DOI: [10.32702/2307-2156-2022.1.33](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2022.1.33)

УДК 352/354.073.533:336.225.671

*Н. В. Федірко,
к. е. н., доцент кафедри національної економіки та публічного управління,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-4009-9474
Ю. В. Олексійчук,
магістрант,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-3559-7524*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У ЗАПОБІГАННІ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

*N. Fedirko
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of National Economy and Public
Administration, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman
Y. Oleksiichuk
Master's student, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman*

EFFECTIVENESS OF FINANCIAL CONTROL IN PREVENTING POLITICAL CORRUPTION IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Боротьба з корупцією та її подолання є одним з найпопулярніших гасел, що використовуються політиками в країнах, де її масштаби та причини набувають загрозливого для соціально-економічної безпеки характеру. Фінансовий контроль є прогресивним інструментом запобігання корупції, який широко використовується в різних країнах, в тому числі і в Україні. Встановлюючи нормативні вимоги щодо звітування посадових осіб про використання ними фінансових ресурсів та джерел їх отримання, спеціально уповноважені державні органи влади здійснюють їх публічний контроль. Втім, масштаби корупції в нашій країні залишаються на високому рівні. Сучасні цифрові можливості суттєво спрощують процедури звітування, втім їх застосування потребує додаткових оцінок ефективності здійснення фінансового контролю.

На основі наукового аналізу змісту політичної корупції автори показують передумови та доцільність застосування фінансового контролю для запобігання корупції, а також розкривають переваги його впровадження для економіки країни в цілому. Зважаючи на аналіз окремих складових фінансового контролю в Україні, автори обґрунтовують ряд показників та критеріїв, які доцільно використовувати для оцінки його ефективності, здійснюють розрахунок її загального показника, обґрунтовують діючі недоліки та стратегічні заходи щодо удосконалення фінансового контролю корупції в Україні, які варто враховувати в антикорупційних програмах.

Fighting and overcoming corruption is one of the most popular slogans used by politicians in countries where its scale and causes are threatening to socio-economic security. Financial control instruments are progressive tools for preventing corruption, which are widely used in various

countries, including Ukraine. Special public authorities exercise public control over the use of financial resources and sources of their receipt. However, the scale of corruption in our country remains high. Modern digital capabilities significantly simplify reporting procedures, but their application requires additional assessments of the effectiveness of financial control.

Based on the scientific analysis of the content of political corruption, the authors show the prerequisites and feasibility of using financial control to prevent corruption, as well as reveal the benefits of its implementation for the economy as a whole. The authors reveal the content of the anti-corruption financial control components provided by the legislation of Ukraine: electronic declaration (submission, accounting, disclosure, control, verification), monitoring the lifestyle of declaring entities on the basis of declarations or other data, additional measures to notify the opening of foreign exchange accounts or significant changes in property status, state funding of political parties (reporting and control).

In addition, the authors substantiate a number of evaluation indicators, such as inspections, identified violators, the amount returned to the state budget, and performance criteria that should be used for the evaluation of financial control, which include the implementation of tasks and plans of the state program, expenditures and their compliance with the available resources, public attitude, organizational performance and others. According to National Agency of Corruption Prevention reports, the authors calculate the overall effectiveness indicator of anti-corruption financial control in Ukraine, as well as substantiate strategic measures to overcome current shortcomings of financial control over corruption in Ukraine, which should be taken into account in anti-corruption state programs.

Ключові слова: політична корупція; запобігання корупції в публічному управлінні; фінансовий контроль корупції; декларування; фінансова звітність; моніторинг способу життя державних службовців; державне фінансування політичних партій.

Keywords: political corruption; prevention of corruption in public administration; financial control of corruption; declaration of income; financial reporting; monitoring of civil servant's lifestyle; public financing of political parties.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція є системним захворюванням, що зароджується у верхівці політичних структур, набуваючи різних форм політичної корупції, та поширюється вниз на пересічних громадян, перетворюючись на повсякденну побутову корупцію. Лідери задають тон своєю неправомірною поведінкою, передаючи на нижчі ієрархічні рівні можливість та деякою мірою потребу в корупційній поведінці. Як наслідок, корупція просочується в колективну суспільну свідомість та стає постійною соціальною практикою. Це визначає ключову ідею антикорупційних рішень: вплив повинен відбуватися не випадково, а системно через формування культури доброчесної поведінки одразу на всіх рівнях суспільної ієрархії, при цьому вибір головних антикорупційних інструментів визначається домінуючими причинами корупційних дій.

Повною мірою викоринити корупцію не можливо, втім у світі існує чимало прикладів успішної політики щодо її скорочення. Зокрема, проведений нами аналіз зміни Індексу сприйняття корупції [1] показує значний антикорупційний прогрес у 1995-2011 роках в таких країнах, як Бельгія, Естонія, Гонконг, Індонезія, Японія, Південна Корея, Нігерія, Польща, Тайвань, Литва, Румунія де цей індекс покращився на понад 0,7 балів (з 10-ти). За результатами 2012-2020 років до переліку країн, що демонстрували значну успішність у протидії корупції можна додати Афганістан, Вірменію, Білорусь, Грецію, Італію, Казахстан, Північну Корею, Сейшели, Південний Судан, де Індекс сприйняття корупції покращився на понад 10, а такі країни, як Гренада, Соломонові острови, Вануату та Мальдіви досягли приросту цього індексу на понад 40 балів (зі 100).

Україна на світовій арені стабільно вирізняється високим рівнем корупційних проявів у всіх сферах життєдіяльності, поширюючись від олігархічної верхівки в публічному управлінні на приватний бізнес та пересічних громадян. Оцінка Індексу сприйняття корупції для нашої країни [1] за період 2000-2011 роки покращилась на 0,8 балів (з 10-ти можливих), а за період 2012-2020 роки - із 27 до 33 балів (зі 100), а, втім антикорупційна динаміка була нестабільною попри усі впроваджувані реформи. Глибина корупційної залежності українського суспільства є наслідком періодичних політичних, економічних та соціальних криз, а її безпосереднім ефектом стає загроза державності, громадській спроможності та національній безпеці нашої країни. Тому запобігання корупції в публічному управлінні є однією з головних проблем, пріоритетність вирішення якої не зменшується, не дивлячись на невдачі попередніх реформ.

У світовій та вітчизняній практиці антикорупційної політики на сьогодні напрацьовано достатньо широкий асортимент інструментів, серед яких проведення аналітичних досліджень, моніторинг та координація, формування високих етичних стандартів у діяльності публічних органів, розслідування і кримінальне

переслідування, освітня і просвітницька діяльність. Оскільки основним об'єктом корупції у політичній сфері є фінанси, пріоритетне місце серед вітчизняних антикорупційних інструментів належить фінансовому контролю, функцію щодо реалізації якого покладено на Національне агентство України з питань запобігання корупції. Прийнятий до реалізації ще в 2014 році згідно Закону України «Про запобігання корупції», цей інструмент неодноразово удосконалювався, що пов'язано як з недостатньою його ефективністю, так і з потребою імплементації нових технічних засобів. Як показує досвід багатьох держав, у тому числі США, Великобританії, Франції, Німеччини, Японії, саме фінансові механізми можуть стати найбільш дієвими у протидії корупції [22]. Тому дослідження ефективності фінансового контролю у протидії корупції дозволить виявити проблеми його реалізації та запропонувати кроки щодо посилення його дієвості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. З огляду на державні пріоритети щодо усунення корупції, а також через її суттєві негативні наслідки, які впливають на кожного громадянина в країні, наукова проблема побудови ефективних антикорупційних заходів є однією з найбільш популярних серед вчених та практиків України та закордону. В нашому дослідженні ми спиралась на висновки щодо змісту, причин та масштабів корупції, представлені у міжнародних документах, зокрема Міжнародної організації «Transparency International» [1], Організації об'єднаних націй [9], Світового банку [3], Ради Європи [5]. Концептуальні підходи до змісту політичної корупції представлені в публікаціях Кушнарєва І.В. [8], Мельника М.І. [7] та ін. Світовий досвід використання фінансових інструментів у запобіганні корупції досліджували Цирин А.М., Димберова Е.Д., Шиндяпіна Є.Д. [2]. Підходи щодо оцінки ефективності фінансового контролю корупції представлено в публікаціях Піхоцького В.С. [20], Національного агентства України з питань запобігання корупції [13, 2]. Водночас, в практиці застосування інструменту фінансового контролю корупції в Україні наявні ряд прогалин, які потребують розробки додаткових критеріїв оцінки його ефективності, а також заходів щодо їх усунення.

Метою статті є дослідження ефективності фінансового контролю у запобіганні політичній корупції в Україні та обґрунтування заходів щодо його удосконалення.

Виклад основних наукових результатів та їх обґрунтування. Політична корупція, як суспільне явище, пов'язана з появою в публічному секторі проблеми агентських відносин, яка проявляється в неузгодженості інтересів між виборними посадовими особами (агентами) і виборцями. Політики, які займають впливові посади, можуть використовувати свою владу для переслідування власних інтересів, а не інтересів громадян, отримуючи політичну ренту.

За визначенням Світового банку корупцією є «зловживання службовим становищем з метою особистої вигоди» [3]. Міжнародна організація «Transparency International» також визначає корупцію, як «зловживання довіреною владою з метою отримання приватної вигоди шляхом незаконної діяльності» [1]. При цьому, політична корупція розглядається як «нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод» [1]. Більш конкретизованим є визначення згідно Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [5].

Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію у більш ширшому сенсі як «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, 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» [16].

Відмінності політичної корупції від інших її видів є широко обговорюваним в наукових колах України. Так, К. Турчинов звертає увагу, що протиправні дії «виникають під час політичної діяльності, організації та проведення виборів, виконання членами політичних партій представницьких функцій в органах законодавчої, виконавчої влади або місцевого самоврядування, а також незаконного фінансування діяльності політичних партій» [19]. М. Мельник доповнює, що ці суб'єкти «наділені політичною владою», а їх дії «спрямовані на досягнення політичних цілей» [11]. Між тим, І. Кушнарєв підкреслює, що вони «використовують ввірені їм ресурси влади не в інтересах суспільства, а в особистих або корпоративних (наприклад, партійних) цілях задля політичного збагачення (додаткові голоси на виборах, фінанси до партійної скарбниці тощо)» [10].

Для забезпечення ефективного управління бюджетними коштами у світовій практиці використовують фінансовий контроль. Зазвичай, це поняття застосовують до політики та процедур, розроблених організацією для управління, документування, оцінки та звітності про фінансові операції організації. Фінансовий контроль для запобігання корупції передбачає збір інформації щодо перевірки використання наданих державою коштів за їх цільовим призначенням (на діяльність політичних партій), моніторинг доступу до заборонених каналів фінансування, перевірку заповнених е-деклараций посадовцями, моніторинг способу життя суб'єктів декларування (чи не з'явилось у володінні незаконно отриманих багатств), а також виявлення інших порушень законодавства з метою їх усунення. Його застосування дає можливість створювати нові політичні проекти та, найголовніше, забезпечує прозорість, оскільки кожен громадянин може дізнатися, хто фінансує партії, і на які потреби використовуються кошти надані державою.

Відповідно до п.5 статті 8 Конвенції ООН проти корупції [9], кожна держава-учасниця конвенції прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати

заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може вини. Розвинені країни світу використовують фінансовий контроль як інструмент нагляду за отриманням коштів державними посадовцями, що забезпечує прозорість їх діяльності, відкритість та підзвітність перед суспільством.

Таблиця 1.
Застосування публічного контролю партійних фінансів у окремих країнах світу

Країна	Фінансовий контроль	Звітування	Ліміти на приватні внески	Ліміти/заборона іноземних внесків
Данія	так	ні	ні	ні
Швеція	ні	так	ні	ні
Швейцарія	ні	ні	ні	ні
Фінляндія	так	так	ні	ні
Велика Британія	так	так	ні	ні
Естонія	так	так	ні	ліміт
Португалія	так	так	так	ліміт
Чеська Республіка	так	так	ні	заборона
Румунія	так	так	так	заборона
Росія	так	так	так	заборона

Джерело: розроблено авторами на основі [2].

Аналіз Індексу сприйняття корупції за 2020 рік для країн ЄС дозволяє відмітити, що країни, які приймають більше правил та норм щодо політичного фінансування (наприклад, Чеська Республіка, Румунія та Росія), сприймаються як країни з найбільш корумпованими партіями, в той час як Данія, Швеція, Швейцарія та Фінляндія, де відсутні чіткі заборони щодо стороннього фінансування партій, мають низький рівень сприйняття корупції. Тобто наявність обмежень чи різного роду санкцій не гарантує їх виконання. Головною причиною такої ситуації є те, що часто зміни в антикорупційному законодавстві щодо фінансування політичних партій вносились як реакція на гучні скандали в цій царині, що вже сколихнули суспільство.

Водночас, світова практика застосування фінансового контролю для запобігання корупції показує ряд позитивних наслідків, серед яких

- формування ефективної системи раціонального використання державних ресурсів;
- дотримання законодавчих вимог;
- виявлення прихованих та незаконно отриманих статків суб'єктів декларування;
- виявлення порушень щодо державного фінансування політичних партій та задіяти інструменти покарання;
- можливість визначення доцільності фінансування політичних партій;
- відкритість і прозорість фінансового контролю забезпечує довіру до антикорупційних інституцій.

В Україні фінансовий контроль як інструмент запобігання корупції запроваджено 2014 року згідно Закону України «Про запобігання корупції» [16], втім зміст цієї категорії наразі залишається законодавчо не визначеним. Основним суб'єктом, на якого покладається обов'язок здійснення фінансового контролю є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Складові фінансового контролю в Україні представлено на рисунку 1.

Рисунок 1. Складові фінансового контролю для запобігання корупції в Україні

Джерело: розроблено авторами

Згідно Закону України «Про запобігання корупції» з 2014 року передбачено електронне декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яке передбачає подання декларацій (щорічне, при звільненні, після звільнення кандидата, що претендує на зайняття посади), їх облік та оприлюднення, контроль та перевірку.

Узагальнені результати здійснення фінансового контролю в Україні показують, що у 2019 році кількість повідомлень про можливі випадки корупції зросла майже у 13 разів порівняно з 2016 роком (з 456 до 56 тис.). Втім, динаміка декларування у 2019-2021 роках показує скорочення кількості поданих декларацій, зокрема на 115 одиниць за 2021 рік [8]. У 2019 році Національне агентство опрацювало понад 23 тис. повідомлень про факти неподання або несвоєчасного подання декларацій суб'єктами декларування. [7] Окрім того, у 2020 році виявлено 245 кримінальних правопорушень щодо декларування недостовірної інформації, що в 1,1 рази менше ніж в попередньому році. Найбільша частка осіб (серед яких депутати місцевих рад, посадовці Національної поліції та державні службовці) була притягнута саме до адміністративної відповідальності (4001 особа) (рис. 2).

Рисунок 2. Кількість посадових осіб, яких притягнуто до відповідальності через корупцію в Україні у 2020 році

Примітка. КІ – конфлікт інтересів.

Джерело: розроблено автором на основі [4]

Другою складовою фінансового контролю корупції є моніторинг способу життя суб'єктів декларування щодо виявлення невідповідності рівня їх життя задекларованим ними майну і доходам на підставі декларацій, інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації [16]. У світовій практиці його застосовують лише 5 країн, серед яких Монголія, Нігерія, Філіппіни, Румунія та Руанда. В Україні у 2020 році було розпочато 47 справ щодо моніторингу способу життя, при цьому інформація, отримана в результаті моніторингу, стала підставою для подальшого проведення повної перевірки декларації для 7 справ [6].

Третьою складовою фінансового контролю в Україні є додаткові заходи, що включають повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента та повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, що здійснюється у десятиденний строк та вирізняє нашу країну серед інших [16].

Окрім цього, у 2016 році Законом України «Про політичні партії в Україні» [18] запроваджено ще четвертий напрям фінансового контролю - державне фінансування політичних партій, яке передбачає їх звітність та державний контроль за цільовим використанням коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності. Відповідно до рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи, «для того, щоб запобігти встановленню залежності від приватних донорів та гарантувати рівні можливості для усіх політичних партій, державний бюджет повинен включати видатки на фінансування політичних партій» [20]. Впровадження в Україні фінансування статутної діяльності політичних партій, дійсно стало фундаментом для формування їх фінансової незалежності, однак це не змінює суб'єктивні принципи партійних лідерів, які і надалі не відмовляються від додаткового приватного фінансування. Саме тому, важливим елементом дієвості цього напрямку фінансового контролю є ефективність державних перевірок. У 2020 році уряд зробив важливий крок аби забезпечити більш прозору систему фінансування політичних партій, запустивши у тестовому режимі електронне звітування (паралельно з паперовим) про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру на електронній платформі POLITDATA. Це спрощує процес звітування для політичних партій та надає доступ до інформації громадянам.

Загалом, після 2016 року загальний обсяг державних видатків на фінансування політичних партій постійно зростав, за винятком 2020 року (рис. 3).

Рисунок 3. Державне фінансування політичних партій в Україні

Джерело: розроблено авторами на основі [15]

Починаючи з 2020 року, згідно Закону України «Про політичні партії в Україні» право на державне фінансування статутної діяльності отримують лише ті політичні партії, які отримали не менше 5% голосів на виборах, раніше бар'єр становив 2% [18]. Відповідно у 2020 році НАЗК отримало право на розподіл затверджених видатків між політичними партіями «Слуга народу», «Опозиційна платформа «За життя», «Європейська Солідарність» «Голос» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» [13]. Водночас, в звітах партій «Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», «Слуга народу» та «Голос» було виявлено правопорушення адміністративного та кримінального характеру, що супроводжувалось тимчасовим призупиненням їх державного фінансування.

В умовах збереження високого рівня корупції в Україні набуває все більшої актуальності питання оцінки ефективності фінансового контролю з точки зору дослідження реального ефекту його здійснення та корисності для держави від використання ресурсів для його забезпечення. Чіткої методології оцінки ефективності заходів фінансового контролю у запобіганні корупції не існує, при цьому основна увага науковцями приділяється результатам діяльності органів, що його здійснюють [14]. З огляду на те, що кінцевою метою має бути зменшення обсягів та кількості фінансових правопорушень, ефективність державного фінансового контролю можна розглядати як сукупність показників (відносних та абсолютних), які будуть давати оцінку роботі органу влади, що здійснює контрольну функцію за певний період часу (рис. 4).

Рисунок 4. Показники ефективності фінансового контролю

Джерело: розроблено авторами

До того ж, ефективність державного фінансового контролю залежить не лише від того, що нам вдалось досягнути позитивного результату, завдяки виявленню недоліків, а й від того чи були усунені дані порушення. Тому оцінка ефективності фінансового контролю обов'язково має включати в себе дані, щодо кількості осіб, які притягнуті до відповідальності.

З 1 січня 2020 року в Україні започатковано періодичну (кожні два роки) оцінку ефективності діяльності НАЗК на основі спеціально розробленої методики, що містить перелік об'єктів та критерії оцінки [17]. Результати діяльності НАЗК за 2020 рік показали, що за перевіркою декларацій та моніторингом способу життя суб'єктів декларування НАЗК на 97% виконує визначені критерії, втім потребує створення та функціонування самостійного підрозділу, який буде здійснювати заходи фінансового контролю. Згідно

самооцінок НАЗК, фінансовий контроль в Україні є ефективним, однак це не узгоджується з тим, що проблема корупції не зникає. Можемо зробити припущення, що удосконалення потребують інші антикорупційні інструменти в Україні. Проте, наразі звітність, яка використовується в системі фінансового контролю, є неповною та не пристосованою для порівнянь. Світовий досвід фінансового контролю дозволяє нам запропонувати критерії, які варто додати до тих, що наявні у звіті-самооцінці НАЗК (табл. 2).

Таблиця 2.

Критерії оцінки ефективності фінансового контролю

Критерій ефективності	Найкращий результат	Спосіб забезпечення
1. Виконання завдань та планів Національної антикорупційної стратегії щодо напрямків фінансового контролю.	Бажаний результат	Чітке та детальне формування раціональних завдань та планів
2. Відповідність завдань та планів, щодо напрямків фінансового контролю, наявним ресурсам	Завдання та плани організації відповідають ресурсам	Забезпечення обліку наявних ресурсів
3. Кількість персоналу, що здійснює заходи фінансового контролю	Кількість є достатньою	Проведення конкурсу на вакантні посади
4. Врахування позиції України в загальному рейтингу Індeksu сприйняття корупції	Підвищення позиції	Виконання організацією міжнародних рекомендацій щодо підвищення позиції в рейтингу ІСК
5. Аналіз негативного ставлення громадян до корупції	Збільшення частки	Проведення щорічного опитування населення України
6. Аналіз ставлення громадян до НАЗК	Довіряють	Проведення щорічного опитування населення України
7. Частка населення, готова повідомити про можливі випадки політичної корупції	Збільшення частки	Проведення щорічного опитування населення України
8. Обізнаність суб'єктів декларування щодо вимог заповнення декларації	Збільшення частки	Надання суб'єктам декларування вичерпної інформації щодо декларування
9. Єдиний державний реєстр декларацій зручний та доступний	Зручний та доступний	Збір та аналіз рекомендацій суб'єктів декларування щодо покращення зручності заповнення декларації. Оновлення програмного забезпечення функціонування реєстру
10. Механізм проведення перевірки щодо своєчасності подання декларацій є дієвим	Підвищення результативності перевірок	Запуск автоматизованої системи контролю щодо своєчасності подання декларацій
11. Механізм відповідальності за правопорушення щодо фінансового контролю є раціональним, справедливим та дієвим	Система покарань є більш жорсткою	Перегляд і обґрунтування визначеної міри відповідальності. За потреби внесення пропозицій щодо відповідних змін у законодавстві
12. Кошти державного фінансування використовуються політичними партіями за призначенням	Кошти використовуються за призначенням	Визначення переліку заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного фінансування
13. Функціонує автоматизований реєстр подання та перевірки звітів політичних партій	Функціонує без збоїв	Забезпечення функціонування реєстру POLITDATA

Джерело розроблено авторами

У світовій практиці ефективність фінансового контролю корупції оцінюється за обсягом видатків, які здійснюються для його впровадження [12]. За цим підходом її можна обчислити як:

$$E = \frac{\text{результат}}{\text{затрати}} = \frac{\text{обсяг коштів, повернутих до держбюджету}}{\text{видатки НАЗК на запобігання корупції}} \quad (1)$$

Наразі звітність НАЗК не містить інформації щодо результатів окремих інструментів запобігання корупції. Втім, застосування такого підходу до оцінки ефективності фінансового контролю із використанням даних Звіту НАЗК за 2020 рік [6], згідно з яким загальна видатків з державного бюджету для функціонування НАЗК склала 374272,3 тис. грн, а загальна сума фактів недостовірного декларування доходів визначена в обсязі 497,2 млн. грн., дозволяє здійснити наступний розрахунок:

$$E = \frac{497200,0 \text{ тис. грн.}}{374272,3 \text{ тис. грн.}} = 1,3 \quad (2)$$

Використані нами відомості свідчать про перевищення в 1,3 рази обсягів виявлених приховуваних коштів над видатками держави на функціонування органу з питань запобігання корупції в Україні, що може свідчити про певний позитивний ефект антикорупційної практики фінансового контролю. Водночас, такий результат є відносним, оскільки загальна сума недостовірною декларування доходів була лише виявлена, а про повернення коштів до бюджету у звіті НАЗК не йдеться.

Проблема підвищення ефективності фінансового контролю у запобіганні корупції в Україні наразі широко обговорюється та набула часткового врахування у стратегічних заходах уряду. Так, Антикорупційною стратегією України на 2020-2024 роки [5] визначено пріоритетні цілі щодо удосконалення фінансового контролю, а також заходи, які спрямовані на зміцнення довіри суспільства до органів, які здійснюють антикорупційну діяльність. Разом з тим, в процесі дослідження нами виявлено ряд інших недоліків фінансового контролю корупції в Україні, які варто враховувати в антикорупційних програмах:

- у разі виявлення завідома вказаних невірних відомостей у декларації, суб'єкт декларування повинен нести відповідальність, однак немає чітких пояснень щодо її порогових рівнів для кожного з видів покарання;
- слабкість відповідальності за неподання фінансової звітності політичними партіями (станом на травень 2021 року максимальний штраф склав 400 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто 17 x 400=6800 грн.);
- часті зміни форми декларації з боку НАЗК внаслідок проведення опитувань щодо поліпшення наявного сервісу та зручності заповнення форми;
- проведення повної перевірки наразі є повноваженням НАЗК, втім, на нашу думку, щоб мінімізувати можливість агентства у будь-який момент вносити зміни і діяти згідно власних правил, це право має належати до компетенції вищого по рангу органу влади;
- декларації осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, або ж суб'єктів, що займають посади, які мають високі корупційні ризики, підлягають повній перевірці, однак список таких осіб складає НАЗК;
- НАЗК здійснює моніторинг способу життя суб'єктів декларування, однак він є вибірковою, що призводить до ризиків упередженості органу, оскільки процес відбору декларацій для моніторингу є незрозумілим, а отже наявна загроза корупційних проявів у самому агентстві;
- НАЗК, маючи намір провести повну перевірку декларацій та моніторинг способу життя працівників, які належать до судової гілки влади, повинні повідомити про таку перевірку та узгодити порядок її здійснення з Вищою радою правосуддя або Зборів суддів Конституційного Суду України. Тобто фактично НАЗК змушено попередити потенційних корупціонерів, про те, що їм варто ретельніше приховати свої надмірні статки.

З метою вирішення визначених нами недоліків пропонуємо ряд заходів, щодо усунення законодавчих прогалин та можливої двозначності трактування:

- по-перше, необхідно удосконалити систему відповідальності за порушення відповідальності у сфері фінансового контролю;
- по-друге, на кожному етапі, де це можливо та доцільно, необхідно розподілити обов'язки між затверджувачами. Зокрема, якщо НАЗК ініціює проведення повної перевірки, то воно не може визначати перелік етапів моніторингу. До того ж, оскільки НАЗК є виконавчим органом влади, то він повинен діяти згідно законодавчо встановлених правил та норм;
- по-третє, перелік осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище або ж суб'єктів, що займають посади, які мають високі корупційні ризики, необхідно використовувати лише відповідно до законодавства;
- по-четверте, варто налагодити процес відбору декларацій для моніторингу для того, щоб уникнути можливі загрози корупційних проявів у самому агентстві;
- по-п'яте, повідомлення судових органів про початок проведення моніторингу способу життя їх представників, порушує ефективність такої перевірки і створює нерівні умови для інших суб'єктів, що підлягають моніторингу. До того ж, особа, після отримання інформації, про початок щодо неї перевірки, може тимчасово припинити користування коштовними речами, які не вказані в декларації або ж спробує їх легалізувати, зокрема шляхом самостійного повідомлення до НАЗК про виявлені помилки в декларації.

Усунення виявлених нами упущень фінансового контролю, а також проведення оцінки його ефективності допоможуть посилити успіх запобігання корупції.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Вирішення проблеми поширеності політичної корупції в Україні є одним з ключових пріоритетів, який вже понад двадцятирічний період посідає центральне місце в державних стратегічних документах. Впровадження цифрових інструментів в публічному управлінні дозволило сформувати систему фінансового контролю в якості антикорупційного інструменту, спроможного до виявлення можливих випадків недобросовісного збагачення чи використання грошових коштів. Звіти самооцінювання НАЗК вказують на певні позитивні результати та визнають діяльність агентства ефективною. Водночас, з огляду на стабільно високий рівень корупції в Україні, застосування фінансового контролю наразі потребує покращення.

Сучасна система фінансового контролю корупції в Україні охоплює електронне декларування, моніторинг способу життя суб'єктів декларування на основі поданих декларацій чи інших даних, додаткові заходи щодо повідомлення про відкриття валютного рахунку чи суттєві зміни у майновому стані, державне фінансування політичних партій. З огляду на такі складові та ключову мету їх впровадження, оцінка їх ефективності їх повинна спиратися на показники щодо контрольних перевірок, виявлених осіб-порушників,

обсягу повернутих коштів до бюджету держави, при цьому серед критеріїв ефективності повинні бути враховані такі як, рівень виконання завдання та планів державної програми, здійснені витрати та їх відповідність наявним ресурсам, ставлення громадськості, організаційна результативність та інші.

Запорукою ефективності фінансового контролю є закріплення чіткої відповідальності за органами, які здійснюють контроль, особами, щодо яких його здійснюють та третіми особами, які приймають рішення щодо покарання. Варто враховувати тривалість перевірок та кількість осіб, які приймають в них участь, з метою виключення таких ризиків як надмірне навантаження на працівників організації, і як наслідок плінність кадрів. До того ж, важливим елементом функціонування моніторингу способу життя є взаємодія з громадськістю. Тому, серед подальших досліджень ефективності інструменту фінансового контролю у запобіганні корупції повинно стати, розробка механізму, який би підвищив пильність громадськості та ЗМІ та забезпечив безперервний засіб збирання інформації. Така співпраця державних антикорупційних органів та громадськості допоможе виявити якомога більшу кількість правопорушників.

Література.

1. Corruption perceptions index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/dnk> (дата звернення: 05.01.2022)
2. European Public Accountability Mechanisms. URL: <https://europam.eu/?module=overview> (дата звернення: 05.01.2022).
3. Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank.. *Poverty Reduction and Economic Management*. 1997. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf> (дата звернення: 11.12.2021).
4. Запобігання корупції. 5131 осіб було притягнуто до відповідальності за корупцію у 2020 році. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/5-131-osib-bulo-prytyagnuto-do-vidpovidalnosti-za-korupsiyu-u-2020-rotsi/> (дата звернення: 05.01.2022).
5. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020 – 2024 роки. Проект за результатами публічного обговорення. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>. (дата звернення: 05.01.2022).
6. Звіт Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік. Київ. 2021. 33 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf> (дата звернення: 05.01.2022)
7. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік. Київ. 2020. 96 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (дата звернення: 05.01.2022).
8. Кампанія декларування 2021 завершена: надійшло майже 800 тисяч декларацій. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/kampaniya-deklaruvannya-2021-zavershena-nadijshlo-majzhe-800-tysyach-deklaratsij/> (дата звернення: 05.01.2022).
9. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003. Дата ратифікації Україною: 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 05.01.2022).
10. Кушнар'єв І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Юридична думка», 2018. 408 с. URL: <http://idpnan.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-korupsiya-porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya-d.pdf> (дата звернення: 05.01.2022).
11. Мельник М.І. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 67–72. URL: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-korupsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji> (дата звернення: 05.01.2022).
12. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ, 2016. 36 с. URL: <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Monitor%20final%201.pdf> (дата звернення: 05.01.2022).
13. НАЗК розподілило кошти державного фінансування парламентським партіям. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpodilylo-koshty-derzhavnogo-finansuvannya-parlamentskym-partiyam/> . (дата звернення: 05.01.2022).
14. Піхоцький В.С. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Львів, 2015. 435 с. URL: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/12/dis_pihotskyi.pdf. (дата звернення: 05.01.2022).
15. Про державне фінансування політичних партій. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/pro-derzhavne-finansuvannya-politychnyh-partij/> . (дата звернення: 05.01.2022).
16. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 №1700-VII. Дата оновлення: 09.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n2> (дата звернення: 05.01.2022)
17. Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 №458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#n303> (дата звернення: 05.01.2022)
18. Про політичні партії в Україні. Закон України від 5.04.2001 року № 2365-III. Дата оновлення: 24.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 05.01.2022)

19. Турчинов. К. Політична корупція: причини виникнення та правові механізми її протидії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. №3. С. 19-23. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/112/96/> (дата звернення: 05.01.2022).
20. Функціонування демократичних інституцій в Україні. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Дата ухвалення: 04.10.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text (дата звернення: 05.01.2022).
21. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. Дата підписання: 04.11.1999. Дата ратифікації: 16.03.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення: 05.01.2022).
22. Цирин А.М., Дымберова Э.Д., Шиндяпина Е.Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения. *Журнал российского права*. 2013. №9. С.100-112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovye-mehanizmy-protiv-korrupsii-mezhdunarodnye-standarty-i-natsionalnye-resheniya/viewer> (дата звернення: 05.01.2022)

References.

1. Transparency International (2020), “Corruption perceptions index”, available at: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/dnk> (Accessed 05 January 2022)
2. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (2021), “European Public Accountability Mechanisms”, available at: <https://europam.eu/?module=overview> (Accessed 05 January 2022).
3. World Bank (1997), “Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank”, available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf> (Accessed 11 December 2021).
4. National Agency on Corruption Prevention (2020), “Prevention of corruption. 5,131 people were prosecuted for corruption in 2020”, available at: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/5-131-osib-bulo-prytyagnuto-do-vidpovidalnosti-za-korupsiyu-u-2020-rotsi/> (Accessed 05 January 2022).
5. National Agency on Corruption Prevention (2020), “Principles of the state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2020 - 2024. Project based on the results of public discussion”, available at: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykorupsiynna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>. (Accessed 05 January 2022).
6. National Agency on Corruption Prevention (2021), “Report of the National Agency for the Prevention of Corruption for 2020”, available at: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf> (Accessed 05 January 2022)
7. National Agency on Corruption Prevention (2020), “Report on the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption for 2019”, available at: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (Accessed 05 January 2022).
8. National Agency on Corruption Prevention (2021), “The 2021 declaration campaign is over: almost 800,000 declarations have been received”, available at: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/kampaniya-deklaruvannya-2021-zavershena-nadijslo-majzhe-800-tysyach-deklaratsij/> (Accessed 05 January 2022).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2006), “The United Nations Convention against Corruption”, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (Accessed 05 January 2022).
10. Kushnariov, I.V. (2018), *Politychna koruptsiia: porivnial'no-politologichna kontseptualizatsiia* [Political corruption: comparative and political conceptualization], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine, available at: <http://idpnan.org.ua/files/kushnariov-i.v.-politychna-korupsiya-porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya-d.pdf> (Accessed 05 January 2022).
11. Melnyk M.I. (2009), “Political corruption: essence, factors, means of counteraction”, *Natsional'na bezpeka i oborona*, vol. 7. Pp. 67–72, available at: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politychna-korupsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji> (Accessed 05 January 2022).
12. UN Development Program in Ukraine (2016), “Lifestyle monitoring: a review of international practice, the possibility of application in Ukraine”, available at: <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Monitor%20final%201.pdf> (Accessed 05 January 2022).
13. National Agency on Corruption Prevention (2021), “The NACP distributed state funding to parliamentary parties”, available at: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpodilylo-koshty-derzhavnogo-finansuvannya-parlamentskym-partiyam/> (Accessed 05 January 2022).
14. Pikhots'kyj, V.S. (2015), “The system of public financial control in Ukraine: conceptual principles of theory and practice”, Abstract of doctoral dissertation, Money, finance and credit, Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine, available at: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/12/dis_pihotskyi.pdf (Accessed 05 January 2022).
15. National Agency on Corruption Prevention (2020), “On state funding of political parties”, available at: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/pro-derzhavne-finansuvannya-politychnykh-partij/> (Accessed 05 January 2022).
16. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On corruption prevention”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n2> (Accessed 05 January 2022)
17. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the criteria and Methodology for evaluating the effectiveness of the National Agency on Corruption Prevention”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#n303> (Accessed 05 January 2022)
18. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “On political parties in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (Accessed 05 January 2022)

19. Turchynov, K. (2017), "Political corruption: causes and legal mechanisms of its counteraction", *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 3. pp. 19-23, available at: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/112/96/> (Accessed 05 January 2022).
20. Council of Europe (2010), Resolution 1755 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe "Functioning of democratic institutions in Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text (Accessed 05 January 2022).
21. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), "Civil Convention against Corruption", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (Accessed 05 January 2022).
22. Tsyryn, A.M., Dymberova, E.D., Shyndiapyna, E.D. (2013), "Anti-corruption financial mechanisms: international standards and national solutions", *Zhurnal rossijskogo prava*, vol. 9, pp .100-112, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovye-mehanizmy-protiv-korrupsii-mezhdunarodnye-standarty-i-natsionalnye-resheniya/viewer> (Accessed 05 January 2022).

Стаття надійшла до редакції 17.01.2022 р.