

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.24>**В'ячеслав Тильчик,***докт. юрид. наук, доцент,**начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету Державної фіскальної служби України***Наталія Шпак,***доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки**Університету Державної фіскальної служби України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ Й ПІДЗВІТНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Зважаючи на високий рівень корупції в Україні, можливість керувати великими наборами даних у сфері публічних фінансів призначена для виявлення конфлікту інтересів, потенційних, поточних і вірогідних випадків неефективного розподілу ресурсів. Водночас прозорість публічних фінансів зводиться не лише до аналізу показників бюджету, а й до більш широкого значення: аналізу якості національного та місцевого адміністрування для досягнення цілей сталого розвитку 16+.

Закономірно, що такі негативні прояви, як ухилення від сплати податків; низька якість уряду та публічних послуг; зниження довіри до уряду й публічних інституцій, сприяють виснаженню ресурсів країни та призводять до відтоку капіталу за кордон.

Забезпечення прозорості публічних фінансів для контролю за ефективністю їх розподілу стає запорукою успіху процесу реформ у всіх сферах національної економіки.

Додатково зазначено, що потенційні рішення щодо подолання корупційних ситуацій, пов'язаних із фіскальною діяльністю, можуть бути розглянуті в рамках таких технологічних розробок: технології розподіленої книги, з яких Blockchain є одним із прикладів за умови правильного проектування та керування, можуть зберігати особисту інформацію та інформацію про транзакції надійно й відкрито. Вони мають потенціал для підвищення підзвітності та зменшення корупційних ризиків у публічних операціях шляхом підвищення цілісності записів даних і достовірності загальнодоступної інформації.

Незмінний слід угод також може використовуватися державними аудитором та сприяти виконанню їхніх повноважень; відкриті дані або великі дані, зростаюча кількість країн, які забезпечують відкритий доступ до даних у машинночитаному форматі, що дає користувачам досліджувати, аналізувати та повторно використовувати дані для підвищення прозорості та підзвітності, наприклад, показавши, куди і як витрачаються публічні фінанси. Наголошено на тому, що уряди, громадянське суспільство й наукові кола мають продовжувати фінансувати, підтримувати та проводити подальші дослідження щодо потенціалу використання реєстрів бенефіціарних власників і пошуку шляхів їх удосконалення.

Ключові слова: запобігання корупції, прозорість і підзвітність публічних фінансів, міжнародні стандарти забезпечення сталого розвитку, ефективність адміністрування.

Постановка проблеми. Приєднання України до міжнародної спільноти потребує нового погляду на проблему протидії корупції відповідно до стандартів, принципів і норм, розроблених міжнародними інституціями. Вплив міжнародних стандартів, норм і принципів міжнародного права на розвиток національного законодавства, зокрема й антикорупційного, об'єктивно зростає.

У глобальному масштабі Світовий економічний форум підрахував [1], що вартість корупції становить близько 2,6 трлн дол. США на рік, або 5 відсотків світового валового внутрішнього продукту (ВВП). За даними Світового банку, підприємства

та фізичні особи платять більше ніж \$ 1 трлн хабарів щороку. Вплив корупції непропорційно впливає на найбільш незахищені верстви населення в суспільстві. Широко розповсюджена корупція стримує інвестиції, послаблює економічне зростання (сприяючи тінізації економіки) [2] та підриває верховенство права.

За індикатором ефективності уряду, який відповідає цілям сталого розвитку (далі – ЦСР) 16.6 (розбудова ефективних, підзвітних і прозорих інституцій на всіх рівнях), у період з 2014 по 2019 роки Україна не досягла прогресу в цьому напрямі й отримувала показники від 32,2 – до 39,90 (рейтинг

країни від 0–100, що вказує на її місце серед усіх країн світу, де 0 відповідає найнижчому рейтингу, а 100 відповідає найвищому) [3].

Дослідники взаємозв'язків між корупцією та стійким розвитком економіки вказують, що існує негативний взаємозв'язок між корупцією та зростанням і що корупція може призвести до руйнування капітальної бази країни [3]. Крім того, взаємозв'язок між корупцією та стійким розвитком неодноразово наголошувався в резолюціях, прийнятих Конференцією держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти корупції.

Отже, світовому співтовариству необхідно розглядати корупцію як перешкоду на шляху реалізації ЦСР та активізувати антикорупційні зусилля для їх досягнення.

Метою статті є розгляд шляхів запобігання корупції в контексті підвищення прозорості й підзвітності публічних фінансів.

Вклад основного матеріалу. Важливість протидії корупції чітко підкреслюється в ЦСР 16+, які закликають держави «сприяти мирним та інклюзивним суспільствам для сталого розвитку, забезпечити доступ до правосуддя всіх і побудови ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях» шляхом зменшення незаконних фінансових потоків, посилення відшкодування та повернення викрадених активів, істотного зменшення хабарництва й корупції.

Для допомоги зацікавленим країнам побудувати ефективні, підзвітні та інклюзивні інституції на всіх рівнях, утілені в Порядку денному сталого розвитку до 2030 року, Комітетом експертів із публічного управління пропонується застосовувати принципи, затверджені Економічною та Соціальною радою [4].

Для ефективності інституцій на всіх рівнях пропонується застосовувати принципи компетентності; обґрунтованого формування політики та співпраці. Ґрунтуючись на принципі компетентності для ефективного виконання своїх функцій, установа повинна мати достатній досвід, ресурси та інструменти для адекватного виконання функцій під їхнім керівництвом: просування професійної робочої сили в публічному секторі; стратегічне управління людськими ресурсами; розвиток лідерських якостей і навчання публічних службовців; управління продуктивністю; управління, орієнтоване на результати; фінансове управління та контроль; ефективне та справедливе управління доходами; інвестиції в електронне урядування.

Обґрунтоване формування політики для досягнення запланованих результатів

передбачає, що державна політика має бути узгодженою та ґрунтуватися на правдивих або встановлених підставах: стратегічне планування та прогнозування; аналіз регуляторного впливу; сприяння формуванню послідовної політики; посилення національних статистичних систем; системи моніторингу й оцінки; науково-політичний інтерфейс; структури управління ризиками; обмін даними.

Співпраця для розв'язання проблем, що становлять спільний інтерес, складається з того, що установи на всіх рівнях управління та в усіх секторах мають працювати разом із недержавними суб'єктами для досягнення тих самих цілей, мети й результату: центр координації уряду під керівництвом глави держави або уряду; співпраця, координація, інтеграція та діалог між рівнями управління й функціональними сферами; підвищення обізнаності про ЦСР; мережеве управління; багатосторонні партнерські відносини.

Забезпечення підзвітності шляхом застосування принципів: добросовісності; прозорості й незалежного нагляду – полягає в такому.

Добросовісності (перебуваючи на службі в інтересах суспільства, публічні службовці мають виконувати свої службові обов'язки чесно, добросовісно й у спосіб, що відповідає обґрунтованості морального принципу): просування антикорупційної політики, практики; дотримання кодексів поведінки публічних службовців; конкурентні публічні закупівлі; запобігання хабарництву й торгівлі впливом; політика щодо конфлікту інтересів; захист викривачів; забезпечення належної оплати праці та справедливих шкал оплати праці публічних службовців.

Прозорості (задля забезпечення підзвітності та громадського контролю, установи мають бути відкритими й відвертими під час виконання своїх функцій і сприяти доступу до інформації за умови лише певних та обмежених винятків, передбачених законодавством): проактивне розкриття інформації; прозорість бюджету; відкриті публічних даних; реєстрів бенефіціарних власників.

Незалежного нагляду (задля збереження довіри до уряду, наглядові органи мають діяти відповідно до суворо професійних міркувань, окремо та без впливу інших): сприяння незалежності регулюючих органів; домовленості щодо перегляду адміністративних рішень судами чи іншими органами; незалежний аудит; повага до законності.

Інклюзивності, дотримуючись принципів: «не залишаючи нікого позаду»; недискримінації; участі; субсидіарності; справедливості між поколіннями.

«Не залишаючи нікого позаду» – це принцип означає забезпечення поваги, захисту й дотримання прав людини та основних свобод, доступ до публічної служби, що має забезпечуватися на загальних умовах рівності, щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майна, народження, інвалідності чи іншого статусу, сприяння справедливій фіскальній і монетарній політиці; сприяння соціальній справедливості; дезагрегація даних; систематичне спостереження та огляд.

Недискримінації, тобто забезпечення можливості гідно та рівноправно реалізувати свій потенціал. Державна політика має враховувати потреби та прагнення всіх верств суспільства, включаючи найбідніші та найбільш вразливі до дискримінації, сприяння різноманіттю робочої сили в публічному секторі; заборона дискримінації під час надання публічних послуг; багатомовне надання послуг; стандарти доступності; культурний аудит установ; універсальна реєстрація народжень; бюджетування з урахуванням гендерних аспектів.

Участі – ефективність держави, означає, що всі значні політичні групи мають брати активну участь у питаннях, які стосуються їх безпосередньо, і мати можливість впливати на політику шляхом вільних і чесних виборів; процесу регулювання публічних консультацій; консультації із зацікавленими сторонами; бюджетування за участю; розвиток, орієнтований на громаду.

Субсидиарності – сприяння уряду, який реагує на потреби та прагнення всіх людей, центральні органи виконавчої влади мають виконувати лише ті завдання, які неможливо ефективно виконувати на регіональному або місцевому рівнях; фіскальний федералізм; посилення міського управління; зміцнення муніципальних і місцевих фінансових систем; посилення місцевого потенціалу щодо запобігання, адаптації та зниження зовнішніх загроз; багаторівневе управління.

Справедливості між поколіннями – принцип, що означає сприяння процвітанню та якості життя для всіх верст населення. Установи мають приймати адміністративні акти, які врівноважують короткострокові потреби сучасного покоління й довгострокові потреби майбутніх поколінь, здійснювати оцінку впливу на сталий розвиток; довгострокове управління державним боргом; довгострокове територіальне планування та просторовий розвиток; управління екосистемою.

Джерела походження коштів незаконних фінансових потоків трансграничних трансфертів мають три форми: корупція, наприклад,

хабарництво та крадіжки публічними службовцями; злочинні дії, такі як торгівля наркотиками, торгівля людьми, незаконний продаж зброї; ухилення від сплати податків тощо.

Країни, що розвиваються, генерують величезний обсяг незаконних трансграничних фінансових потоків (1–1,6 трлн дол. США на рік) [5], мають значний вплив на глобальну економіку та чіткі зв'язки з корупцією. Секретні юрисдикції відіграють ключову роль в отриманні незаконних фінансових потоків.

Уряди повинні створити обов'язкові публічні реєстри, які розкривають бенефіціарних власників цільових фондів і суб'єктів господарювання, з метою полегшення відстеження незаконних фінансових потоків та ускладнення отримання вигоди від корупційних і злочинних доходів [7].

Зусилля України у створенні публічного реєстру не призвели до відчутного прогресу через проблеми з дотриманням вимог щодо повідомлення суб'єктами господарювання інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Лише 16% суб'єктів господарювання подали інформацію до серпня 2017 року про бенефіціарних власників, через три роки після введення в дію Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон) [8] у редакції від 14.10.2014 за № 1702-VII. До кінця 2018 року цей показник змінився на 20% [8].

Досягнення прогресу в цьому напрямі передбачається за допомогою вдосконаленої процедури розкриття суб'єктами господарювання своїх кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) і посилення вимог до виявлення суб'єктами первинного фінансового моніторингу бенефіціарних власників своїх клієнтів, визначених у новій редакції Закону [10]. Водночас запровадження нової процедури щодо порядку й обсягу надання суб'єктами господарювання, зареєстрованих до набрання чинності Закону, державному реєстратору інформації про кінцевих бенефіціарних власників визначено частиною четвертою розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, де вказано, що протягом трьох місяців з дня набрання чинності нормативно-правовим актом буде затверджена форма та зміст структури власності, яка досі не затверджена, чим фактично блокується подальша робота в цьому напрямі.

Об'єднанні зусилля Програми розвитку ООН і Департаменту економічних та соціальних питань ООН зосереджуються на розвитку аналітичної рамки, що полягає

в наданні можливостей урядам, зацікавленим сторонам і партнерам у галузі розвитку для вивчення, зміцнення якості своїх зацікавлених сторін і кращих практик [11].

Концептуально структура базується на трьох ключових принципах зацікавлених сторін стосовно якості залучення, включаючи два виміри в кожному, які висвітлено в Порядку денному на 2030 рік і відображено в ЦСР 16+, зокрема ґрунтуючись на літературі про зацікавлені сторони з якості залучення агентств ООН, суб'єктів громадянського суспільства та інших:

1) інклюзія, що охоплює недискримінацію та доступність;

2) участь, що охоплює доступ до інформації, на якій залучення відбувається, і впливає на прийняття рішень;

3) підзвітність, що охоплює прозорість процесу залучення.

Цифрові технології забезпечують новаторські інструменти для відстеження публічних грошових коштів і перевірки реєстрів бенефіціарних власників з іншими реєстрами в країні в режимі реального часу, адже технології стають ключовими в протидії корупції та легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Реєстри бенефіціарних форм власності є потужним інструментом боротьби з корупцією та відмиванням грошей, але вони працюють за призначенням лише тоді, коли дані, що містяться, є повними й точними.

Для досягнення заявленої мети Директиви ЄС про боротьбу з відмиванням грошей [12] необхідно, зокрема, ужити заходів для перегляду визначення бенефіціарного власника, щоб забезпечити точну ідентифікацію, розкриття й запис у реєстр усіх бенефіціарів інвестиційних фондів, реальну фізичну особу, яка є кінцевим інвестором.

Випадки невиконання та/або неправдивої інформації варто своєчасно санкціонувати, прийняти механізм перевірки інформації, наданої юридичними особами. Наприклад, шляхом перехресної перевірки інформації в реєстрі з іншими державними базами даних або використання передової аналітики. Параметри для перевірки повинні бути чітко визначені та відповідати вимогам безпеки й конфіденційності.

Європейська комісія, з іншого боку, повинна використати огляд принципів боротьби з відмиванням грошей у ЄС, який, як очікується, відбудеться цього року, як можливість переглянути та внести зміни до поточного визначення бенефіціарної власності. Також має вирішальне значення зобов'язання держав-членів самостійно перевіряти інформацію, записану в їхніх реєстрах бенефіціарних форм власності.

Зокрема, потенційні рішення щодо подолання корупційних ситуацій, пов'язаних із фінансовою діяльністю, можуть бути розглянуті в рамках таких технологічних розробок: технології розподіленої книги, з яких Blockchain є одним із прикладів за умови правильного проєктування та керування, можуть зберігати особисту інформацію та інформацію про транзакції надійно й відкрито. Вони мають потенціал для підвищення підзвітності та зменшення корупційних ризиків у публічних операціях шляхом підвищення цілісності записів даних і достовірності загальнодоступної інформації.

Незмінний слід угод також може використовуватися державними аудитором та сприяти виконанню їхніх повноважень; відкриті дані або великі дані, зростаюча кількість країн, які забезпечують відкритий доступ до даних у машиночитаному форматі, що дає користувачам змогу досліджувати, аналізувати та повторно використовувати дані для підвищення прозорості й підзвітності, наприклад, показавши, куди і як витрачаються публічні фінанси.

Уряди, громадянське суспільство та наукові кола мають продовжувати фінансувати, підтримувати і проводити подальші дослідження щодо потенціалу використання реєстрів бенефіціарних власників і пошуку шляхів їх удосконалення.

Висновки

Незмінний слід угод також може використовуватися державними аудитором та сприяти виконанню їхніх повноважень; відкриті дані або великі дані, зростаюча кількість країн, які забезпечують відкритий доступ до даних у машиночитаному форматі, що дає користувачам змогу досліджувати, аналізувати та повторно використовувати дані для підвищення прозорості й підзвітності, наприклад, показавши, куди і як витрачаються публічні фінанси. Наголошено на тому, що уряди, громадянське суспільство та наукові кола мають продовжувати фінансувати, підтримувати та проводити подальші дослідження щодо потенціалу використання реєстрів бенефіціарних власників і пошуку шляхів їх удосконалення.

Список використаних джерел:

1. Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm> (дата звернення: 05.02.2021).
2. Pashko P., Tylchuk O., Kotukha O. Ontology of scientific cognition of shadow economy and economic shading. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. № 2. P. 151–158.

3. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130>; The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for over 200 countries and territories over the period 1996–2019. Interactive Data Access. Indicator – Governance Effectiveness. Country – Ukraine. Years 2014–2019. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (дата звернення: 05.02.2021).

4. Aidt T.S., 2010. «Corruption and Sustainable Development». Cambridge Working Papers in Economics1061, Faculty of Economics, University of Cambridge. URL: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:cam:camdae:1061> (дата звернення: 05.02.2021).

5. Principles of effective governance for sustainable development. Economic and Social Council E/2018/44-E/C.16/2018/8, para.31 Official Records, 2018 Supplement № 24. URL: https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_english.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

6. The Financial Secrecy Index. Tax Justice Network. URL: <https://fsi.taxjustice.net/en/> (дата звернення: 10.02.2021).

7. Theo Van der Merwe. Beneficial ownership registers: Progress to date. Transparency International the global coalition against corruption. Anti-corruption glossary. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Beneficial-ownership-registers_2020_PR.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шля-

хом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII (утрата чинності від 28.04.2020, підстава – 361-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

9. Open Ownership. 2019. Ukraine's National Beneficial Ownership Register Goes Global. URL: <https://www.opengovpartnership.org/stories/lessons-from-reformers-ukraines-national-beneficialownership-register-goes-global/> (дата звернення: 10.02.2021).

10. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

11. What is a good practice? a framework to analyse the quality of stakeholder engagement in implementation and follow-up of the 2030 agenda. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. New York, 2021. URL: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-01/UNDP-UNDESA%20Stakeholder%20Engagement%20Report%20FINAL.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

12. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance) PE/72/2017/REV/1. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/843/oj> (дата звернення: 12.02.2021).

Viacheslav Tylchyk, Nataliia Shpak. Ensuring the prevention of corruption in the context of increasing the transparency and accountability of public finances

Given the high level of corruption in Ukraine, the ability to manage large data sets in the area of public finances is designed to identify conflicts of interest, potential, current and probable cases of inefficient allocation of resources. At the same time, the transparency of public finances is reduced not only to the analysis of budget indicators, but also to a broader meaning: the analysis of the quality of national and local administration to achieve the goals of sustainable development (hereinafter – CSD) 16+. Naturally, such negative manifestations as: tax evasion; low quality of government and public services; declining confidence in the government and public institutions contributes to the depletion of the country's resources and leads to the outflow of capital abroad. Ensuring the transparency of public finances to control the efficiency of their distribution is the key to the success of the reform process in all areas of the national economy. In addition, it is noted that in particular, potential solutions to overcome corruption situations related to fiscal activities can be considered in the following technological developments: distributed book technologies, of which Blockchain is one example, provided proper design and management, can store personal and transaction information securely and openly. They have the potential to increase accountability and reduce corruption risks in public transactions by improving the integrity of data records and the reliability of publicly available information. The fixed trace of agreements may also be used by public auditors and facilitate the exercise of their powers; open data or big data, a growing number of countries that provide open access to machine-readable data that allows users to research, analyze and reuse data to increase transparency and accountability, for example by showing where and how public finances are spent. It was emphasized that governments, civil society and academia should continue to fund, support and conduct further research on the potential of using registers of beneficial owners and finding ways to improve them.

Key words: prevention of corruption, transparency, accountability, public finances, international principles, standards, efficiency of administration.