій. Правила EDES застосовуються до всіх контрактів,

---

<sup>291</sup> EU anti-fraud measures. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/anti-fraud-measures\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/anti-fraud-measures_en) (дата звернення: 01.10.2022).

грантів, угод, призів, фінансових інструментів і оплачуваних експертів, а також до виконання бюджету ЄС, що знаходиться під непрямым управлінням. Підставами для виключення економічних операторів з процесу участі у фінансуванні ЄС можуть бути такі фактори: банкрутство та неплатоспроможність організації, несплата податків або внесків на соціальне страхування, грубі професійні порушення, шахрайство, корупція, участь у злочинній організації тощо, серйозні порушення договорів, доведений факт, що організації, створені з метою обійти фіскальні, соціальні чи інші правові зобов'язання (створення підставних компаній). Система передбачає створення бази даних EDES, що містить перелік операторів, які не мають доступу до фінансування ЄС або підлягають фінансовим санкціям.

5. Внутрішній та зовнішній контроль публічних фінансів<sup>292</sup>. Бюджет ЄС підлягає внутрішньому та зовнішньому контролю Європейською комісією, Європейською рахунковою палатою та Європейським парламентом на всіх стадіях бюджетного процесу. Серед інструментів такого контролю звітність Європейської комісії:

- Щомісячні звіти про бюджет ЄС (про отримані доходи, понесені видатки, хід виконання річного бюджету), що відкриті для громадськості.

- Річна звітність, що включає фінансову звітність та деталізовані звіти про виконання бюджету

Контрольні функції здійснюються через внутрішній та зовнішній аудит<sup>293</sup>. Служба внутрішнього аудиту Європейської комісії забезпечує контроль і гарантії щодо ефективного використання бюджету ЄС. Європейська Рахункова палата (European Court of Auditors, IAS) забезпечує незалежний зовнішній аудит. IAS перевіряє не лише транзакції, здійснені Європейською Комісією, але й усі транзакції, пов'язані з бюджетом ЄС.

Важливі контрольні функції у сфері публічних фінансів має Європейський парламент<sup>294</sup>. Щороку Європейський парламент має надати остаточне схвалення діям Європейської комісії щодо виконання бюджету ЄС у певному році, що означає процедуру офіційного закриття фінансових рахунків за відповідний рік.

6. Цифровізація державних фінансів як фактор зниження корупції. Для забезпечення виконання принципів прозорості та відкритості публічних фінансів ЄС для широкої громадськості створені та функціонують у відкритому доступі онлайн-портали з відкритими даними (табл. 12.2).

---

<sup>292</sup> How is the EU budget assessed? European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>293</sup> Audits. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/audits\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/audits_en) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>294</sup> European Parliament's scrutiny on EU budget implementation. European Commission website. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/discharge-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/discharge-procedure_en) (дата звернення: 01.10.2022).

## Портали відкритих даних ЄС

| Назва порталу   | Призначення   |
|---|---|
| EuroAccess<br><a href="https://www.euro-access.eu">https://www.euro-access.eu</a>   | Безкоштовний онлайн-інструмент пошуку існуючих можливостей фінансування для покращення економічної, соціальної та територіальної єдності в Європейському Союзі та його макрорегіонах                            |
| Система фінансової прозорості<br><a href="https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index.html">https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index.html</a>  | Пошук інформації про бенефіціарів фінансування з бюджету ЄС.  |
| The official portal for European data<br><a href="https://data.europa.eu/en">https://data.europa.eu/en</a>  | Портал відкритих даних про публічний сектор 28 європейських країн.  |
| Funding & tender portal<br><a href="https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home">https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home</a>  | Інформація про конкурсні пропозиції щодо фінансування ЄС (гранти, тендери), подання заявок на фінансування онлайн.  |
| Курс валют (InforEuro)<br><a href="https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_en">https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_en</a> | Офіційні місячні курси валют Європейської комісії для євро, відповідні курси обміну для інших валют та історичні курси обміну з 1994 року.  |
| Opentender<br><a href="https://opentender.eu/start">https://opentender.eu/start</a>   | Платформа дозволяє шукати та аналізувати тендерні дані з 33 юрисдикцій (28 країн-членів ЄС, Норвегія, інституції ЄС, Ісландія, Швейцарія, Грузія).  |
| Eurostat<br><a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home">https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home</a>   | Представляє дані статистичного офісу Європейського Союзу, містить загальноєвропейську статистику та широкий перелік показників по країнам ЄС.   |
| Річний життєвий цикл бюджету ЄС<br><a href="https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/figures_en">https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/figures_en</a>  | Інформація про надходження та видатки бюджету ЄС.   |
| Single Market Scoreboard<br><a href="https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement">https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement</a>   | Результати оцінки ефективності публічних закупівель у країнах ЄС.   |
| Integrity Watch Red Flags<br><a href="https://transparency.eu/integrity-watch-red-flags/">https://transparency.eu/integrity-watch-red-flags/</a>  | Інструмент моніторингу державних закупівель у реальному часі, який відслідковує у тендерних процедурах ЄС потенційні ризики шахрайства та корупції.   |
| TED (Tenders Electronic Daily)<br><a href="https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do">https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do</a>   | Онлайн-версія «Додатка до офіційного журналу» ЄС, присвяченого європейським державним закупівлям.   |
| TED eTendering<br><a href="https://etendering.ted.europa.eu/general/page.html?name=home&amp;locale=en">https://etendering.ted.europa.eu/general/page.html?name=home&amp;locale=en</a>   | Платформа електронних закупівель установ ЄС, яка базується на Директивах ЄС щодо державних закупівель. Безкоштовний електронний доступ до тендерів, опублікованих установами, агентствами та іншими органами ЄС |

Зростання цифровізації публічних закупівель у ЄС призводить до



збільшення доступності інформації, зокрема структурованих даних, що є фундаментальним фактором для забезпечення прозорості публічних фінансів та закупівель.

### 12.3 Зниження корупційних ризиків в системі публічних закупівель

Публічні закупівлі являють собою систему замовлень товарів, робіт та послуг за рахунок публічних коштів, порядок яких регламентується законодавством та контролюється органами публічної влади і громадянським суспільством з метою забезпечення інтересів всіх його членів. У контексті демократизації суспільства прозорість використання публічних коштів шляхом публічних закупівель є передумовою для мінімізації фінансових втрат держави та підвищення ефективності забезпечення виконання її функцій.<sup>295</sup>

За визначенням Європейської комісії публічні закупівлі – це процес, за допомогою якого органи влади, такі як державні департаменти або місцева влада, закупають роботи, товари чи послуги у компаній<sup>296</sup>. На публічні закупівлі припадає близько 14% ВВП ЄС. Публічні закупівлі використовуються Європейською комісією для закупівлі послуг і матеріалів, необхідних для роботи європейських установ. До них належать як інтелектуальні, так і неінтелектуальні послуги (статистичні чи аудиторські звіти, консультаційна робота, усний переклад, технічне обслуговування будівель комісії тощо), а також матеріальні (офісне приладдя, ІТ-обладнання, будівельні роботи тощо).

Публічні закупівлі в ЄС здійснюються згідно з чотирма Директивами ЄС із закупівель ( загальною , галузевою , концесійною та оборонною):

- Директива ЄС 2014/24/EU «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/EC» (2014)<sup>297</sup>;
- Директива ЄС 2014/25/EU «Про закупівлі суб'єктами, які працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та поштових послуг, та про скасування Директиви 2004/17/EU» (2014)<sup>298</sup>;
- Директива 2014/23/EU «Про укладення концесійних контрактів» (2014)<sup>299</sup>;
- Директива 2009/81/EU «Про координацію процедур укладання певних

<sup>295</sup> Карлін М., Кошкіна К. Публічні закупівлі в системі публічних фінансів країни. Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки. 2021. № 25. Том 1. С.105-110.

<sup>296</sup> Public Procurement. Single Market Scoreboard. European Commission website. URL: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>297</sup> Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Document 32014L0024. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521023569366&uri=CELEX:32014L0024> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>298</sup> Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. Document 32014L0025. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521023741227&uri=CELEX:32014L0025> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>299</sup> Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. Document 32014L0025. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521023741227&uri=CELEX:32014L0025> (дата звернення: 01.10.2022).

контрактів на виконання робіт, контрактів на поставку та контрактів на надання послуг замовниками або організаціями у сферах оборони та безпеки, а також про внесення змін до Директив 2004/17/ EU та 2004/18/ EU» (2009)<sup>300</sup>.

Підписання та виконання публічних контрактів органами влади держав-членів ЄС або від їхнього імені має відповідати принципам Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема щодо вільного руху товарів, свободи заснування та свободи надавати послуги, а також принципам, що впливають з них, такі як рівне ставлення, відсутність дискримінації, взаємне визнання, пропорційність і прозорість. Однак для державних контрактів, вартість яких перевищує певну порогову вартість (встановлюється окремими нормативними документами), кожна країна розробляє національні процедури закупівель.

Не зважаючи на те, що публічні фінанси ЄС є одним з найкращих прикладів мінімізації корупційних ризиків, проблема корупції у публічних закупівлях залишається актуальною навіть для країн ЄС. Результати дослідження «Flash Eurobarometer 507 Businesses' attitudes towards corruption in the EU», організованого Європейською комісією у липні 2022 року, свідчать, що корупція все ще є серйозною проблемою для громадян ЄС: більше третин компаній в ЄС (34%) вважають, що корупція є проблемою під час ведення бізнесу. Крім того, значущі компанії погоджуються, що в їхній країні тісні зв'язки між бізнесом і політикою призводять до корупції (79%) і що фаворитизм і корупція перешкоджають бізнес-конкуренції (70%). 50% респондентів повідомляють, що корупція у сфері державних закупівель, якими керують національні органи влади, є «дуже» або «досить широко поширеною» в їхній країні.

Все ще високими є масштаби незаконних практик у процедурах державних закупівель: 59% компаній вважають, що специфікації тендерів публічних закупівель, розроблені спеціально під конкретні компанії і такі порушення є широко поширеною практикою в їхній країні. 53% компаній повідомляють, що конфлікт інтересів під час оцінки тендерних пропозицій у публічних закупівлях часто спостерігається у їхній країні. Кожен другий респондент (51%) повідомляє про наявність ситуацій тендерної змови та інші зловживання. Вартість корупційного ризику в державних закупівлях ЄС оцінюється близько 5 мільярдів євро на рік<sup>301</sup>.

Згадуване дослідження є складовою ініціативи Глобальний барометр корупції ЄС (Eurobarometer) – це проєкт Європейської комісії та міжнародної організації Transparency International, що передбачає систематичні опитування громадян та представників бізнесу для оцінки рівня корупції в країнах ЄС.

Щоб створити рівні умови для бізнесу в Європі, законодавство ЄС

---

<sup>300</sup> Directive 2009/81/ EU of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC. Document 32009L0081. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0081> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>301</sup> The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU%282016%29579319\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

встановлює мінімальні гармонізовані правила публічних закупівель та вимагає дотримання трьох ключових принципів: рівне ставлення, недискримінація, прозорість у публічних закупівлях<sup>302</sup>.

На рівні ЄС систематично здійснюється оцінка «ефективності» публічних закупівель у кожній з країн (рис.12.2).

За результатами аналізу кожній країні ЄС присвоюється рівень ефективності публічних закупівель:

- 1) зелений рівень – найвища ефективність,
- 2) жовтий рівень – середній рівень ефективності,
- 3) червоний рівень – низький рівень ефективності публічних закупівель.



|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Зелений рівень (високий): вище 3    | Данія, Фінляндія, Франція, Латвія, Швеція, Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія   |
| Жовтий рівень (середній): 3 до -3   | Бельгія, Чехія, Німеччина, Естонія, Хорватія, Угорщина, Ірландія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Словаччина, |
| Червоний рівень (низький): нижче -3 | Австрія, Болгарія, Кіпр, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Румунія, Словенія  |

Рис.12.2. Оцінка ефективності публічних закупівель в країнах ЄС станом на 01.10.2022р.

Джерело: <sup>303</sup>

Система оцінювання включає комплекс з 12 показників (табл. 12.3).

<sup>302</sup> Public Procurement. Single Market Scoreboard. European Commission website. URL: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>303</sup> Public Procurement. Single Market Scoreboard. European Commission website. URL: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement) (дата звернення: 01.10.2022).

Таблиця 12.3

Характеристика показників для оцінки ефективності публічних закупівель, що застосовується в ЄС

| Індикатор                     | Зелений         | Червоний     | Характеристика показників публічних тендерів у певній країні  |
|-------------------------------|-----------------|--------------|---|
| 1. Єдиний учасник             | $\leq 10\%$     | $> 20\%$     | Частка контрактів, укладених з одним учасником торгів. Більше учасників торгів є позитивною характеристикою, оскільки це означає, що публічні покупці мають більше можливостей і можуть отримати краще співвідношення ціни та якості. Індикатор відображає певним чином конкуренцію та бюрократію.  |
| 2. Відсутність конкурсів      | $\leq 5\%$      | $\geq 10\%$  | Частка закупівель, які були проведені з компаніями без оголошення конкурсних процедур. Оголошення тендерів перед початком переговорів про закупівлю робить процес відбору учасників прозорішим і підвищує конкуренцію. Це призводить до кращого співвідношення ціни та якості. Індикатор відображає прозорість і конкуренцію.   |
| 3. Рівень публікацій          | $> 5\%$         | $< 2,5\%$    | Вартість закупівель, анонсованих на TED, як частка валового внутрішнього продукту (ВВП). Вищий бал означає, що більше компаній можуть брати участь у торгах, що забезпечує краще співвідношення ціни та якості. Це також означає більшу прозорість, оскільки більше інформації доступне для громадськості. Цей показник відображає цінність національних державних закупівель, що відкриті завчасно для бізнесу, тобто доступність і відкритість ринків публічних державних закупівель. |
| 4. Кооперативні заготівлі     | $\geq 10\%$     | $< 10\%$     | Частка процедур закупівель з більш ніж одним публічним покупцем. Хоча не всі види закупівель підходять для спільних закупівель, надмірно низькі ставки свідчать про втрачені можливості. Показник відображає, як часто публічні покупці купують разом. Купівля оптом призводить до кращих цін і дає можливість поділитися знаннями.   |
| 5. Критерії присудження       | $\leq 80\%$     | $> 80\%$     | Частка закупівель, здійснених виключно тому, що пропозиція була найдешевшою з доступних. Надмірна залежність від ціни є негативним явищем. Індикатор відображає, як публічні покупці обирають компанії, з якими укладають контракти. Показує, чи вони приймають рішення лише на основі ціни, чи також беруть до уваги якість.   |
| 6. Швидкість прийняття рішень | $\leq 120$ днів | $> 120$ днів | Середній період прийняття рішень, тобто час між кінцевим терміном отримання пропозицій і датою укладання контракту. Дуже тривалі процедури дорогі та викликають ризики як для публічних покупців, так і для компаній. Показник відображає швидкість прийняття рішень публічними покупцями.  |
| 7. Підрядники МСП             | $> 60\%$        | $< 45\%$     | Частка підрядників, що належать до сектору малих та середніх підприємств (МСП). Високі відсотки є бажаними, оскільки більшість компаній в ЄС підпадають під цю категорію. Низький показний ймовірно вказує на наявність бар'єрів для невеликих фірм щодо участі у процедурах публічних закупівель.  |

| Індикатор                                      | Зеле-ний | Черво-ний | Характеристика показників публічних тендерів у певній країні   |
|--|----------|-----------|--|
| 8. Заявки від МСП                              | > 80%    | < 60%     | Частка заявок отриманих від представників МСП. Країна має прагнути до високого показника, оскільки більшість компаній в ЄС потрапляють до цієї категорії. Низький показник вказує на перешкоди, які заважають невеликим фірмам брати участь у процедурах державних закупівель.   |
| 9. Процедури, розділені на лоти                | > 40%    | < 25%     | Частка тендерів, які розділені на лоти. Низькі відсотки свідчать про те, що великим компаніям легше брати участь у тендерах на державні контракти. Це означає, що державні покупці втрачають можливості, які можуть запропонувати менші фірми.   |
| 10. Відсутні оголошення про тендери            | ≤ 3%     | > 3%      | Частка контрактів, укладених по тендерам, в оголошеннях про які назва та умови були незрозумілими для заявників. Кращим є нижчий бал, що означає, що підприємства та громадськість можуть зрозуміти, як відбиралися підрядники. Вищий бал свідчить про те, що державні замовники не надають достатньо інформації про свою закупівельну діяльність і, отже, порушують законодавство ЄС. |
| 11. Відсутність реєстраційних номерів продавця | ≤ 3%     | > 3%      | Частка процедур, які не розкривали реєстраційний номер продавця. Реєстраційні номери покупців і продавців (надаються реєстрами підприємств) мають вирішальне значення для розуміння того, хто в кого купує в різних процедурах закупівель.   |
| 12. Відсутність реєстраційних номерів покупців | ≤ 3%     | > 3%      | Частка процедур, які не розкривали реєстраційний номер покупця. Вищий бал свідчить, що публічні замовники не надають достатньо інформації про свою закупівельну діяльність.  |

Міжнародна організація Transparency International розробила відкриту для громадськості платформу «Integrity Watch Red Flags» (рис. 12.3). Цей проект є дієвим інструментом для моніторингу публічних закупівель у реальному часі, який аналізує дані відкритих баз даних ЄС щодо публічних закупівель та за результатами аналізу публікує інформацію, які тендерні процедури містять потенційні ризики шахрайства та корупції<sup>304</sup>. Integrity Watch Red flags має на меті допомогти всім, хто бере участь у захисті публічних коштів, визначити, які економічні сектори, органи-замовники, програми фінансування та тендерні процедури мають ознаки ризику шахрайства та корупції. Інструмент дозволяє легко переглядати всі контракти та повідомлення про присудження контрактів по публічним закупівлям, опублікованим в електронній базі даних тендерів ЄС з 1 січня 2020 року.

<sup>304</sup> Integrity Watch Red Flags: a new tool to monitor EU public procurement. Transparency International. URL: <https://transparency.eu/integrity-watch-red-flags/> (дата звернення: 01.10.2022).

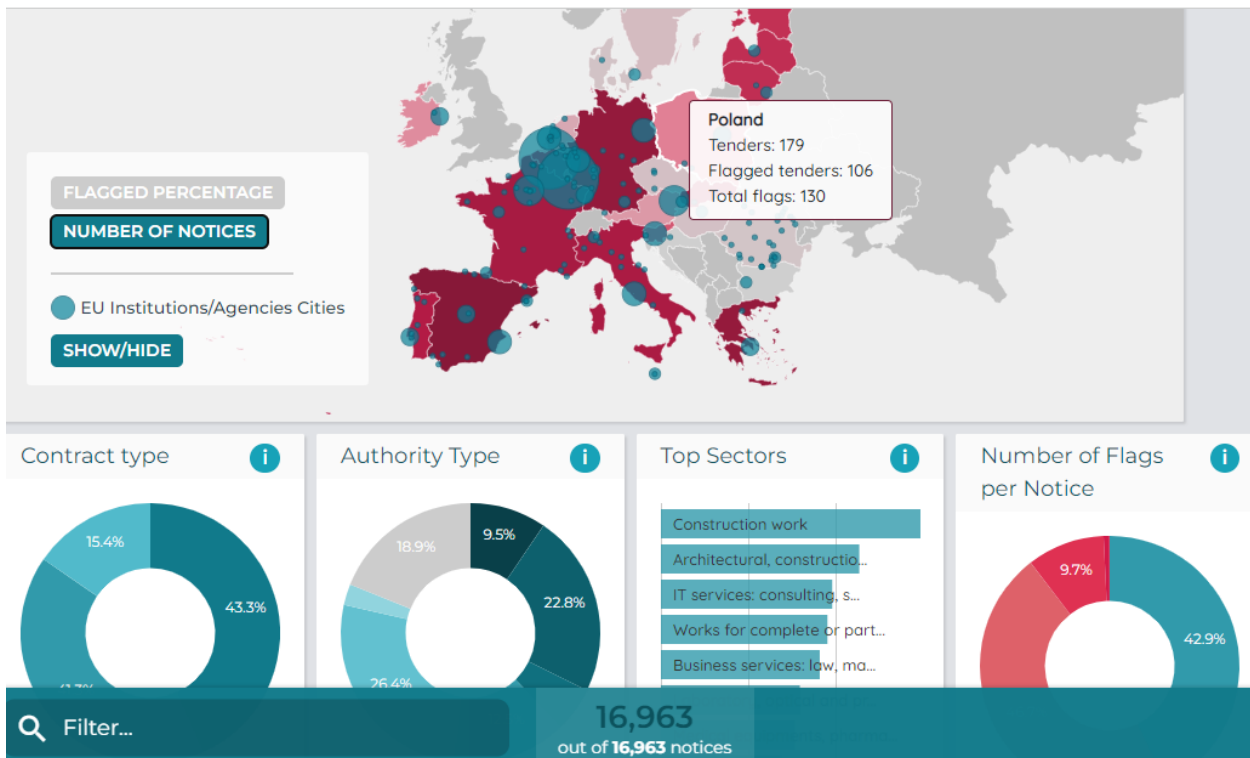


Рис. 12.3. Платформа «Integrity Watch: Red Flags»

Іншою дієвою ініціативою для боротьби з корупцією у публічних закупівлях є спільний проект Transparency International та Європейської комісії «Пакт доброчесності», що стартував у 2016 році<sup>305</sup>. Пілотна ініціатива об'єднала урядові установи, приватний сектор і організації громадянського суспільства в 11 країнах ЄС – Болгарії, Чехії, Греції, Угорщині, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Португалії, Румунії та Словенії – щоб спільними зусиллями держави, бізнесу та громадянського суспільства через підписання так званих «Пактів доброчесності» забезпечити моніторинг реалізації публічних закупівель в обраних контрактних проектах з дотриманням стандартів прозорості, підзвітності та ефективності в інтересах суспільства. У рамках даної ініціативи у 2016-2021 роках коаліція з 15 організацій громадянського суспільства успішно провела моніторинг 18 проектів із закупівель у ЄС на загальну суму 920 мільйонів євро.

Ініціатива передбачає розробку та підписання Пакту доброчесності – це контракт між замовником та суб'єктами господарювання, які беруть участь у торгах на державні контракти, про те, що вони утримуватимуться від корупції та проводитимуть прозорий процес закупівель. Для забезпечення підзвітності та легітимності Пакт доброчесності включає окремий договір з організацією громадянського суспільства, яка контролює дотримання всіма сторонами своїх зобов'язань<sup>306</sup>. Пакт доброчесності має кілька цілей:

- підвищення прозорості, підзвітності та ефективного управління

<sup>305</sup> Monitoring public contracting: experience from 18 integrity pacts in the EU. Transparency International. 2022. URL: [https://images.transparencycdn.org/images/IP\\_monitoring-public-contracting\\_ENG\\_20220406.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>306</sup> Handbook for setting up Integrity Pacts for Authorities, Monitoring organisations and tenderers. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/practical\\_guide\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/practical_guide_en.pdf) (дата звернення: 01.10.2022).

публічними фінансами (витрачанням коштів ЄС, коштів бюджетів країн ЄС, місцевих бюджетів окремих регіонів тощо);

- підвищення довіри до органів державної та місцевої влади та сприяння поліпшення їх репутації;
- підвищення конкуренції серед потенційних претендентів на поставку товарів та послуг у публічних закупівлях, що сприяє ефективності витрат державних коштів і заощадженням шляхом закупівель з оптимальним співвідношенням ціни й якості.

### ***Кейс з практики «Будівництво Железницького тунелю в Болгарії»<sup>307</sup>***

*ЄС та національні уряди реалізують амбітний загальноєвропейський проект Trans-European Transport Network (TEN-T), який має на меті з'єднати континент сучасною та ефективною транспортною мережею. Один із дев'яти маршрутів називається «Східний / Східно-Середньоевропейський коридор». Він проходить через дев'ять країн, від Греції на півдні, через Болгарію та на північ до Німеччини, з'єднуючи порти Чорного, Егейського та Середземного морів із Північним морем у Гамбурзі.*

*У західній Болгарії 150-кілометрова автомагістраль Струма є ключовою ланкою цієї мережі. З усіх маршрутів, що перетинають Болгарію в напрямку північ-південь, вказаний перевозить найбільший обсяг трафіку. Одна конкретна ділянка, яка потребує модернізації, з'єднує шість найбільших міст у західній частині країни, і Агентство дорожньої інфраструктури Болгарії реалізує масштабний інфраструктурний проект за кошти ЄС для її покращення.*

*Незважаючи на те, що Болгарія є частиною Європейського Союзу протягом майже десяти років, боротьба з корупцією на високому рівні залишається одним із найбільших викликів для Болгарії.<sup>308</sup> Не оминули корупційні ризики й проект з будівництва автомагістралі. Так, збудована за кошти ЄС ланка транспортного коридору – міст «Нова Європа» через річку Дунай у Болгарії набула негативного суспільного резонансу через перевищення планового бюджету та запланованих строків реалізації проекту.*

*Для підвищення прозорості проекту та зниження корупційних ризиків під час реалізації наступного етапу даного проекту в Болгарії (будівництво тунелю «Железниця» вартістю 128 мільйонів євро біля села Железниця вздовж автомагістралі Струма) було використано механізм Пакту доброчесності. За ініціативою громадської організації Transparency International Bulgaria був підписаний Пакт доброчесності з Агентством дорожньої інфраструктури Болгарії для спільного моніторингу проектування та будівництва тунелю. Це важлива ділянка автомагістралі, оскільки очікується, що тунель – майже 2 км – буде найдовшим у країні. Пакт є добровільним зобов'язанням партнерів під час проведення публічних закупівель дотримуватися верховенства суспільних*

<sup>307</sup> Integrity pacts – civil control mechanism for safeguarding eu funds construction of the Zhelezniitsa tunnel. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/projects/integritypacts/data/ip-bulgaria> (дата звернення: 01.10.2022).

<sup>308</sup> Commission issues report on progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_153](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_153) (дата звернення: 01.10.2022).



інтересів, принципів, викладених в європейському законодавстві, зокрема забезпечувати свободу економічної ініціативи та рівні можливості для учасників тендерів, дотримання принципів публічності та прозорості, вільної та чесної конкуренції.

Щоб підвищити залучення громадян, Transparency International Bulgaria розробила та запустила онлайн-інструмент звітності під назвою Tunnel.report. Він збирає всі відгуки, що стосуються реалізації проекту, від громадян, особливо громад, які проживають поблизу.

Запитання для обговорення:

1. Як підписання Пакту доброчесності може вплинути на реалізацію проекту та ефективність використання публічних коштів?
2. Яку користь механізм Пакту доброчесності може принести місцевій громаді, де реалізується проєкт?
3. Якою є роль громадського сектора у здійсненні публічних закупівель з використанням механізму «Пакт доброчесності»?

Україна в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони має зобов'язання щодо гармонізації та адаптації вітчизняного законодавства у сфері публічних закупівель відповідно до норм Директив ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС, 92/13/ЄЕС та 89/665/ЄЕС, що регулюють порядок здійснення закупівель в Європейському Союзі.<sup>309</sup> Відповідно до графіка, викладеного в Додатках до Угоди про асоціацію, гармонізація національного законодавства у сфері закупівель здійснюється поетапно, протягом 7 років (2016-2022 років) шляхом взаємного поступового відкриття ринків публічних закупівель ЄС та України (статті 153 та 154 глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію). Варто наголосити, що з метою імплементації II та III етапів у 2019 році Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про публічні закупівлі».

---

<sup>309</sup> Європейська інтеграція. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=e54f0df6-ae9f-4437-9af7-1da4c8bb44ba&title=YevropeiskaIntegratsiia> (дата звернення: 01.10.2022).



## ТЕСТИ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. З точки зору якого аспекту корупція розглядається як симптом, що свідчить про наявність об'єктивних суспільних проблем – чим складніші ці проблеми, тим вищий і рівень корупції?

- а) політологічний;
- б) економічний;
- в) психологічний;
- г) соціологічний.

2. Які види корупційних зловживань розглядаються з точки зору ступеня регулярності корупційних зв'язків:

- а) прискорюючий хабар, гальмуючий хабар, хабар «за прихильне ставлення»;
- б) грошовий хабар, обмін взаємними послугами (патронаж, непотизм);
- в) епізодична, систематична, клептократія.

3. Яке з описаних нижче діянь не належить до «правопорушень, пов'язаних з корупцією»?

- а) службова особа не повідомила керівника про потенційний конфлікт інтересів;
- б) державний службовець займається підприємницькою діяльністю;
- в) службова особа подала декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на 10 днів пізніше від встановленого законом строку;
- г) службова особи прийняла неправомірну вигоду за сприяння у наданні в користування приватній компанії земельної ділянки.

4. Який повний перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

- а) Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;
- б) органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро України;
- в) органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;
- г) органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

5. Яка інтерпретація Індексу сприйняття корупції (ІСК) — Transparency International:

- а) 0 означає відсутність корупції в країні, а 100 — високий рівень корупції;
- б) 0 означає високий рівень корупції, а 100 — відсутність корупції.

6. Оберіть правильне визначення особи, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач)

- а) посадова особа Національного агентства з питань запобігання корупції;
- б) особа, до кола посадових обов'язків якої входить викриття фактів корупції;
- в) працівник правоохоронного органу, якому повідомляють про виявлені факти корупції;
- г) особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

7. Які є найефективніші інструменти оцінювання корупції:

- а) сприйняття корупції людьми;
- б) відтворення конкретного корупційного досвіду;
- в) кількість звітів і свідчень про випадки хабарництва;
- г) кількісна оцінка грошових сум, втрачених з державних коштів через корупцію;
- д) порівняння судових вироків, пов'язаних з корупційною діяльністю тощо;
- е) всі вище перелічені.

8. Вкажіть в який строк особа зобов'язана передати в управління належні їй підприємства та корпоративні права у зв'язку з призначенням на посаду в центральний орган виконавчої влади.

- а) передача має бути здійснена на момент призначення;
- б) передача має бути здійснена на момент подання заяви про призначення;
- в) протягом 60 днів після призначення;
- г) протягом 30 днів після призначення.

9. Яким чином має відбуватися оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»?

- а) оприлюднення декларацій не передбачено;
- б) оприлюднення декларацій лише керівників державних органів, органів місцевого самоврядування на офіційних веб-сайтах відповідних органів;
- в) оприлюднення усіх декларацій в офіційних друкованих виданнях;
- г) відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

10. Який спосіб подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачає Закон України «Про запобігання корупції»?

- а) надання паперової форми декларації до Національного агентства з питань запобігання корупції;
- б) надання паперової форми декларації до кадрового підрозділу;
- в) шляхом заповнення на офіційному веб-сайті органу, в якому працює суб'єкт

декларування;

г) шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

11. Яким чином службова особа органу державної влади зобов'язана відреагувати на незаконне доручення керівництва ?

а) виконати доручення та негайно повідомити Генерального прокурора України;

б) виконати доручення та негайно повідомити Національне антикорупційне бюро України;

в) підлеглий не зобов'язаний оцінювати доручення керівництва, а повинен виконувати їх;

г) утриматися від виконання доручення та негайно в письмовій формі повідомити керівника органу, а виборні особи – Національне агентство з питань запобігання корупції.

12. Який статус Національного агентства з питань запобігання корупції:

а) консультативно-дорадчий орган з питань антикорупційної політики при Президентові України;

б) спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції, підпорядкований Раді національної безпеки і оборони;

в) орган судової гілки влади, відповідальний за кримінальне переслідування корупційних злочинів;

г) колегіальний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

13. Яким з наведених суб'єктів визначаються засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)?

а) Президентом України;

б) Кабінетом Міністрів України;

в) Радою національної безпеки і оборони України;

г) Верховною Радою України.

14. Що має робити особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, прийняття якого заборонено законом.

а) прийняти вигоду або подарунок; ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; повідомити про це керівника та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

б) відмовитися від пропозиції без повідомлення будь-яких суб'єктів; попередити особу, яка зробила пропозицію, про можливу відповідальність;

в) прийняти вигоду або подарунок; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків; передати його спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції;

г) відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків; письмово повідомити про пропозицію керівника та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

15. На які з перелічених видів діяльності не поширюється заборона займатися іншою, крім виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оплачуваною діяльністю?

- а) адвокатська діяльність;
- б) аудиторська діяльність;
- в) професійна оціночна діяльність;
- г) суддівська практика із спорту.

16. Які з наведених є принципами здійснення публічних закупівель?

- а) добросовісна конкуренція серед учасників та максимальна економія та ефективність;
- б) відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель та недискримінація учасників;
- в) об'єктивне та неупереджене оцінювання тендерних пропозицій та запобігання корупційним діям і зловживанням;
- г) всі відповіді вірні.

17. Який з напрямів протидії корупції не належить до фінансово-економічного:

- а) зміцнення та забезпечення відкритості бюджетної сфери;
- б) удосконалення податкового законодавства з метою зменшення тіньової економіки;
- в) зменшення готівкового обороту, розширення сучасних електронних засобів розрахунку, впровадження сучасних форм звітності;
- г) гарантування гідного забезпечення суддів.

18. Назвіть складові реформи боротьби з корупцією в Україні

- а) удосконалення системи контролю за партійними фінансами;
- б) підвищення рівня доброчесності публічних службовців та громадськості;
- в) належне та ефективне функціонування Єдиного державного реєстру декларацій;
- г) всі вище перелічені.

19. Зазначте про які зміни у своєму майновому стані суб'єкти декларування зобов'язані повідомляти Національне агентство з питань запобігання корупції.

- а) отримання виграшу на суму понад 1 млн. грн.;
- б) отримання доходу, що в 3 і більше разів перевищує задекларований дохід за попередній рік;
- в) законодавство не передбачає обов'язку щодо такого повідомлення;
- г) отримання доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року.

20. Вкажіть основні напрями підтримки ЄС у сфері протидії корупції в Україні

- а) запобігання корупції через прозорість;
- б) привнесення конкуренції в сектор економіки, що закриває простір для корупції;
- в) створення інституцій із запобігання, розслідування та суду;
- г) всі вище перераховані напрями.

21. Що є основною метою діяльності Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO):

- а) продовження реформ у сфері боротьби з корупцією в Україні;
- б) формування звіту щодо виконання Україною антикорупційних рекомендацій GRECO;
- в) надання консультацій експертів GRECO представникам органів державної влади країни-члена;
- г) оцінювання рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка у проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

22. На скільки років була розрахована програма технічної допомоги Україні з боку ЄС у сфері боротьби з корупцією - EUACI (антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні):

- а) на 1 рік;
- б) на 5 років;
- в) на 2 роки;
- г) на 3 роки.

23. З якою інституцією співпрацює EUACI у напрямі зміцнення функціонального та нормотворчого потенціалу державних органів у сфері запобігання і боротьби з корупцією

- а) комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції;
- б) громадські організації;
- в) журналісти-розслідувачі;
- г) національне антикорупційне бюро України (НАБУ).

24. Спільно з якою організацією EUACI презентували «Дорожню карту зі створення Вищого антикорупційного суду України ВАКС»:

- а) Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА);
- б) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК);
- в) Світовий банк;
- г) Державна судова адміністрація України.

25. За висновком Європейської рахункової палати (European Court of Auditors, ЕСА) яку корупцію вважають головною перешкодою для розвитку України?

- а) державну;
- б) централізовану;
- в) низову;
- г) високорівневу корупцію.

26. Чи обмежує Директива Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2017 р. «Про боротьбу з шахрайством у фінансових інтересах Союзу за допомогою кримінального права» загальні правила й принципи національного кримінального законодавства щодо застосування та виконання покарань у відповідності до конкретних обставин кожної індивідуальної справи?

- а) це положення не зазначено в Директиві;
- б) обмежує;
- в) не обмежує.

27. Які з антикорупційних зобов'язань, що взяла на себе Україна у межах лібералізації візового режиму з Європейським Союзом було виконано:

- а) створення Національного агентства з питань запобігання корупції та запровадження системи електронного декларування для публічних службовців;
- б) створення та забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- в) створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- г) удосконалення законодавства щодо прозорості фінансування політичних партій;
- д) всі перелічені зобов'язання.

28. Яке положення не належить до напрямів діяльності Європейської Комісії у сфері боротьби з корупцією?

- а) включення антикорупційних положень у горизонтальне та галузеве законодавство та політику ЄС;
- б) моніторинг результатів у боротьбі з корупцією державами-членами;
- в) вдосконалення кількісної доказової бази для антикорупційної політики;
- г) визначення фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць.

29. Яким країнам притаманна наявність багатоцільових агенцій, як з повноваженнями правоохоронних органів, так і з функціями по попередженню корупції

- а) Німеччині;
- б) Франції;
- г) Естонії;
- д) Латвії.

30. На якому місці опинилася Україна у 2021 році за Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index - CPI) Transparency International

- а) 90 місце;
- б) 136 місце;
- в) 15 місце;
- г) 122 місце.

31. Які з негативних факторів вплинули на зниження індексу CPI у 2021 році за висновками Transparency International:

- а) корупція в державних закладах охорони здоров'я, дитсадках та школах;
- б) корупційні практики при відносинах з патрульною поліцією;
- в) корупційні практики при відносинах з судами;
- г) затримка з імплементацією судової реформи.

32. Яка з інституцій в Україні була найкорумпованішою за результатами опитувань EUACI за 2020 рік:

- а) збройні сили України;
- б) патрульна поліція;
- в) медицина;
- г) митниця.

33. При відносинах з якими інституціями українці найбільше стикалися з корупцією?

- а) надання адмінпослуг;
- б) суди;
- в) послуги енергетичних компаній;
- г) медицина.

34. Для яких регіонів України найбільше властива корупція у митних органах:

- а) регіони, яким притаманно видобування корисних копалин та переробки природних ресурсів;
- б) наявність спеціалізованих підприємств;
- в) великі міста;
- г) прикордонні регіони.

35. У чому проявляються політичні причини поширення корупції в органах влади України?

- а) недостатня прозорість окремих економічних процесів;
- б) низький рівень корупційної нетерпимості громадськості;
- в) прогалини у законодавстві;
- г) владні повноваження посадових осіб органів місцевого самоврядування.

36. Який регіон в Україні є лідером за кількістю винесених судових рішень щодо корупціонерів?

- а) м. Київ;
- б) Харківська область;
- в) Одеська область;
- г) Дніпропетровська область.

37. Які недоліки всіх раніше прийнятих нормативно-правових актів України, що були спрямовані на подолання корупції і які містили заходи, що за своєю суттю були елементами національної антикорупційної стратегії:

- а) нечітке та необ'єктивне відображення ситуації з корупцією в Україні;
- б) неадекватність та нереальність встановлених строків для виконання тих чи інших заходів;
- в) відсутність висновків щодо причин та умов існування корупції і корупційних ризиків в Україні;
- г) наявність загальних формулювань поставлених завдань, що ускладнювали розуміння виконавцями цих завдань і, відповідно, унеможлилювали контроль за виконанням.

38. Які принципи запобігання корупції?

- а) практичної спрямованості;
- б) наукової обґрунтованості;
- в) «верховенства права» і «законності»;
- г) всі вище перелічені.

39. Яка з сфер державного управління не належить до пріоритетних у прийнятій 20 червня 2022 року Антикорупційній стратегії?

- а) система запобігання та протидії корупції;
- б) будівництво, земля, інфраструктура;
- в) державне регулювання економіки;
- г) належать всі вище перелічені.

40. Другий енергопакет (Директива 2003/54/ЄС стосовно спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії) спрямований на:

- а) забезпечення постачання електроенергії всім споживачам, стимулювання конкуренції та створення незалежного регулюючого органу;
- б) поліпшення функціонування внутрішнього ринку електроенергії, посилення повноважень та незалежності національних регуляторів, а також безпеку постачання;
- в) створення передумов лібералізації ринку електричної енергії ЄС.

41. Процедура Unbundling для монопольних та конкурентних видів діяльності передбачає:

- а) забезпечення безпеки постачань електроенергії та газу;



- б) відокремлення конкурентних видів діяльності (таких як видобуток енергоносіїв, виробництво електроенергії, або торгівля ними) від монопольних (транспортування та розподілення електроенергії та газу мережами);
- в) передачу мереж у власність держави.

42. Найбільшим корупційний ризиком серед механізмів коригування вуглецю на кордоні (СВАМ) характеризується

- а) відстежування ціни на вуглець;
- б) впровадження обов'язкової методики розрахунку емісії парникових газів для всіх установок, з яких ці викиди здійснюються;
- в) впровадження в країні системи торгівлі квотами.

43. Регламент REMIT спрямований на забезпечення цілісності і прозорості

- а) оптового енергетичного ринку;
- б) роздрібного енергетичного ринку;
- в) оптового та роздрібного енергетичного ринку.

44. Регламент REMIT містить такі основні елементи:

- а) методику розрахунку емісії парникових газів для всіх установок, з яких ці викиди здійснюються;
- б) зобов'язання розкривати інсайдерську інформацію, заборону маніпулювання ринком, звітність за даними;
- в) відокремлення конкурентних видів діяльності (таких як видобуток енергоносіїв, виробництво електроенергії, або торгівля ними) від монопольних (транспортування та розподілення електроенергії та газу мережами).

45. Рада міністрів Енергетичного Співтовариства прийняла рішення про порушення Україною статей 6 та 89 Договору про Енергоспівтовариство через відсутність законів та інших нормативно-правових актів, необхідних для дотримання

- а) регламенту REMIT;
- б) механізму коригування вуглецю на кордоні (СВАМ);
- в) угоди про асоціацію з ЄС.

46. Виберіть одне вірне твердження

- а) розвиток ринків відновлюваної енергії ставить перед собою ряд унікальних проблем корупції, особливо в українському контексті;
- б) розвиток ринків відновлюваної енергії є безпроблемним з корупційної точки зору;
- в) розвиток ринків відновлюваної енергії порушує норми Четвертого енергетичного пакету.

47. Виберіть особливості впливу корупції в енергосекторі на незалежних виробників електроенергії та приватний бізнес в енергетичному секторі.

а) вищі ризики та небезпеки репутації; більший попит на позики; додаткові витрати та шахрайські претензії; несприятливий відбір і проблеми морального ризику; ризик банкрутства та фінансової кризи;

б) спотворення конкуренції; недобросовісна конкуренція та втрати ефективності; даремні тендерні платежі та інші додаткові витрати та збитки; скасовано погодження, припиняючи проекти;

в) вищі ціни на енергоносії; менш доступне і надійне енергопостачання; негативний вплив на навколишнє середовище, здоров'я та безпеку.

48. Виберіть особливості впливу корупції в енергосекторі на споживачів енергоресурсів.

а) вищі ризики та небезпеки репутації; більший попит на позики; додаткові витрати та шахрайські претензії; несприятливий відбір і проблеми морального ризику; ризик банкрутства та фінансової кризи;

б) спотворення конкуренції; недобросовісна конкуренція та втрати ефективності; даремні тендерні платежі та інші додаткові витрати та збитки; скасовано погодження, припиняючи проекти;

в) вищі ціни на енергоносії; менш доступне і надійне енергопостачання; негативний вплив на навколишнє середовище, здоров'я та безпеку.

49. Виберіть особливості впливу корупції в енергосекторі на фінансові установи.

а) вищі ризики та небезпеки репутації; більший попит на позики; додаткові витрати та шахрайські претензії; несприятливий відбір і проблеми морального ризику; ризик банкрутства та фінансової кризи;

б) спотворення конкуренції; недобросовісна конкуренція та втрати ефективності; даремні тендерні платежі та інші додаткові витрати та збитки; скасовано погодження, припиняючи проекти;

в) вищі ціни на енергоносії; менш доступне і надійне енергопостачання; негативний вплив на навколишнє середовище, здоров'я та безпеку.

50. Виберіть одне вірне твердження щодо використання інноваційних технологій в антикорупційних стратегіях.

а) співробітництво та обмін знаннями широкого кола зацікавлених сторін, щоб максимізувати позитивне та зменшити або усунути негативні інновації та нові технології у протидії корупції, не є критично важливим;

б) нові технології не можуть використовуватися для попередження і виявлення корупції;

в) незважаючи на те, що нові інноваційні рішення мають величезний потенціал для забезпечення прозорості, підзвітності та цілості державних органів, вони можуть мати негативний вплив і сприяти виникненню нових ризиків.

51. Виберіть одне вірне твердження щодо взаємозв'язку інноваційного розвитку та корупції.

- а) неефективність урядів на периферії Європейського Союзу не створює перешкоду для інновацій;
- б) боротьба з корупцією підвищує рівень довіри в суспільстві, а це важливо для розвитку підприємницького середовища та інноваційної діяльності;
- в) корупція в державі не є суттєвою детермінантою інвестиційного капіталу на ринках, що розвиваються.

52. Для подолання економічних факторів корупції можуть використовуватися такі ІКТ-інновації.

- а) інформаційно-аналітичні системи з відкритим доступом через Інтернет на кшталт: «Відкритий бюджет», «Єдиний веб-портал використання публічних коштів», системи електронних публічних закупівель;
- б) системи електронних звернень громадян (петицій) та електронного голосування;
- в) спеціалізовані веб-сайти громадських об'єднань, портали адміністративних послуг, портали публічних послуг (включно з системою оцінювання якості наданих послуг).

53. Для подолання політичних факторів корупції можуть використовуватися такі ІКТ-інновації.

- а) інформаційно-аналітичні системи з відкритим доступом через Інтернет на кшталт: «Відкритий бюджет», «Єдиний веб-портал використання публічних коштів», системи електронних публічних закупівель;
- б) системи електронних звернень громадян (петицій) та електронного голосування;
- в) спеціалізовані веб-сайти громадських об'єднань, портали адміністративних послуг, портали публічних послуг (включно з системою оцінювання якості наданих послуг).

54. Для подолання соціальних факторів корупції можуть використовуватися такі ІКТ-інновації.

- а) інформаційно-аналітичні системи з відкритим доступом через Інтернет на кшталт: «Відкритий бюджет», «Єдиний веб-портал використання публічних коштів», системи електронних публічних закупівель;
- б) системи електронних звернень громадян (петицій) та електронного голосування;
- в) спеціалізовані веб-сайти громадських об'єднань, портали адміністративних послуг, портали публічних послуг (включно з системою оцінювання якості наданих послуг).

55. Для подолання організаційних факторів корупції можуть використовуватися такі ІКТ-інновації.

- а) інформаційно-аналітичні системи з відкритим доступом через Інтернет на кшталт: «Відкритий бюджет», «Єдиний веб-портал використання публічних коштів», системи електронних публічних закупівель;
- б) системи електронного документообігу, системи внутрішнього контролю за дотриманням службової дисципліни;
- в) спеціалізовані веб-сайти громадських об'єднань, портали адміністративних послуг, портали публічних послуг (включно з системою оцінювання якості наданих послуг).

56. Яка із антикорупційних стратегій із застосуванням технологій електронного урядування та електронної демократії полягає в тому, що комп'ютеризовані процедури дають можливість стежити за прийняттям рішень та дій, і тим самим є додатковим стримуючим фактором для корупції?

- а) стратегія «тиску»;
- б) стратегія «підзвітності»;
- в) стратегія «запобігання».

57. Яка із антикорупційних стратегій із застосуванням технологій електронного урядування та електронної демократії полягає в тому, що технології електронного урядування забезпечують спрощення правил та процедур?

- а) стратегія «тиску»;
- б) стратегія «підзвітності»;
- в) стратегія «запобігання».

58. Яка із антикорупційних стратегій із застосуванням технологій електронного урядування та електронної демократії здійснюється через збільшення доступу до інформації і розширення прав та можливостей громадян?

- а) стратегія «тиску»;
- б) стратегія «підзвітності»;
- в) стратегія «запобігання».

59. Базовим підходом роботи EU Innovation Hub for Internal Security є

- а) проєктний;
- б) процесний;
- в) фінансовий.

60. Наслідки корупції в міжнародному бізнесі, з точки зору «піска у колесах торгівлі та бізнесу», характеризуються наступним:

- а) зменшення інвестицій компанії, збільшення витрат для управління відносинами з корумпованими чиновниками, збільшення невизначеності діяльності в країні, зниження рівня зростання фірм;
- б) зниження трансакційних витрат і прискорення процедур, гарантування

своєчасного виконання бюрократичних процедур, створення конкуренції та доцільності у видачі дозволів;

в) посилення конкуренції місцевого бізнесу, зменшення енерговитрат, поліпшення репутації.

61. Наслідки корупції в міжнародному бізнесі, з точки зору «мастила у колесах торгівлі та бізнесу», характеризуються наступним:

а) зменшення інвестицій компанії, збільшення витрат для управління відносинами з корумпованими чиновниками, збільшення невизначеності діяльності в країні, зниження рівня зростання фірм;

б) зниження трансакційних витрат і прискорення процедур, гарантування своєчасного виконання бюрократичних процедур, створення конкуренції та доцільності у видачі дозволів;

в) посилення конкуренції місцевого бізнесу, зменшення енерговитрат, поліпшення репутації.

62. Згідно Індексу платників хабарів Transparency International найвищий рівень корупції фіксується в таких секторах міжнародного бізнесу:

а) операції з нерухомістю, видобуток нафти та газу, видобуток корисних копалин, будівельні роботи;

б) сільське господарство, легка промисловість, цивільна аерокосмічна промисловість, інформаційні технології, банківська та фінансова діяльність;

в) важке машинобудування, транспортування та логістика, фармацевтика та охорона здоров'я.

63. Згідно Індексу платників хабарів Transparency International найнижчий рівень корупції фіксується в таких секторах міжнародного бізнесу:

а) операції з нерухомістю, видобуток нафти та газу, видобуток корисних копалин, будівельні роботи;

б) сільське господарство, легка промисловість, цивільна аерокосмічна промисловість, інформаційні технології, банківська та фінансова діяльність;

в) важке машинобудування, транспортування та логістика, фармацевтика та охорона здоров'я.

64. Інструменти контролю корупції на рівні міжнародних компаній включають такі заходи:

а) управління активами та рентабельністю, hr-менеджмент, нормативні документи та правила, внутрішній та зовнішній аудит, податкові перевірки;

б) закони та нормативні акти із запобігання та протидії корупції;

в) саморегулювання, запровадження кодексів поведінки, корпоративне управління (комплаєнс-менеджмент), бухгалтерський облік та аудит, діяльність неурядових організацій, інфраструктурні кредити та умови.

65. Комплаєнс – це:

- а) система відносин, яка визначає правила та процедури прийняття рішень щодо діяльності компанії та здійснення контролю, і відповідний розподіл прав і обов'язків між органами управління;
- б) відповідність будь-яким внутрішнім або зовнішнім вимогам або нормам;
- в) всі відповіді правильні.

66. За метою вкладення міжнародний рух капіталу класифікується на:

- а) офіційний (державний) капітал, приватний (недержавний) капітал;
- б) грошовий, товарний, економіко-правовий, змішаний;
- в) прямі інвестиції, портфельні інвестиції.

67. Згідно дослідження Європейської бізнес-асоціації основними перешкодами для міжнародного капіталу є:

- а) швидко розповсюджена корупція;
- б) монополізації ринків;
- в) нестабільна валютна та фінансова системи);
- г) всі відповіді правильні.

68. Позитивний вплив корупції на міжнародний рух капіталу характеризується:

- а) подоланням адміністративної бюрократії та неефективного регулювання шляхом прискорення внутрішніх та зовнішніх інвестицій;
- б) зменшенням трансакційних витрат;
- в) оптимальним розподілом ресурсів, коли ринок зазнає краху;
- г) всі відповіді правильні.

69. Негативний вплив корупції на міжнародний рух капіталу характеризується наступним:

- а) підвищення собівартості виробництва, невизначеності та неправильного розподілу ресурсів;
- б) погіршення менеджменту компанії;
- в) посилення несправедливого розподілу ресурсів населення;
- г) Всі відповіді правильні.

70. Публічні фінанси є сферою фінансової системи України, та включають в себе:

- а) державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси державних корпорацій та фонди соціального страхування;
- б) державні фінанси та фінанси публічних корпорацій;
- в) фінанси державних корпорацій та фонди соціального страхування, що мають приналежність публічному союзу, суспільству;
- а) державні фінанси та місцеві фінанси.

71. Який з наведених прикладів корупції у публічних фінансах належать до «великої» корупції:

- а) спрямування державних коштів міністерства на особисті рахунки зацікавлених осіб внаслідок змови під час проведення тендера на закупівлю товарів;
- б) подарунок лікарю від пацієнта;
- в) призначення на посаду державного службовця особи, що не відповідає займаній посаді;
- г) хабар за отримання довідки в коротші терміни, ніж передбачено процедурами.

72. Який з наведених нижче випадків належить до корупційної схеми «відкриті двері»:

- а) компанія сплачує хабар, для прискорення проходження товарів через митний контроль;
- б) особа йде з приватної компанії на державну посаду, щоб використовувати державний ресурс на користь своєї компанії;
- в) хабар, який надається після присудження контракту переможцем тендеру державних закупівель посадовцю установи, що закуповує;
- г) виробник ліків запрошує чиновника, що задіяний у державних закупівлях ліків, на безкоштовну конференцію з виїздом закордон.

73. Ініціативи антикорупційної політики, що дозволяють громадянам здійснювати своє демократичне право нагляду за виконавчою та судовою владою, впливати на формування та використання державних коштів, забезпечуючи громадянам доступ до інформації та контролю, носять назву:

- а) електронні фінанси;
- б) громадський аудит;
- в) відкритий уряд;
- г) відкрите суспільство.

74. Європейська практика діалогу між владою та громадянами, яку переймають демократично зорієнтовані українські міста та ОТГ та яка наділяє мешканців правом впливу на розподіл бюджету, а владі приносить актуальні ідеї стратегічного локального розвитку, називається:

- а) бюджет участі;
- б) бюджет громади;
- в) прозорий бюджет;
- г) грант.

75. Якому терміну у публічних фінансах відповідає визначення: «повнота, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу прийняття рішень у сфері

фіскальної політики»?

- а) фіскальна прозорість;
- б) фіскальні фінанси;
- в) фінансова відкритість;
- г) бюджетна ефективність.

76. В сучасних умовах важливою особливістю державних закупівель в ЄС у контексті забезпечення досягнення цілей сталого розвитку є:

- а) ширше застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів та пристроїв у системі державних закупівель;
- б) їхнє використання як інструмента для реалізації екологічних та інших політик, таких як охорона праці, що також відоме як «зелені» закупівлі;
- в) скорочення випадків корупції при укладенні державних контрактів шляхом посилення цілісності та підзвітності з боку органів державної влади;
- г) підвищення конкурентоспроможності і експортного потенціалу підприємств на міжнародних ринках, як результат відповідності сучасним вимогами щодо державних контрактів.

77. З яких складових складається «соціальна ціна» корупції у публічних фінансах:

- а) обсяг сплачених хабарів та перенаправлених у корупційні схеми державних коштів;
- б) економічна неефективність діяльності економічних агентів та державних структур;
- в) відтік коштів з банківської системи;
- г) зниження довіри до уряду, державних установ і демократії загалом;
- д) недосконалість законодавства;
- е) вірні відповіді а, б та в;
- є) вірні відповіді а, б, г;
- и) вірні відповіді а – д.

78. Публічні закупівлі в ЄС регулюються:

- а) на міжнародному (міжнародне законодавство) та наднаціональному (нормативно-правова база ЄС) рівнях;
- б) на наднаціональному (нормативно-правова база ЄС); національному (національні нормативно-правові акти) рівнях;
- в) на міжнародному (міжнародне законодавство); наднаціональному (нормативно-правова база ЄС); національному (національні нормативно-правові акти) рівнях;
- г) на національному рівні(національні нормативно-правові акти).

79. Головна мета регулювання публічних закупівель у контексті антикорупційної політики полягає в тому, щоб;

- а) зробити ринок ЄС та національні ринки державних закупівель максимально



доступними для суб'єктів господарювання усіх держав – членів ЄС;  
б) зробити ринок кожної країни ЄС максимально сприятливим для національних суб'єктів господарювання;  
в) суттєве скорочення термінів проведення закупівель і спрощення адміністративних процедур укладення контрактів;  
г) відкриття національних ринків державних закупівель для постачальників з країн, що не є членами ЄС.

80. Основні передумови формування тіньової економіки:

- а) податковий тягар;
- б) інтенсивність регулювання;
- в) послуги державного сектору;
- г) громадська думка про тіньову економіку;
- д) усі відповіді вірні.

81. Метод «витрати населення – роздрібний товарообіг»:

- а) базується на припущенні, що «усі збиткові підприємства за офіційними статистичними даними фактично є прибутковими;
- б) дозволяє визначити рівень тіньової економіки через порівняння витрат домогосподарств на придбання товарів з обсягами придбання товарів у роздрібних мережах;
- в) дозволяє оцінювати зміну рівня тіньової економіки на основі співставлення динаміки грошової маси та ВВП;
- г) побудовано на співставленні динаміки споживання електроенергії та ВВП.

82. Метод «збитковості підприємств»:

- а) базується на припущенні, що «усі збиткові підприємства за офіційними статистичними даними фактично є прибутковими;
- б) дозволяє визначити рівень тіньової економіки через порівняння витрат домогосподарств на придбання товарів з обсягами придбання товарів у роздрібних мережах;
- в) дозволяє оцінювати зміну рівня тіньової економіки на основі співставлення динаміки грошової маси та ВВП;
- г) побудовано на співставленні динаміки споживання електроенергії та ВВП.

83. Монетарний метод:

- а) базується на припущенні, що «усі збиткові підприємства за офіційними статистичними даними фактично є прибутковими;
- б) дозволяє визначити рівень тіньової економіки через порівняння витрат домогосподарств на придбання товарів з обсягами придбання товарів у роздрібних мережах;
- в) дозволяє оцінювати зміну рівня тіньової економіки на основі співставлення динаміки грошової маси та ВВП;
- г) побудовано на співставленні динаміки споживання електроенергії та ВВП.

84. Електричний метод:

- а) базується на припущенні, що «усі збиткові підприємства за офіційними статистичними даними фактично є прибутковими;
- б) дозволяє визначити рівень тіньової економіки через порівняння витрат домогосподарств на придбання товарів з обсягами придбання товарів у роздрібних мережах;
- в) дозволяє оцінювати зміну рівня тіньової економіки на основі співставлення динаміки грошової маси та ВВП;
- г) побудовано на співставленні динаміки споживання електроенергії та ВВП.

85. Обчислення інтегрального показника рівня тіньової економіки в національній економіці здійснюється шляхом зведення оцінок за методом “витрати населення – роздрібний товарооборот”:

- а) так;
- б) ні.

86. Інтегральний показник рівня тіньової економіки в національній економіці України у 2021р. (9 місяців) становив (дані міністерства економіки України):

- а) 7%;
- б) 10%;
- в) 31%;
- г) 50%.

87. Яким з наведених суб’єктів визначаються засади антикорупційної політики?

- а) КМУ;
- б) Президент;
- в) ВРУ;
- г) немає правильної відповіді.

88. Основні чинники тінізації економіки України належать:

- а) незбалансованість державної регуляторної політики;
- б) недосконалість бюджетної політики;
- в) недоліки у діяльності судової влади;
- г) корупція;
- д) усі відповіді вірні.

89. Підходи щодо віднесення різних видів діяльності до списку тіньових:

- а) обліково-статистичний;
- б) формально-правовий;
- в) кримінологічний;
- г) комплексний;
- д) усі відповіді вірні.

**Навчальне видання**

**АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС: КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ,  
ОРІЄНТАЦІЯ НА СТАЛИЙ РОЗВИТОК, УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Навчальний посібник

Комп'ютерна верстка, макетування та  
дизайн обкладинки Омеляненко В.

Підп. до друку 11.09.2023 р.  
Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 17,42.  
Ум. фарб.-відб. 17,42. Обл.-вид. арк. 9,82.  
Тираж 50 пр. Вид. №7.

Видавець:  
Інститут стратегій інноваційного розвитку і трансферу знань  
<https://iidskt.org.ua>

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і  
книгорозповсюджувачів видавничої продукції:  
Серія ДК № 7594 від 08.02.2022 р.