



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

УКРАЇНА ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ЕКОНОМІЧНИЙ ФРОНТ

КИЇВ – 2018

ЕКОНОМІЧНА
ОЦІНКА
АНТИКОРУПЦІЙНИХ
ЗАХОДІВ
У 2014-2018 рр.



УКРАЇНА ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ЕКОНОМІЧНИЙ ФРОНТ. ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У 2014-2018 РР. АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ. КИЇВ – 2018.

У цій аналітичній доповіді, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) сфокусував свою увагу на реформах, які були спрямовані на збільшення прозорості й відкритості діяльності держави як інституту та підвищення ефективності державного управління. При цьому для аналізу було обрано обмежену кількість антикорупційних заходів, які вже дали економічний ефект в тих сферах, де корупція традиційно вважалась візитною карткою України.

Ця доповідь виконана на прохання Національної ради реформ України.

Усіх погляди та точки зору, висловлені у доповіді, належать виключно її авторам та не обов'язково відображають офіційну політику чи позицію Уряду України або жодної державної установи чи членів Міжнародної редакційної ради.

Автори вдячні членам Міжнародної редакційної ради за уважне прочитання доповіді та цінні поради й коментарі. Відгуки були детальними та дуже допомогли у завершенні роботи над текстом доповіді. Відповідальність за будь-які помилки чи упущення несуть виключно автори доповіді.

Доповідь базується на джерелах та даних, які, на думку авторів, заслуговують на довіру. Точки зору та наведена інформація відповідають даті виходу доповіді та можуть бути змінені без попередження.

Це дослідження було профінансовано Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій.

Відтворення тексту можливе лише з некомерційною метою, якщо інформацію не буде змінено, а всі авторські права та відповідні посилання збережено. Відтворення, передрук чи розповсюдження у будь-якому вигляді чи формі вимагає письмового дозволу уповноваженого представника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

АВТОРИ:

Ігор Бураковський, Голова правління, ІЕД (наук. редактор); Євген Ангел, наук. співробітник, ІЕД; Олександра Бетлій, провідний наук. співробітник, ІЕД; Андрій Бутін, старший наук. співробітник, ІЕД; Карл Волох, проектний менеджер, НГО «Антикорупційний монітор»; Ігор Коліушко, Голова правління, Центр політико-правових реформ; Віталій Кравчук, старший наук. співробітник, ІЕД; Оксана Кузяків, виконавчий директор, ІЕД; Вероніка Мовчан, директор з наукової роботи, ІЕД; Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку, Центр політико-правових реформ.

МІЖНАРОДНА РЕДАКЦІЙНА РАДА:

Андерс Ослунд, старший дослідник, Євразійський центр, Атлантична рада

Майкл Емерсон, старший дослідник, Центр європейських політичних досліджень (CEPS)

Девід Заха, радник, Німецька консультативна група, Berlin Economics

Роберт Кірхнер, заступник керівника, Німецька консультативна група, Berlin Economics

Джон Лоу, дослідник, Програма «Росія і Євразія», Королівський інститут міжнародних відносин

Аркадій Мошес, директор, Програма зі Східного партнерства ЄС та Росії, Фінський інститут міжнародних відносин

УКРАЇНА ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ЕКОНОМІЧНИЙ ФРОНТ

**ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА
АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ
У 2014-2018 рр.**

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

Дніпро
"Середняк ТК"
2018

328.185(477)"2014/2018"

У 45

Ігор Бураковський, Євген Ангел, Олександра Бетлій, Андрій Бутін, Карл Волох, Ігор Коліушко, Віталій Кравчук, Оксана Кузяків, Вероніка Мовчан, Микола Хавронюк.

У 45 Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. — Дніпро: Середняк Т. К., 2018, — 85 с.

ISBN 978-617-7696-19-2

Вимірювання масштабів корупції та адекватна оцінка ефективності антикорупційних заходів є викликом для експертів, політиків та суспільства. Однак без такого аналізу неможливо оцінити ступінь успішності антикорупційної стратегії та адекватно скоригувати зміст, час та механізми запровадження відповідних кроків. Тому Національна рада реформ звернулась до Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) із проханням дати економічну оцінку заходам, спрямованим на зниження передусім політичної корупції на національному рівні. У цій аналітичній доповіді, ІЕД сфокусував свою увагу на реформах, які були спрямовані на збільшення прозорості й відкритості діяльності держави як інституту та підвищення ефективності державного управління. При цьому для аналізу було обрано обмежену кількість антикорупційних заходів, які вже дали економічний ефект в тих сферах, де корупція традиційно вважалась візитною карткою України.

© Ігор Бураковський, 2018

Зміст

СКОРОЧЕННЯ.....	5
СПИСОК РИСУНКІВ	6
СПИСОК ТАБЛИЦЬ	6
РЕЗЮМЕ.....	7
ВСТУП.....	11
РОЗДІЛ 1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	14
КОРУПЦІЙНИЙ СПАДОК: ПОЛІТИЧНА ТА ВИСОКОРІВНЕВА КОРУПЦІЯ ЯК СКЛАДОВА УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	14
ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЕФЕКТУ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН	16
РОЗДІЛ 2. РОЗБУДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ	19
ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ	19
ОСНОВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТИТУЦІЇ: ПЕРШІ КРОКИ	20
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	23
РОЗДІЛ 3. РИНОК ГАЗУ	24
НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»	25
ЦІНОВИЙ АРБІТРАЖ	28
ДОГОВОРИ СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	31
НЕПРОЗОРИ КОНТРАКТИ З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ	32
ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОГО ЕФЕКТУ ЗАХОДІВ НА ГАЗОВОМУ РИНКУ	34
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	35
РОЗДІЛ 4. ПОДАТКОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ	36
«ПОДАТКОВІ ЯМИ» В УКРАЇНІ	36
КОНВЕРТАЦІЙНІ МАЙДАНЧИКИ	37
СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПДВ	38
СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ В АДМІНІСТРУВАННІ ПДВ	39
АВТОМАТИЧНЕ ВІДШКОДУВАННЯ ПДВ	40
ОЦІНКА ЗДОБУТКІВ РЕФОРМИ	41
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	42
РОЗДІЛ 5. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ.....	43
РЕФОРМА ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	43
РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	45
ПРИКЛАД ЗАКУПІВЕЛЬ ГРУПИ «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»	47
ЗАКУПІВЛІ ЛІКІВ МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ	48
ОЦІНКА ЕФЕКТУ	48
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	49

РОЗДІЛ 6. ПРОЗОРІСТЬ УРЯДУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗВУЖЕННЯ КОРУПЦІЙНОГО ПРОСТОРУ	50
ЗАКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ – ШЛЯХ ДО КОРУПЦІЇ	50
ПЕРЕХІД ДО ВІДКРИТИХ ДАНИХ	51
РЕЙТИНГИ УКРАЇНИ ЩОДО ВІДКРИТОСТІ ДАНИХ	55
Е-ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ	55
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	57
РОЗДІЛ 7. ДЕРЕГУЛЯЦІЯ В СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ.....	59
ДЕРЕГУЛЯЦІЯ ТА УМОВИ ВЕДЕННЯ БІЗНЕСУ	59
ОЦІНКИ БІЗНЕСОМ ДІЛОВОГО КЛІМАТУ ТА КОРУПЦІЇ	61
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	63
РОЗДІЛ 8. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ.....	65
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	67
РОЗДІЛ 9. ДІЯЛЬНІСТЬ НБУ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ КОНТЕКСТІ.....	68
БАНКІВСЬКА СИСТЕМА: ОЧИЩЕННЯ ТА ОЗДОРОВЛЕННЯ	68
ПОДАЛЬШІ КРОКИ	69
ВИСНОВКИ	70
ДОДАТКИ.....	74
ДОДАТОК 1	74
ДОДАТОК 2	77
ДОДАТОК 3	80

Скорочення

ВВП	валовий внутрішній продукт
грн	гривня
дол. США	долари США
ДРС	Державна регуляторна служба
ДФС	Державна фіскальна служба
ЄС	Європейський Союз
ІЕД	Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
млн	мільйон
млрд	мільярд
НАБУ	Національне антикорупційне бюро
НАЗК	Національне агентство із запобігання корупції
НАК	національна акціонерна компанія
ПДВ	податок на додану вартість
РУЕ	РосУкрЕнерго
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СЕА ПДВ	Система електронного адміністрування податку на додану вартість
СМКОР	система моніторингу критеріїв оцінки ризиків
СОТ	Світова організація торгівлі
США	Сполучені Штати Америки
ТІ	Тренсперенсі Інтернешінал

СПИСОК РИСУНКІВ

Рисунок 1. Боротьба з корупцією: основні складові	12
Рисунок 2. Оцінка ефективності протидії корупції: основні показники	16
Рисунок 3. Фінансування НАК «Нафтогаз України» державою (% ВВП)	26
Рисунок 4. Динаміка фінансових показників діяльності ПАТ «НАК «Нафтогаз України» за 2012 - 2016 роки, млрд грн.....	27
Рисунок 5. Динаміка цін на природний газ для різних категорій споживачів без ПДВ, грн/тис. куб. м	29
Рисунок 6. Ефективна ставка ПДВ	41
Рисунок 7. Чистий фінансовий результат державних підприємств за 2013 р. - 9 міс 2017 р., млрд грн.....	66
Рисунок 8. Економічна оцінка виграшу від запроваджених антикорупційних заходів	70

СПИСОК ТАБЛИЦЬ

Таблиця 1. Індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл та джерела даних для його розрахунку, 2012 - 2014 рр.	14
Таблиця 2. Тіньова економіка в Україні.....	15
Таблиця 3. Результати діагностики пов'язаних із банками осіб.....	69
Таблиця 4. Антикорупційні заходи: основні характеристики та взаємозв'язки	74
Таблиця 5. Деякі статистичні дані щодо судимості за найбільш поширені корупційні злочини (2010-2017 роки)	77
Таблиця 6. Деякі статистичні дані щодо руху кримінальних проваджень у найбільш поширених корупційних злочинах (2013-2017 роки).....	79
Таблиця 7. Антикорупційні заходи: оцінка ефекту.....	80

Україна – відноситься до тієї групи країн, в яких політична, високорівнева та побутова корупція глибоко укорінилась в різних сферах життя і стала органічним елементом суспільних відносин. Корупція призводить до втрат держави та населення внаслідок неефективного використання бюджетних коштів, низької якості державних послуг, а також посилює невизначеність середовища, у якому функціонують економічні агенти та домогосподарства. Проте, оцінюючи це явище в Україні, неупереджений дослідник стикається з проблемами, оскільки міжнародні рейтинги насамперед вимірюють лише сприйняття корупції, тоді як економічних оцінок втрат від корупції та, відповідно, вигадів від її подолання гостро бракує. Протягом 2014 - 2018 років боротьба з корупцією в Україні була визначена як один із ключових пріоритетів державної політики. Завдяки ряду успішних заходів певний прогрес у подоланні корупції відзначили й міжнародні організації. Впроваджені протягом цих років реформи сприяли переміщенню України зі 144 місця у 2013 році на 130 місце за Індексом сприйняття корупції.

У цілому можна виділити два основні напрями дій (стратегії), що знижують рівень корупції в країні:

- звуження можливостей для корупції за рахунок реформ у різних галузях;
- створення ефективної системи інститутів для боротьби з корупцією.

У цій роботі акцент зроблено передусім саме першому напрямі змін. Ці зміни забезпечуються реформами, спрямованими на збільшення прозорості й відкритості діяльності держави як інституту та підвищення ефективності державного управління. При цьому для аналізу було обрано обмежену кількість антикорупційних заходів, які вже дали економічний ефект в тих сферах, корупція в яких традиційно вважалась візитною карткою України,

Упродовж багатьох років ринок природного газу залишався однією з найбільш корумпованих сфер економіки України. Саме тут формувалась рента, яку отримували українські олігархи та корумповані політики. З 2014 року уряд розпочав глибокі реформи в газовому секторі, що дозволили звужити можливості корупційних зловживань та зменшити втрати держави. Мова йде про:

- якісні зміни в системі управління НАК «Нафтогаз України» та принципів її функціонування;
- створення необхідних інституційно-правових засад для функціонування повноцінного ринку газу, який базується на принципах вільного ціноутворення. Так, було збільшено ціну газу для населення, що знизило можливості для отримання ренти в цій сфері за рахунок різниці цін для різних споживачів;
- реальну диверсифікацію джерел імпорту газу та фактичну відмову від прямих закупівель російського палива.

У цілому, запроваджені заходи дозволили ліквідувати втрати держави на суму близько 3 млрд дол. США щорічно, а НАК «Нафтогаз» уперше за останні роки вийшов на прибутковий рівень. Однак процес реформування газового сектору ще не завершено, а на нові правила очікують непрості випробування на антикорупційну стійкість.

Однією з «характерних рис» української податкової системи традиційно були так звані «податкові ями». За оцінкою Міністерства доходів та зборів, зробленою у 2014 році, обсяг «податкових ям» у 2013 році становив понад 300 млрд грн, у результаті чого до державного

бюджету не надійшло близько 50 млрд грн доходів.¹ Усього, за оцінками уряду, за 2010 - 2013 роки сукупний обсяг «податкових ям» сягнув 600 млрд грн. Тому у 2014 році уряд України оголосив одним із пріоритетів своєї діяльності боротьбу з «податковими ямами», функціонування яких була найчастіше пов'язана з наданням фіктивними підприємствами схемного кредиту з ПДВ іншим підприємствам. У 2014 році боротьба з «податковими ямами» була радше фрагментарною, тоді як у 2015 - 2017 роках уряд уже запровадив цілий ряд системних кроків, спрямованих на викорінення цих схем, а саме :

- запровадження системи електронного адміністрування ПДВ із 2016 року;
- запровадження автоматичного відшкодування ПДВ із квітня 2017 року;
- запровадження системи моніторингу критеріїв оцінки ризиків (СМКОР) із квітня 2017 року в тестовому режимі та з липня в повноцінному режимі. Щоправда, дію системи призупинено з січня 2018 року з метою поліпшення критеріїв блокування накладних.

Протягом 2014 - 2018 років в Україні було здійснено цілу низку заходів, спрямованих на закриття конвертаційних центрів, які в попередні роки стали схемою «захоплення держави» (state capture) саме з боку державних чиновників. **За оцінкою ІЕД додаткові надходження від ліквідації конвертаційних майданчиків та боротьби зі схемним податковим кредитом становили приблизно 3 млрд дол. США.** Але Україні ще треба багато зробити в плані підвищення ефективності податкового адміністрування та реформування ДФС у цілому.

Державні закупівлі традиційно були однією з головних сфер корупційних зловживань на всіх рівнях влади, у результаті чого держава постійно зазнавала значних фінансових втрат. За даними Служби безпеки України, кожного року втрати від корупційних схем у сфері закупівель досягали 10 - 15% (35 - 52,5 млрд грн) видаткової частини державного бюджету.² Тому у 2014 році реформування саме сфери державних закупівель стало одним із пріоритетних напрямків економічної політики. У 2014 році в рамках заходів із бюджетної консолідації та за підтримки МВФ та ЄС в Україні було ухвалено новий Закон «Про здійснення державних закупівель», а у 2015 році уряд розпочав пілотний проект із запровадження електронної системи державних закупівель ProZorro.³ У грудні 2015 року парламент схвалив розроблений урядом Закон «Про публічні закупівлі», положення якого переважно відповідають Директивам 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС.

Усі центральні органи державної влади і природні державні монополії перейшли на закупівлі через ProZorro з 1 квітня 2016 року, а інші державні структури (включно з місцевими бюджетами) - з 1 серпня 2016 року. **Запровадження ProZorro сприяло зниженню корупції в системі закупівель, а також економії коштів від переходу на ціни, що є близькими до ринкових.** За методологією МЕРТ, економія від переходу на нову процедуру закупівель уже становить близько 40 млрд грн, тоді як цінову економію можна оцінити в додаткові 10 - 24 млрд грн. Реформа системи публічних закупівель продовжується. Зокрема, подальшого вдосконалення потребує ціла низка правил та процедур, які регулюють обов'язки сторін, порядок оскарження рішень та вирішення конфліктів, що виникають у процесі закупівель, тощо.

Донедавна доступ до більшості державних реєстрів та інших даних, які збирали та зберігали різні органи державної влади був фактично монополізований чиновниками. Отримання багатьох видів інформації (у т. ч. з реєстрів) вимагало звернень до державних установ, а дані більшості реєстрів залишалися закритими для громадськості, що сприяло

¹ «Міндоходів дістало з «податкових ям» 2,6 мільярда гривень», 1 червня 2014 р., <https://www.epravda.com.ua/news/2014/06/1/460931/>.

² Див. Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», №1699-18 від 8 липня 2015 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

³ Веб-сайт Прозорро: <http://prozorro.org/>.

існуванню тіньових схем їх використання. Це, в свою, чергу, формувало сприятливі умови для корупції на різних рівнях державного управління, тоді як відсутність прозорості не дозволяла виявити факти можливих зловживань посадовими особами. Саме тому Антикорупційна стратегія на 2014 - 2017 роки визначила забезпечення відкритого доступу до суспільно необхідної інформації одним із пріоритетних напрямків дій щодо запобігання корупції. Питання доступу до відповідних даних були законодавчо врегульовані, **було створено портал відкритих даних та відкрито доступ до цілої низки державних реєстрів. Однак для захисту цих здобутків та подальшого поступу в забезпеченні відкритості інформації необхідне збереження темпу реформ.**

Одним із напрямів державної політики, покликаної знизити корупційні можливості для чиновників, стала дерегуляція. Її зміст полягає в створенні сприятливого бізнес-клімату шляхом усунення надмірного адміністративного навантаження на бізнес та зменшення надмірного контролю підприємницької діяльності завдяки спрощення відповідних регуляторних процедур. Це дало можливість Україні за чотири роки, що минули від Революції Гідності та зміни політичного режиму, піднятися в рейтингу *Doing Business* Світового Банку на 38 позицій - зі 112 місця у 2014 році до 76 місця у 2018 році. Цей результат став наслідком зниження кількості обов'язкових ліцензій та дозволів, зокрема в будівництві, а також спрощення податкового адміністрування. Важливим кроком в напрямку дерегуляції стало запровадження наприкінці 2017 року спрощеної реєстрації лікарських засобів, зареєстрованих компетентними органами США, Швейцарії, Японії, Австралії, Канади, та лікарських засобів, що за централізованою процедурою зареєстровані компетентним органом ЄС. Водночас, процес дерегуляції варто активізувати. Адже відповідно до інформації ДРСУ⁴ про стан виконання урядового Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності зі 112 пунктів виконано лише 48, ще 9 перебувають у стадії виконання, решту - а це близько половини із запланованого – досі не виконано.

За оцінкою НАБУ та даними Transparency International Ukraine, державні підприємства є одними з найбільших корумпованих інституцій у країні. При цьому в Україні нараховується значно більше державних підприємств (3392), ніж у країнах Східної Європи, тоді як ефективність їхнього функціонування вкрай незадовільна. За перші дев'ять місяців 2017 року лише 1611 компаній продовжують працювати, причому 1056 із них працюють прибутково, тоді як інші є збитковими. Зважаючи на це, уряд розпочав **реформу управління державними підприємствами, метою якої є запобігання політичному втручання в їхню діяльність та ліквідація відповідних корупційних схем, розмежування функцій регулятора та власника, запровадження міжнародно прийнятих стандартів корпоративного управління.** Важливим елементом реформи є приватизація державних підприємств. При цьому слід зазначити, що малу приватизацію проводитимуть за допомогою системи ProZorro. Продажі, яка вже показала свою ефективність.

Іншим напрямком дій, скерованих на звуження можливостей корупційних діянь, стало впорядкування системи банківського нагляду, значна частина якої або не дотримувалася відповідних регуляторних вимог, або функціонувала як складова сумнівних фінансових схем. У цьому контексті було ухвалено вимоги щодо розкриття інформації **про структури власності банків, було проведено, хоча й не без проблем, реструктуризацію банківського сектору тощо, що зменшило корупційні ризики в банківській сфері.**

Що стосується виявлення корупційних діянь та покарання корупціонерів, то сьогодні в Україні практично завершується формування системи спеціальних антикорупційних інституцій. В Україні з'явилися Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Національне

⁴ Стан виконання Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р.на 20 травня 2018 року, <http://www.drs.gov.ua/deregulation/plan-deregulyatsiyi-2016-2017-rr/>.

агентство із запобігання корупції (НАЗК) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП). 1 березня 2018 року в першому читанні було ухвалено законопроект про створення Антикорупційного суду. В цілому закон було прийнято у червні 2018 року.

Як свідчить аналіз, сукупний щорічний економічний вигаш від антикорупційних заходів **становить біля 6% від ВВП або приблизно 6 млрд дол. США**. Попри ці та інші позитивні звершення, боротьба з корупцією тільки розгортається. Зараз Україна має адекватно відреагувати на подвійний виклик - захистити здобутки вже впроваджених реформ та активізувати процес боротьби з корупцією в тих сферах, які поки що залишаються корумпованими.

Світ сприймає Україну не просто як високо корумповану країну, але як державу, в якій політична, високорівнева та звичаєва корупція стала природною складовою соціальних стосунків. Разом з тим в Україні сьогодні існує суспільний консенсус, що без подолання корупції країна просто не може бути успішною.

Корупція та боротьба з цим явищем є складним та багатовимірним процесом. А тому оцінки масштабів корупції, налаштованості на боротьбу з нею (політичної волі) та ефективності різного роду антикорупційних заходів сильно різняться. При цьому слід зазначити, що всі відомі сьогодні міжнародні рейтинги вимірюють саме сприйняття корупції, тоді як наукових економічних оцінок втрат від корупції та, відповідно, вирашів від її подолання явно бракує.

Вимірювання масштабів корупції та адекватна оцінка ефективності антикорупційних заходів є викликом для експертів, політиків та суспільства. Але без такого аналізу неможливо оцінити ступінь успішності антикорупційної стратегії та адекватно скоригувати зміст, час та механізми запровадження відповідних кроків. [Тому Національна рада реформ звернулась до Інституту економічних досліджень та політичних консультацій](#) із проханням дати економічну оцінку заходам, спрямованим на зниження передусім політичної корупції на національному рівні.

Щоб відповісти на поставлене питання, ми побудували наше дослідження таким чином.

1. Традиційно розрізняють три функціональні види корупції, а саме:

а) політична корупція (political corruption). Політична корупція – це маніпулювання політичними рішеннями, правилами, процедурами та діяльністю інститутів у сфері розподілу ресурсів та фінансування з боку політиків, які зловживають своїми повноваженнями з метою збереження та примноження своєї влади, статусу та статків, отримання приватної вигоди;

б) високорівнева корупція (grand corruption). Вона охоплює дії, які вчиняють посадовці найвищого рівня з тим, щоб отримати вигоду за рахунок суспільства шляхом викривленого впливу на державну політику та механізми функціонування держави на центральному (загальнонаціональному) рівні;

в) побутова (звичаєва) корупція (petty corruption). У цьому випадку мова йде про повсякденне зловживання владними повноваженнями посадовцями середнього та низового рівня в процесі стосунків із громадянами при вирішенні їхніх (громадян) особистих проблем.

Ми обмежились аналізом заходів, спрямованих на подолання передусім політичної корупції. При цьому ми розуміємо, що стратегічною метою є створення нульової суспільної толерантності до корупції на всіх рівнях.

2. У цілому ж корупція та, відповідно, боротьба з цим явищем є складним та багатовимірним процесом (Рисунок 1). За змістом усі заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, можна досить умовно поділити на дві групи: а) виявлення корупційних діянь та покарання винних, та б) усунення умов для виникнення корупції.

Предметом доповіді є передусім оцінка позитивних зрушень у системі економічного урядування, спрямованих на викорінення умов існування політичної корупції та забезпечення прозорості відповідних механізмів регулювання як передумови успішного попередження появи корупційних діянь. Окремий розділ присвячено розбудові інституційної системи боротьби з корупцією.

3. Ми вважаємо, що оцінки в системі державного урядування в широкому розумінні цього слова мають важливе значення не тільки для того, щоб оцінити ефективність заходів у цій

сфері, але й захистити відповідні реформи від активних спроб ревізувати наявні здобутки та прямо чи опосередковано загальмувати антикорупційний поступ країни.

4. У силу об'єктивних причин ми не намагалися проаналізувати всі можливі корупційні схеми (учасники, обсяги, інструменти) та ефективність діяльності створюваної нині системи боротьби з корупцією. Поза межами цього звіту залишилися питання, де поки що не було досягнуто відчутного прогресу, що зокрема, стосується реформи ДФС та митниці, а також судової реформи. Ці проблеми потребують окремого аналізу.

5. У процесі роботи ми стикнулися з проблемою наявності потрібних для аналізу даних та достовірності наявної інформації. Доступність до відповідної статистичної інформації та якість цієї інформації об'єктивно обмежували наші можливості оцінити економічний ефект відповідних кроків та змін.

Рисунок 1. Боротьба з корупцією: основні складові



Зважаючи на мету роботи та наявність відповідної інформації, ми намагалися в кожному розділі навести опис проблеми (опис корупційного явища/схеми), назвати відповідні антикорупційні кроки (рішення), оцінити антикорупційний ефект відповідних змін, позначити невирішені питання та сформулювати рекомендації щодо подальших кроків.

У Розділі 1 роботи представлено стислий огляд корупційного спадку та опису методології оцінки економічного ефекту антикорупційних змін. В Розділі 2 ідеться про розбудову інституцій, покликаних боротися з корупцією. Розділ 3 присвячено антикорупційним ефектам реформ на ринку природного газу, де протягом багатьох років існували великі можливості для корупції та отримання корупційної ренти внаслідок фактичного «захоплення держави». Оскільки одним з ключових факторів успішного економічного розвитку держави є ефективна фіскальна система в доповіді проаналізовано антикорупційний ефект реформування податкового адміністрування (Розділ 4) та бюджетних видатків (Розділ 5). У Розділі 6 представлено огляд кроків, покликаних збільшити прозорість урядування, оскільки без цього неможливо реально звести можливості для корупції. Розділ 6 присвячено питанням дерегуляції, оскільки вона є не тільки інструментом поліпшення ділового клімату,

але й має абсолютно конкретний антикорупційний ефект. В Розділі 7 мова йде про реформування системи корпоративного управління державними підприємствами, які традиційно були одними з найбільших корумпованих інституцій в Україні. Суттєвою перемогою останніх років стало наведення ладу в банківській системі, чому сприяло забезпечення незалежності НБУ. Саме про це йдеться в Розділі 8. Доповідь завершується висновками та рекомендаціями щодо подальших кроків.

РОЗДІЛ 1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

КОРУПЦІЙНИЙ СПАДОК: ПОЛІТИЧНА ТА ВИСОКОРІВНЕВА КОРУПЦІЯ ЯК СКЛАДОВА УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.

Корупція в Україні – це не просто соціально-економічний феномен, присутній у різній мірі сьогодні в багатьох країнах світу. Це система стосунків, які пронизували всі сфери життя суспільства. До революційних подій 2014 року, попри гучні політичні заяви та окремі антикорупційні рішення, корупція тільки посилювалась, що знаходило своє відображення у відповідних міжнародних рейтингах (Таблиця 1).

Таблиця 1. Індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл та джерела даних для його розрахунку, 2012 - 2014 рр.

ІНДЕКС СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ: Україна						
Рік	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Місце в рейтингу	130 ↑	131 ↓	130 ↑	142 ↑	144 [±]	144 ↓
Індекс сприйняття корупції: загальна оцінка (умовні бали)	30 ⁺¹	29 ⁺²	27 ⁺¹	26 ⁺¹	25 ⁻¹	26 ⁻³
ДЖЕРЕЛА ДАНИХ ДЛЯ РОЗРАХУНКУ ІНДЕКСУ СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ (умовні бали)						
World Economic Forum	29 ⁺²	27 ⁻¹	28 ⁻³	31 ⁺⁷	24 ⁻⁵	29 ⁺⁸
Global Insight Country Risk Ratings	22 ⁻¹²	34 ⁺²	32 [±]	32 [±]	32 [±]	32 ⁻⁶
Bertelsmann Foundation Transformation Index	41 ⁺⁸	36 [±]	36 ⁺⁸	28 [±]	28 [±]	28 ⁻⁶
IMD World Competitiveness Center Yearbook	26 ⁻²	29 ⁺³	26 [±]	26 [±]	26 ⁺¹	25 ⁺⁷
World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey	36 ⁺⁴	32 ⁺¹⁰	22 ⁺²	20 ⁺²	18 [±]	18 ⁻⁴
Political Risk Services International Country Risk Guide	32 ⁺¹²	24 ⁺³	21 [±]	21 [±]	21 ⁻¹⁰	31 ⁺⁵
Varieties of Democracy (V-Dem)	30 ⁺⁷	23				
Economist Intelligence Unit Country Risk Service	20 ⁺¹	19 ⁻²	21 [±]	21 [±]	21 [±]	21 ⁻²
Freedom House Nations in Transit	36 ⁺³	33 ⁺⁴	29 ⁺³	26 ⁻³	29 [±]	29 ⁺¹

Примітка: цифри зеленого кольору показують поліпшення попереднього показника порівняно з попереднім роком, а цифри червоного кольору – погіршення.

Джерело: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

Як свідчать наведені дані, напередодні Революції Гідності Україна сприймалась як одна з найбільш корумпованих країн у світі, займаючи 144 місце (чим вище оцінка в балах, і, відповідно, чим менше місце країни, тим менш корумпованою вона вважається і навпаки) за цим показником у світі. Аналогічна ситуація складалась і з іншими показниками, на основі яких розраховується індекс сприйняття корупції.

Суто в економічному плані корупція в Україні стала серйозним гальмом її економічного розвитку. Без її знищення Україна просто не зможе подолати історичне відставання від розвинутих країн та регіонів світу (Вставка 1).

Вставка 1. Економічний ефект подолання корупції в термінах економічного зростання.

Якщо Україна не зможе знизити корупцію, то ВВП на одну особу у 2040 році становитиме всього 30% від аналогічного показника в ЄС.

Якщо рівень корупції в Україні знизиться до найвищого рівня корупції серед країн-членів ЄС, то український ВВП на одну особу становитиме 40% усередненого показника по ЄС.

Якщо рівень корупції в Україні буде таким же, як і в середньому по ЄС, то у 2040 році український ВВП на одну особу перевищить 50% усередненого показника по ЄС і надалі цей розрив буде швидко скорочуватись.

Джерело: International Monetary Fund. IMF Country Report No. 17/84. Ukraine, Selected Issues. March 7, 2017.

Україна традиційно характеризувалася високим рівнем тіньової економіки (Таблиця 2). У 2014 році рівень тіньової економіки складав 43% стосовно офіційного ВВП.

Таблиця 2. Тіньова економіка в Україні

Рік	Рівень тіньової економіки, % до офіційного ВВП України	Зміна обсягу реального ВВП України, % до відповідного періоду попереднього року
2010	38	4,1
2011	34	5,5
2012	34	0,2
2013	35	0,0
2014	43	-6,6
2015	40	-9,8
2016	35	2,4
9 місяців 2017	33	2,3

Джерело: * Розрахунки МЕРТ України:

<http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>

Зрозуміло, що за інших рівних умов тіньова економіка є як джерелом, так і результатом корупції. І хоча з 2015 року масштаби тіньової економіки поступово зменшуються, але її рівень залишається високим з усіма відповідними політичними та економічними наслідками та корупційним змістом. Водночас варто пам'ятати, що високий рівень тіньової економіки пояснюється також тим, що сама по собі тіньова економіка є однією із стратегій бізнесу, яка дозволяє йому пом'якшувати вплив економічної кризи (а тому, природньо, її рівень зростає саме під час кризи).

Варто окремо зазначити, що Україна традиційно мала високий рівень толерантності суспільства до звичаєвої корупції. Це, зокрема, знаходило своє відображення в широкому поширенні переконання, що без корупції державна машина просто не працює. Заради справедливості зазначимо, що така думка мала певну підтримку серед експертів, які займалися питаннями економічного розвитку.

ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЕФЕКТУ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

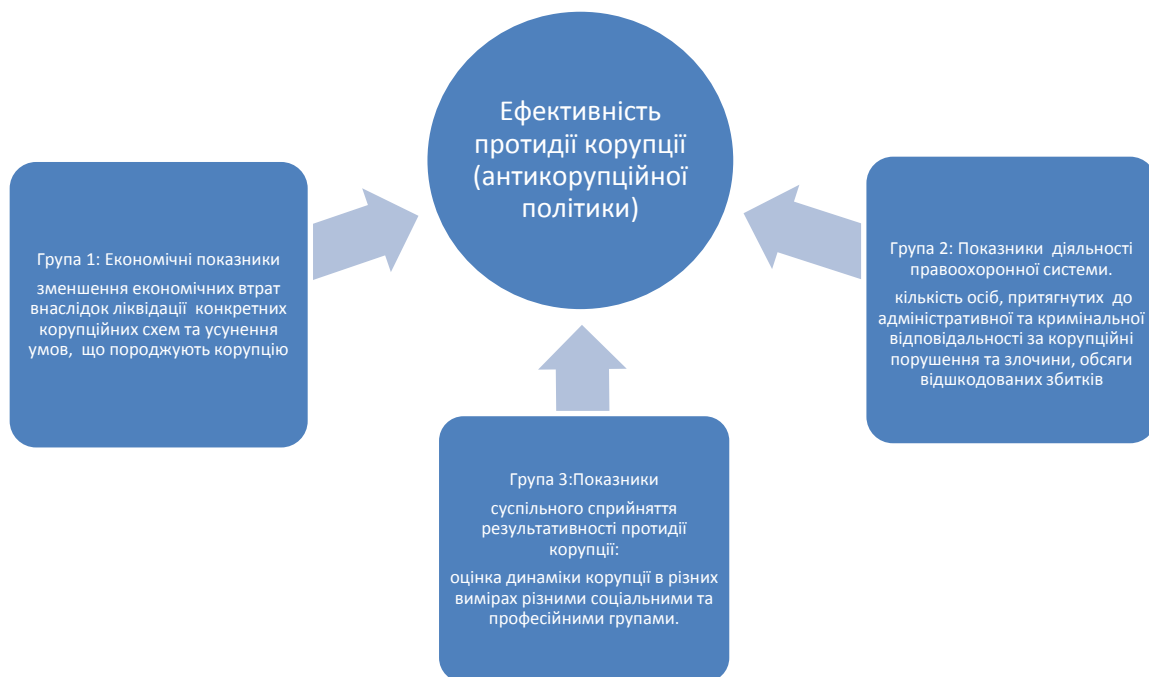
Оцінка ефективності заходів, спрямованих на подолання корупції, являє собою досить складну проблему. Щоб здійснити оцінку, ми поклали в основу нашого дослідження підхід, який можна описати таким чином:

1. Неможливо абсолютно точно визначити реальні масштаби корупції (а, відтак, і неможливо абсолютно точно визначити й економічні втрати суспільства), адже будь-яка оцінка цього явища залежить від методики та вихідних припущень аналізу. Це також повною мірою стосується й оцінювання економічного ефекту антикорупційних заходів. За таких умов при обговоренні масштабів відповідних явищ так чи інакше присутнє питання про їх недооцінку або переоцінку, причому твердження про коректність або некоректність таких оцінок має здебільшого суб'єктивний характер.

Зважаючи на це, ми чітко визначаємо ті обмеження, які об'єктивно впливають на якість та повноту отриманих результатів та їх інтерпретацію.

2. Суто в технічному плані ефективність боротьби з корупцією можна оцінити за допомогою кількох показників, кожний з яких має свою конкретну сферу застосування (Рисунок 2).

Рисунок 2. Оцінка ефективності протидії корупції: основні показники



Очевидно, що ці показники пов'язані між собою, але водночас кожна група має свою сферу використання. Зазначимо, що традиційно в дискусіях з питань антикорупційної політики їх учасники оперують саме показниками другої та третьої груп, або протиставляють показники цих груп показникам першої групи. Це, на нашу думку, не дає можливості адекватно оцінити стан справ в сфері боротьби з корупцією.

Предметом нашої роботи є саме економічна оцінка впливу змін в системі урядування (показники Групи 1). Показники груп 2 та 3 також дуже важливі, і вони наводяться у відповідних розділах роботи. Але наш вихідний пункт аналізу полягає в тому, що саме зміни в системі урядування, спрямовані на викорінення умов, які породжують, передовсім політичну корупцію, так чи інакше впливають на суспільну оцінку масштабів та «динаміки» корупції.

Що стосується діяльності правоохоронних органів, то в контексті даної роботи їх завдання визначається як захист антикорупційних змін в економічному урядуванні шляхом забезпечення невідворотності покарання за вчинення відповідних корупційних правопорушень та злочинів.

3. В тих чи інших формах та масштабах корупція присутня в багатьох сферах життя України. Звичайно, без детального «секторального» аналізу корупції та об'єктивної оцінки ефективності відповідних антикорупційних заходів в таких сферах як освіта, медицина, охорона здоров'я, військові закупівлі тощо важко говорити про реальні темпи та масштаби антикорупційного поступу країни. При цьому варто також врахувати, що суспільство надзвичайно чутливо ставиться до процесів, які відбуваються в цих сферах, що об'єктивно ускладнює дискусію стосовно ефективності\неефективності відповідних антикорупційних заходів.

Але зважаючи на об'єктивні складнощі такого аналізу, проблеми з пошуком та верифікацією відповідної інформації (особливо в частині, що стосується сектору оборони) предметом даної роботи є обмежена кількість базових сфер діяльності держави. Вибір цих сфер було зумовлено кількома міркуваннями:

- значення сектору для економіки України;
- наявність масштабної політичної вертикально інтегрованої корупції на початок 2014 року,
- наявність реальних відчутних змін в системі державного регулювання відповідної сфери,
- доступність та повнота необхідної інформації.

4. Предметом даної доповіді є оцінка ефекту боротьби з корупцією, в основі якої лежить маніпулювання передовсім державними коштами в процесі реалізації функцій державного управління. Водночас, корупція – це також різного роду схеми заволодіння приватними коштами громадян та бізнесу, бенефіціарами яких (схем) є державні посадові особи та працівники бюджетної сфери різного рівня. Цей сектор корупції вимагає окремого аналізу.

5. В даній роботі аналізуються заходи, ефект яких можна виміряти економічно. Водночас, велика увага також приділяється тим змінам в економічному урядуванні, що мають доведений антикорупційний ефект, який сьогодні в силу об'єктивних причин або неможливо, або дуже складно оцінити в грошовому вимірі. Водночас, такі зміни є важливою передумовою подолання корупційних проявів та попередження їх появи в майбутньому.

6. Варто окремо зазначити, що об'єктом аналізу є обмежена кількість сфер, де відбулись справді реальні масштабні, на думку авторів, зміни. Це було зроблено з двох причин. По-перше, великі зміни певною мірою «спрощують» оцінку відповідних ефектів. По-друге, наявність масштабних змін – це свідчення того, що «традиційні» для України корупційні схеми можна ефективно долати шляхом реформування економічного урядування.

7. Для реалізації заявленої мети, в роботі визначаються інституційні умови, які породжують корупцію, аналізується механізм дії відповідного антикорупційного заходу (інструменту) та, відповідно, пропонується оцінка його ефективності. Саме такий трикомпонентний підхід дає можливість визначити конкретний результат змін (що саме змінилось) та його величину.

8. В роботі окремо не розглядається питання про стійкість антикорупційних трансформацій. Зрозуміло, що захист вже здійснених змін та забезпечення незмінності антикорупційного поступу є однією з ключових передумов успішності відповідних реформ. Тому проблема незворотності реформ в цілому та формування стійкого імунітету до корупції зокрема в українському контексті потребує окремого аналізу. Мова, передовсім, йде про забезпечення необоротності антикорупційних змін.

9. Класифікацію антикорупційних заходів, яку використано в роботі представлено в Додатку 1. На нашу думку, така схема досить точно відображає сфери, характер (зміст) змін

та інструменти їх (змін) реалізації та відповідні взаємозв'язки. В цілому ж слід зазначити, що мета всіх цих заходів зводиться до побудови системи управління відповідними сферами на засадах економічної доцільності та прозорості та забезпечення їх функціонування у повній відповідності суспільним інтересам в прямому розумінні цього терміну.

10. В роботі оцінюються виключно «прямі» антикорупційні ефекти відповідних змін в економічному урядуванні. Але при цьому ми цілком свідомі того, що прямі ефекти можуть бути знівельовані корупційними ризиками у суміжних сферах. Так, передача на місця певних повноважень та фінансових ресурсів в процесі децентралізації об'єктивно обмежує корупційний простір у стосунках «центр-регіони» в частині розподілу та використання фінансових ресурсів, але без ефективної системи протидії корупції на місцевому рівні антикорупційний ефект децентралізації буде меншим від очікуваного.

11. За зрозумілих причин в роботі розглянуті лише окремі аспекти функціонування держави саме в контексті протидії корупції, як, наприклад, державні закупівлі, де сам факт зловживань має доведений характер. Водночас, як свідчить практика управління державними фінансами, зловживання бюджетними коштами мають місце і в інших сферах, що потребує адекватних антикорупційних заходів. Але при цьому поза увагою суспільства та експертів часто залишається проблема неефективного використання бюджетних коштів внаслідок низької якості державного фінансового менеджменту на різних рівнях, що може створювати підґрунтя для корупційних дій.

12. Середньорічний показник економічного виграшу від запроваджених антикорупційних заходів було розраховано як суму оцінок середньорічного економічного виграшу в рамках окремих антикорупційних заходів: зниження втрат Нафтогазу, зниження втрат держави у податковій сфері, зменшення неефективних видатків на публічні закупівлі, забезпечення економічного зростання за рахунок відкритих даних. Оцінка впливу заходів базується як на власних розрахунках, так і на результатах інших досліджень. При цьому, використані дані наводяться у фактичних цінах в доларах США. Середньорічний показник розраховується як результат поділу загальної суми виграшу на кількість років, впродовж яких спостерігалися втрати або додаткові надходження. При розрахунку значення економічного виграшу для економіки України, визначається його відношення до ВВП України у фактичних цінах в середньому за 2015-2017 роки (близько 98 млрд дол. США).

РОЗДІЛ 2. РОЗБУДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Система запобігання корупції включає правила антикорупційної поведінки загальні для всіх суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, та спеціальні – для окремих груп таких суб'єктів (депутати, державні службовці, судді, працівники правоохоронних органів, керівники державних підприємств тощо) чи окремих сфер, а також засоби контролю, моніторингу та інші засоби забезпечення дотримання зазначених правил і передбачає можливість їх зміни, якщо на це вказують відповідні індикатори.

Для подолання масових порушень антикорупційних норм та правил необхідно реалізувати цілу низку заходів щодо криміналізації корупції, тобто встановлення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, та створення правоохоронної системи, що здатна ефективно протидіяти корупційним діям.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ

Формування національної законодавчої бази протидії корупції спирається на відповідні міжнародні антикорупційні конвенції, інші міжнародно-правові документи, що містять чіткі міжнародно прийняті визначення, які саме діяння слід вважати корупційними правопорушеннями, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них та інші заходи кримінально-правового характеру (на кшталт спеціальної конфіскації і спеціальних заходів до юридичних осіб) мають бути встановлені тощо.

Підтверджуючи свої євроінтеграційні прагнення, Україна протягом останнього десятиріччя ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. (Закон №252-V від 18.10.2006 р.), Додатковий протокол до цієї конвенції від 15 травня 2003 р. (Закон №253-V від 18.10.2006 р.), Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. (Закон №2476-IV від 16.03.2005 р.), Конвенцію ООН проти корупції від 11 грудня 2003 р. (Закон №251-V від 18.10.2006 р.), Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (Закон №2698-VI від 17.11.2010 р.), Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. (Закон №1433-IV від 04.02.2004 р.) і Конвенцію Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18 вересня 2014 р. (Закон №1752-VIII від 16.11.2016 р.). Ратифікувавши Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Україна приєдналась до Групи держав із боротьби з корупцією (GRECO).

На основі визначених у цих та інших міжнародних документах антикорупційних стандартів були прийняті численні закони:

а) *загального характеру та щодо відповідальності* за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», окремі положення Кримінального, Кримінального процесуального, Цивільного, Цивільного процесуального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України;

б) *щодо діяльності спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією*: «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;

в) *про етичні правила, антикорупційні обмеження і заборони для окремих посадових осіб і щодо запобігання політичній корупції*: «Про державну службу», «Про судоустрій і статус

суддів», «Про політичні партії в Україні», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», окремі положення Кодексу законів про працю України тощо;

г) *щодо запобігання корупції в економіці і спорті*: «Про публічні закупівлі», «Про захист економічної конкуренції», окремі положення Господарського і Господарського процесуального кодексів України, «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» та ін.;

д) *щодо доступу до інформації*: окремі положення Цивільного, Господарського, Бюджетного і Земельного кодексів України, закони «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про дорожній рух», «Про Державний земельний кадастр», «Про телебачення і радіомовлення», «Про відкритість використання публічних коштів», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень» тощо.

На основі та на виконання перелічених законів прийнято десятки підзаконних актів – Кабінету Міністрів України, Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Міністерства юстиції України та ін. Це дає можливість стверджувати, що в цілому законодавча база запобігання корупції в Україні вже створена. Незважаючи на прийняття багатьох гарних законів, із 200 антикорупційних заходів, які згідно з Державною програмою з виконання Антикорупційної стратегії державним органам треба було виконати до кінця 2017 року, так і не виконано близько 35% із них. Антикорупційної стратегії на 2018 і подальші роки та Державної програми з її виконання не існує. Не прийнято і багато важливих антикорупційних законів, які допомагали б подальшому оздоровленню української економіки, фінансів, системи соціального захисту населення тощо. Це закони про прозорість у сферах розподілу видатків бюджету і використання природних ресурсів, адміністративні процедури, лобіювання⁵, перевірки на доброчесність, захист викривачів, створення Установи бізнес-омбудсмена⁶ тощо.

Численні суперечливі положення Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України із засобів запобігання корупції перетворилися на годівницю для посадовців системи кримінальної юстиції, що підтверджують статистичні дані, наведені нижче.

ОСНОВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТИТУЦІЇ: ПЕРШІ КРОКИ

Ефективність застосування положень кримінального законодавства в цілому та щодо корупційних діянь зокрема прямо залежить від наявності спеціалізованих (тобто професійних) політично незалежних правоохоронних органів, наділених належними повноваженнями та ресурсами, як це передбачено чинними антикорупційними конвенціями та іншими міжнародно-правовими документами.

У 2015–2017 рр. в Україні було кілька таких органів – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ)⁷ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – на правах

⁵ Проект Закону «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (реєстр. №7129 від 20.09.2017 р.) 22 вересня 2017 р. надано для ознайомлення.

⁶ Проект Закону «Про Установу бізнес-омбудсмена» (реєстр. №4591 від 05.05.2016 р.) 31 травня 2016 р. прийнято за основу.

⁷ Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» №217/2015 від 16 квітня 2015 р.

самостійного структурного підрозділу в структурі Генеральної прокуратури⁸, а також Державне бюро розслідувань (далі – ДБР)⁹ і НАЗК¹⁰. Хоч і з великими труднощами, український парламент прийняв довгоочікуваний Закон про Антикорупційний суд, і Україна «впритул» наблизилась до створення цього антикорупційного інституту. У цілому новостворені інституції мають необхідні для протидії корупції повноваження. У перспективі мають бути створені ще й спеціальні підрозділи (відділи) кримінальної поліції, які будуть розслідувати корупційні правопорушення згідно з визначеною КПК підслідністю, а також спеціальний орган досудового розслідування в системі міністерства фінансів.

Важливе місце в системі антикорупційних інститутів має зайняти Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). І хоча рішення про його створення було прийнято ще в 2016 році, але до цього часу агентство так і не запрацювало.

Ці органи мають забезпечити невідворотність кримінальної та адміністративної відповідальності, а також покарання (стягнення) за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, забезпечити відшкодування збитків, іншої шкоди, зробити все належне для відновлення прав і законних інтересів осіб, яким корупція завдала шкоди.

Створення, кадрове забезпечення та перші кроки нових інституцій відбувалися в умовах жорсткої політичної боротьби та активної протидії з боку представників політичної еліти, правоохоронних органів та суддівського корпусу, які були зацікавлені у збереженні статус-кво.

Як свідчить практика, діяльність новостворених органів поки що не відповідає суспільному запиту. На нашу думку, це пов'язано як із функціональною слабкістю спеціалізованих антикорупційних інституцій, так і з нереформованістю (а в багатьох випадках прямим спротивом) нереформованої суддівської системи (Вставка 2)

Вставка 2. Е-декларування: гарна ідея, яку поки що не вдалося реалізувати до кінця

Протягом 2015 – 2017 рр. в Україні було засуджено лише вісім осіб за завідомо неправдиве декларування чи ухиляння від декларування (ст. 366-1 Кримінального кодексу, далі – КК України), причому дві особи були звільнені від покарання. Жодної особи не засуджено за незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України). Фактично ці дві статті, спеціально введені в КК України задля кращого запобігання корупційній злочинності, до цього часу практично не спрацювали. При цьому понад 70 осіб, до яких порушувалися кримінальні провадження за ст. 366-1 КК України, були взагалі звільнені від кримінальної відповідальності. Після першого е-декларування, яке завершилось до 1 квітня 2017 р., органами досудового розслідування порушено 853 кримінальні провадження за ст. 366-1 КК України. Але лише 116 із них (13,6%) направлені до суду з обвинувальним актом, а 703 (82,4%) – закрито за відсутністю події чи складу злочину.

За два роки активної діяльності НАБУ, станом на 31 грудня 2017 р., судами винесено лише 19 обвинувальних вироків у завершених цим органом провадженнях (що не перевищує 1% усіх винесених за цей час обвинувальних вироків за статтями КК України про корупційні злочини), і лише близько 107 таких проваджень щодо 165 обвинувачених перебуває на

⁸ Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 р.

⁹ Постанова КМ «Про утворення Державного бюро розслідувань» №127 від 29 лютого 2016 р.

¹⁰ Постанова КМ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» №118 від 18 березня 2015 р.

розгляді в судах. Причини такого становища очевидні – завантаженість та заангажованість суддів, відсутність єдиної судової практики, труднощі та суперечності становлення нового антикорупційного органу, масована протидія самих корупціонерів тощо.

За весь час діяльності НАЗК цим органом, станом на 1 березня 2018 р., направлено до судів 152 протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення). За цими протоколами судами засуджено лише 35 осіб (23,0%). Дещо кращою за цим показником є статистика Національної поліції – цей орган виявився ефективнішим ніж спеціально створений антикорупційний орган: у 2017 р. до судів направлено 5040 протоколів про зазначені правопорушення, і за 2150 з них суди наклали стягнення (42,7%).

У цілому судова «антикорупційна» статистика свідчить про те, що покарання за корупційні правопорушення традиційно були радше винятком ніж правилом, зважаючи на масштаби та укоріненість корупції. Але при цьому наявні дані вимагають адекватного осмислення та негайного реагування (Додаток 2, Таблиця 1). Рівень судимості за найбільш небезпечні й поширені корупційні злочини за останні сім років упав майже в 6 разів, зокрема за заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (частини 2–5 ст. 191 КК України) зі 1641 засудженої особи у 2010 р. до 204 засуджених осіб у 2017 р., тобто у 8 разів; за одержання неправомірної вигоди (хабара) – з 774 осіб у 2010 р. до 218 осіб у 2017 р., тобто в 3,5 раза, а за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) – з 708 осіб у 2010 р. до 16 осіб у 2017 р.

Водночас, зростає відсоток виправданих за ці злочини. Наприклад, якщо у 2010 – 2012 рр. він становив від 0,2 до 1,1%, то у 2016 – 2017 рр. – від 4,0 до 16,7%, при тому, що загалом суди виправдовують не більше 0,3% усіх осіб, що постають перед судом.

За останні чотири роки серед засуджених за корупційні злочини переважна більшість звільняється від покарання (за службове зловживання – більше 90%). Серед тих, кого покарано, більшість (49,9%) отримала штраф. Незважаючи на те, що позбавлення права обіймати посади є обов'язковим додатковим покаранням за ці злочини, 10 – 20% засуджених залишаються на своїх посадах. Отже, вчинивши тяжкий корупційний злочин, особа може зі своїх корупційних доходів сплатити відносно невеликий штраф (наразі його максимально можливий розмір – 25,5 тис. грн) і має можливість далі вчиняти аналогічні злочини.

Реальне позбавлення волі загрожує лише одиницям. Так, за заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (частини 2 – 5 ст. 191 КК України) у 2017 р. засуджено до цього виду покарання лише 39 осіб, за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) – 2, за одержання неправомірної вигоди – 24, за її надання – 4 особи. При тому, що кількість засуджених за корупційні злочини за сім років упала в 6 разів, кількість слідчих та прокурорів, які їх розслідують, практично не зменшилась. Так само не набагато змінилась кількість кримінальних проваджень: якщо у 2013 р. було обліковано 19037 злочинів, передбачених статтями 191, 364, 368 і 369 КК України, то у 2017 р. таких злочинів обліковано 17393, тобто лише на 8,6% менше (Додаток 2, Таблиця 2). До суду з обвинувальними актами прокурори направили: у 2015 р. – 4737, у 2016 р. – 4386 і у 2017 р. – 5606 проваджень про ці злочини. Але згідно з судовою статистикою в ці ж роки суди засудили лише: у 2015 р. – 1112 осіб, у 2016 р. – 672 особи, а у 2017 р. – 561 особу, тобто в 4 – 6 – 10 разів менше, ніж судами було одержано кримінальних проваджень (хоча лише 20% таких злочинів були груповими). Тому виникає питання про долю кількох тисяч проваджень, які «зникають» на шляху від прокуратури до суду.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Досвід створення спеціальних антикорупційних інституцій та їхні перші кроки свідчать про те, що процес їхнього становлення потребуватиме часу та цілої низки політично складних заходів. Серед них, перш за все, слід назвати такі:

- забезпечення реальної політичної незалежності антикорупційних правоохоронних органів. Очевидно, що вирішити це завдання дуже складно без реального консенсусу основних політичних сил щодо антикорупційного порядку денного країни. На практиці це означає, що принцип незалежності антикорупційних інституцій має визначати законодавче та ресурсне забезпечення їхньої діяльності з боку держави;
- нагальною проблемою є забезпечення дієвої координації антикорупційних органів. Для цього НАЗК повинно нарешті на практиці стати державним органом, який визначає антикорупційну політику, координує виконання всіма державними органами Антикорупційної стратегії та відповідних міжнародних зобов'язань України, виявляє корупційні ризики в діяльності цих органів та усуває їх, виявляє правопорушення, пов'язані з корупцією тощо;
- пріоритетами подальшого розвитку антикорупційного законодавства мають бути «закриття» можливостей уникнення покарання за корупційні діяння, узгодженість відповідних законодавчих та нормативних документів, уточнення повноважень антикорупційних органів, зокрема в частині оперативно-розшукової діяльності тощо. Необхідно запровадити єдину прозору систему кримінальної статистики, без чого неможливо адекватно оцінити відповідні тенденції;
- нагальним пріоритетом антикорупційної реформи є і залишається створення Антикорупційного суду;
- критично важливе значення має запровадження системи автоматичної перевірки електронних декларацій;
- успішне реформування системи кримінальної юстиції, пріоритетами якої мають бути зменшення дискреції суддів, прокурорів, слідчих, підвищення їхньої підконтрольності та відповідальності, насамперед дисциплінарної, за участі громадськості в дисциплінарних провадженнях. Без таких заходів «проста» заміна в процесі судової реформи одних суддів чи прокурорів на інших і звичайних судів на спеціалізовані антикорупційні суди не здатна щось суттєво змінити в системі кримінальної юстиції.

Насамкінець зазначимо, що однією з ключових передумов успішного формування та становлення інституційної системи боротьби з корупцією є масштабна та ефективна співпраця між реформаторами та громадянським суспільством. Ідеться, передусім, про протидію активним спробам зацікавлених осіб використати боротьбу з корупцією у власних вузьких політичних та економічних інтересах і тим самим дискредитувати антикорупційну реформу.

Упродовж багатьох років функціонування ринку природного газу залишалось однією з найбільш проблемних сфер української економіки в політичному, економічному та соціальному вимірах. З одного боку, успадкована від СРСР низька енергетична ефективність економіки визначала багато в чому надмірну залежність країни від ціни та умов постачання гідрокарбонатів (насамперед, газу) в Україну. Цим, зокрема, користувалася Росія - донедавна основний постачальник «блакитного палива», використовуючи газ як важіль зовнішньополітичного впливу.¹¹ З іншого боку, операції з імпорту, транзиту та розподілу газу всередині країни були джерелом збагачення багатьох українських олігархів, причому наявні корупційні газові схеми лише посилювали залежність країни від одного постачальника.

При цьому в різного роду відверто сумнівних, з точки зору суспільних інтересів, схемах також активно використовувався газ українського видобутку. Наявність дешевого газу та інших видів палива, а також функціонування паралельних енергетичних ринків дозволяли генерувати економічну ренту, яка в окремі роки досягала 5% ВВП або майже 4 млрд євро.¹² Це стимулювало створення стійких схем політичного контролю на цим сегментом економіки.

Функціонування газового ринку було класичним прикладом політичної корупції, коли окремі політичні сили, які представляли у владі відповідні економічні інтереси, жорстко конкурували за право призначати керівництво НАК «Нафтогазу» та, таким чином, контролювати відповідні товарні та фінансові потоки з метою збагачення відповідних політиків та фінансово-промислових груп.

З кінця 1990-х в Україні існували посередницькі схеми постачання газу, найвідоміша з яких «замикалась» на компанію «РосУкрЕнерго» (РУЕ), що займалася поставками газу в Україну у 2005 - 2008 роках. Компанію було створено в липні 2004 року на основі домовленостей лідерів України та Росії, керівництва «Газпрому» та НАК «Нафтогаз України». Власниками РУЕ були «Газпром» та українські бізнесмени Дмитро Фірташ та Іван Фурсін. Компанія одразу стала монополістом із постачання газу в Україну (спочатку туркменського, а з 2006 року також і російського). У середньому впродовж кожного року РУЕ продавала Україні (як безпосередньо «Нафтогазу», так і через «УкрГаз-Енерго», спеціально створене спільне підприємство РУЕ та «Нафтогазу»)¹³ близько 50 млрд куб. м газу¹⁴, вартість якого за відповідний період зросла з 95 до 180 дол. США за 1000 куб. м.¹⁵ Водночас ціна, за якою РУЕ купувала в Росії газ (російський та туркменський), залишається невідомою, а тому неможливо достовірно оцінити масштаби втрат через різницю цін купівлі та продажу газу. Приблизно такі втрати можна оцінити за сумою переплати за газ порівняно з цінами

¹¹ Francis, Diane, "Why Putin needs a corrupt and divided Ukraine," Newsweek, June 15, 2016, <http://www.newsweek.com/why-putin-needs-corrupt-divided-ukraine-459338>;

Dempsey, Judy, "Naftogaz is Ukraine's Achilles' Heel," Carnegie Europe, November 03, 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/57102>.

¹² Balmaceda, Margarita, "Ukraine's gas politics," Open Democracy, May 08, 2014, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/margarita-balmaceda-peter-rutland/ukraines-gas-politics>.

¹³ Компанія «УкрГаз-Енерго» була монополістичним постачальником природного газу для промислових споживачів із квітня 2006 року до квітня 2008 року. Більше див. інформаційний бокс у підрозділі «Договори спільної діяльності».

¹⁴ Товстиженко Андрій, ««Газпром» остаточно позбувся «РосУкрЕнерго», Дзеркало тижня, 13 липня 2016 р., <https://dt.ua/ECONOMICS/gazprom-ostatochno-pozbuvsya-rosukrenergo-213557.html>.

¹⁵ Стратегічні цілі реформування «Нафтогазу», березень 2015 р., http://www.naftogaz.com/files/Information/Reform_Naftogaz_Long-UA_2015.03.30.pdf.

попередніх контрактів. За таким методом підрахунку, за час своєї діяльності присутність РУЕ могла потенційно «коштувати» Україні 38,6 млрд дол. США.¹⁶

Крім цього держава зазнавала значних втрат у результаті штучно занижених цін на газ. За підрахунками експертів, втрати Групи «Нафтогаз» у 2005 - 2015 роках оцінювались на рівні 620 млрд грн (400 млрд грн на реалізацію газу населенню та 170 млрд грн – підприємствам теплокомуненерго) через штучно занижені ціни на газ.¹⁷ За іншими даними, втрати держави за цей період становили 53 млрд дол. США.¹⁸ За підрахунками МФВ, через занижені ціни на газ, держава у 2012 році непрямо субсидіювала газовий та комунальний (через опалення) сектори на рівні 5% ВВП щорічно, що, наприклад, у 2012 році дорівнювало 9,1 млрд дол. США.¹⁹ В результаті, ціна на газ була одним з головних чинників значних енергетичних субсидій, які досягали майже 8% ВВП.²⁰

На низьких цінах газу базувалися корупційні схеми цінового арбітражу та договорів спільної діяльності, унаслідок яких Група «Нафтогаз» за період 2009 - 2013 років недоотримала майже 2 млрд дол. США. І, насамкінець, держава також зазнала суттєвих втрат через контракти з «Газпромом». За оцінкою НАК «Нафтогаз України», у 2009 - 2014 роках Україна переплатила за російський газ близько 14,1 млрд дол. США.²¹ Таким чином, у кінцевому підсумку втрати держави від відверто корупційних та непрозорих практик можуть вимірюватися десятками мільярдів доларів США.

НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»

Протягом тривалого часу ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» («Нафтогаз») була прикладом неефективного державного менеджменту та об'єктом масштабних корупційних зловживань. Створена на основі рішень Уряду та Президента України в 1998 році²² компанія об'єднала основні державні активи нафтогазової промисловості України, зокрема через такі дочірні компанії як «Укргазвидобування», «Укртрансгаз», «Укрнафта» тощо. Однак на практиці компанія-монополіст перетворилася на ахіллесову п'яту української економіки.²³

¹⁶ Товстиженко Андрій, «Из-за решений Ющенко в газовой сфере Украина потеряла \$ 38,6 млрд», Дзеркало тижня, 20 серпня 2011 р., https://zn.ua/ECONOMICS/iz-zaresheniy_yuschenko_v_gazovoy_sfere_ukraina_poteryala_38,6_mlrld.html.

¹⁷ Башко Василь, «Обсяг втрат групи «Нафтогаз України» за останні 10 років становив 620 млрд грн», Дзеркало тижня, 14 травня 2016 р., <https://dt.ua/ECONOMICS/obsyag-vtrat-grupi-naftogaz-ukrayini-za-ostanni-10-rokiv-stanoviv-620-mlrd-grn-208262.html>.

¹⁸ Буклет про політику дешевого газу, розміщено на сайті НКРЕКП, http://www.nerc.gov.ua/data/filesearch/lystivka_gaz.pdf.

¹⁹ Mitra, Pritha & Atoya, Ruben. Ukraine Gas Policy Pricing: Distributional Consequences of Tariff Increases. IMF 2012, p. 18, http://www.journal.esco.co.ua/2012_11/art12_1.pdf.

²⁰ Press Release: IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation, First Post-Program Monitoring, and Ex Post Evaluation of Exceptional Access with Ukraine, December 19, 2013, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr13531>,

Aslund, Anders. Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It. Peterson Institute for International Economics. 2015, p. 92.

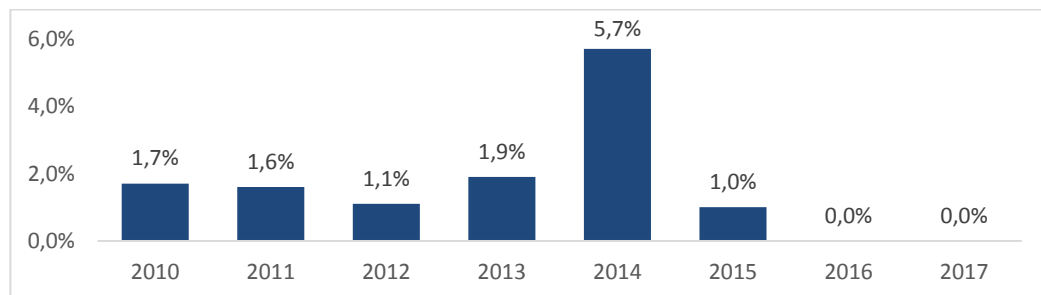
²¹ ПАТ «НАК «Нафтогаз України». Скорочена консолідована проміжна фінансова звітність станом на та за дев'ять місяців, які закінчилися 30 вересня 2017 року, не перевірено аудитом. С. 37, <http://www.naftogaz.com/files/Zvity9m2017-Naftogaz-FS-Consolidated-ukr.pdf>.

²² Постанова КМУ від 25 травня 1998 р. №747 «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-98-%D0%BF>.

²³ Francis, Diane, "Why Putin needs a corrupt and divided Ukraine," June 15, 2016, <http://www.newsweek.com/why-putin-needs-corrupt-divided-ukraine-459338>; Dempsey, Judy, "Naftogaz is Ukraine's Achilles' Heel," November 03, 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/57102>.

19 січня 2009 року було підписано прямий договір між НАК «Нафтогазом» та «Газпромом», а РУЕ перестала бути посередником у торгівлі газом. Однак це не сприяло покращенню фінансового стану компанії. Через корупційні схеми на газовому ринку (зокрема можливості отримувати ренту приватними особами за рахунок різниці в цінах на газ) НАК «Нафтогаз» протягом багатьох років залишалася збитковим та потребував масштабної державної підтримки. У 2013 році чистий збиток «Нафтогазу» становив 18,8 млрд грн, а у 2014 році досягнув 90 млрд грн (див. рис. 2). Дефіцит компанії було покрито за рахунок коштів державного бюджету. У 2014 році дефіцит «Нафтогазу» становив 5,7% ВВП та перевищував дефіцит державного бюджету (5,1% ВВП).²⁴ При цьому дефіцит компанії традиційно покривався за рахунок коштів державного бюджету.

Рисунок 3. Фінансування НАК «Нафтогаз України» державою (% ВВП)



Джерело: МВФ

Мінімізація корупційних схем у газовій сфері стала важливим чинником забезпечення прибутковості компанії та зменшення навантаження на бюджет України в плані отримання державної допомоги. У Меморандумі про співпрацю між Україною та МВФ від 22 квітня 2014 року було вказано про необхідність поступового підвищення роздрібних цін на газ та опалення, підвищення прозорості роботи Групи та запуск процесу її реструктуризації.²⁵ У результаті «Нафтогаз» упродовж кількох років (спочатку було визначено до 2018 року, потім до 2017²⁶) повинен був подолати фінансовий дефіцит, проте цієї цілі було досягнуто вже у 2016 році.

Реорганізація компанії відповідно до вимог Третього енергетичного пакету Європейського Союзу була включена до переліку основних заходів програми забезпечення енергонезалежності в рамках Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».²⁷ Окрім цього, у липні 2016 року Кабмін затвердив план реструктуризації НАК «Нафтогаз України», який мав забезпечити відокремлення від компанії діяльності з транспортування газу та операцій зберігання (відбору, закачування).²⁸

²⁴ Ukraine : Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement. IMF. March 12, 2015, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Ukraine-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Cancellation-42778>; «Дефіцит держбюджету за рік становив 5.1% ВВП – Мінфін», УНІАН, 13 березня 2015, <https://economics.unian.ua/finance/1055278-defitsit-derbyudjetu-za-rik-stanoviv-78-milyardiv-griven-umanskiy.html>.

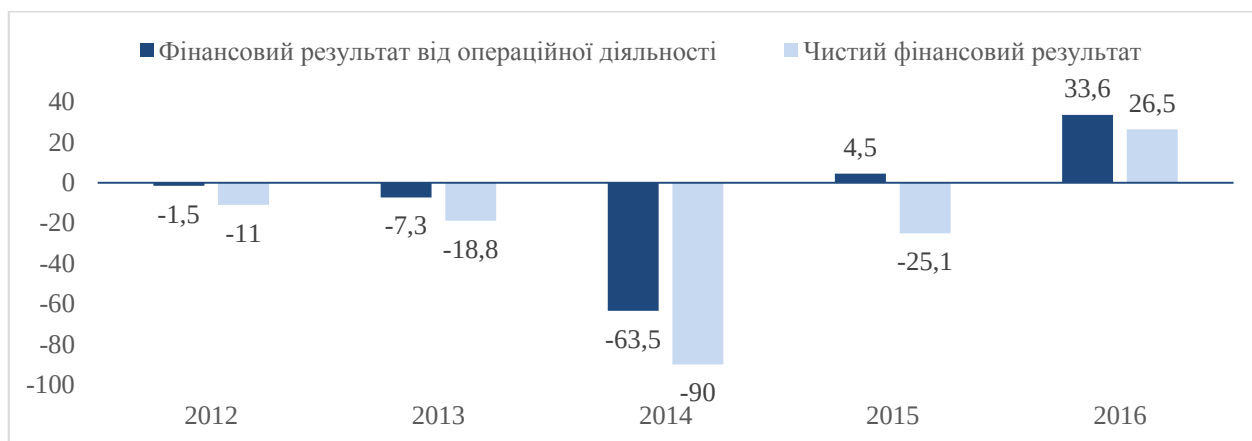
²⁵ Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, Technical Memorandum of Understanding. April 22, 2014, <https://www.imf.org/external/np/loi/2014/ukr/042214.pdf>.

²⁶ Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, Technical Memorandum of Understanding. February 27, 2015, <https://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/022715.pdf>.

²⁷ Указ Президента України від 12 січня 2015 року «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

²⁸ Постанова КМУ від 1 липня 2016 р. №496 «Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу», <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249240258>.

Рисунок 4. Динаміка фінансових показників діяльності ПАТ «НАК «Нафтогаз України» за 2012 - 2016 роки, млрд грн



Джерело: Нафтогаз України

У листопаді 2016 року було створено ПАТ «Магістральні газопроводи України», яке буде незалежним оператором газотранспортної системи України. У лютому 2018 року КМУ ухвалив документ, який визначає чіткий механізм та терміни передачі майна «Укртрансгазу» новому оператору ГТС.²⁹

Важливим етапом удосконалення корпоративного управління НАК «Нафтогаз України» стало створення незалежної наглядової ради. У грудні 2016 року КМУ затвердив нову редакцію Статуту ПАТ «НАК «Нафтогазу України» та Положення про наглядову раду ПАТ «НАК «Нафтогаз України»³⁰, відповідно до яких розширено повноваження наглядової ради, зокрема щодо контролю діяльності дочірніх компаній.³¹

Станом на сьогодні НАК «Нафтогаз» є найбільшим платником податків у країні. У 2016 році НАК «Нафтогаз» як юридична особа вперше з 2011³² року отримала прибуток та перетворився на «чистого» донора державного бюджету.³³ До того ж, уперше з 2006 року «Нафтогаз» не отримував від держави прямої фінансової підтримки, яка здійснювалася шляхом його рекапіталізації через випуск ОВДП або компенсації різниці в цінах.³⁴ У 2017 році Група «Нафтогаз» сплатила до бюджету 106 млрд грн (близько 14% загальних доходів держбюджету), у т. ч. 14,3 млрд грн податку на прибуток, 33,9 млрд грн рентних платежів та

²⁹ «Уряд схвалив документ, який веде до завершення анбандлінгу «НАК «Нафтогаз України», <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-dokument-yakij-vede-do-zavershennya-anbandlingu-nak-naftogaz-ukrayini>

³⁰ Постанова КМУ від 14 грудня 2016 р. № 1044 «Питання публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1044-2016-%D0%BF>.

³¹ Звіт Наглядової ради Нафтогазу. Наглядова рада у 2016 році, <http://annualreport2016.naftogaz.com/ua/jak-mi-pracujemo/zvit-nagladovoji-radi/>.

³² "Відкрите звернення НАК «Нафтогаз України» до депутатського корпусу Верховної Ради України», Нафтогаз України, 7 вересня 2016 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/6BCAF4E0070F0942C22580270050416A>.

³³ «За підсумками 2016 року Нафтогаз планує сплатити державі понад 15 млрд грн дивідендів та авансового внеску з податку на прибуток», Нафтогаз України, 11 квітня 2017 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/BA49538D4D84E6D7C22580FF0025266F?OpenDocument&year=2017&month=04&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>.

³⁴ Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2016 рік, http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual_report_ukr_170608.pdf.

13,3 млрд грн дивідендів. Для порівняння, на фінансування субсидій за використаний газ держава витратила 51,1 млрд грн.³⁵

Такі здобутки «Нафтогазу» можуть свідчити про позитивний вплив заходів, спрямованих на подолання умов, що сприяли розвитку корупції в газовому секторі.

Водночас, процес реформування НАК «Нафтогаз України» ще не закінчено, а тому поки зарано говорити про її антикорупційну стійкість. При цьому варто окремо зазначити, що діяльність НАК «Нафтогаз України» в цілому та в контексті боротьби з корупцією зокрема слід аналізувати через призму реформування енергетичного ринку України.

ЦІНОВИЙ АРБІТРАЖ

Значні можливості для корупційних зловживань створювала штучна підтримка різниці в цінах на природний газ для населення (у т. ч. підприємств теплокомуненерго для виробництва теплової енергії для потреб населення) та промисловості. Зокрема, заниження ціни для побутових споживачів та ТКЕ для потреб населення сприяло розвитку тіньових схем щодо використання такого газу для промислового виробництва.³⁶

Станом на кінець 2013 року найнижчими були ціни на газ для побутових споживачів (з лічильниками та обсягом використаного газу до 2500 куб. м на рік)³⁷ – 255 грн/1000 куб. м (див. Рис. 2). Найбільша ціна серед усіх категорій населення була встановлена для тих, хто спалював більше 12 тис. куб. м газу, – 2041 грн/1000 куб. м. Водночас, для промисловості ціна становила 3459 грн/1000 куб. м, що становило, відповідно, 1356% та 169% від цін для вказаних категорій побутових споживачів. До березня 2015 року цей розрив залишався високим і досягав максимуму – 1878% та 316% відповідно. Але вже з 1 квітня 2015 року було встановлено нові ціни на природний газ, які зменшили розрив між промисловими та побутовими споживачами до близько 300% (у випадку ціни для населення в межах соціальної норми³⁸) та 130% (ціна понад соціальну норму). У травні 2016 року було встановлено єдину ціну на газ для населення та для ТКЕ (для потреб населення) на рівні промисловості, що на короткий період часу майже нівелювало розрив між різними категоріями споживачів.³⁹

Незважаючи на позитивні зміни в ціноутворенні, різниця в цінах продовжує зберігатись: у 2017 році ціна на газ для промисловості в середньому перевищувала ціну для населення на 35%. Цей факт можна пояснити переходом НАК «Нафтогаз України» на ринкове ціноутворення на газ для промисловості (відповідно до Закону України «Про ринок

³⁵ «Нафтогаз у 2017 році сплатив до державного бюджету більше 100 млрд грн податків та дивідендів», Нафтогаз України, 3 січня 2018 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/B5B831D282E20FEDC225820A00294657?OpenDocument&year=2018&month=01&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>.

³⁶ Антоненко Галина та ін.. Чи повинна ціна на газ бути ринковою. Аналітична записка. 26 серпня 2015 р., http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/ces_paper_gas_prices_ukr.pdf, ст. 4

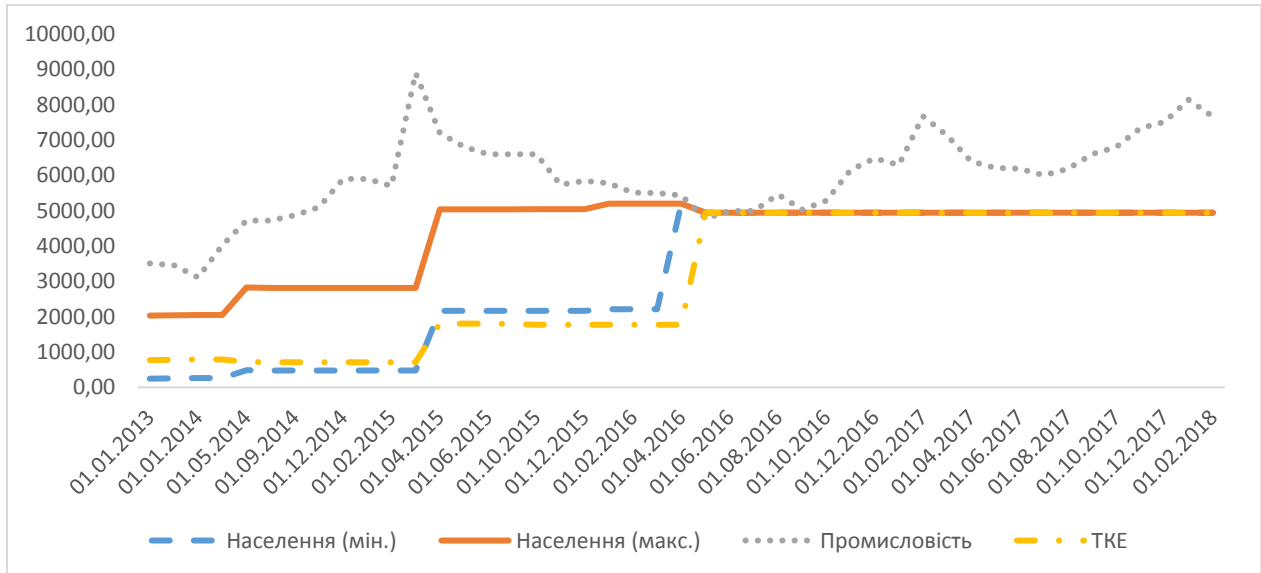
³⁷ До 1 квітня 2015 року побутові споживачі, залежно від обсягу споживання, розподілялися на 4 категорії: до 2500 куб. м на рік, до 6000 куб. м на рік, до 12 куб. м на рік, понад 12 куб. м на рік. При цьому ціна також залежала від наявності газового лічильника. З 1 квітня 2015 року було встановлено окремі ціни для населення на літній та зимовий період.

³⁸ З 1 квітня 2015 року було встановлено соціальну (пільгову) норму для індивідуального або комплексного споживання на осінньо-зимовий період (з 1 жовтня по 30 квітня) в обсязі 200 куб. м на місяць за пільговою ціною. Згодом було встановлено новий період дії соціальної (пільгової) норми (з 1 жовтня по 31 березня) та її визначення її обсягу (1200 куб. м на весь період). Таким чином, пільгова ціна де-факто діяла з 1 жовтня 2015 року до 31 березня 2016 року.

³⁹ Постанова КМУ від 27 квітня 2016 року №315, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249005214>.

природного газу»⁴⁰), однак рівень цін для населення (у т.ч. для ТКЕ для виробництва теплової енергії для потреб населення) обмежується відповідно до положення про спеціальні обов'язки НАК «Нафтогаз України» (ПСО).⁴¹

Рисунок 5. Динаміка цін на природний газ для різних категорій споживачів без ПДВ, грн/тис. куб. м



Примітка: Населення (мін.) – категорія побутових споживачів, для яких була встановлена найнижча ціна природного газу; населення (макс.) – категорія побутових споживачів, для яких була встановлена найвища ціна природного газу.

Джерело: Нафтогаз України

Тіньові схеми, сформовані до Революції Гідності, базувались на зловживаннях із локалізацією природного газу. За оцінками НАК «Нафтогаз України», через різницю в ціні для різних груп споживачів регіональні газорозподільчі компанії (РГК) могли неправильно розподіляти більше 0,6 млрд куб. м газу щороку.⁴² Зокрема, такими можливостями могли користуватися підприємства Group DF, що належать олігархові Дмитру Фірташу, який у 2007-2012 роках зайняв домінуюче становище в системі розподілу та роздрібного постачання природного газу (70% ринку)⁴³ та консолідував активи 4 із 6 найбільших хімічних підприємств України.

Про такі маніпуляції можуть свідчити відхилення (у бік зменшення) в офіційній статистиці використання газу на одиницю виробленого аміаку при одночасному зростанні обсягів виробництва. Проте після зменшення різниці між цінами на газ для населення та промисловості використання газу в цій галузі наблизилось до показників 2009 року, а обсяг

⁴⁰ Закон України «Про ринок природного газу» № 329-VIII від 9 квітня 2015 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-19>.

⁴¹ Постанова КМУ від 1 жовтня 2015 року №758, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/758-2015-%D0%BF/ed20151010>, дія завершується 1 квітня 2018 року.

⁴² Роздрібне постачання газу в рамках ПСО: Маніпуляції з обсягами та субсидіями регіональними газопостачальними компаніями. Нафтогаз України, http://www.naftogaz.com/files/Information/170926_Report_re_RSCs_v2-pdf_UA.pdf.

⁴³ Концентрація активів в системі розподілу та роздрібного постачання газу розпочалася у 2007-2008 роках, коли структури Group DF отримали контроль більш як над десятком українських облгазів. У 2009 році Group DF вже контролювала близько 2 десятків облгазів. В часи Януковича компанії вдалося збільшити свою частку в облгазах, придбати декілька нових та низку пакетів акцій низки дрібніших міськгазів. Окрім цього, у серпні 2012 року уряд Азарова передав державні газорозподільчі системи на господарське відання облгазів.

виробництва аміаку зменшився.⁴⁴ Це дає можливість зробити висновок про те, що вирівнювання цін для різних категорій споживачів газу суттєво обмежує можливості існування непрозорих схем його розподілу. Водночас, підвищення цін також мало суттєве значення для забезпечення прибутковості НАК «Нафтогаз України», адже лише за рахунок цього чинника компанія додатково отримала 4,3 млрд грн (після сплати рентних платежів).⁴⁵

Показовою є ситуація навколо компанії «Кіровоградгаз», яка впродовж десяти років перебувала під контролем Group DF. Держава є мажоритарним акціонером, проте оперативний контроль над компанією змогла повернути лише в липні 2017 року. Як свідчить документація РГК, «Кіровоградгаз» продавав великі обсяги газу людям, які насправді давно померли. Упродовж 2009 - 2016 рр. у регіоні було відкрито 384 фіктивні рахунки побутових споживачів, що дозволяло завищувати обсяги споживання газу домогосподарствами. Так, у 2015 році на рахунки таких споживачів було зараховано 1,5% газу, а у 2016 році – 2,6%.⁴⁶ Відповідно, подібні схеми могли бути втілені в інших РГК. Окрім цього, у січні 2018 року з'явилась інформація про викриття схеми розкрадання газу для ТКЕ для потреб населення. Детективами НАБУ було встановлено, що впродовж 2013 - 2015 рр. підприємства-власники Новояворівської та Новороздольської ТЕЦ могли незаконно заволодіти понад 300 млн куб. м газу за «пільговою ціною» на суму в 1,4 млрд грн. При цьому отриманий газ міг бути використаний для виробництва електроенергії та її продажу за тарифом, який базується на ринковій ціні палива, що забезпечувало прибутковість такого виробництва вище 60%.⁴⁷

Ці приклади переконливо свідчать, що зближення цін на газ для населення та промисловості є важливою умовою звуження можливостей для корупційних зловживань на ринку газу. Дані «Кіровоградгазу» вказують, що в січні - серпні 2017 року частка споживання фіктивних споживачів зросла до 6%, що відповідає незначному відновленню різниці в ціні на газ для населення та промисловості⁴⁸. Уже станом на 1 лютого 2018 року ціна на газ як товар для промислових споживачів перевищувала ціну на газ для побутових споживачів на 55%⁴⁹. При цьому, ціна на газ для населення буде обмежуватись як мінімум до 1 серпня 2018 (відповідно до ПСО), унаслідок чого зберігатиметься різниця цін для різних категорій споживачів.⁵⁰ Таким чином, магістральним напрямком зниження корупційних ризиків є запровадження принципів вільного ціноутворення на ринку газу.

Україна досягла перших позитивних результатів, знищивши багатомільярдну корупційну ренту, завдяки політиці забезпечення єдиних цін для різних категорій споживачів. Такий підхід варто проводити і надалі, попри популістичні заяви окремих політичних сил про необхідність відновлення розмежування цін на газ для промисловості і приватних споживачів, що повернуло б країну до старих корупційних схем.

⁴⁴ Роздрібне постачання газу в рамках ПСО: Маніпуляції з обсягами та субсидіями регіональними газопостачальними компаніями. Нафтогаз України, http://www.naftogaz.com/files/Information/170926_Report_re_RSCs_v2-pdf_UA.pdf.

⁴⁵ Вітренко Юрій, «Не дамо міфам принижувати нашу гідність», Новое время, 15 грудня 2017 р., <https://biz.nv.ua/ukr/experts/vitrenko/ne-damo-mifam-prinizhuvati-nashu-gidnist-2375947.html>.

⁴⁶ Роздрібне постачання газу в рамках ПСО: Маніпуляції з обсягами та субсидіями регіональними газопостачальними компаніями. Нафтогаз України, http://www.naftogaz.com/files/Information/170926_Report_re_RSCs_v2-pdf_UA.pdf.

⁴⁷ «Викрито схему розкрадання газу на 1,4 млрд грн», НАБУ, 17 січня 2018 р., <https://nabu.gov.ua/novyny/vykryto-shemu-rozkradannya-gazu-na-14-mlrd-grn>.

⁴⁸ Роздрібне постачання газу в рамках ПСО: Маніпуляції з обсягами та субсидіями регіональними газопостачальними компаніями. Нафтогаз України, http://www.naftogaz.com/files/Information/170926_Report_re_RSCs_v2-pdf_UA.pdf.

⁴⁹ Прейскуранти на природний газ. Нафтогаз України, <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/486E117B34CF13EEC2257BCE0041B995?OpenDocument>.

⁵⁰ Постанова КМУ від 30 травня 2018 року №415, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/415-2018-%D0%BE>.

ДОГОВОРІ СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Договори спільної діяльності (СД) були однією з корупційних схем збагачення у сфері видобутку та продажу природного газу. Низка приватних компаній уклали договори СД із ПАТ «Укргазвидобування»⁵¹, дочірньою компанією НАК «Нафтогаз України» (один договір укладено у 2002 році, п'ять – у 2004 році, по одному – у 2007 та 2014 роках).⁵² На підприємства СД припадало до 8% загального обсягу видобутку УГВ.⁵³

Відпускна ціна природного газу українського видобутку була встановлена на рівні нижчому від ринкового. Ціна не враховувала витрати на геологічну розвідку та розробку нових родовищ.⁵⁴ Відповідно, укладання договорів СД декларувалось як необхідність для забезпечення інвестицій, зважаючи на зафіксовані низькі ціни реалізації газу. При цьому «Укргазвидобування» не мало можливості оперативного контролю над спільними активами, оскільки кількість його голосів у вищому органі управління договорами не перевищувала 50%.⁵⁵

Вставка 3. Спільне підприємство «УкрГаз-Енерго»

Після газового конфлікту на межі 2005 - 2006 років між НАК «Нафтогаз України» та «Газпромом» було підписано угоду про врегулювання взаємин у газовій сфері. Компанія «РосУкрЕнерго» стала монопольним постачальником газу в Україні.⁵⁶ У лютому 2006 року було завершено переговори про створення спільного підприємства ЗАТ «УкрГаз-Енерго», яке мало постачати газ від РУЕ на внутрішній ринок країни. Засновниками компанії на паритетних засадах були безпосередньо «Нафтогаз» та РУЕ.⁵⁷ З березня 2006 року до квітня 2008 року «УкрГаз-Енерго» було монопольним постачальником газу на внутрішній ринок, проте роботу посередника було згорнуто з приходом уряду Тимошенко. «Нафтогаз» безуспішно намагався ліквідувати компанію. Натомість через низку судових рішень «Нафтогаз» було позбавлено пакету акцій «УкрГаз-Енерго». У результаті, «Нафтогаз» мав низку фінансових втрат. Зокрема, компанії не вдалося добитися виплати дивідендів за 2006 - 2008 роки в розмірі майже 1 млрд грн.⁵⁸ Крім того, «УкрГаз-Енерго» заборгувала 580 млн грн «Укртрансгазу» за транспортування блакитного палива.⁶⁰ Насамкінець, у 2017 році було поновлено провадження у справі щодо права власності на 4 млрд куб. м газу в сховищах «Укртрансгазу». У разі негативного рішення потенційні втрати Групи «Нафтогаз» можуть становити більше 32 млрд грн.

⁵¹ ПАТ «Укргазвидобування» – це найбільша газовидобувна компанія України, дочірня компанія НАК «Нафтогаз України».

⁵² «Укргазвидобування» хоче розірвати всі угоди про спільну діяльність», Економічна правда, 22 червня 2016 р., <https://www.epravda.com.ua/news/2016/06/22/596664/>.

⁵³ Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2015 рік, <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz-Annual-report-2015.pdf>.

⁵⁴ «В Україні ціна на газ одна з найнижчих в Європі», Економічна правда, 11 травня 2016 р., <https://www.epravda.com.ua/news/2016/05/11/592251/>.

⁵⁵ Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2015 рік, <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz-Annual-report-2015.pdf>.

⁵⁶ "Текст соглашения между «Нафтогазом» и «Газпромом», Українська правда, 5 січня 2006 р., <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/01/5/4395629/>.

⁵⁷ ""Нафтогаз України» і «РосУкрЕнерго» успішно завершили переговори щодо створення СП», Нафтогаз України, 2 лютого 2016 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/DDD2C01E61E1E4C1C225710F004E4291?OpenDocument&year=2006&month=02&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>.

⁵⁸ Судова справа №32/44. 01.02.2017 постановою Вищого господарського суду України було залишено без задоволення касаційну справу НАК «Нафтогаз України», <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/64531553>.

⁵⁹ «Суд відмовив компанії Фірташа у володінні газом в ПСГ України», Дзеркало тижня, 16 липня 2015 р., https://dt.ua/ECONOMICS/sud-vidmoviv-kompaniyi-firtasha-voloditi-gazom-v-psg-ukrayini-179033_.html.

⁶⁰ "Суд начал банкротство «УкрГаз-Енерго», Интерфакс-Україна, 22 вересня 2017 р., <http://interfax.com.ua/news/economic/450427.html>.

⁶¹ Судова справа №5011-74/9393-2012, "Суд відмовив компанії Фірташа у володінні газом в ПСГ України", Дзеркало тижня, 16 липня 2015 р., https://dt.ua/ECONOMICS/sud-vidmoviv-kompaniyi-firtasha-voloditi-gazom-v-psg-ukrayini-179033_.html.

Видобутий на підприємствах СД газ реалізовувався за заниженою ціною підставним компаніям, які продавали його вже кінцевому споживачеві (зокрема промисловим підприємствам) за ринковою ціною, а отримані кошти виводилися через фіктивні підприємства. Такі схеми, насамперед, спричиняли втрати державного бюджету. Зокрема, у слідстві за справою щодо корупційної схеми підприємств, підконтрольних народному депутату Олександру Онищенку (переховується за кордоном). Мова йде про майже 3 млрд грн збитків держави (1,6 млрд грн – кошти від перепродажу газу, а 1,3 млрд грн – несплачена рента за користування надрами), завданих у період з січня 2013 по січень 2016 року.⁶² З іншого боку, договори СД загрожували падінням видобутку українського газу, адже приватні партнери недостатньо інвестували в модернізацію та підтримання інфраструктури.⁶³ Підприємства СД не забезпечували виконання плану видобутку. Так, у 2015 році було отримано лише 1,16 млрд куб. м газу при плані на рівні 1,5 млрд куб. м. Невиконання зобов'язань за договорами СД з боку приватних інвесторів було виявлено в рамках аудиту, проведеного новим менеджментом «Укргазвидобування».⁶⁴

Станом на сьогодні розірвано більшість договорів СД. У 2015 році керівництво «Укргазвидобування» проводило досудові переговори з партнерами в рамках СД, проте вони були безуспішними. У результаті компанія «Укргазвидобування» подала в українські суди позови щодо розірвання договорів СД.⁶⁵ Крім цього, компанія звернулася з позовом до Арбітражної палати м. Стокгольма з приводу розірвання договорів СД із двома компаніями. У травні 2018 року Стокгольмський арбітраж ухвалить часткове рішення щодо розірвання договору між УГВ та ТОВ «Карпатигаз» та Misen Enterprises AB (акціонер «Карпатигазу»)⁶⁶

Боротьбі з договорами СД сприяло встановлення ринкової ціни на газ українського видобутку. Схеми СД стали економічно недоцільними в тій формі, у якій вони уклалися.⁶⁷ Це ще раз свідчить про необхідність вирівнювання цін для різних категорій споживачів, що обмежує можливості появи корупційних схем.

НЕПРОЗОРИ КОНТРАКТИ З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ

У січні 2009 року було укладено новий договір між «Газпромом» та «Нафтогазом», який прибрав посередництво «РосУкрЕнерго» та встановив прямі контрактні відносини між двома компаніями щодо купівлі-продажу природного газу (Вставка 3). Відповідно до контракту базова ціна на газ становила 450 дол. США за 1000 куб. м). Однак сама ціна не була прозорою, адже договір містив лише формулу її індексації, а формула розрахунку базової ціни була відсутня. Окрім цього, українська сторона взяла на себе зобов'язання закуповувати в «Газпрому» 52 млрд куб. м газу щорічно, починаючи з 2010 року, при цьому річна

⁶² «Схема розкрадання коштів під час видобування та продажу газу за договорами спільної діяльності з ПАТ «Укргазвидобування», НАБУ, <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/schemes/shema-rozkradannya-koshtiv-pid-chas-vydobuvannya-ta-prodazhu-gazu-za>.

⁶³ Люта Ганна, «Укргазвидобування»: такі СД-ки нам не потрібні!, Дзеркало тижня, 5 лютого 2016 р., https://dt.ua/energy_market/ukrgazvidobuvannya-taki-sd-ki-nam-ne-potribni-.html.

⁶⁴ Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2015 рік, <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz-Annual-report-2015.pdf>.

⁶⁵ Люта Ганна, «Укргазвидобування»: такі СД-ки нам не потрібні!, Дзеркало тижня, 5 лютого 2016 р., https://dt.ua/energy_market/ukrgazvidobuvannya-taki-sd-ki-nam-ne-potribni-.html.

⁶⁶ «Стокгольмський арбітраж ухвалить часткове рішення у справі про розірвання СД між «Укргазвидобуванням» і «Карпатигаз», Інтерфакс- Україна, 30 січня 2018 р., <http://ua.interfax.com.ua/news/economic/480966.html>.

⁶⁷ Вадим Макєєв. «Останні півтора року ми реактивували і фактично створили новий ринок сервісних послуг - голова Укргазвидобування», Нафтогаз України, 30 травня 2017 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/F790F2A01335AC70C2258130004BEC2F>.

контрактна кількість не могла відрізнятись більш ніж на 20% від ціни, визначеної цим документом.^{68,69}

Після початку російської агресії НАК «Нафтогаз України» поступово відмовився від імпорту російського газу.⁷⁰ У 2015 році лише 37% імпортованого газу було закуплено в «Газпрому», а решта - у європейських постачальників. Уже у 2016 році «Нафтогазу» вдалося не здійснювати закупівель газу в «Газпрому». Таким чином, відмова від російського газу та перехід на закупівлі газу в ЄС дозволила «Нафтогазу» у 2016 році зекономити 121 млрд грн (більше 4 млрд дол. США).⁷¹ Рішення Стокгольмського арбітражу скасувало вимогу дотримання принципу «бери або плати», що дозволило «Нафтогазу» відмовитися від сплати 56 млрд дол. позовних вимог російської сторони на цілком законних підставах.⁷² Водночас, арбітраж не задовольнив вимогу української сторони щодо компенсації переоплати за попередні роки. За підрахунками «Нафтогазу», через неринкові ціни переоплата становила 14,1 млрд дол. США (за даними станом на травень 2017 року).⁷³

Транзит російського газу українською ГТС також здійснювався на основі тарифів, які фактично були результатом політичних домовленостей, у тому числі щодо ціни на газ. Україна була одним із найдешевших транзитерів газу в Європі. Зокрема, у 2008 році ціна транспортування російського газу становила 1,7 дол. США за 1000 куб. м на 100 км. Проте, за підрахунками експертів, транзитний тариф міг становити від 5,11 до 9,32 дол. США за 1000 куб. м на 100 км.⁷⁴ За угодою 2009 року, базовий тариф на транзит газу становив 2,04 дол. США за 1000 куб. м на 100 км, проте в обмін на знижку на ціну газу його було встановлено на рівні 1,7 дол. США.⁷⁵ У лютому 2018 року Стокгольмський арбітраж ухвалив рішення на користь «Нафтогазу», підтвердивши порушення «Газпромом» зобов'язань щодо обсягів транзиту. Враховуючи розрахунки за газ, поставлений у 2014 - 2015 роках, «Нафтогаз» має отримати 2,56 млрд дол. США компенсації.⁷⁶

Відмовившись у 2015 році від закупівлі російського газу, Україна змогла диверсифікувати джерела його постачання. Якщо у 2016 році газ в Україну імпортували 34 компанії, то вже у 2017 році їх нараховувалось 67. «Нафтогаз» залишається головним імпортером газу, але

⁶⁸ "Газова угода Тимошенко-Путіна. Повний текст.» Українська правда, 22 січня 2009 р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/01/22/3686613/>.

⁶⁹ "Контракт о транзите российского газа + Допсоглашение об авансе «Газпрома», Українська правда, 22 січня 2009 р., <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2009/01/22/4462733/>.

⁷⁰ Куплений в ЄС газ фактично також є російським, проте вже у власності європейських трейдерів.

⁷¹ Вітренко Юрій, «Не дамо міфам принижувати нашу гідність», Новое время, 15 грудня 2017 р., <https://biz.nv.ua/ukr/experts/vitrenko/ne-damo-mifam-prinizhuvati-nashu-gidnist-2375947.html>

⁷² "Рішення Стокгольмського арбітражу врятувало Україну від сплати «Газпрому» \$56 мільярдів - «Нафтогаз», УНІАН, 20 грудня 2017 р., <https://economics.unian.ua/energetics/2309136-rishennya-stokgolmskogo-arbitrazu-vryatovalo-ukrajinu-vid-splati-gazpromu-56-milyardiv-naftogaz.html>.

⁷³ ПАТ «НАК «Нафтогаз України». Скорочена консолідована проміжна фінансова звітність станом на та за дев'ять місяців, які закінчилися 30 вересня 2017, не перевірена аудитором, <http://www.naftogaz.com/files/Zvity9m2017-Naftogaz-FS-Consolidated-ukr.pdf>

⁷⁴ Вітренко Юрій, «Экономическое обоснование расчета ставки транзита газа и стоимости импортного газа», 18 січня 2008 р., https://zn.ua/ECONOMICS/ekonomicheskoe_obosnovanie_rascheta_stavki_tranzita_gaza_i_stoimosti_importnogo_gaza.html.

Ковалко Олександр, Вітренко Юрій, «Ставка транзиту важливіша за ціну на газ», Економічна правда, 5 січня 2009 р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2009/01/5/176402/>.

⁷⁵ "Контракт о транзите российского газа + Допсоглашение об авансе «Газпрома», Українська правда, 22 січня 2009 р., <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2009/01/22/4462733/>.

⁷⁶ «Нафтогаз виграв у Газпрому арбітраж щодо транзиту: Газпром заплатить Нафтогазу 2,56 млрд дол.», Нафтогаз України, 28 лютого 2018 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/B456789DD956569AC2258242007460F0?OpenDocument&year=2018&month=02&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>.

кількість його європейських постачальників у 2017 році становила 13 компаній (15 у 2016 році). Водночас, Закон України «Про ринок природного газу»⁷⁷ дещо демонополізував ринок газу, що посилює роль приватних трейдерів. У 2017 році вони імпортували 5,4 млрд куб. м газу (38,3% загального обсягу імпорту газу), що майже в 2 рази перевищує показник 2016 року – 2,9 млрд куб. м газу (26,1%).⁷⁸ Таким чином, країна змогла зменшити ризики залежності від одного постачальника. Рішення Стокгольмського арбітражу змушує «Нафтогаз» знову купувати російський газ в обсягах, співставних із потребами ринку, – 4 - 5 млрд куб. м. Однак навіть у випадку повернення до таких закупок, обсяг не перевищуватиме третини всього імпорту, а дія контракту між «Нафтогазом» та «Газпромом» завершиться у 2019 році.⁷⁹

Перемога Нафтогазу над Газпромом у Стокгольмському арбітражі є значним, ще недооціненим, антикорупційним кроком, враховуючи непрозорість газового контракту 2009 року та багатомільярдні збитки, пов'язані з ним.

Також очевидно, що диверсифікація джерел отримання палива та забезпечення функціонування повноцінного ринку природного газу є об'єктивною передумовою зменшення можливостей для корупційних зловживань на газовому ринку.

ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОГО ЕФЕКТУ ЗАХОДІВ НА ГАЗОВОМУ РИНКУ

Звуження можливостей для зловживань на ринку газу є одним із головних антикорупційних досягнень за останні кілька років. Результати заходів щодо реформування цієї сфери можна оцінити таким чином:

- звужено можливості арбітражу на різниці в цінах, існування яких призвело до недоотримання «Нафтогазом» у 2009 - 2013 роках 7 млрд грн (0,9 млрд дол. США). Мова, фактично, йде про щорічні втрати держави в середньому на суму 1,4 млрд грн (0,18 млрд дол. США);
- розірвано договори спільної діяльності (СД). Лише в рамках однієї з кримінальних справ було встановлено, що держава у 2013 - 2015 роках втратила 3,1 млрд грн, тобто близько 1 млрд грн щорічно;
- унаслідок укладання контракту між «Нафтогазом» та «Газпромом» Україна у 2011 - 2015 роках переплатила 14,1 млрд дол. США. Таким чином, у середньому держава щорічно втрачала 2,82 млрд дол. США.

Підсумовуючи, можна сказати про ліквідацію втрат держави щонайменше на суму близько 3 млрд дол. США щорічно. Усі вказані заходи дозволили вивести на прибутковий рівень НАК «Нафтогаз України», дефіцит якої у 2014 році досягнув 5,7% ВВП або більше 90 млрд грн (7,6 млрд дол. США).

⁷⁷ Закон «Про ринок природного газу» № 329-VIII від 9 квітня 2015, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/329-19>.

⁷⁸ «У 2017 році Україна закупила 14,1 млрд куб. м газу з європейського напрямку», Нафтогаз України, 31 січня 2018 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/898ABF94AE07BADAC2258226005ABA88?OpenDocument&year=2018&month=01&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>.

⁷⁹ Зануда Анастасія, «Життя після арбітражу: чи купуватиме Україна російський газ знову?» BBC Україна, 29 січня 2018 р., <http://www.bbc.com/ukrainian/features-42835898>.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Упродовж останніх кількох років зміни на ринку газу були однією з ключових реформ в Україні. Зокрема, було запущено реформу корпоративного управління «Нафтогазу», прийнято Закон «Про ринок газу» та частково впроваджено принципи вільного ціноутворення на ринку газу. Однак, незважаючи на значні обсяги ліквідованих збитків держави, життєво необхідним є подальше втілення розпочатих змін. Мова, передусім, іде про:

- завершення реформи «Нафтогазу», зокрема послідовне виконання прийнятого плану анбандлінгу компанії (відповідно до вимог Третього енергопакету нормативних актів Європейського Союзу). Водночас, слід і надалі забезпечувати незалежність роботи наглядової ради, яка є одним із ключових факторів позитивних змін у функціонуванні «Нафтогазу». Аналогічним чином має бути гарантована незалежна та прозора робота компанії-оператора газотранспортної системи, яка почне працювати після завершення процесу анбандлінгу. Ефективна робота компанії – це запорука зростання прибутковості та суми сплачених податків. Відповідні надходження до бюджету можуть і надалі покривати субсидії для населення, які, очевидно, зростатимуть, зважаючи на подальше збільшення ціни на газ для населення;
- забезпечення функціонування ринку газу на принципах вільного ціноутворення, що дозволить повністю нівелювати ризики цінового арбітражу. Зокрема, принципово важливо зменшити різницю в ціні на газ для побутових та промислових споживачів. Необхідно мати на увазі, що втручання в ціноутворення (зокрема за допомогою спеціальних зобов'язань) також впливає на прибутковість «Нафтогазу», який уже заявив про недоотримання понад 110 млрд грн через виконання спеціальних обов'язків, які покладені на компанію Кабміном⁸⁰;
- забезпечення прозорого розподілу ліцензій на розробку українських газових родовищ, адже в країні періодично виникають конфлікти щодо неконкурентного розподілу ліцензій серед приватних компаній. Тому слід реформувати цей механізм, щоб привнести реальну конкуренцію у сферу газовидобування;
- Україна повинна продовжувати працювати над подальшою диверсифікацією джерел імпорту газу, щоб зменшити ризики виникнення залежності від одного постачальника. При цьому важливим є забезпечення конкуренції не лише серед постачальників, а й між імпортерами.
- Україні необхідно забезпечити конкуренцію на внутрішньому ринку в системі розподілу та постачання газу. Для цього потрібно скасувати монополію облгазів, які впродовж багатьох років були інструментом для отримання вигоди на ціновому арбітражі.

⁸⁰ «Укргазвидобування і Нафтогаз звернулися до Кабінету Міністрів щодо компенсації витрат, пов'язаних із виконанням спеціальних обов'язків», Нафтогаз України, 23 січня 2018 р., <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/81124715DABDC9CFC225821E002482E9>.

РОЗДІЛ 4. ПОДАТКОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

«ПОДАТКОВІ ЯМИ» В УКРАЇНІ

Однією з проблем української податкової системи традиційно були так звані «податкові ями». За оцінкою Міністерства доходів та зборів, зробленою у 2014 році, обсяг «податкових ям» у 2013 році становив понад 300 млрд грн, у результаті чого до Державного бюджету не надійшло близько 50 млрд грн доходів.⁸¹ Усього, за оцінками уряду, за 2010 - 2013 роки сукупний обсяг «податкових ям» сягнув 600 млрд грн. Основними формами «податкових ям» були різного роду схеми, коли одні платники податків використовують інших суб'єктів господарювання для отримання податкової вигоди: неповної сплати податку (передусім ПДВ, податку на прибуток підприємств та акцизу) або отримання незаконного відшкодування ПДВ.⁸²

Незаконне відшкодування ПДВ стосувалося не тільки експортних операцій, але й «штучних» операцій, у яких ціна продажу є нижчою за ціну покупки товару. Контрагентами «податкових ям», які використовували ці схеми або для збільшення валових видатків, або для формування схемного податкового кредиту, найчастіше були зареєстровані на підставних осіб компанії, які працювали недовго (Вставка 4).

Вставка 4. Офіційне визначення «податкових ям»

Відповідно до **офіційного визначення**, наданого в Наказі Державної фіскальної служби (ДФС) №543 «Про забезпечення комплексного контролю податкових ризиків з ПДВ» від 28 липня 2015 року, «Вигодоформує суб'єкт ("податкова яма") - платник податку на додану вартість, який не відображає або відображає і не сплачує податкові зобов'язання з податку на додану вартість при відповідному декларуванні його контрагентом сум податкового кредиту без реальної господарської або іншої економічної діяльності за такими операціями та, як наслідок, формує податковий кредит з ознаками ризику».⁸³ При цьому, «Вигодонабувач - платник податку на додану вартість, який за рахунок відображення в даних податкової звітності недостовірних даних господарських операцій з використанням вигодоформує суб'єктів ("податкових ям") та вигодотранспортуючих суб'єктів (транзитерів), у тому числі за ланцюгом постачання товару, отримує необґрунтовану податкову вигоду».

У 2014 році уряд України оголосив одним із пріоритетів боротьбу з «податковими ямами», які найчастіше пов'язані з наданням фіктивними підприємствами схемного кредиту з ПДВ іншим підприємствам. Так, за оцінками ДФС, у м. Києві обсяги схемного податкового кредиту становили близько 4% від сукупних податкових зобов'язань у кінці 2016 року та на

⁸¹ «Міндоходів дістало з «податкових ям» 2,6 мільярда гривень», Економічна правда, 1 червня 2014 р., <https://www.epravda.com.ua/news/2014/06/1/460931/>.

⁸² Детальніше про характеристики і природу «податкових ям» дивіться: Олег Іванов. ««Податкові ями»: Ліквідовувати чи Очолювати», VoxUkraine, 11 червня 2015 р., <https://voxukraine.org/uk/podatkovyi-yamy/>.

⁸³ Уперше офіційне визначення «податкової ями» було надано у 2008 році: «*Податкова яма* (вигодоформує суб'єкт) – суб'єкт господарювання, який значиться у розшифровках податкового кредиту контрагента та формує податкову вигоду вигодонабувачу (виробнику, отримувачу), у тому числі через вигодотранспортуючих суб'єктів». При цьому, «*Вигодотранспортуючий суб'єкт (транзитер)* - суб'єкт господарювання (платник ПДВ), що здійснює посередницьку функцію між вигодоформує суб'єктом та вигодонабувачем, у якого відповідно до податкової звітності податкові зобов'язання на рівні податкового кредиту за всіма операціями чи за окремими операціями або різниця між податковими зобов'язаннями та податковим кредитом незначна ($\pm 0,5\%$), економічна вигода від діяльності, що ними здійснюється, чи від окремих операцій, що вони здійснюють, - відсутня». (Наказ Державної податкової адміністрації України №266 від 18 квітня 2008 року, втратив чинність згідно з наказом Міністерства доходів і зборів України №165 від 14 червня 2013 року).

початку 2017 року.⁸⁴ Уже в червні того року перший заступник міністра доходів і зборів Ігор Білоус оголосив про перші успіхи в ліквідації «ям», що сприяло отриманню державним бюджетом 2,6 млрд грн.⁸⁵ За словами екс-прем'єр-міністра Арсенія Яценюка, таких результатів було досягнуто завдяки зусиллям податкових органів щодо зниження оборудок із ПДВ, скорочення нелегального обігу підакцизних товарів та покращення митного контролю.⁸⁶

У 2015 - 2017 роках уряд запровадив ряд системних кроків із боротьби з «податковими ямами». У Наказі ДФС №543 від 28 липня 2015 року встановлено персональну відповідальність керівників територіальних підрозділів ДФС, на обліку яких перебувають платники ПДВ, які, за результатами звітного періоду, здійснюють ризикові операції, маніпулюють показниками податкової звітності, різко підвищили економічну активність та задіяні у схемах ухиляння від оподаткування; за виявлення «податкових ям» та повідомлення про виявлення ймовірної схеми ухиляння від оподаткування територіальних органів ДФС, на обліку в яких перебувають «транзитери» та вигодонабувачі. Однак поки що в судах питання персональної відповідальності керівників підрозділів ДФС практично не розглядаються, хоча саме оборудки з «податковими ямами» є частиною звинувачень проти відстороненого Голови ДФС Романа Насірова.

Найсуттєвішими із заходів, запроваджених протягом останніх трьох років, спрямованих на підвищення контролю за повною сплатою ПДВ і ліквідацію «податкових ям», є обмеження роботи конвертаційних майданчиків, запровадження системи електронного адміністрування ПДВ та автоматична зупинка реєстрації податкових накладних. Ці кроки посилюють контроль за сплатою ПДВ, звуживши можливості для формування схемного податкового кредиту. Водночас, вони дозволили уряду запровадити автоматичне відшкодування ПДВ у 2017 році.

КОНВЕРТАЦІЙНІ МАЙДАНЧИКИ

Конвертаційні центри/майданчики надавали послуги з незаконного переведення грошових коштів у готівку і були одним із найпоширеніших видів нелегального бізнесу. Ці майданчики (спеціально створені компанії або SPV англійською мовою) від імені підконтрольних їм підприємств подавали до державних податкових інспекцій за місцем реєстрації податкову звітність, у якій компанії-«податкові ями» без фактичного проведення господарської діяльності безпідставно формували а компанії «транзитери» транспортували податковий кредит на користь вигодонабувачів. Конвертаційні центри отримували прибуток у розмірі певного відсотка від суми «конвертованих» коштів (5 -12%).

За інформацією Головної військової прокуратури Генеральної прокуратури України, у 2011 - 2013 роках діяльність конвертаційних майданчиків відбувалась під повним контролем органів податкової служби, а саме очільника Міністерства доходів і зборів Клименка О.В. Фактично мова йде про спеціально створену вертикально інтегровану структуру, через яку бізнес практично примушували проводити відповідні операції. Існують різні оцінки обсягів операцій конвертаційних центрів (майданчиків). За оцінкою ГПУ, протягом 2011 - 2013 років схемний кредит, сформований за допомогою конвертаційних майданчиків, призвів до втрати доходів державного бюджету від ненадходження ПДВ на суму 43,8 млрд грн та від ненадходження податку на прибуток підприємств на суму 52,1 млрд грн. У дослідженні

⁸⁴ Непряхіна Наталія, «До чого дійшов прогрес: в Україні запущена автоматична система відшкодування ПДВ», 5 квітня 2017 р., <https://daily.rbc.ua/ukr/show/ukraine-zapushchenna-avtomaticheskaya-sistema-1491312402.html>.

⁸⁵ «Міндоходів дістало з «податкових ям» 2,6 мільярда гривень», Економічна правда, 1 червня 2014 р., <https://www.epravda.com.ua/news/2014/06/1/460931/>.

⁸⁶ «Арсеній Яценюк: Усі схеми попередньої влади ліквідуються», Економічна правда, 14 травня 2014 р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2014/05/14/452304/>.

Інституту соціально-економічної трансформації (ICET) наведено оцінки щорічного обсягу схемного кредиту внаслідок діяльності конвертаційних центрів у розмірі 40 - 50 млрд грн, що, за оцінками експертів, призводило до втрат бюджетних доходів у 12 - 15 млрд грн на рік.⁸⁷

Оскільки конвертаційні майданчики допомагали іншим компаніям створювати схемний податковий кредит і отримувати готівкові кошти на фінансування операційної діяльності без сплати податків, боротьбу з ними було визначено пріоритетом у 2015 - 2016 роках. У 2016 році Голова ДФС Роман Насіров заявив, що протягом 2015 року було припинено діяльність 60 конвертаційних центрів.⁸⁸ За два перші місяці 2016 року було закрито ще 13 центрів, через які було проконвертовано 10,7 млрд грн. У цілому протягом 2016 року оперативні підрозділи ДФС зупинили діяльність 77 конвертаційних майданчиків із річним обігом 27 млрд грн. За оцінкою ДФС, закриття таких майданчиків у 2016 році сприяло зниженню збитків держави на суму 4 млрд грн⁸⁹. У 2016 році обмеженню роботи конвертаційних майданчиків також сприяло запровадження системи електронного адміністрування ПДВ. Протягом 2017-2018 років також тривали оперативні дії із припинення роботи конвертаційних майданчиків.

СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПДВ

У 2016 році було запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ (СЕА ПДВ), яка працювала в тестовому режимі в першій половині року і повністю запрацювала з липня 2016 року. Ця система покликана знизити зловживання при сплаті ПДВ, а саме сприяти контролю за повнотою сплати ПДВ, ліквідації «податкових ям», а також ринку податкових мінімізаторів. СЕА ПДВ передбачає, що кожен платник ПДВ має унікальний рахунок у Державному казначействі, де накопичуються зобов'язання зі сплати ПДВ, які зменшуються на величину податкового кредиту. Платники ПДВ повинні реєструвати всі ПДВ-накладні в Єдиному реєстрі податкових накладних.

Від початку офіційного оголошення про запровадження СЕА ПДВ бізнес протестував проти цього нововведення через побоювання негативного впливу на обсяги операційних коштів компаній за умов рецесії. Для зниження такого негативного впливу всі компанії отримали кредит у системі, який становив одну дванадцяту річного обсягу сплати ПДВ у 2014 році. Хоча СЕА ПДВ є обтяжливою для бізнесу порівняно з аналогічними системами в країнах ЄС, за оцінкою експертів ICET, запровадження СЕА ПДВ сприяло ліквідації маргінальних «податкових ям», подорожчання послуг вигодоформуючих суб'єктів та суттєвому скороченню втрат бюджету від мінімізації ПДВ.⁹⁰ Так, за оцінкою ДФС, за перші кілька місяців 2016 року, коли СЕА ПДВ працювала в тестовому режимі, з тіньового обігу було виведено 5 млрд грн.⁹¹ У цілому, за даними Звіту про виконання Плану роботи ДФС на 2016 рік,⁹² за рік було зупинено формування схемного податкового кредиту на суму близько 11

⁸⁷ Дубровський В., Черкашин В. «Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні», Інститут соціально-економічної трансформації, <http://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/111-porivnialnyi-analiz-fiskalnoho-efektu-skhem>.

⁸⁸ Прес-реліз ДФС «Роман Насіров: конвертаційні центри мають залишитися в минулому», 29 лютого 2016 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/238872.html>.

⁸⁹ Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2016 рік, <http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf>.

⁹⁰ Дубровський В., Черкашин В. «Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні», Інститут соціально-економічної трансформації, <http://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/111-porivnialnyi-analiz-fiskalnoho-efektu-skhem>.

⁹¹ Прес-реліз ДФС «Роман Насіров: конвертаційні центри мають залишитися в минулому», 29 лютого 2016 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/238872.html>.

⁹² ДФС «Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2016 рік, <http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf>.

млрд грн. За оцінкою в.о. Голови ДФС Мирослава Продана, СЕА ПДВ допомогла зняти з порядку денного проблеми з конвертаційними центрами.⁹³

У 2015 та 2016 роках ефективна ставка ПДВ зростає, що, імовірно, пов'язано саме з поліпшенням адміністрування.

СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ В АДМІНІСТРУВАННІ ПДВ

З огляду на велику складову схемного податкового кредиту в «податкових ямах» уряд у 2017 році запровадив спеціальну систему моніторингу критеріїв оцінки ризиків (СМКОР): з квітня в тестовому режимі та з липня в режимі блокування податкових накладних.⁹⁴ Система була покликана знизити саме схемний податковий кредит шляхом блокування податкових накладних із ризиковими контрагентами. Ризиковість визначається відповідно до визначених критеріїв.

За оцінками ДФС, запровадження СМКОР дало позитивний економічний ефект одразу від моменту тестового режиму її роботи: зниження схемного кредиту становило близько 1 млрд грн щомісячно.⁹⁵ Водночас запущена в липні 2017 року система автоматичного блокування податкових накладних відрізнялась від системи, яку тестували. Це було передусім пов'язано з тим, що Міністерство фінансів визначило критерії ризику податкових накладних 13-го червня (відповідний наказ набув чинності лише 20-го червня). Фактично тестовий режим тривав кілька днів, а не три місяці, як передбачали раніше. При цьому додалися проблеми через кібератаку вірусом Petya.

Нові критерії визначення ризику разом із низкою інших факторів (зокрема колізії з іншими нормами податкового законодавства та неузгодженість кодів УКТЗЕД сировини та готової продукції) призвели до проблем навіть у доброчесних платників податків. Кількість заблокованих податкових накладних перевищила оцінки ДФС, які оприлюднювали напередодні повноцінного запуску СМКОР: за перші місяці роботи частка заблокованих податкових накладних становила 0,5% до загальної кількості податкових накладних/розрахунків коригування, що реєструвалися порівняно з очікуваною часткою 0,1%.⁹⁶ Крім того, дані ДФС у м. Києві свідчать, що 36% заблокованих податкових накладних припадає на реальний сектор, а не на схемників, а тому доброчесні компанії стикаються зі збитками та штрафами від контрагентів.⁹⁷

Щоб урегулювати ці проблеми, у листопаді 2017 року Міністерство фінансів внесло зміни до критеріїв визнання платника податків ризиковим.⁹⁸ Водночас нові критерії не змогли повністю вирішити проблему бізнесу, а парламентський Комітет із питань податкової та митної політики продовжив критикувати уряд за неспроможність навести лад у податковому адмініструванні. **Відсутність консенсусу щодо критеріїв визначення істотних ризикових**

⁹³ «Мирослав Продан: Система блокування ризикових накладних стосується тих, хто досі будує схеми ухилення», 6 липня 2017 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/zmi/302343.html>.

⁹⁴ Відповідно до п.74.2 ст.74 Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року, №2577-VI зі змінами та доповненнями.

⁹⁵ «Мирослав Продан: Система блокування ризикових накладних стосується тих, хто досі будує схеми ухилення». 6 липня 2017 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/zmi/302343.html>.

⁹⁶ «Мирослав Продан: СМКОР заблоковано лише 0,5% податкових накладних», 4 вересня 2017 р., <http://sfs.gov.ua/baneryi/zupinennya-reestratsii-pn/308789.html>; «ДФС: Роботу СМКОР удосконалено». 21 листопада 2011 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/317328.html>; «Мирослав Продан: Система блокування ризикових накладних стосується тих, хто досі будує схеми ухилення». 6 липня 2017 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/zmi/302343.html>.

⁹⁷ «Блокування податкових накладних: схеми і скрутки надалі у тренді», <https://taxlink.ua/ua/news/blokovannja-podatkovih-nakladnih-shemi-ta-skrutki-j-nadali-v-trendi.htm>.

⁹⁸ «ДФС: Роботу СМКОР удосконалено», 21 листопада 2011 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/317328.html>.

операцій між Міністерством фінансів та депутатами Комітету призвели до тимчасової зупинки роботи системи автоматичного блокування податкових накладних.⁹⁹ Тому з 2-го січня 2018 року система припинила діяти.

Протягом січня - лютого тривала ретельна робота з доопрацювання СМКОР, оскільки запуск повноцінної системи є надзвичайно важливим для ліквідації схемного податкового кредиту та необґрунтованого відшкодування ПДВ. У березні почав діяти новий механізм СМКОР, який, за оцінкою ДФС, у десятки разів зменшить кількість блокувань накладних, буде ефективним для зниження схемного податкового кредиту.¹⁰⁰

АВТОМАТИЧНЕ ВІДШКОДУВАННЯ ПДВ

З року в рік бізнес традиційно скаржився на затримки з відшкодування ПДВ та корупційні схеми в цій сфері. Вчасне відшкодування ПДВ часто вимагало від бізнесу сплачувати «відкати» (корупційні винагороди) посадовцям податкових органів.¹⁰¹ За словами міністра фінансів Олександра Данилюка, 50 - 60% всієї корупції в ДФС було традиційно пов'язано з непрозорим відшкодуванням податку для бізнесу.¹⁰² Хронічну заборгованість із відшкодування ПДВ часом формально скорочували за рахунок надання бізнесу ПДВ-облігацій, які часто продавались бізнесом із дисконтом понад 25%. Водночас для запровадження автоматичного відшкодування ПДВ потрібно було спочатку побороти схемні податкові кредити.

Тому перший крок із запровадження автоматичного відшкодування ПДВ (без застосування додаткових критеріїв щодо розміру податкового кредиту, розміру середньомісячної заробітної плати тощо) влада зробила у 2016 році при запуску СЕА ПДВ. Однак у 2016 році автоматичне відшкодування ПДВ так і не було запущено, оскільки в Податковому кодексі було передбачено два реєстри заяв про повернення суми бюджетного відшкодування ПДВ, а тому контроль за відшкодуванням залишився за органами ДФС.

Тому у 2017 році було зроблено ще одну спробу перейти до справді автоматичного відшкодування ПДВ. Так, із квітня 2017 року одночасно із запровадженням у тестовому режимі СМКОР уряд запровадив відкритий Електронний реєстр ПДВ (протягом трьох місяців у тестовому режимі).¹⁰³ За новою процедурою заявка на відшкодування ПДВ вноситься до реєстру в хронологічному порядку. На камеральну перевірку виділено не більше тридцяти днів. В окремих випадках ДФС може проводити документальну перевірку, але її тривалість також обмежено тридцятьма днями. Якщо порушень не виявлено, Державне казначейство повинно автоматично відшкодувати ПДВ компанії протягом п'яти днів. При цьому, у Реєстрі зазначено як дату заявки з відшкодування, так і дати перевірок, їх завершення, а також суми заявки та справді відшкодованого ПДВ. У випадку незгоди компанії щодо негативного рішення ДФС про відшкодування ПДВ компанія може звернутися до суду.

⁹⁹ Міністерство фінансів «Систему ризиків з ПДВ буде тимчасово зупинено до моменту узгодження оптимального рішення, що відповідатиме інтересам всіх сегментів бізнесу та попереджуватиме розкрадання бюджету», 12 липня 2017 р., <https://goo.gl/Tfy1td>.

¹⁰⁰ ДФС «Новий механізм СМКОР в десятки разів зменшить кількість блокувань податкових накладних», 21 березня 2018 р., <https://www.facebook.com/SFSofUkraine/posts/1884006494966665>.

¹⁰¹ Зокрема, на тому, що окремі посадовці ДФС заробляли на відшкодуванні ПДВ, наголошувала Ганна Дерев'янка, виконавчий директор Європейської бізнес-асоціації, <https://daily.rbc.ua/ukr/show/ukraine-zapushchenna-avtomaticheskaya-sistema-1491312402.html>.

¹⁰² Данилюк Олександр, «Ми запускаємо відкритий електронний реєстр відшкодування ПДВ...», 1 квітня 2017 р., <https://www.facebook.com/o.danyliuk/posts/1808330762820706>.

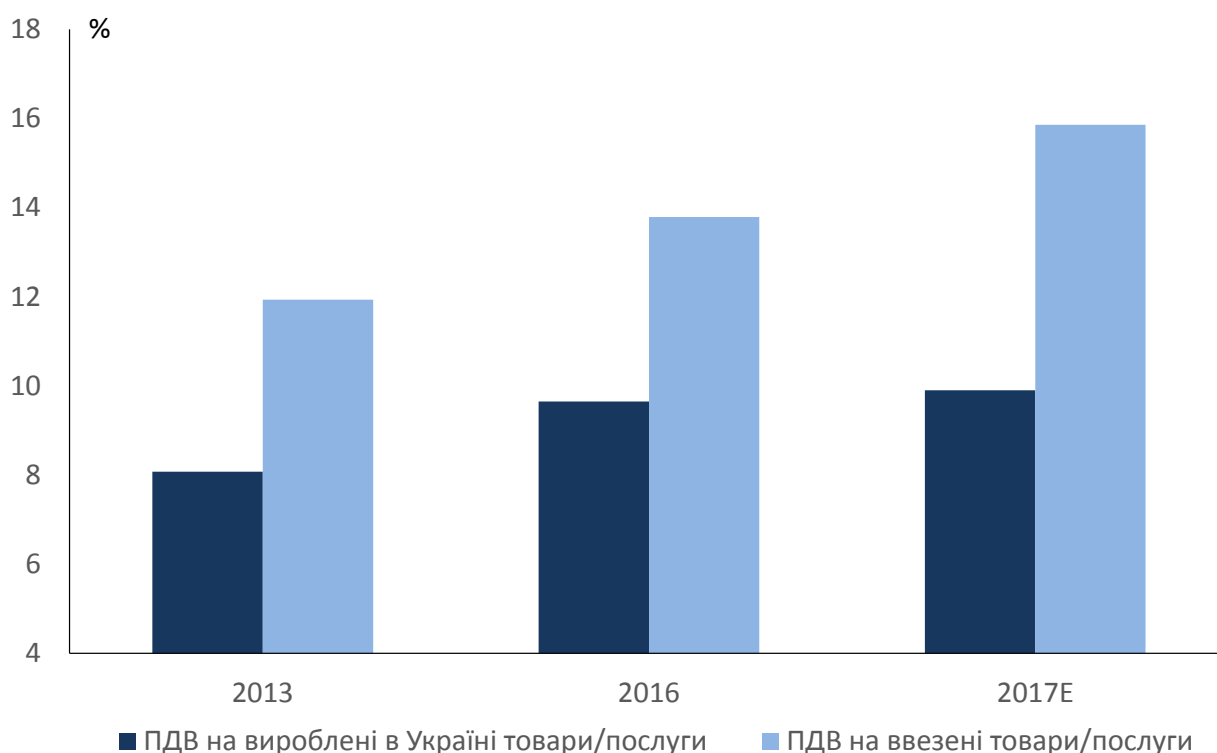
¹⁰³ Реєстр заяв на відшкодування ПДВ доступний за посиланням: <https://www.minfin.gov.ua/reestr>.

Оцінка відкритих даних Реєстру свідчить, що ДФС справді почала вчасно відшкодовувати ПДВ, а передбачені терміни проведення камеральних та документальних перевірок дотримуються. За даними ДФС, загальна заборгованість із відшкодування ПДВ скоротилася з 15,3 млрд грн на 1 квітня 2017 року до 0,93 млрд грн на 1 жовтня 2017 року.¹⁰⁴

ОЦІНКА ЗДОБУТКІВ РЕФОРМИ

Протягом 2014 - 2017 років влада доклала чимало зусиль для підвищення ефективності адміністрування податків, і, передусім, ПДВ. Конвертаційні майданчики як фактично державну схему виведення коштів для уникнення оподаткування було подолано, і хоча ці майданчики й надалі подекуди існують, масштаби їхніх операцій суттєво зменшилися. У результаті запроваджених дій зросли надходження до бюджету, що відображає зростання ефективної ставки ПДВ (Рисунок 6). За оцінкою ІЕД, додаткові надходження від ліквідації конвертаційних майданчиків та завдяки боротьбі зі схемним податковим кредитом становили приблизно 3 млрд дол. США.

Рисунок 6. Ефективна ставка ПДВ



Джерело: власні розрахунки на основі даних Держказначейства та Держстату України

Крім того, запровадження автоматичного відшкодування ПДВ поліпшило фінансовий стан бізнесу, оскільки раніше «відкати» за відшкодування становили 20 - 30% від суми ПДВ, що підлягала відшкодуванню. Компанії отримали додаткові ресурси для фінансування своїх

¹⁰⁴ «ДФС: Заборгованість з відшкодування ПДВ скоротилась на 94%», 3 жовтня 2017 р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2317083-dfs-zaborgovanist-z-vidskoduvanna-pdv-skorotilas-na-94.html>.

інвестиційних проектів, що є критично важливим для пришвидшення економічного зростання в середньо- та довгостроковому періоді.

Вставка 5. Митний експеримент

3 вересня 2015 року уряд ініціював так званий «митний експеримент», відповідно до якого половина суми перевиконання щомісячних планових митних надходжень (мито, акцизний податок із ввезених в Україну підакцизних товарів, податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів) спрямовується до спецфондів відповідних регіональних бюджетів на фінансування реконструкції та ремонту автодоріг. У 2017 році від митного експерименту на ремонт доріг надійшло 7 млрд грн, а у 2018 році очікують фінансування за рахунок відповідних коштів у 6 млрд грн. У цілому існує думка, що експеримент сприяв зниженню корупції на митниці, оскільки місцеві органи влади стали більш зацікавленими у вищих надходженнях від митних зборів.

Зміни в податковому адмініструванні, а також збільшення прозорості й початок запровадження електронного кабінету платника податків сприяли позитивній оцінці процедур податкового адміністрування ДФС.¹⁰⁵ За оцінками експертів місії TADAT,¹⁰⁶ ДФС отримала найвищу оцінку «А» за такими напрямками: прозорість роботи ДФС, актуальність електронних сервісів, які розробляються відповідно до вимог платників, високий рівень вжиття заходів за результатами судових спорів, а також своєчасність подання декларацій та сплати податкових зобов'язань. Водночас оцінку «В» було надано за напрямками: надійний рівень результативності, який дещо поступається передовій міжнародній практиці, ефективний зворотний зв'язок із платниками податків, макропрогнозування податкових надходжень, внутрішній контроль та зовнішній нагляд за діяльністю ДФС.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Запроваджені кроки щодо збільшення контролю за повнотою сплати ПДВ та інших податків були правильними. Вони привели до скорочення можливостей зловживань та створення корупційних схем у податковій сфері. Водночас, наявні дані свідчать про те, що ці успіхи мають обмежений характер, що передусім пов'язано із nereформованістю Державної фіскальної служби. Така реформа є надзвичайно важливою з огляду на те, що 62% скарг бізнесу до бізнес-омбудсмена стосуються саме різних аспектів функціонування податкової системи.¹⁰⁷

Зважаючи на це, у червні 2017 року Міністерство фінансів та ДФС розпочали впроваджувати проект із комплексної реформи Державної фіскальної служби.¹⁰⁸ Чотири головні напрямки реформи, які було визначено за результатами діагностики адміністрування податків, включають: перехід до переважного обслуговування платників податків через електронні сервіси, збільшення ефективності податкових перевірок та процедур стягування податкових боргів, підвищення ефективності роботи персоналу. Напрямки реформування ДФС визначено правильно, а їх впровадження надалі сприятиме зниженню корупції в ДФС та скороченню можливостей зловживань у податковій системі. Однак у січні 2018 року Кабінет Міністрів скасував ухвалені у 2017 році постанови про реформу ДФС. Наразі нового бачення не було запропоновано, хоча реформа залишається як ніколи актуальною.

¹⁰⁵ «TADAT: Окремі процедури податкового адміністрування в ДФС відповідають найкращим світовим практикам», 27 лютого 2018 р., <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/328580.html>.

¹⁰⁶ TADAT – діагностичний інструмент оцінки ефективності податкової системи, розроблений МВФ, Єврокомісією та Світовим банком, <http://www.tadat.org/>.

¹⁰⁷ Бугрімова Яна, «Чому не можна відкладати реформу ДФС», Економічна правда, 26 грудня 2017 року, <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/12/26/632531/>.

¹⁰⁸ Данилюк Олександр, «Державна фіскальна служба має надавати більшість послуг он-лайн», 9 травня 2017 р., <https://minfin.gov.ua/news/view/oleksandr-danyliuk-derzhavna-fiksalna-sluzhba-maie-nadavaty-bilshist-posluh-onlain?category=novini-ta-media>.

РЕФОРМА ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Протягом багатьох років Україна намагалася реформувати систему державних закупівель.¹⁰⁹ Але перша спроба справді системно впорядкувати цю сферу була здійснена у 2010 році, коли було ухвалено Закон «Про здійснення державних закупівель».¹¹⁰ Ухвалення цього закону було передумовою для підписання урядом Миколи Азарова Меморандуму про співпрацю з МВФ та поглиблення співпраці з ЄС. Однак досить швидко в Закон було внесено зміни, які фактично означали відмову від принципів прозорості та конкуренції в цій сфері. Зокрема, було дозволено проводити закупівлі до чемпіонату з футболу Євро-2012¹¹¹ без проведення передбаченого в Законі конкурсу, а пізніше було запроваджено особливу процедуру закупівель у сфері енергетики. Окрім цього, було внесено зміни, які фактично встановлювали корупційні правила на ринку закупівель державних підприємств.¹¹² Такі кроки призвели до призупинення бюджетної підтримки Європейським Союзом.

Державні закупівлі були однією з головних сфер корупційних зловживань на всіх рівнях влади та чинником значних фінансових втрат держави. За даними Служби безпеки України, щорічні втрати від корупційних схем у сфері закупівель досягали 10 - 15% (35-52,5 млрд грн) видаткової частини державного бюджету.¹¹³ Водночас, якщо аналізувати окремі приклади державних закупівель, то держава могла втрачати і значно більшу частку виділених на закупівлі коштів. Так, у випадку з Євро-2012 чиновники могли привласнити майже третину багатомільярдного бюджету підготовки до чемпіонату (за оцінкою Freedom House).¹¹⁴ Унаслідок законодавчих змін 2012 року під загрозою корупційних зловживань опинився ринок закупівель державних підприємств, річні обсяги якого становили близько 300 млрд грн. У 2013 році загальна сума вартості угод на закупівлю товарів, робіт та послуг становила майже 186 млрд грн. При цьому майже половина цих закупівель відбувалася за неконкурентною процедурою (в одного постачальника).¹¹⁵

У 2014 році в рамках заходів із бюджетної консолідації та за підтримки МВФ і ЄС в Україні було ухвалено новий Закон «Про здійснення державних закупівель»,¹¹⁶ який переважно був гармонізований із нормами ЄС. Цей Закон був покликаний збільшити прозорість та відкритість закупівель, розширити кількість замовників, обмежити підстави для використання неконкурентних процедур та скоротити перелік винятків із-під дії закону. Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) було визначено уповноваженим органом у сфері державних закупівель, а Антимонопольний комітет став апеляційним органом при розгляді скарг у рамках проведення закупівель. Впровадження нового закону стало стратегічним кроком у правильному напрямку, але сам Закон не міг вирішити всіх

¹⁰⁹ «Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Що? Чому і як?», ред. М. Емерсон, В. Мовчан, ISBN 978-617-7393-38-1, <http://www.ier.com.ua/ua/publications/books?pid=5330>.

¹¹⁰ Закон №2289-VI від 1 червня 2010 року (набрав чинності 30 липня 2010 року).

¹¹¹ За оцінкою Freedom House, третина бюджету на підготовку до Євро-2012 була присвоєна чиновниками (див. <https://goo.gl/rw3Kuk> та <https://www.epravda.com.ua/columns/2013/05/13/374398/>).

¹¹² Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», №1699-18 від 8 серпня 2015 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

¹¹³ Там само.

¹¹⁴ «Чиновники разворовали треть денег на Евро-2012, - Freedom House», 19 квітня 2013 р., <https://goo.gl/L2Zc51>.

¹¹⁵ Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», №1699-18 від 8 серпня 2015 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

¹¹⁶ Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

проблем при закупівлях. І надалі існувала практика непрозорого відбору переможців, внесення змін у тендерну документацію вже після подання документів усіма учасниками тощо. Так, за оцінками МЕРТ, у 2014 році втрати від корупції і низької конкуренції в секторі державних закупівель склали майже 20% від загального обсягу коштів, виділених на закупівлі у 2014 році.¹¹⁷

З метою вирішення цих проблем у 2015 році уряд розпочав пілотний проект із запровадження електронної системи державних закупівель ProZorro.¹¹⁸ У січні 2015 року в Закон «Про державні закупівлі» було внесено зміни, що дали можливість проведення електронних закупівель. Уже в лютому 2015 року Міністерство юстиції, Міністерство оборони, Державне управління справами й державна компанія «Енергоатом» провели пілотні електронні закупівлі через систему ProZorro. Під час пілоту система тестувалася на допорогових електронних закупівлях товарів і послуг на суму відповідно до 200 000 грн і до 1,5 млн грн (до 1 жовтня - 100 000 грн і до 1 млн грн відповідно). Учасники закупівель для проведення операцій могли скористатися послугами шести ринків електронних торгів. Пізніше цього ж року до електронної системи закупівель долучились інші органи центральної виконавчої влади. За оцінкою МЕРТ, робота системи була ефективною і протягом 2015 року дозволила досягнути економії в 14% (економію при цьому вимірюють як різницю між заявленою ціною та фактичною).

У грудні 2015 року парламент схвалив розроблений урядом Закон «Про публічні закупівлі», положення якого переважно відповідають Директивам 2014/24/ЕС і 2014/25/ЕС. Усі центральні органи державної влади і природні державні монополії перейшли на закупівлі через ProZorro з 1 квітня 2016 року, а інші державні структури (включно із місцевими бюджетами) - з 1 серпня 2016 року. ProZorro потрібно використовувати для закупівлі товарів і послуг на суму понад 200 000 грн і робіт на суму понад 1,5 млн грн (ці порогові значення підвищуються для закупівель природних монополій до 1,0 млн грн і 5,0 млн грн відповідно). Водночас дані свідчать, що замовники здійснюють закупівлі через систему ProZorro і при допорогових закупівлях, що пов'язано переважно з бажанням отримати найнижчу ціну. Прозорість і відкритість даних щодо закупівель також забезпечено нормою закону, що всі угоди про закупівлі понад 50 000 грн (але нижче порогу) повинні бути оприлюднені в системі ProZorro. Позитивом нової системи стало чітке визначення процедур закупівель та впровадження системи електронного оскарження.¹¹⁹

Важливим елементом реформи державних закупівель є створення системи моніторингу. У грудні 2017 року ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель»¹²⁰, який дозволить Державній аудиторській службі України (ДАСУ) проводити моніторинг закупівель та попереджувати зловживання на всіх стадіях закупівлі. Зокрема, закон передбачає створення системи автоматичного ризик-менеджменту, яка сигналізуватиме контролюючим органам про порушення.¹²¹

¹¹⁷ Див. http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/7.1_20150514_nrc_public_procurement_presentation_v9_a4_dr_0.pdf.

¹¹⁸ Див. Сайт Prozorro: <http://prozorro.org/>.

¹¹⁹ «Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Що? Чому і як?», ред. М. Емерсон, В. Мовчан, ISBN 978-617-7393-38-1, <http://www.ier.com.ua/ua/publications/books?pid=5330>.

¹²⁰ Див. Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель», № 2265-19 від 21 грудня 2017 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2265-viii>.

¹²¹ Президент підписав Закон про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших Законів України щодо здійснення моніторингу закупівель, <http://www.president.gov.ua/news/prezident->

Окрім цього, створено спеціалізований моніторинговий портал закупівель Dozorго. Це онлайн-платформа, де будь-хто може надати свої коментарі та інформацію державному замовнику чи постачальнику, громадськості та правоохоронним органам щодо проведеної процедури закупівлі, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого замовника.¹²² На порталі Dozorго в пілотному режимі працює Індекс найкращих практик (<http://index.dozorго.org/>). Зрозуміло, відкритість даних щодо закупівель сприяє зниженню рівня корупції в цій сфері.¹²³

РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У цілому українські та міжнародні експерти визнали реформу державних закупівель найбільшим успіхом 2016 року. Запровадження електронної системи закупівель ProZorro та доступність модуля інтелектуального аналізу даних платформи (bi.prozorго.org) передусім сприяли прозорості та відкритості інформації щодо державних закупівель не лише центральними органами виконавчої влади, але й місцевими органами влади, державними підприємствами та природними монополіями (Вставка 5). **За оцінкою Центру вдосконалення закупівель (Київська школи економіки), у результаті запровадження електронної системи закупівель ProZorro скоротилась кількість закупівель в одного постачальника, що може також певною мірою свідчити про зниження шахрайства за рахунок публічного контролю та збільшення конкуренції.**¹²⁴ Більша прозорість системи та вища довіра сприяли суттєвому розширенню кількості постачальників, що сприяє також більш вигідним умовам закупівель. Збільшилася кількість малих підприємств (зокрема фізичних осіб-підприємців) серед учасників публічних закупівель. Цьому також сприяло зниження адміністративного тягаря завдяки меншому обсягу паперової роботи та меншій тривалості процедур в електронній системі ProZorro. У травні 2016 року система електронних закупівель Prozorго стала переможцем на міжнародному конкурсі World Procurement Awards 2016.¹²⁵

Прозорості закупівель також сприяють щоквартальні звіти про результати публічних закупівель, які готує Міністерство економічного розвитку і торгівлі. За оцінкою МЕРТ, відсоток економії (різниця між очікуваною вартістю закупівлі та сумою укладеного договору) у першому кварталі 2017 року становив 7,6% на відкритих торгах (4,4 млрд грн) та майже 13% на допорогових (0,8 млрд грн).¹²⁶ Загальна економія коштів на закупівлі в другому кварталі 2017 року становила 7,53% (9,34 млрд грн).

[pidpisav-zakon-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayi-45562](#).

Президент підписав законопроект №4738-д про моніторинг закупівель, <https://goo.gl/F18LRL>.

¹²² Сайт: «Громадський контроль держзакупівель». <https://dozorго.org/>; Портал створено Transparency International Україна за підтримки Open Contracting Partnership, EBRD, Omidyar Network та МФ «Відродження».

¹²³ Це відповідає міжнародному досвіду, який свідчить, що відкритість інформації про публічні закупівлі є передумовою для зниження корупції в цій сфері. Modul 1, Fiscal Transparency, <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326399585993/ModuleFiscalTransparency.pdf>.

¹²⁴ «Вплив ProZorro», Центр вдосконалення закупівель при Київській школі економіки, http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorго_report_ua.pdf.

¹²⁵ Див. World Procurement Awards 2016, www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners.

¹²⁶ Звіти сфери публічних закупівель, <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>.

Вставка 6. Цінова економія на прикладі Укрпошти

За виграшами від цінової конкуренції показовим є приклад Укрпошти. У кінці 2017 року компанія повідомила про успіхи при закупівлі пального. Ціни на пальне, яке напряму закуповує компанія у трьох найбільших мереж країни, у середньому були на 1 - 1,5 грн нижчими за найдешевшу мережу та на 4 - 5 грн – за найдорожчу. Уже в лютому Укрпошта проілюструвала можливості до цінової економії на закупівлі устаткування та обладнання (цінову економію в цьому випадку визначали як різницю в ціні закупівлі та ринкової ціни). Так, цінова економія при закупівлі мультифункціонального приладу виробництва Xerox становила 45,8%, що дозволило компанії зекономити 8,4 млн грн при купівлі 2000 приладів. Економія при закупівлі різних типів сканерів становила від 30,9% до 60,5%, а економія при тендері на купівлю роутерів досягла 70,8%. При купівлі 120 автомобілів для перевезення пошти компанія змогла зекономити 21,8 млн грн завдяки різниці в ціні закупівлі та ринкової ціни у 14,4%. Представники Укрпошти наголошують на тому, що відкритість, зрозумілість умов тендеру та висока конкуренція, забезпечена системою ProZorro, є запорукою цінової економії.

Джерело: «ProZorro: як купувати якісний товар дешевше», Олександр Наход¹²⁷, <https://goo.gl/9PgLjJ>

Проте дослідження Центру вдосконалення закупівель (Київська школи економіки) свідчать, що в системі ProZorro ще є прогалини, які потрібно корегувати. Зокрема, це стосується методів упередження збільшення ціни закупівлі внаслідок укладання додаткових угод уже після визначення переможця.¹²⁸ Також, за оцінкою Центру, варто поширити успішний досвід експерименту, запровадженого в рамках оборонних закупівель, щодо надання учасникам публічних закупівель 24 годин на виправлення помилок.¹²⁹ У рамках виконання зобов'язань, визначених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, уряд також планує запроваджувати інші кроки з подальшого реформування системи публічних закупівель, що покликано сприяти подальшому зростанню її ефективності (Вставка 6).¹³⁰

Вставка 7. ProZorro.Продажі

Позитивні наслідки запровадження ProZorro також підштовхнули уряд до впровадження електронної системи прозорого продажу державного майна через систему «ProZorro.Продажі», яка поки що діє в рамках пілоту.¹³¹ З 1-го лютого 2017 року було запущено пілот із продажу активів збанкрутілих банків, який було реалізовано командою ProZorro, МЕРТ, НБУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) та Transparency International Україна.¹³² 1-го червня електронна система продажів звітувала про перетин першого мільярду гривень продажів.¹³³

31-го березня 2017 року на прозорих аукціонах почали продавати активи державних і комунальних підприємств, і навіть права на оренду. До системи вже приєднався ряд міністерств та інших ЦОВВ, місцевих органів влади, державних та комунальних компаній.

27-го лютого електронна платформа державних аукціонів «ProZorro.Продажі» отримала міжнародну антикорупційну нагороду від C5 Accelerate та USA Institute of Peace в рамках конкурсу “The Shield in the Cloud Innovation Challenge”.¹³⁴

¹²⁷ Олександр Наход є заступником гендиректора Укрпошти із закупівель та управління майном.

¹²⁸ Policy Brief «Додаткові угоди в Україні: причини виникнення та методи упередження», Центр удосконалення закупівель при Київській школі економіки, <http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/amendmentsv.pdf>.

¹²⁹ Policy paper «Чи потрібно давати учасникам публічних закупівель 24 години на виправлення помилок?», Центр удосконалення закупівель при Київській школі економіки, <http://cep.kse.org.ua/article/24-hodiny-na-poryatunok-policy-paper/pdf.pdf>.

¹³⁰ Відповідні кроки передбачено в розробленому урядом проекті Плану впровадження Угоди.

¹³¹ Сайт ProZorro.Продажі: <https://prozorro.sale/>.

¹³² Перші лоти було заведено в систему ще 31 жовтня 2016 року, а домовленість про співпрацю ФГВФО та системи почалась у червні 2016 року.

¹³³ Мета та принципи реформи «ProZorro.Продажі». <https://prozorro.sale/aim>.

¹³⁴ Цю нагороду отримують проекти, які мають значний антикорупційний ефект і можуть стати прикладом для наслідування в інших країнах світу, <https://prozorro.sale/news/prozorroprodazhi-peremogla-v-globalnomu-konkursi-antikorupciynih-proektiv>.

Елементом реформи системи державних закупівель стало приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі у 2016 році. Це означає, що українські компанії отримали доступ до ринків державних закупівель 45-ти країн із загальним обсягом у 1,7 трильйона дол. США.¹³⁵ А виконання Україною зобов'язань, що витікають з цієї Угоди, є важливим інструментом підвищення ефективності національної системи державних закупівель.

У цілому, реформу державних закупівель, а саме переведення публічних закупок на систему електронних закупівель ProZorro, було визнано найбільшою перемогою 2016 року. Електронна система закупівель ProZorro отримала Міжнародну премію у сфері закупівель World Procurement Award у 2016 році в номінації «Публічний сектор», Премію Open Government Awards у 2016 році. Її також було включено до списку рекомендованих моделей електронних закупівель ЄБРР та світової ініціативи Open Contracting Partnership.

ПРИКЛАД ЗАКУПІВЕЛЬ ГРУПИ «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»

За підсумками 2016 року, Група «Нафтогаз» стала найбільшим користувачем системи ProZorro, а також була визнана найкращим учасником торгів системи за кількістю торгів та обсягом зекономлених коштів.¹³⁶ За 11 місяців 2016 року системою Prozorro скористалися 13 компаній Групи «Нафтогаз». Усього від Групи було 43 замовники, які здійснили 8237 процедур закупівель на суму 59,8 млрд грн.¹³⁷ При цьому за відповідний період досягнута економія становила близько 1,5 млрд грн, що складало 23% від загального обсягу економії ProZorro.¹³⁸

У 2017 році підприємства Групи «Нафтогаз» були лідерами системи державних закупівель за кількістю зекономлених коштів. Зокрема, у серпні 2017 року ПАТ «Укртрансгаз» посіло перше місце за обсягом економії (2,3 млрд грн) серед усіх замовників системи ProZorro, а ПАТ «Укргазвидобування» розмістилося на другій сходинці (2 млрд грн). У сумі економія лише цих двох підприємств Групи «Нафтогаз» становить більше третини загального обсягу економії системи ProZorro.¹³⁹

Реформування політики закупівель було визначено одним із ключових пріоритетів розвитку Групи «Нафтогаз». На підприємствах Групи було вдосконалено систему закупівель, зокрема у сфері прозорості та стандартизації. Кожна закупівля здійснюється через систему ProZorro або двоетапні торги. Відповідно до нової методології для кожної закупівлі готується детальна аналітична записка, яка використовується як орієнтир для повторних закупок. Окрім цього, запроваджено нові кваліфікаційні вимоги, які надають перевагу виробникам та офіційним дилерам. «Нафтогаз» залишає за собою право здійснювати вхідний контроль та технічний аудит постачальника, а для вирішення спірних питань із контрагентами створено конфліктні комісії.¹⁴⁰ Подібні нововведення були запроваджені і на підприємствах групи, що забезпечило в цілому позитивний результат для всієї групи.

¹³⁵ Україна приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA), <https://goo.gl/n3H4yS>.

¹³⁶ Річний звіт Нафтогазу за 2016 рік, http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual_report_ukr_170608.pdf.

¹³⁷ Матеріали з Конференції «Група НАФТОГАЗ – прозорі закупівлі», 7 грудня 2016 року, <http://www.naftogaz.com/files/Activities/Presentations-Conference-zakupivli.pdf>.

¹³⁸ Річний звіт Нафтогазу за 2016 рік. http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual_report_ukr_170608.pdf.

¹³⁹ ProZorro Awards: найуспішніші користувачі системи публічних закупівель. 16 серпня 2017 р., https://24tv.ua/prozorro_awards_nayuspishnishi_koristuvachi_sitemi_publichnih_zakupivel_n853580.

¹⁴⁰ Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2016 рік. Операційна ефективність, <http://annualreport2016.naftogaz.com/ua/chogo-mi-dosjagli/operacijna-efektivnist/>.

ЗАКУПІВЛІ ЛІКІВ МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Окремо варто зазначити, що уряд пішов іншим шляхом у викоріненні високорівневої корупції у сфері централізованих закупівель лікарських засобів, за які традиційно відповідало Міністерство охорони здоров'я. Так, у 2015 році було ухвалено рішення щодо передачі таких закупівель міжнародним організаціям.¹⁴¹ До 2015 року Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) відповідало за централізовані державні закупівлі лікарських засобів та медичних виробів. При аудиті таких закупівель Рахункова палата традиційно робила висновок про наявність серйозних проблем у цій сфері та високі корупційні ризики. Оскільки вбудовану в «тіло» міністерства корупційну схему було складно подолати зсередини, було вирішено передати централізовані закупівлі лікарських засобів та медичних виробів міжнародним спеціалізованим організаціям. За результатами відбору, у 2015 - 2017 роках централізовані закупівлі ліків для України здійснювали Програма розвитку ООН, Дитячий фонд ЮНІСЕФ та британська закупівельна агенція Crown Agents. Лише у 2017 році міжнародні організації відповідали за закупівлі ліків за 39-ма державними програмами на загальну суму 5,9 млрд грн.

Результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету для здійснення державних закупівель цими організаціями, який провела Рахункова палата у 2017 році,¹⁴² свідчать про більш ефективне використання коштів порівняно з попереднім періодом, коли МОЗ проводило закупівлі самостійно. **Загальна економія коштів державного бюджету, за розрахунками Рахункової палати, становила 379,3 млн грн або близько 39% від вартості перевірених закупівель (перевірка стосувалася закупівель на суму 939,0 млн грн, тоді як лише у 2016 році на закупівлі було витрачено 3,9 млрд грн).** Водночас, Рахункова палата наголошує на необхідності впровадження подальших дій щодо зниження терміну від моменту оплати до поставки, а також збільшення прозорості закупівель. За оцінкою БФ «Пацієнти України», передача закупівель лікарських засобів міжнародним організаціям сприяла більшій ефективності закупівель, за якої за той самий бюджет було забезпечено поставки більшого обсягу ліків.¹⁴³

З 2019 року державні закупівлі лікарських засобів та медичних виробів повинна буде здійснювати спеціалізована закупівельна організація, яку поки що не створено. Основним викликом запровадження цього кроку буде запровадження прозорих механізмів закупівлі та ефективних запобіжників корупційних проявів.

ОЦІНКА ЕФЕКТУ

Серед основних здобутків реформи публічних закупівель слід назвати такі:

- більша прозорість процесу закупівель за рахунок надання публічного доступу до даних, необхідних для моніторингу та оцінки закупівель;
- зростання ефективності закупівель завдяки розвитку конкуренції між торговельними майданчиками, закупівельними організаціями та учасниками торгів;

¹⁴¹ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» №269-VIII від 19 березня 2015 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/269-19>.

¹⁴² Звіт Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів держбюджету, виділених у 2015 – 2016 рр. та 1 півріччі 2017 року МОЗу для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій». 2017 р., <https://goo.gl/2MKB64>.

¹⁴³ Див. Сайт БФ «Пацієнти України», <http://patients.org.ua/>.

- зростання кількості учасників ФОП (42% у 2016 році);
- удосконалена система оскаржень результатів закупівель.

За методологією МЕРТ, економія від переходу на нову процедуру закупівель, яку оцінено як різницю в оголошеній вартості тендера і ціни відповідно до контракту, уже становить близько 40 млрд грн.

Крім того, додаткову економію отримано внаслідок переходу на близькі до ринкових цін. Так, цінову економію в закупівлях у найбільших галузях (ремонт доріг, будівництво, купівля нафтопродуктів) оцінено в близько 5% - 10%, що означає здобутки для держави в додаткові 10 - 24 млрд грн (0,4-0,9 млрд дол. США).

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Реформа системи публічних закупівель не завершена і потребує продовження. Зокрема, **подальшого вдосконалення потребує ціла низка правил та процедур, які регулюють обов'язки сторін, порядок оскарження рішень та вирішення конфліктів, що виникають у процесі закупівель.** У проекті Плану дій уряду щодо впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачено подальші кроки у сфері регулювання публічних закупівель, впровадження яких сприятиме підвищенню ефективності системи закупівель.

Однак надалі потрібно утримуватись від внесення змін до системи публічних закупівель, які можуть зашкодити основним принципам роботи ProZorro: прозорості та недискримінаційності. Зокрема, Україні варто було б утриматись від повного ухвалення законопроекту «Купуй українське» (№7206), який було ухвалено в першому читанні в грудні 2017 року, оскільки цей законопроект порушує принцип рівності всіх учасників державних закупівель, а також не відповідає положенням Угоди про державні закупівлі СОТ, а також Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.¹⁴⁴ Крім того, вимога законопроекту щодо подання великої кількості документів на підтвердження українського походження продукції має очевидний корупційний потенціал. Серед інших негативних наслідків можна очікувати зниження участі малого бізнесу в публічних закупівлях. Цей законопроект у разі його прийняття також створює правові умови для неефективного витрачання публічних коштів.

¹⁴⁴ Бураковський Ігор, «Купуй українське і наші зобов'язання», 14 лютого 2018 р., <https://www.facebook.com/IER.Kyiv/posts/2228879693793488>.

РОЗДІЛ 6. ПРОЗОРІСТЬ УРЯДУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗВУЖЕННЯ КОРУПЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

ЗАКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ – ШЛЯХ ДО КОРУПЦІЇ

Донедавна доступ до більшості державних реєстрів та інших даних, які перебували в розпорядженні державних структур, був фактично монополізований відповідними державними структурами. Станом на кінець 2013 року відкритими для загального користування були лише поодинокі реєстри (наприклад, Єдиний державний реєстр юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців¹⁴⁵). Отримання багатьох видів інформації (у т.ч. з реєстрів) супроводжувалося необхідністю звернень до державних установ, а дані більшості реєстрів залишалися закритими для громадськості, що сприяло існуванню тіньових схем для їх використання. Наприклад, інформація про зареєстровані права на нерухоме майно завжди була доступною лише для самих власників та органів влади. Така ситуація сприяла махінаціям із нерухомістю, зокрема при купівлі-продажу майна, адже було важко перевірити реальну приналежність об'єктів торгу. Водночас, прикриваючись аргументом про захист особистого життя громадян, влада обмежувала можливості громадськості в плані контролю за владою та виявлення випадків корупції.¹⁴⁶

Корупційні схеми також стосувалися використання державних реєстрів в інтересах комерційних структур. Найбільшого розголосу набув скандал з електронними реєстрами Міністерства юстиції, адміністрування та управління яких упродовж багатьох років здійснювалося двома приватними структурами. Держава купила відповідні послуги без відкритого тендеру, але й зобов'язалася не лише оплачувати обслуговування реєстрів, а й щомісяця додатково виплачувати авторську винагороду за кожне звернення до програм реєстру. Таким чином, навколо роботи реєстрів цивільних правовідносин було створено потужні корупційні схеми, які дозволяли приватним структурам та їхнім партнерам щомісячно заробляти на роялті більше ніж вартість самих реєстрів.¹⁴⁷ Упродовж 2006 - 2013 років сума роялті для приватних компаній перевищила 760 млн грн.¹⁴⁸ І лише у 2014 році Міністерство змогло припинити виплати за фіктивними договорами.¹⁴⁹

Протягом років багато в чому закритою залишалась інформація щодо публічних фінансів. Окремі агреговані цифри про виконання державного та місцевих бюджетів було оприлюднено Державним казначейством та Міністерством фінансів. Однак детальної інформації щодо фінансування окремих статей бюджету на державному рівні традиційно бракувало. Ще менш доступними були дані про виконання окремих місцевих бюджетів, що дозволяло владі неефективно використовувати публічні кошти та отримувати додаткові зиски для себе. Закритість інформації про закупівлі породжувала й живила корупційні схеми в цій сфері.

¹⁴⁵ «Інформація про власників компаній стала загальнодоступною», Українська правда, 22 жовтня 2013, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/22/7000429/>.

¹⁴⁶ Відкриття Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – довгоочікуваний крок, але поки що цей процес не завершено, <http://kmp.ua/uk/analytics/exclusive/vidkrittya-derzhavnogo-restru-rechovih-prav/>.

¹⁴⁷ Бутусов Юрій, «Замах на держреєстри: історія однієї з найзухваліших оборудок в Україні», Дзеркало тижня, 4 жовтня 2013, <https://dt.ua/internal/zamah-na-derzhreystri-istoriya-odniyeyi-z-nayzuhvalishih-oborudok-v-ukrayini-.html>.

¹⁴⁸ «Нардеп Дроздик призвал НАБУ и ГПУ возбудить против депутата Деревянко дело «за отмыwanie денег», LB.ua, 9 червня 2017, https://lb.ua/news/2017/06/09/368644_nardep_drozdik_prizval_nabu_gpu.html.

¹⁴⁹ «Петренко запевняє, що всі реєстри Мін'юсту надійно захищені», Укрінформ, 20 червня 2017, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2251014-petrenko-zapevnae-so-vsi-reestri-minustu-nadijno-zahiseni.html>.

ПЕРЕХІД ДО ВІДКРИТИХ ДАНИХ

Поширення відкритих даних стало сьогодні одним із головних інструментів боротьби з корупцією у світі, що підкреслює важливість українських реформ у цій сфері. У 2015 році уряди країн Великої двадцятки узгодили Антикорупційні принципи щодо відкритих даних (**G20 Anti-Corruption Open Data Principles**). Їхній зміст простий – для того, щоб зупинити корупцію, важлива інформація повинна бути публічною. Така відкритість є передумовою формування ефективної антикорупційної політики, спрямованої на подолання хабарництва та непотизму.¹⁵⁰

Поширення інформації було визначено однією з пріоритетних дій у рамках Антикорупційної стратегії на 2014 - 2017 роки, яка була затверджена у формі закону в жовтні 2014 року. Згідно з нею доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, визнано «необхідним інструментом для проведення журналістських розслідувань, стимулювання громадянської активності в антикорупційній сфері». Антикорупційна стратегія передбачила втілення низки заходів: зміни до законодавства, інвентаризацію публічних реєстрів, поширення інформації на єдиному державному порталі відкритих даних та участь України в міжнародних ініціативах.¹⁵¹

У квітні 2015 року ВРУ прийняла зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до нього розпорядники публічної інформації зобов'язані оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах (Вставка 7).¹⁵² У жовтні 2015 року уряд прийняв постанову «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних». Додаток до неї містив перелік даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Ішлося про понад 300 першочергових наборів даних, серед яких низка реєстрів, якими розпоряджаються державні органи центральної та місцевої влади (див. Додаток 1).¹⁵³ Окрім цього, у липні 2015 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції»¹⁵⁴, який відкрив доступ до реєстрів майнових прав та земельного кадастру. У результаті, за підсумками 2015 року, відкриття державних реєстрів було визнано найуспішнішою реформою, адже воно розширило можливості для боротьби з корупцією.¹⁵⁵ Розміщення даних реєстрів в інтернеті повинно було прибрати корупцію навколо доступу до такої інформації. Окрім цього, відкриті реєстри полегшили пошук корупціонерів у владі, адже сьогодні вже важче приховати майно, яке могло бути придбане за корупційні кошти.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Див.: Open Data: Promise, but not Enough Progress from G20 Countries, https://www.transparency.org/news/feature/open_data_promise_but_not_enough_progress_from_g20_countries; Introductory Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles / <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

¹⁵¹ Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

¹⁵² Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» № 319-VIII від 9 квітня 2015 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/319-19/ed20150409>.

¹⁵³ Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>.

¹⁵⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» №597-VIII від 14 липня 2015 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/597-viii>.

¹⁵⁵ Білан Олена та ін.. «5 Реформ, які змінюють Україну», VoxUkraine, 7 січня 2016, <https://archive.voxukraine.org/2016/01/07/5-reform-yaki-zminiyut-ukrainu-ua/>.

¹⁵⁶ Шабунін Віталій, «Відкритий реєстр власності захистить майно біженців зі Сходу та Криму», Українська правда, 22 липня 2014, <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/07/22/7032658/>.

Вставка 8. Стаття 10¹ закону України «Про доступ до публічної інформації»

1. Публічна інформація у формі відкритих даних - це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах.

4. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

У червні 2014 року КМУ також створив інституцію, яка відповідає за поширення відкритих даних. Відповідно до постанови уряду Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України було трансформовано в Державне агентство з питань електронного урядування України. На новий орган центральної виконавчої влади було покладено функції з реалізації державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування й використання національних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.¹⁵⁷

У квітні 2014 року було запущено Єдиний державний веб-портал відкритих даних (<http://data.gov.ua/>), створений за зразком аналогічних інтернет-ресурсів інших країн (наприклад, створений у 2009 році портал data.gov у США). Станом на січень 2018 року на порталі розміщено більше 28 тисяч наборів даних від близько 2 тисяч розпорядників інформації.¹⁵⁸ Усі дані розподілені на 15 категорій: будівництво, держава, екологія, економіка, земля, молодь та спорт, освіта та культура, охорона здоров'я, податки, сільське господарство, соціальний захист, стандарти, транспорт, фінанси, юстиція. У грудні 2016 року кількість наборів даних становила лише 8,5 тисяч (від майже тисячі розпорядників)¹⁵⁹, що може свідчити про стрімке наповнення порталу.

Окремої уваги заслуговують спеціалізовані портали відкритих даних, які було створено впродовж трьох років. Насамперед, це Єдиний веб-портал використання публічних коштів, на якому інформація оприлюднюється відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» (прийнятий у лютому 2015 року).¹⁶⁰ Уже у вересні 2015 року Міністерство презентувало портал Є-data (<https://spending.gov.ua/>), який є важливим інструментом протидії корупції. Доступ до інформації про використання коштів головними розпорядниками коштів, органами Пенсійного фонду, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування є вільним та безоплатним, що дозволяє проводити моніторинг та оцінку ефективності використання публічних коштів. З 15 вересня 2017 року робота порталу перейшла з тестового режиму роботи на промисловий, а всі розпорядники державних коштів повинні обов'язково публікувати потрібну інформацію на порталі.¹⁶¹ Уже

¹⁵⁷ Постанова КМУ від 4 червня 2014 р. №255 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади», <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>.

¹⁵⁸ Єдиний державний веб-портал відкритих даних, <http://data.gov.ua/>.

¹⁵⁹ «Уряд схвалив постанову щодо упорядкування роботи Єдиного державного порталу відкритих даних», Асоціація міст України, 1 грудня 2016, <https://www.auc.org.ua/novyna/uryad-shvalyv-postanovu-shchodo-uporyadkuvannya-roboty-yedynogo-derzhavnogo-portalu-vidkrytyh>.

¹⁶⁰ Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII від 11 лютого 2015 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

¹⁶¹ Наказ Міністерства фінансів «Про впровадження у промислову експлуатацію Єдиного веб-порталу використання публічних коштів» №771 від 14 вересня 2017.

станом на той момент портал був найбільшою відкритою базою даних публічних фінансів.¹⁶² Крім того, Державна казначейська служба щомісяця оприлюднює дані щодо виконання Державного та місцевих бюджетів у себе на сайті. Наявність відкритих даних щодо публічних фінансів знижує можливості для зловживань при ухваленні та виконанні бюджетів на державному й місцевому рівнях, що сприятиме ефективнішому використанню бюджетних коштів.¹⁶³

Триває робота над інтеграцією порталу публічних фінансів, Державної казначейської служби та системи ProZorro, що дозволить відстежувати рух коштів від проведення тендера до оплати.¹⁶⁴ Уже сьогодні відкритість даних щодо проведених публічних закупівель через системи Prozorro дозволяють моніторити й оцінювати їхню ефективність, а також виявляти можливі схеми та корупційні ризики. Для оцінки даних про закупівлі було запущено публічний модуль аналітики закупівель (<https://bi.prozorro.org>).

Прикладом антикорупційного спрямування змін є відкриття для публічного доступу даних про кінцевих бенефіціарів українських компаній.¹⁶⁵ Україна була однією з перших країн, які запровадили новітні вимоги FATF щодо бенефіціарних власників.¹⁶⁶ Ще в жовтні 2014 року ВРУ прийняла закон, який містив термін «кінцевий вигодоодержувач» та вимоги щодо розкриття інформації про кінцевих власників.¹⁶⁷ Уже через кілька місяців зміни законодавства¹⁶⁸ ввели термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» (замість «кінцевого вигодоодержувача»), а приватні юридичні особи були зобов'язані подати відомості про кінцевих власників до 25 вересня 2015 року. Станом на початок лютого 2018 року лише близько 17 тисяч компаній в Україні не повідомили інформацію про своїх бенефіціарів.¹⁶⁹ Улітку 2017 року базу даних кінцевих бенефіціаріїв було розміщено на Єдиному державному порталі відкритих даних. Окрім цього, Україна стала першою країною, яка приєдналася до Глобального реєстру бенефіціарних власників. За оцінкою міжнародної багатосторонньої ініціативи Open Government, така зміна є «великою перемогою для втілення принципів прозорості та підзвітності».¹⁷⁰

¹⁶² «У Міністерстві фінансів України пройшла прес-конференція з нагоди другої річниці проекту e-data». 18 вересня 2017, https://spending.gov.ua/news?p_auth=6WSDiGE1&p_p_id=newsportlet_WAR_EdataPortletportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&newsportlet_WAR_EdataPortletportlet_javax.portlet.action=actionItemNews.

¹⁶³ Світовий досвід свідчить, що країни з вищим рівнем фіскальної прозорості мають ліпші кредитні рейтинги, кращу фіскальну дисципліну та нижчий рівень корупції. Див. Farhan Hameed. Fiscal Transparency and Economic Outcomes, December 2005, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>.

¹⁶⁴ Усі відкриті дані про державні фінанси об'єднують на одному порталі. Texty.org.ua. 15 вересня 2017 р., http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/79619/Vsi_vidkryti_dani_pro_derzhavni_finansy_objednajat.

¹⁶⁵ Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, <http://data.gov.ua/passport/73cfe78e-89ef-4f06-b3ab-eb5f16aea237>.

¹⁶⁶ Свінцицький Андрій, «Розкриття бенефіціарних власників: формальність на формальність», ЛігаЗакон, / http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA007997.

¹⁶⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» №1701-VII від 14 жовтня 2014 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1701-18/ed20141014>.

¹⁶⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» №198-VII від 12 лютого 2015 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-19>; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи» №475-VIII від 21 травня 2015 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475-19>.

¹⁶⁹ Компанії без бенефіціарів: хто за це відповідає, Opendatabot, 6 лютого 2018, <https://opendatabot.com/blog/147-no-beneficiaries>.

¹⁷⁰ Ukraine opened up its beneficial ownership data: why it matters and how your country can be next, Open Government Partnership, June 08, 2017, <https://www.opengovpartnership.org/stories/ukraine-opened-its-beneficial-ownership-data-why-it-matters-and-how-your-country-can-be-next>.

Також у рамках зусиль щодо збільшення ефективності нагляду Національним банком України над банками Верховна Рада в березні 2015 року посилила відповідальність акціонерів і менеджменту банків, якими встановлюється кримінальна відповідальність пов'язаних із банком осіб, за вчинення будь-яких дій, що призвели до віднесення банку до категорії неплатоспроможних, якщо це завдало великої матеріальної шкоди державі чи кредиту. У квітні 2016 року НБУ завершив основний етап роботи з розкриття структури власності українських банків, за підсумками якого ідентифікував фактичних контролерів кожного банку, а до окремих банків застосував заходи впливу в рамках законодавства.¹⁷¹

На думку деяких експертів, розкриття інформації про бенефіціарних власників є рідкісним випадком, коли українське законодавство випереджає світові стандарти прозорості.¹⁷² Початок внесення відповідних змін в українські закони дещо випередив Директиву ЄС щодо відмивання коштів, яка ввела вимогу про створення реєстру кінцевих власників у країнах-членах (прийнято в травні 2015 року).¹⁷³ При цьому, на відміну від України¹⁷⁴, у ЄС доступ до такої інформації може обмежуватися онлайн-реєстрацією, сплатою адміністративного збору та необхідністю надання доказів законного інтересу осіб, що подають запит.¹⁷⁵ У США подібні законодавчі ініціативи досі перебувають у процесі обговорення, а Україна стала зразком виконання реформи. Зокрема, приклад України та інших країн згадано в обґрунтуванні до проекту закону S. 1454 (презентовано Сенату США в травні 2017 року), який також стосується розкриття бенефіціарних власників бізнесу.¹⁷⁶ Проте в Україні поки що бракує інструментарію для перевірки бенефіціарних власників, що є важливою передумовою перетворення наявної інформації на справжній інструмент боротьби з корупцією. Окрім цього, досі ще не оприлюднено низку даних, які були включені до «Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у форматі відкритих даних».

Необхідно звернути увагу, що відкриті дані не лише посилюють можливості боротьби з корупцією, а й в цілому сприяють економічному зростанню. За деякими оцінками, у 2017 році відкриті дані вже принесли українській економіці 700 млн дол. США. При цьому, за умови збереження темпів розвитку цієї сфери, до 2025 року цей показник може зрости до 1,4 млрд дол. США (0,92% ВВП).¹⁷⁷

Таким чином, підтримка поширення відкритих даних та розробка інструментів для їх аналізу повинні залишатися серед пріоритетів у сфері боротьби з корупцією на найближчі роки. Заходи для цього мають бути передбачені також в Антикорупційній стратегії на 2018 - 2020 роки, проте вони відсутні в опублікованому проекті документу.¹⁷⁸ В кінцевому підсумку слід ще раз зазначити, що відкриття даних прямим та непрямым чином сприятиме економічному зростанню України.

¹⁷¹ «НБУ заявив про завершення основного етапу розкриття власників українських банків». УНІАН. 4 квітня 2016. <https://economics.unian.ua/finance/1309261-nbu-zayaviv-pro-zavershennya-osnovnogo-etapu-rozkrittaya-vlasnikiv-ukrajinskih-bankiv.html>.

¹⁷² Розкриття бенефіціарних власників, <https://www.sk.ua/ua/news/2906>.

¹⁷³ Розкриття бенефіціарних власників: формальність на формальність, http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA007997.

¹⁷⁴ Див. Розкриття бенефіціарних власників, Sayenko Kharenko Law Firm, <https://www.sk.ua/ua/news/2906>.

¹⁷⁵ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

¹⁷⁶ S. 1454, Congress.gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1454/text>.

¹⁷⁷ Ковальчук А., Ханжин В., Кудлатський Я. Економічний потенціал відкритих даних для України. TAPAS, 2018, <http://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/1524641131.pdf>.

¹⁷⁸ Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018 - 2020 роки», <https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antikorupciynoyi-polityky-v-ukrayini-antikorupciyna>.

РЕЙТИНГИ УКРАЇНИ ЩОДО ВІДКРИТОСТІ ДАНИХ

Прогрес України в реформуванні сфери відкритих даних знайшов своє відображення в поліпшенні відповідних міжнародних рейтингів. Згідно з результатами дослідження Open Data Barometer (готується міжнародною неурядовою організацією World Wide Web Foundation) у 2016 році Україна посіла 44 місце, що на 18 сходинок вище ніж у 2015 році.¹⁷⁹ Експерти організації високо оцінили запровадження відкритих даних у сферах реєстрації бізнесу, початкової та середньої освіти, кримінальної статистики та державного бюджету.¹⁸⁰ Проте залишаються серйозні проблеми щодо відкритості даних про власність на землю, географічні карти, роботу системи охорони здоров'я та ряду інших сфер.

Прогрес українських реформ у сфері відкритих даних зафіксовано в рейтингу Global Open Data Index (GODI), який готують експерти міжнародної неурядової організації Open Knowledge International.¹⁸¹ Згідно з ним Україна у 2016 році посіла 31 сходинку (54 - у 2015 році) і є одним зі світових лідерів за можливостями використання відкритих даних.¹⁸² GODI включає оцінку 15 категорій даних (державний бюджет, державна статистика, закупівлі та ін.). У кількох сферах (держбюджет, національне законодавство, реєстрація компаній) Україна посіла першу позицію¹⁸³, оскільки забезпечила вільне використання вказаних даних.

Окрім цього, Україна випереджає переважну більшість країн світу в поширенні відкритих даних щодо проектів законів (7 місце), державних закупівель (11 місце) та державної статистики (38 місце). Водночас, у деяких сферах (якість повітря та води, географічні карти, державні витрати) є серйозні прогалини.¹⁸⁴ Таким чином, майбутні реформаторські зусилля мають бути спрямовані на галузі, де визначено найбільші проблеми з відкритістю даних, що дасть змогу Україні ще більше піднятися в міжнародних рейтингах та покращити свій міжнародний імідж.

Е-ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Одним із ключових нововведень у системі боротьби з корупцією було створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Раніше система декларування доходів чиновників також існувала в паперовому варіанті.¹⁸⁵ Паперові декларації подавались до кадрової служби органу державної влади, де працював службовець, а також там зберігалися. Перевірку декларацій здійснювала податкова служба, проте, у силу зрозумілих причин, ефективність цієї роботи була доволі низькою. До того ж, українське законодавство не передбачало кримінальної відповідальності за подання завідомо недостовірних даних, що призводило до приховування майна та доходів чиновників.

¹⁷⁹ The Open Data Barometer, http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB.

¹⁸⁰ Ukraine. Country Detail. The Open Data Barometer, http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=UKR.

¹⁸¹ Methodology. The Global Open Data Index, <https://index.okfn.org/methodology/>.

¹⁸² Places. The Global Open Data Index, <https://index.okfn.org/place/>.

¹⁸³ Одну позицію можуть посідати кілька країн.

¹⁸⁴ Places. The Global Open Data Index, <https://index.okfn.org/place/>.

¹⁸⁵ Хоменко Святослав, «Що таке е-декларування і в чому його проблема?», BBC Україна, 28 жовтня 2016, http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/10/161028_e_declarations_sx.

Зважаючи на ці та інші обставини, Антикорупційну стратегію на 2014 - 2017 роки визначала необхідність запровадження системи електронного декларування та єдиної електронної бази декларацій як одного з пріоритетів.¹⁸⁶

Новий формат декларації значно розширив категорії активів, які потребують декларування. Якщо раніше паперова декларація налічувала 6 розділів, то тепер вона має 16. Зокрема, з'явилися нові розділи про бенефіціарну власність у юридичних осіб та на майно, нематеріальні активи, об'єкти незавершеного будівництва та ін.¹⁸⁷ Окрім цього, електронний формат декларацій та створення єдиного порталу розширили публічний доступ до інформації про статки державних чиновників, що є важливим антикорупційним інструментом.

Робота реєстру стартувала в серпні 2016 року відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».¹⁸⁸ Обов'язки ведення реєстру було покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)¹⁸⁹, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію антикорупційної політики. НАЗК було створено в березні 2015 року (відповідно до Постанови КМУ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»¹⁹⁰ та Закону України «Про запобігання корупції»), а його роботу запущено в березні 2016 року, коли вже було призначено достатню кількість членів агентства.¹⁹¹

Незважаючи на технічні проблеми, у вересні - жовтні 2016 року відбувся перший етап подання е-декларацій за 2015 рік. За даними реєстру, подали документи більше 118 тисяч осіб.¹⁹² Водночас, із 1 січня 2017 року було суттєво розширено коло суб'єктів е-декларування.¹⁹³ В результаті, у 2017 році до ЄДР надійшло майже 1,5 млн електронних документів, у т.ч. 1,2 млн щорічних. Станом на квітень 2018 року кількість **завантажених документів уже перевищує 2,6 мільйона декларацій та уточнень до декларацій.**

Необхідно зауважити, що у березні 2017 року Верховна Рада проголосувала зміни до Закону «Про запобігання корупції», які зобов'язали активістів-антикорупціонерів подавати е-декларації. Такі зміни викликали критику самих активістів та міжнародних партнерів України. До Парламенту вже вносилися на розгляд законопроекти, які пропонували скасування електронного декларування для антикорупціонерів, або його зміну. Однак українські парламентарі не вирішили цього питання до завершення періоду електронного декларування (до 1 квітня 2018 року).¹⁹⁴

¹⁸⁶ Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 № 1699-VII, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

¹⁸⁷ «Що таке е-декларація і чому їх подача так лякає високо посадовців», CorruptUA, 15 липня 2016, <http://corruptua.org/2016/07/shho-take-e-deklaratsiya-i-chomu-yih-podacha-tak-lyakaye-visokoposadovtsiv/>.

¹⁸⁸ Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>; Рішення НАЗК «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» №958/29088 від 15 липня 2016 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>.

¹⁸⁹ НАЗК, <https://nazk.gov.ua/>.

¹⁹⁰ Постанова КМУ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» від 18 березня 2015 року № 118, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>.

¹⁹¹ «З обранням ще двох членів було запущено роботу НАЗК», Демократичне врядування, права людини і розвиток громадянського суспільства: Портал практик, 17 березня 2016 р., <http://dhrp.org.ua/uk/news/1109-20160317-ua>.

¹⁹² «Перший етап подання е-декларацій за 2015 рік завершився – понад 118 тисяч документів», Радіо Свобода, 31 жовтня 2016 р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28084759.html>.

¹⁹³ «НАЗК: з 1 січня 2017 року значно розшириться коло суб'єктів е-декларування», НАЗК, 16 листопада 2016 р., <https://nazk.gov.ua/news/nazk-z-1-sichnya-2017-roku-znachno-rozshyrytsya-kolo-subyektiv-e-deklaruvannya>.

¹⁹⁴ «НАЗК підтримує скасування е-декларування для громадських активістів», Дзеркало тижня, 1 лютого 2018 р., <https://dt.ua/POLITICS/nazk-pidtrimuye-skasuvannya-e-deklaruvannya-dlya-gromadskih-aktivistiv-267916.html>;

Портал Єдиного державного реєстру декларацій забезпечує онлайн доступ та засоби пошуку за відкритими даними, що містяться в електронних деклараціях. Згодом також передбачено інтеграцію з іншими базами даних¹⁹⁵, що дозволить здійснювати автоматично перевірку поданих декларацій. Однак система автоматизованої перевірки декларацій досі не запрацювала. У результаті цього НАЗК змогло перевірити лише кілька тисяч декларантів (переважно декларації тих, хто влаштовується на державну службу)¹⁹⁶, що є лише незначною частиною від загальної кількості отриманих документів. Таким чином, потрібно ще вирішити багато проблем, які заважають ефективному використанню отриманих даних. Окрім цього, необхідно знайти вирішення для проблеми електронного декларування активістів-антикорупціонерів.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Відповідно до Антикорупційної стратегії на 2014 - 2017 роки забезпечення відкритого доступу до суспільно важливої інформації було визначено одним із пріоритетних напрямків дій у сфері запобігання корупції. Було прийнято необхідне законодавство, створено портал відкритих даних та відкрито доступ до цілої низки інформаційних баз. Такі зміни знайшли своє відображення в покращенні цілої низки міжнародних рейтингів України. Однак для захисту цих досягнень та подальшого поступу в забезпеченні відкритості інформації необхідне збереження темпу реформ. Відкриті дані повинні залишатися одним із пріоритетів політики запобігання корупції, зокрема мають бути включені до нових антикорупційних стратегічних документів. Необхідно звернути увагу, що проект Антикорупційної стратегії на 2018 - 2020 роки, оприлюднений у вересні 2017 року¹⁹⁷, уже не містив заходів із забезпечення доступу до інформації, хоча реформи в цій сфері ще далекі від завершення. Що ж потрібно зробити зараз:

- провести законодавчі зміни з метою створення гарантій належної якості відкритих даних та доступу до них. Зокрема, необхідно вирішити проблему дублювання функцій реєстрів та посилити відповідальність за невиконання вимог відповідного законодавства¹⁹⁸;
- моніторити динаміку міжнародних рейтингів (Open Data Barometer та Global Open Data Index) для визначення пріоритетних змін, що стосуються відкритості даних. В окремих сферах (держбюджет, національне законодавство, реєстрація компаній) Україна є світовим лідером у забезпеченні доступу до інформації, проте суттєво відстає в інших (екологічні дані, географічні карти, охорона здоров'я). Закриття «білих плям» має бути пріоритетом для підтримки прозорості урядування. В окремих випадках це потребує змін у законодавстві та створення відповідної інфраструктури;

«Рада може розглянути скасування е-декларування для громадських активістів», Радіо Свобода, 3 квітня 2018 р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29141432.html>.

¹⁹⁵ Єдиний державний реєстр декларацій. Про реєстр, <https://public.nazk.gov.ua/>.

¹⁹⁶ «У НАЗК говорять, що не перевірили жодну декларацію в повному обсязі», Еспресо, 29 березня 2017 р., https://espreso.tv/news/2017/03/29/u_nazk_govoryat_scho_ne_perevirly_zhodnu_deklaraciju_v_povnomu_obsya_zi.

¹⁹⁷ Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки», НАЗК, <https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antikorupciynoyi-polityky-v-ukrayini-antikorupciyna>.

¹⁹⁸ Грищенко Дар, «Руководитель портала публичных финансов Є-data Александр Щелоков: открытые данные в Украине вроде бы есть, но на деле все они – фикция». Українські новини. 1 грудня 2017 р., <https://ukranews.com/interview/1821-aleksandr-shhelokov-otkrytye-dannye-v-ukrayne-vrode-by-est-no-na-dele-vse-ony-fykcyu>.

- належно забезпечувати (фінансово та технічно) державні реєстри, що має сприяти зростанню обсягу та якості даних. Сьогодні деякі держреєстри є неповними, що ускладнює роботу з ними. Так, наприклад, у Державному реєстрі об'єктів нерухомої культурної спадщини відображено лише 7% пам'яток¹⁹⁹;
- створення належних інструментів аналізу інформації, що дозволить ефективно використовувати значні обсяги відкритих даних, які стали доступними внаслідок реформи. Окрім цього, необхідно забезпечити інтеграцію баз даних, що покращить можливості аналізу інформації.

¹⁹⁹ «До Держреєстру занесені трохи більше 7% пам'яток – Мінкульт», Укрінформ, 15 лютого 2018 р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/2403838-do-derzreestru-zaneseni-trohi-bilse-7-pamatok-minkult.html>.

РОЗДІЛ 7. ДЕРЕГУЛЯЦІЯ В СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

Міжнародні дослідження свідчать, що надмірне регулювання економічної діяльності веде до зростання рівня корупції. Чим більше процедур, яких необхідно пройти бізнесу, та чим довше тривають такі процедури, тим більша вірогідність того, що в країні високий рівень корупції. Саме такими є висновки дослідження Департаменту інвестиційного клімату Світового банку, оприлюднені 2009 року.²⁰⁰ Причинно-наслідковий зв'язок тут працює в обох напрямках: регулювання економіки породжує корупцію, а корупція може призвести до того, що уряд запровадить таке регулювання, яке сприятиме одній компанії чи сектору за рахунок інших або за рахунок громадян взагалі.²⁰¹ Саме тому дерегуляція є важливим інструментом у системі заходів боротьби з корупцією, адже вона зменшує можливості такого зловживання. У цьому розділі ми сфокусуємось на досягненнях та проблемах дерегуляції саме як заходу політики, спрямованого на зменшення корупції в країні.

ДЕРЕГУЛЯЦІЯ ТА УМОВИ ВЕДЕННЯ БІЗНЕСУ

Дерегуляція для створення комфортного бізнес-клімату через усунення надмірного адміністративного навантаження на бізнес та зменшення надмірного контролю підприємницької діяльності шляхом спрощення процедур є одним із ключових напрямків економічної політики держави відповідно до Стратегії 2020. Дерегуляція напряду впливає на зменшення корупції. За даними аналітичного звіту «Щорічна оцінка ділового клімату 2016/2017: Національний та регіональний вимір», підприємці часто стикаються зі складними та незрозумілими правилами, які неможливо виконати, та з обтяжливими процедурами. Саме це і штовхає їх до «полегшення» ситуації шляхом неформальних платежів на користь чиновника, який відповідає за прийняття того чи іншого рішення. Тому немає нічого дивного, що серед реформ, які МСП вважають першочерговими, 1-е місце посідає дерегуляція, а саме зменшення кількості документів, із якими стикаються підприємці. Про це говорять 81,8% опитаних.

За чотири роки, що минули від Революції Гідності та зміни політичного режиму в країні, Україна піднялася в рейтингу Doing Business Світового Банку на 38 позицій з 112 місця у 2014 році до 76 місця у 2018 році. Очікується подальше просування України в цьому рейтингу.

Упродовж 2014 - 2017 років було докладено значних зусиль, щоб спростити умови для ведення бізнесу. Основні досягнення дерегуляції у 2014 - 2017 роках стосувалися скорочення кількості регулювань та регуляторних вимог, зменшення кількості та підвищення доступності адміністративних послуг як для населення, так і для бізнесу. Зокрема, за даними МЕРТ.²⁰² скасовано більше 15 тисяч радянських ГОСТів, скасовано більше 90% вимог щодо обов'язкової сертифікації, що, зокрема, дозволяє аграріям економити близько 7 млрд грн на рік на процедурах сертифікації. Крім того, прийнято Стратегію реформування системи технічного регулювання. Кількість адміністративних послуг скорочено з 116 тисяч до 1 тисячі. Також було створено публічну базу комплексних перевірок, розпочато реформу органів нагляду (контролю) та знищено корупційну схему шляхом ліквідації ДП Укресурси.

²⁰⁰ Madani, Dorsati, "Restrictive regulation is positively correlated to corruption,» October 12, 2009, <http://blogs.worldbank.org/psd/restrictive-regulation-is-positively-correlated-to-corruption>.

²⁰¹ Bédard, Mathieu, Less regulation and more competition to curd corruption, MEI, May 2016, https://www.iedm.org/sites/default/files/pub_files/lepoint0816_en.pdf.

²⁰² Презентація МЕРТ на XXI засіданні Національної ради реформ, 29 серпня 2016 р., https://issuu.com/mineconomdev/docs/nrc_deregulation_print_2016-08-27.

У звіті Уряду за результатами роботи у 2017 році²⁰³ зазначено про скасування 450 застарілих нормативно-правових актів, що обмежували та накладали додаткове адміністративне навантаження на український бізнес. За даними, наведеними в редакційній статті аналітичного центру VoxUkraine²⁰⁴ від 22 грудня 2017 року, упродовж чотирьох років кількість ліцензованих видів діяльності скоротилася з 56 до 33. Окрім цього, зі 143 до 85 зменшилася кількість видів діяльності, що потребують дозволу. Крім того, з липня 2017 року було створено мережу адміністративних центрів обслуговування з 701 операційним центром.

У кінці 2017 року нарешті було запроваджено спрощену реєстрацію лікарських засобів, зареєстрованих компетентними органами США, Швейцарії, Японії, Австралії, Канади, та лікарських засобів, що за централізованою процедурою зареєстровані компетентним органом ЄС. Це відбулось у результаті ухваленого у 2016 році Закону (№1396-VIII від 31.05.2016 р.) та прийняття відповідних нормативних актів. Такі зміни покликані як збільшити доступ українських пацієнтів до лікарських засобів, так і зменшити корупцію у сфері реєстрації нових медичних препаратів.

Як зазначено вище, вагомим джерелом корупції при здійсненні господарської діяльності є контакти між підприємцями та представниками органів контролю під час перевірок. Наприкінці 2016 року закладено законодавчу основу реформи державного нагляду (контролю). Зокрема, прийнято Закон України № 1726-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016р., Закон України № 1727-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державного нагляду (контролю)» від 03.11.2016р., та Закон України № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016р. За оцінками авторів «Моніторингу прогресу реформ 2016», підготовленого Національною радою реформ,²⁰⁵ «лише зменшення кількості та тривалості перевірок зекономлять українському бізнесу 0,5 млрд грн на рік, без урахування штрафів та хабарів». У 2017 році було також прийнято ряд нормативно правових актів щодо дерегуляції господарської діяльності саме в цьому напрямку. Зокрема, мова йде про початок роботи публічної інтегрованої бази перевірок для забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб до відомостей про заходи державного нагляду (контролю) через мережу Інтернет. Також була схвалена методика, яка допоможе органам контролю визначати припустиму частоту перевірок бізнесу, а також порядок здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю), що встановлює процедуру проведення комплексних планових заходів контролю одночасно всіма контролюючими органами. Крім того, було схвалено й інші важливі нормативні акти: надано суб'єктам господарювання можливість залучення МЕРТ та ДРСУ до перевірок за ініціативою підприємства з метою контролю за дотриманням законодавства контролюючими органами, спрощено процедури подання документів до органу ліцензування (за уніфікованою процедурою – в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг, без дублювання в паперовому вигляді), відкрито загальний доступ до інформації про містобудівну документацію через новий веб-сервіс на сайті Мінрегіонбуду.²⁰⁶

На окрему увагу заслуговує розвиток електронного урядування як один із механізмів зменшення частоти контактів громадянина та чиновника, що відповідно зменшує корупційні

²⁰³ Звіт Уряду про результати роботи у 2017 році, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zvit-uryadu-za-2017-rik>.

²⁰⁴ «Three Years of Reforms. Has Ukraine Reformed Enough for Surviving,» VoxUkraine, 2017, <https://voxukraine.org/longreads/three-years-of-reforms/index-en.html#form>

²⁰⁵ Моніторинг прогресу реформ 2016, http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf,

²⁰⁶ Інформацію взято з роз'яснення на порталі ЛігаЗакон «Про окремі аспекти державної політики дерегуляції господарської діяльності – 2017» з http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010404.

ризика. Зокрема, створено та працює Державне агентство з питань електронного урядування, розвиваються портали, через які можна скористатися адміністративними послугами, впроваджуються системи ідентифікації громадян BankID та MobileID. Так, за даними МЕРТ, у середині 2016 року вже 16 адміністративних послуг для бізнесу можна було отримати в електронному форматі. У 2017 році продовжувалося інтенсивне впровадження електронних послуг: можна зареєструвати бізнес, отримати ліцензії та багато інших офіційних документів в Інтернеті. На сьогодні, за нашими оцінками, кількість адміністративних послуг, які можна отримати в електронному вигляді, становить 39.

Проте необхідно активізувати впровадження заходів з дерегуляції. Відповідно до інформації ДРСУ²⁰⁷ щодо стану виконання Урядового плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності²⁰⁸ зі 112 пунктів виконано 48, ще 9 знаходяться у стадії виконання, решта, а це близько половини із запланованого, не виконано. Про необхідність більш активно проводити дерегуляцію підприємницької діяльності свідчать також результати другої хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату», 73,2% керівників МСП не відчувли впливу дерегуляції на ведення власного бізнесу, проте 9,8% вказали, що відчувли спрощення через заходи з дерегуляції. Серед тих, хто відчув позитивний вплив дерегуляції, конкретними успішними заходами назвали мораторій на перевірки, зменшення бюрократії та кількості дозволів, створення системи електронного документообігу, спрощення в адмініструванні податків, спрощення реєстраційних процедур.

Одним із маркерів дерегуляції є час, який підприємці витрачають на спілкування з представниками органів влади – «часовий податок». У середньому, за даними другої хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату», керівники МСП витрачали на спілкування з органами влади 14,3% часу, що не відрізняється від показника першої хвилі -- 14,6%.

Між підприємствами різних форм власності існує статистично значуща різниця за цим показником: фізичні особи-підприємці в середньому витрачають на спілкування з державними органами 10,9% часу, а для підприємств-юридичних осіб відповідне значення становить 15,6%. У перерахунку на одного працюючого часовий податок зростає зі зменшенням розміру підприємств, зокрема для мікропідприємств він дорівнює в середньому 5,7%, для малих – 0,8%, а для середніх – 0,2%. За результатами першої хвилі, ці показники становили 2,9%, 0,6% та 0,2% відповідно. Так само як і вартість регулювання, часовий податок дещо зріс для мікропідприємств та фактично не змінився для малих та середніх підприємств, що ще раз засвідчує необхідність активізації заходів із дерегуляції, які стосувались би, у першу чергу, представників мікро- та малого підприємництва.

ОЦІНКИ БІЗНЕСОМ ДІЛОВОГО КЛІМАТУ ТА КОРУПЦІЇ

У 2017 році ІЕД завершив аналіз результатів великого дослідження стану малого та середнього підприємництва (МСП) в Україні як частини другої хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату», яка проводилась ІЕД у рамках Програми USAID ЛЕВ.²⁰⁹ Попри наявну думку, що діловий клімат у країні не покращується або навіть погіршується, дані ІЕД, що ґрунтуються на оцінках та очікуваннях безпосередньо представників МСП з усіх регіонів країни, свідчать про протилежне.

Бізнес-клімат, «за відчуттями» опитаних, поступово покращується. Національний індекс ділового клімату, що вимірюється за шкалою від -1 (дуже погано) до +1 (дуже добре) у хвилі

²⁰⁷ Звіт «Стан виконання Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р. на 20 травня 2018 року», <http://www.drs.gov.ua/deregulation/plan-deregulyatsiyi-2016-2017-rr/>.

²⁰⁸ План затверджено розпорядженням №615 Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р.

²⁰⁹ Детально див. сайт Програми USAID ЛЕВ: <http://www.lev.org.ua/abca>.

2016/2017 «Щорічної оцінки ділового клімату» підвищився до +0,06 порівняно зі значенням +0,01, яке було отримано в щорічній оцінці 2015/2016 року. Індекс - це показник комплексний, що складається з чотирьох оцінок – ділове середовище загалом, ділова активність в коротко- та довго- строковій перспективах та регуляторні процедури. Покращилися три з чотирьох складових індексу. І хоча негативні оцінки саме ділового середовища переважають позитивні, усе ж вони краще, ніж були рік тому. Найсуттєвішим «драйвером» у цій оцінці є оптимізм бізнесу. Незважаючи на всі проблеми, МСП оптимістичні у своїх виробничих планах: 47,8% мають наміри розширити діяльність протягом наступних двох років, і лише 10,2% очікують на скорочення обсягів у такій перспективі. Зазначимо принагідно, що це найкращі з усіх очікувань, заміряні в цьому дослідженні, і ця тенденція має ознаки сталості. Так, у першій хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату» 2015/2016 «оптимісти» також суттєво переважали «песимістів»: 53% МСП планували розширення діяльності у дворічній перспективі, а 8% - її скорочення. Найбільш оптимістичні - малі та середні підприємства. І хоча баланс «довгострокового» оптимізму дещо погіршився у другій хвилі дослідження порівняно із першою -- був +45, а став -- +38, і для цього є свої причини, про які йтиметься нижче, констатуємо факт – бізнес-клімат, «за відчуттями» МСП, поступово покращується.

На оптимізм/песимізм МСП впливає ряд проблем. Серед 22 проблем, які входять до рейтингу перешкод розвитку бізнесу, за результатами «Щорічної оцінки ділового клімату» 2016/2017, до першої десятки ввійшли брак попиту, політична нестабільність, високі ставки податків, складне адміністрування податків та бухгалтерії, інфляція, часті зміни економічного законодавства, високий регуляторний тиск, корупція, війна на Сході, брак кваліфікованих кадрів. За рік між 1-ю та 2-ю хвилями оцінки цей топ-10 змінився: стабілізувалася політична та макроекономічна ситуація, бізнес як частина суспільства адаптується до війни. Разом із цим, суттєво зростала вага таких факторів, як брак попиту та брак робочої сили. Це свідчить, що МСП на фоні стабілізації загальнополітичного та макроекономічного середовища почали реалізовувати свої наміри щодо розширення ділової активності, але відчують як брак факторів виробництва, так і недостатній для реалізації цих намірів попит, у першу чергу, внутрішній. Очевидно, що ця проблема комплексна, і корені її як у попиті (обмежені ресурси), так і в пропозиції (якість товарів та послуг).

Оцінюючи ситуацію в секторі малого і середнього бізнесу в Україні, варто окремо зупинитись на проблемі корупції. За результатами першої та другої хвиль «Щорічної оцінки ділового клімату», корупція в рейтингу перешкод стабільно посідала восьме місце, а кількість МСП, які її вибирають як перешкоду, теж практично незмінна – 23,4% у першій хвилі та 22,6% -- у другій. Вдаватися до неформальних платежів, щоб «залагодити» ситуацію, МСП часто штовхає складне та суперечливе регулювання, незрозумілі правила та процедури й високі штрафи за незначні помилки. Так, за результатами першої хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату», 56% МСП погодилися, що підприємці схильні уникати реальних перевірок і тому дають хабарі.²¹⁰ 44% опитаних МСП впевнені, що треба мати неформальні стосунки з представниками органів влади, щоб успішно вести бізнес. Цей показник зменшився порівняно з 2015 роком: за даними «Дослідження ділової думки», що проводить ІЕД щоквартально,²¹¹ у 2015 році 48,5% опитаних керівників підприємств вважали, що для досягнення успіху в бізнесі треба мати «дружні стосунки» з представниками органів влади та контролюючих органів.

²¹⁰ Кузяків О. Беспалько В. Дубровський В. Федець І. «МСП та держава: як відновити взаємну довіру?», Консультаційна робота, Київ 2017, http://www.lev.org.ua/ua/articles/pp_SME_state_trust.html.

²¹¹ «Дослідження ділової думки», Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, http://www.ier.com.ua/ua/proekt_dilova_dumka.

Відповідно до результатів першої хвилі «Щорічної оцінки ділового клімату» від 6% до 24% опитаних представників МСП повідомляли про сплату хабарів та «добровільних внесків» у 2015 році при проходженні тих чи інших регуляторних процедур. Причому, на відміну від визначених законодавчо правил та процедур, корупційні «процедури» практично не викликали проблем²¹², лише 8% респондентів кількісного опитування повідомили про труднощі, пов'язані з необхідністю сплачувати хабарі, тобто все було цілком зрозуміло та прогнозовано. Результати «Щорічної оцінки ділового клімату 2016/2017» свідчать, що у 2016 році ці кількісні характеристики практично не змінилися, частка МСП, що повідомляли про сплату хабарів та «добровільних внесків» у 2016 році при проходженні тих чи інших регуляторних процедур, становила від 5,5 до 26%.²¹³

Наведені раніше данні свідчать як про необхідність подальших дій на шляху боротьби з чиновником-хабарником, так і про нагальну потребу системних кроків у напрямку формування «нульової» толерантності до корупції серед бізнесу.

Час та кошти, які МСП витрачають на дотримання регуляторних вимог, і є тим самим регуляторним тиском, який посідає в рейтингу перешкод «Щорічної оцінки ділового клімату» 8-ме місце. ІЕД в аналітичному звіті «Щорічна оцінка ділового клімату 2016/2017: національний та регіональний виміри» оцінив це навантаження, взявши за основу відповіді МСП про час та кошти, які вони витрачають при проходженні основних регуляторних вимог (за винятком податкового адміністрування). У результаті, вийшло 27412 грн, ця «вартість» зменшилась за рік, що минув від першої хвилі дослідження, тоді було 29761 грн. Це виглядає начебто й не таким страшним навантаженням. Однак зовсім інша картина буде, якщо взяти цей показник уже в перерахунку на одного працюючого. Тут отримуємо показові цифри – 6853 грн для мікробізнесу, 1142 грн для малого та 264 грн для середнього. Це означає, що мікробізнес несе набагато більше навантаження порівняно з малим та середнім, а ще ж треба займатися безпосередньо діяльністю. При цьому нагадаємо, що в кількісному вимірі, мікробізнес – це найбільша частка сектору МСП.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Разом із необхідністю активізації впровадження заходів із дерегуляції відповідно до Урядового плану, потрібно застосувати інструменти громадського впливу та контролю за впровадженням практики належного регулювання та вводити європейські практики оцінки впливу регуляторних актів на бізнес. Зокрема, широке застосування М-тесту²¹⁴ для систематизованої оцінки наслідків впливу нових регулювань на бізнес дозволить виявити та вчасно зупинити регулювання, що створюють корупційні можливості та накладають додаткове навантаження на бізнес.

Важливим для оцінки та вимірювання ефективності заходів із дерегуляції та створення належних умов для ведення бізнесу буде оцінка результативності таких заходів, з точки зору бізнесу, через проведення регулярних репрезентативних обстежень бізнесу всіх розмірів, особливо малого та середнього.

Особливу увагу слід звернути на подальше реформування системи державного нагляду та контролю як одного з чинників корупційного тиску на бізнес, а також на перенесення

²¹² «Щорічна оцінка ділового клімату 2015», Київ 2015, <http://www.lev.org.ua/abca>.

²¹³ Винятком тут є одна з процедур, пов'язаних із введенням в експлуатацію відремонтованого приміщення, вона зросла до 46%. Однак це потребує додаткового спостереження. За результатами 2017 року, очікується, що бізнес має відчувати результати суттєвого скорочення кількості дозвільних документів для будівництва, що було зафіксовано в рейтингу Світового банку «Doing Business 2017» для України. Джерело: Аналітичний звіт «Щорічна оцінка ділового клімату 2016/2017. Національний та регіональний виміри», стор. 73.

²¹⁴ «М-тест - інструмент державної регуляторної політики», 2015, <http://www.dkrp.gov.ua/files/d83dc3efae.pdf>.

акценту роботи органів державного нагляду та контролю з покарання на попередження порушень законодавства та вдосконалення застосування ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного нагляду та контролю, створення та запуск у роботу інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду та контролю.

Спрощення податкового адміністрування та реформа митниці також є вагомими чинниками зменшення регуляторного навантаження на бізнес. При цьому ідеологічною основою всіх названих антикорупційних заходів має стати а формування «нульової» толерантності до корупції серед усіх верств населення в цілому та підприємницької спільноти зокрема.

РОЗДІЛ 8. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

Незважаючи на тривалий процес приватизації, в Україні залишається великий державний сектор. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, на сьогодні в країні нараховується 3392 підприємства із сукупними активами обсягом у 1,6 трильйона гривень.²¹⁵ Найбільша кількість державних підприємств серед країн ЄС залишилась у Польщі та Угорщині (відповідно 301 та 371 компанія). Їхня кількість в інших країнах не перевищує сотні. Так, зокрема сьогодні, нараховується 71 державне підприємство в Німеччині, 74 в Латвії та 90 в Чехії.

За даними моніторингу МЕРТ, за перші дев'ять місяців 2017 року лише 1611 компаній продовжують працювати, причому з них 1056 підприємств отримали прибутки.²¹⁶ 1362 підприємства не працюють, а про 419 компаній немає інформації. При цьому, позитивну оцінку ефективності управління отримали лише 22 суб'єкти управління (з 84 суб'єктів, що здійснюють управління об'єктами державної власності), негативну – 22, а задовільну – 37. Неефективна робота державних підприємств призводить до втрат держави. За оцінкою МВФ, у 2017 році сума субсидій та податкових пільг і дотацій державним підприємствам становила близько 5% від ВВП.²¹⁷ Ці підприємства також створюють і соціальні проблеми: на них припадає 848 млн грн заборгованості з виплати заробітної плати.

Неефективна робота підприємств часто пов'язана як із низькою зацікавленістю їх керівництва працювати ефективніше, так і з використанням цих компаній як інструменту реалізації корупційних схем. Фактично, мова йде про явище, яке називається «захопленням держави».²¹⁸ Так, директори підприємств або так звані «контролери-координатори» часто використовують компанії для отримання додаткових доходів до своєї офіційної заробітної плати, яка, до того ж, найчастіше не залежить від результатів діяльності підприємства. Зокрема, як свідчить інформація на сайті «Наші гроші», ідеться про непрозорі тендери із завищеними сумами покупок або про збільшення ціни тендеру фірмами-посередниками. При цьому діяльність державних підприємств є джерелом корупційних ризиків і збитків держави, передусім через недостатні механізми контролю та незадовільний рівень прозорості їхньої діяльності.²¹⁹ Так, за оцінкою НАБУ та даними а Transparency International Ukraine, державні підприємства є одними з найбільших корупційних «годівничок» в Україні.²²⁰

Зусилля уряду з підвищення ефективності корпоративного управління на державних підприємствах активізувались у 2016 році. Тоді було створено законодавчу основу реформи управління державними підприємствами,²²¹ яку розробило Міністерство економічного розвитку і торгівлі за підтримки експертів ЄБРР, Світового банку, МВФ та ЄК. На виконання закону КМУ ухвалив ряд постанов у березні 2017 року. **Мета реформи управління державними підприємствами була визначена як запобігання політичному втручання та корупції, розмежування функцій регулятора та власника, впровадження міжнародно визнаних стандартів корпоративного управління.**

²¹⁵ Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності, <https://goo.gl/WmgmNv>.

²¹⁶ При цьому, за даними МЕРТ, 33 із 100 найбільших державних підприємств були збитковими, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/top-100-naybilshikh-derzhpidpriemstv-ukraini.pdf>.

²¹⁷ «Як державні підприємства отруюють економіку. Що ховається за «простими» заявами про переваги та недоліки роботи державних підприємств», УКМЦ: Case-Ukraine, Ціна держави, проект «Захальна книжечка», <http://longread.uacrisis.org/dp>.

²¹⁸ *Захоплення держави* – це зусилля бізнесу формувати закони, політики і регулювання держави для отримання приватних зисків посадовими особами.

²¹⁹ Реформа управління державними підприємствами, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/prodazh-neeefektivnogo-derzhavnogo-majna>.

²²⁰ Юрчишин Ярослав, <https://goo.gl/wWPpDr>.

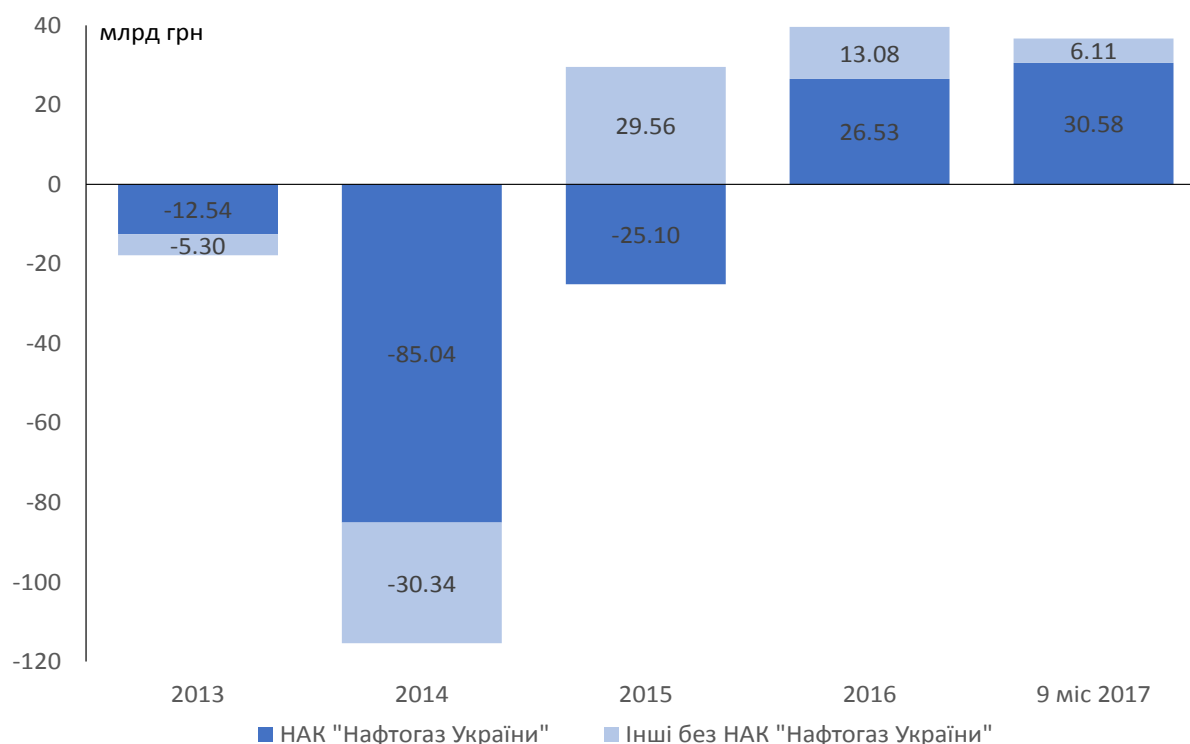
²²¹ Закон України № 1405-19 від 2 червня 2016 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1405-19>.

Нова модель корпоративного управління держпідприємствами передбачає три основні елементи.

1. **Стратегічне планування.** Ефективне стратегічне планування дозволить визначити зрозумілі та чіткі комерційні та некомерційні цілі для державних компаній, що, у свою чергу, дозволить потім оцінити ефективність роботи підприємства. При цьому нагально важливим питанням стає потреба в прозорості роботи підприємства. Для цього було ухвалено вимогу щодо розкриття підприємствами своїх фінансових даних та іншої важливої інформації. Однак поки що лише 70% державних компаній були зареєстровані на порталі використання суспільних коштів.²²²
2. **Формування незалежних наглядових рад.** Створення незалежних наглядових рад (для сорока найбільших державних компаній), які переберуть на себе ключові кадрові питання та контрольні повноваження міністерств та урядових структур, є надзвичайно важливим елементом реформи. Саме наглядові ради відповідатимуть за призначення керівників підприємства, оцінку діяльності компанії, а також вибір аудитора.
3. **Розробка системи матеріального заохочення для наглядових рад і правління.** Уже створеним наглядовим радам і членам правління (зокрема в Нафтогазі) було надано конкурентні заробітні плати, що дозволило запросити фахових спеціалістів.

Успішними пілотами в реформі корпоративного управління можна назвати Нафтогаз та Укрпошту.

Рисунок 7. Чистий фінансовий результат державних підприємств за 2013 р. - 9 міс 2017 р., млрд грн



Джерело: МЕРТ, Нафтогаз

Протягом останніх років спостерігається поліпшення фінансових результатів державних підприємств унаслідок вдосконалення управління, а у випадку Нафтогазу також і завдяки підвищенню тарифів на газ. Це сприяло зростанню надходжень до державного бюджету у формі сплачених державними підприємствами податків та дивідендів (Рисунок 7).

²²² Індекс непрозорості державних підприємств. Проект «Ціна держави», <http://cost.ua/dp/>.

Подальші кроки у впровадженні реформи управління державними підприємствами будуть ґрунтуватись на ухваленому в січні 2018 року законі про приватизацію.²²³ При розробці законопроекту уряд виходив з ідеї управління державною власністю на основі принципу тріажу: частину підприємств буде продано, частину ліквідовано, а на підприємствах, що залишаться в державній власності, буде поліпшено корпоративне управління. Відповідно очікується, що уряд ухвалить спеціальні рішення щодо цих трьох груп підприємств і впроваджуватиме відповідні кроки. При цьому, до 1 січня 2021 року покупці об'єктів приватизації матимуть право вимагати від органу приватизації внесення в договір купівлі-продажу об'єкта великої приватизації положення про те, що стосунки сторін регулюються правом Англії та Уельсу. Відповідно до Закону уряд повинен підготувати перелік підприємств для малої приватизації (компаній із активами за минулий рік, що не перевищує 250 млн грн) протягом п'яти місяців, а великої – протягом одинадцяти місяців. При цьому малу приватизацію проводитимуть за допомогою системи ProZorro. Продажі, яка вже показала свою ефективність у забезпеченні найкращої ціни продажу при прозорих аукціонах. Приватизація державних підприємств, за словами Прем'єр-міністра В. Гройсмана, покликана стати міцним антикорупційним кроком.²²⁴

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Узагалі реформа корпоративного управління державними підприємствами лише стартувала. Уряду потрібно успішно провести приватизацію державних підприємств, що дозволить звузити можливості корупції та захоплення держави. Корпоративне управління компаніями, які залишаться в державній власності, повинно поліпшитись. Важливою передумовою цього є чіткий розподіл повноважень між різними органами влади, які так чи інакше регулюють діяльність державних підприємств. Цих кроків очікують не тільки в Україні, але й наші міжнародні партнери, зокрема МВФ та Європейська Комісія.

²²³ Закон «Про приватизацію державного і комунального майна», №2269-19 від 18 січня 2018 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.

²²⁴ Ефір 112 каналу. «Ексклюзив. Гройсман о принятии закона о приватизации госимущества», 18 січня 2018 р., <https://goo.gl/D8bx74>.

БАНКІВСЬКА СИСТЕМА: ОЧИЩЕННЯ ТА ОЗДОРОВЛЕННЯ

Значна частина українських банків до початку кризи 2014 року не працювала як традиційні банківські установи. Зазвичай банк залучає вільні заощадження вкладників (або інших кредиторів банку) і потім розподіляє їх підприємствам та приватним особам, що потребують боргових коштів. Натомість українські банки використовували ще кілька моделей роботи: деякі банки були фактично інструментами здійснення таких незаконних дій як конвертація готівкової гривні в долари. Цілий ряд банків фактично працювали як «грошові пілососи»: залучені кошти вкладників використовувались переважно для дешевого кредитування «небанківського» бізнесу власників банку.

Кредити, як правило, видавались за ставками нижче ринкових та, зазвичай, без відповідного забезпечення. Дуже часто під заставу надавались неліквідні об'єкти (такі як стадіон) або цінні папери компаній, які формально мали «ринкову» вартість, але самі компанії не мали майна. Іншим варіантом було використання «дружнього» оцінювача, що може різко збільшити вартість реальної застави. Кредити також часто видавались «порожнім» компаніям, що, як і в попередньому випадку, не мали якогось власного майна. Усе це дозволяло не повертати кредити, наприклад, якщо банк ставав неплатоспроможним або якщо власник втрачав над ним контроль. За таких умов, у разі погіршення економічної ситуації, у власника банку виникає конфлікт інтересів з його вкладниками: власник зацікавлений у порятунку свого бізнесу, у тому числі за рахунок інтересів банку та його вкладників. Навіть якщо власник банку цілком добросовісний, доля банку безпосередньо залежала від фінансового стану бізнесу власника банку, який він кредитує.

Це мало місце, незважаючи на обмеження кредитів інсайдерам (не більше 30% капіталу банку,²²⁵ або 4-5% активів банку).²²⁶ Хоча НБУ щороку проводив сотні перевірок банків,²²⁷ до 2014 року «олігархічні» банки продовжували працювати без змін. Частково це пояснюється тим, що банки обходили ці обмеження через непрозору структуру власності²²⁸ або використовували недосконале визначення інсайдера в законодавстві. Утім, НБУ за цей час не вносив зміни у свої нормативні акти і не пропонував змін до Закону «Про банки і банківську діяльність». Це може свідчити про значні корупційні моменти в системі банківського нагляду НБУ.

У 2015 році відбулися суттєві зрушення щодо адекватної ідентифікації власників банків. Було прийнято зміни до Закону «Про банки і банківську діяльність»²²⁹ та відповідну постанову НБУ.²³⁰ До кінця 2015 року понад 90% банків розкрили своїх власників, а у 2016 році процес визначення власників банків було завершено, і цю інформацію було оприлюднено НБУ.²³¹ Паралельно у 2015 та 2016 роках НБУ перевіряв обсяг кредитів,

²²⁵ Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні (редакція чинна на 1 січня 2013 року) затверджена постановою НБУ № 368 від 28 серпня 2001 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0841-01/ed20130101>.

²²⁶ Значення економічних нормативів по системі банків України за 2018 рік, <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=34661578>.

²²⁷ Наприклад, 511 інспекційних перевірок у 2013 році та 536 перевірок у 2012 році, за даними річних звітів НБУ.

²²⁸ Наприклад, власниками банку реєструвались українські ТОВ із офшорними засновниками або банки повідомляли про відсутність власників суттєвих пакетів акцій (>10%), реєструючи власність на «футбольну команду» - 11 чи більше людей.

²²⁹ Див. Закон №2121-III від 07 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14/paran91#n91>.

²³⁰ Положення про визначення пов'язаних із банком осіб затверджене постановою НБУ №315 від 12 квітня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0315500-15>.

²³¹ Структури власності банків України, https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6738234&cat_id=51342.

виданих пов'язаним особам. Значна частина банків із непрозорою структурою власності та великим обсягом кредитів пов'язаним особам припинила роботу до закінчення цих перевірок. У цілому зі 180 банків, що працювали в Україні на початку 2014 року, у березні 2018 року залишилося 82. З 99 банків, де НБУ зміг завершити перевірку на 1 січня 2017 року,²³² у 44 банках було перевищено норматив кредитів пов'язаним особам. Найвідомішим прикладом такого банку був Приватбанк, де НБУ оцінив частку пов'язаних кредитів у 97%. Із 44 банків із високим рівнем пов'язаних кредитів більшість працює із НБУ над трирічними планами з приведення рівня кредитів пов'язаним особам до передбаченого регуляторними вимогами рівня. Результати діагностики наведені в Таблиці 3.

Таблиця 3. Результати діагностики пов'язаних із банками осіб

Результати діагностики	Кількість банків
Пройшли діагностику	99
Ідентифіковано перевищення нормативу, із них:	44
• виведено з ринку	4
• виконали нормативи	4
• регулятором погоджено трирічні графіки зниження обсягу заборгованості пов'язаних осіб	8
• перебувають на розгляді регулятора трирічні графіки зниження обсягу заборгованості пов'язаних осіб	15
• готуються трирічні графіки зниження обсягу заборгованості пов'язаних осіб	13

Джерело: Річний звіт НБУ за 2016 рік

У цілому, прозора структура власності банків суттєво зменшила корупційні ризики для банківського нагляду і потенційно сприятиме збільшенню кредитування підприємств, непов'язаних із власниками банків. Нещодавно прийнятий Верховною Радою Закон про кредитний реєстр²³³ дозволить НБУ контролювати видачу кредитів пов'язаним особам у режимі близькому до реального часу.

ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Більшість «олігархічних» банків, що залишилась на ринку, усе ще працює над зменшенням частки кредитів пов'язаним особам. Контроль за виконанням цих зобов'язань і недопущення відновлення такої моделі роботи банків – це важлива складова роботи НБУ як банківського регулятора. Для цього важливо зберегти незалежність НБУ та продовжувати роботу над збільшенням його інституційної спроможності, адже виконання норм законодавства неможливе без професійного та некорумпованого банківського нагляду.

²³² Річний звіт НБУ за 2016 рік, <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=49064031>.

²³³ Закон № 2277-VIII від 6 лютого 2018 р. про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру Національного банку України та вдосконалення процесів управління кредитними ризиками банків, <http://zakon.rada.gov.ua/go/2277-19>.

ВИСНОВКИ

Результати аналізу свідчать про те, що Україна має суттєві здобутки в подоланні корупції шляхом радикальної зміни правил гри на ринку державних закупівель та газу, поліпшенні податкового адміністрування та запровадженні безпрецедентного в історії України публічного доступу до інформації.

Сукупний щорічний економічний вплив від запровадження заходів із запобігання корупції в розглянутих у звіті сферах становив близько 6,0% ВВП (або приблизно 6,0 млрд дол. США) у середньому за останні три роки (Рисунок 8). В цій цифрі поєднано різні види економічних здобутків: зниження втрат держави у податковій сфері, зменшення неефективних видатків на закупівлі, суттєве скорочення потреби у підтримці Нафтогазу, вивільнення коштів бізнесу на фінансування свого розвитку завдяки відкритості даних та дерегуляції. Ці компоненти – це додатковий імпульс для розвитку економіки. При цьому, відповідні зиски від впроваджених змін не є одноразовими: Україна надалі може використовувати ресурс, який раніше отримували бенефіціари корупційних схем, на розвиток. При продовженні початих дій здобутки будуть зростати. Йдеться, зокрема, щодо переваг від запровадження відкритих даних та дерегуляції. Водночас ці ефекти зиски можна втратити, якщо політики спробують звернути процеси реформування і відновити старі механізми роботи.

Рисунок 8. Економічна оцінка виграшу від запроваджених антикорупційних заходів



Джерело: Власні розрахунки

Детальніше ефекти описані в Додатку 3, Таблиці 4

А тепер кілька зауважень загального характеру.

Ця робота є першою спробою кількісної та якісної оцінки ухвалених антикорупційних заходів. Зважаючи на масштабність та складність поставленого завдання, а також на ряд об'єктивних причин - наявність інформації та її достовірність, ми були змушені обмежити предметну сферу нашого аналізу. Водночас, ми вже зараз можемо зробити кілька висновків, що мають бути обов'язково враховані при розробці середньо- та довгострокової політики боротьби з корупцією в Україні та подальшому аналізі проблеми.

1. У 2014 - 2018 рр. в Україні було зроблено безпрецедентно багато кроків, спрямованих на звуження можливостей корупції та на боротьбу з нею. Проведений аналіз свідчить про те, що за наявності політичної волі можна не тільки приймати непрості політико-юридичні рішення, але й реально змінювати принципи та форму державного урядування в такий спосіб, щоб якщо не викорінити корупцію повністю, то хоча б суттєво обмежити умови, які її породжують.

Ризики:

- *гальмування реформ – це найбільша загроза для країни сьогодні, Нереформована та корумпована країна не має історичної перспективи;*
- *перетворення реальної боротьби з корупцією на інструмент недобросовісної політичної (вимога щодо обов'язкового декларування статків антикорупційних активістів) та економічної конкуренції;*
- *відсутність комплексного стратегічного підходу до боротьби з корупцією: усунення умов (реформа державного урядування), покарання корупціонерів (реформа правоохоронних системи в цілому та забезпечення ефективної роботи новостворених антикорупційних органів) та виховання нульової терпимості до корупції в суспільстві.*

2. У цілому сьогодні можна говорити про те, що Україна почала успішно долати успадковану політичну корупцію у формі вертикально інтегрованих схем, що у своїй сукупності становили основу державного управління.

Цей процес відбувався в надзвичайно складних політичних умовах, а тому отримані результати без перебільшення можна вважати безпрецедентними в історії українських реформ.

Ризики:

- *відсутність «стійкого» політичного консенсусу щодо змісту та інструментів боротьби з корупцією;*
- *намагання зацікавлених сторін здійснювати політичний контроль над органами державної влади (state capture) та антикорупційними інституціями зокрема.*

3. Цей поступ у період 2014 - 2017 рр. знаходить своє відображення в поліпшенні позицій України в Індексі сприйняття корупції та покращенні цілого ряду відповідних показників різних міжнародних організацій (Таблиця 1). Звичайно, темпи подолання корупції та забезпечення реального дотримання принципу верховенства права поки що не відповідають очікуванням суспільства та міжнародних партнерів України. Але важливо, що попри все Україна почала реально боротись із корупцією, і тепер влада та суспільство повинні зробити все можливе для того, щоб цей процес набрав сили та став незворотним.

Ризики:

- *встановлення політичного контролю над антикорупційними органами або дискредитація їх діяльності в тому числі шляхом маніпуляцій з ініціативами громадянського суспільства та дискредитації громадських активістів;*
- *неврегульованість цілої низки проблем, які виникли в процесі діяльності антикорупційних органів (наприклад, неспроможність перевірити електронні декларації державних службовців тощо);*
- *відсутність адекватної реакції на появу нових корупційних схем.*

4. Водночас масштаби високорівневої та побутової (звичаєвої) корупції продовжують залишатись досить суттєвими. І протидія відповідним схемам, на нашу думку, сьогодні виходить на перше місце в антикорупційному порядку денному.

Як свідчить українська практика, успішне подолання/мінімізація такої «децентралізованої» корупції залишається стратегічним викликом для України. Ефективність відповідних антикорупційних заходів прямо визначатиме рівень довіри або недовіри суспільства до влади з усіма відповідними політичними наслідками.

Ризики:

- ***відсутність ефективних дій, спрямованих на подолання високорівневої корупції в тому числі і на місцях;***
- ***низька ефективність діяльності антикорупційних органів в середньостроковій перспективі;***
- ***розчарування суспільства в спроможності держави (влади) ефективно боротись з корупцією.***

5. Зі створенням Антикорупційного суду в Україні та початком його ефективної роботи завершиться формування повноцінної інституційної системи виявлення фактів корупційних діянь та покарання корупціонерів. Очевидно, що становлення системи антикорупційних правоохоронних органів вимагає певного часу, але без її ефективного функціонування корупцію не можна подолати виключно шляхом змін у механізмах та процедурах економічного урядування, адже нові некорупційні правила гри потребують постійного правового захисту.

Ризики:

- ***перетворення антикорупційних правоохоронних органів на заручників політичної боротьби;***
- ***відсутність належної координації дій між правоохоронними органами;***
- ***неспроможність забезпечити невідворотність покарання винних у корупційних злочинах.***

6. Адекватно «спроєктовані» та проведені реформи є найкращим інструментом попередження корупційної поведінки на всіх рівнях державної влади. Тому антикорупційний аудит відповідних рішень (стратегічні документи економічної політики, закони, постанови, накази, розпорядження) має стати невід'ємним елементом політичного процесу. Його відсутність або формальне проведення – це, фактично, дискредитація як досягнутих у боротьбі з корупцією результатів, так і державної антикорупційної політики як такої.

Що стосується реформ, то, на нашу думку, сьогодні найбільший антикорупційний потенціал мають такі сфери: державне управління, державні фінанси, енергетичний сектор, управління державними підприємствами, контрольні функції держави, регуляторне середовище, діджиталізація державних послуг, комунікація між владою та основними зацікавленими сторонами.

Ризики:

- ***гальмування процесу реформ в цілому та антикорупційних заходів зокрема;***
- ***неузгодженість дій законодавчої та виконавчої влади;***
- ***втрата Україною підтримки з боку міжнародної спільноти (синдром втоми від України).***

7. Як свідчить українська практика, попри те, що практично всі українські політичні сили визнають подолання корупції однією з ключових проблем, що стоять сьогодні перед Україною, прийняття відповідних рішень стає предметом політичної боротьби з опонентами та інструментом політичного самопіару.

Відсутність реального антикорупційного консенсусу всередині української політичної еліти знижує ефективність антикорупційної політики, несе загрозу втрати здобутків у боротьбі з корупцією та згорання антикорупційного поступу України.

Ризики:

- *наближення президентських та парламентських виборів провокує політиків все частіше вдаватись до популістської риторики та працювати переважно на власний політичний імідж;*
- *відсутність стратегічного бачення українським політикумом та суспільством антикорупційних реформ як тривалого та складного процесу, успішність якого вимагає прийняття політично непростих та непопулярних рішень, а позитивний ефект яких може реалізуватись лише в середньо- та довгостроковій перспективі;*
- *недооцінка того факту, що боротьба з корупцією є не тільки політичним, але й інтелектуальним викликом для влади.*

8. Успішна боротьба з корупцією неможлива без підтримки громадянського суспільства. Громадянське суспільство сьогодні відіграє особливу роль в Україні в цілому та в процесі боротьби з корупцією, яка не завжди адекватно оцінюється багатьма впливовими політичними гравцями.

Зважаючи на українські реалії, конструктивна співпраця політиків, урядовців та громадських активістів є не тільки передумовою успішної боротьби з корупцією в суспільстві, але й інструментом забезпечення спадковості антикорупційної політики в середньо- та довгостроковій перспективі та незворотності відповідних змін.

І насамкінець. Стратегічною метою України має бути формування нульової толерантності суспільства до корупції. А для цього необхідно змінити ідеологію та систему державного урядування таким чином, щоб для всіх громадян України бути чесними та моральними стало престижним, вигідним та безпечним.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

Таблиця 4. Антикорупційні заходи: основні характеристики та взаємозв'язки

№	Сфера	Мета	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект
1.	Ринок газу:	Створення повноцінного ринку газу	1.1. Вирівнювання цін на газ для різних категорій споживачів	1.1.1. Зменшення можливостей для цінового арбітражу
			1.2. Розірвання договорів спільної діяльності	1.2.1. Зменшення можливостей для цінового арбітражу
			1.3. Перегляд контрактів на постачання газу з РФ	1.3.1. Деполітизація газових стосунків з РФ 1.3.2. Зменшення можливостей для політичної корупції в тому числі шляхом усунення посередника (РосУкрЕнерго)
			1.4. Альтернативні канали постачання газу в Україну	1.4.1. Мінімізація можливостей отримання корупційної ренти, зумовлених наявністю монопольного постачальника.
			1.5. Реформа корпоративного управління НАК «Нафтогаз»	1.5.1. Зменшення внутрішньокорпоративного корупційного простору 1.5.2. Посилення стійкості компанії до зовнішніх політичних впливів, які в кінцевому підсумку ведуть до появи різного роду корупційних схем
2.	Податкове адміністрування	Боротьба з податковими ямами та конвертаційними майданчиками	2.1. Запровадження системи електронного адміністрування ПДВ	2.1.1. Детінізація фінансових потоків 2.1.2. Мінімізація схемного податкового кредиту
			2.2. Запровадження системи моніторингу ризиків в системі адміністрування ПДВ	2.2.1. Детінізація фінансових потоків 2.2.2. Мінімізація схемного податкового кредиту
			2.3. Автоматичне відшкодування ПДВ	2.3.1. Детінізація фінансових потоків 2.3.2. Мінімізація схемного податкового кредиту
3.	Публічні закупівлі	Створення прозорого, відкритого та конкурентного ринку державних закупівель ProZorro	3.1. Запровадження електронної системи державних закупівель	3.1.1. Забезпечення безпосередньої відкритої конкуренції між постачальниками

№	Сфера	Мета	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект
			3.2. Створення системи моніторингу державних закупівель. Державною аудиторською службою України	3.2.1. Ідентифікація ризиків зловживань при державних закупівлях та їх мінімізація на всіх стадіях процесу закупівельного процесу
			3.3. Створення спеціального моніторингового порталу Dozorro.	3.3.1. Публічний контроль сфери державних закупівель всіма зацікавленими сторонами
			3.4. Закупівля ліків міжнародними організаціями.	3.4.1. Руйнування високорівневої корупції.
4.	Урядування	Відкриття державних реєстрів та інших даних, що стосуються державного управління, та забезпечення рівного доступу до них всіх зацікавлених сторін	4.1. Визначення наборів даних, які підлягають оприлюдненню	4.1.1. Мінімізація умов маніпуляції відповідними даними та зловживання ними
			4.2. Створення Єдиного державного порталу відкритих даних та відповідних спеціалізованих порталів відкритих даних	4.1.2. Розширення можливостей громадського контролю за діяльністю органів влади
			4.3. Створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	4.2.1. Забезпечення рівного доступу до відповідних даних всіх зацікавлених сторін.
			5.1. Деретуляція	4.3.1. Попередження зловживань з боку посадових осіб.
5.	Регуляторний клімат	Усунення надмірного адміністративного навантаження на бізнес та зменшення надмірного контролю підприємницької діяльності шляхом спрощення відповідних процедур	5.1.1. Зменшення вартості регулювання для бізнесу.	5.1.1. Зменшення вартості регулювання для бізнесу.
			5.2. Надання адміністративних послуг в електронному форматі.	5.2.1. Автоматичне надання адміністративних послуг без «посередництва» уповноваженого представника держави.
			5.3. Спрощення реєстрації лікарських засобів іноземного походження	5.3.1. Скорочення процедури виведення іноземних ліків на український ринок.

№	Сфера	Мета	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект
6.	Управління державними підприємствами Мета:	Запобігання політичному втручанню та корупції, розмежування функцій регулятора та власника, впровадження міжнародно визнаних стандартів корпоративного управління	6.1. Реформа корпоративного управління	6.1.1. Зменшення внутрішньокорпоративного корупційного простору. 6.1.2. Посилення стійкості компанії до зовнішніх політичних впливів, які в кінцевому підсумку ведуть до появи різного роду корупційних схем.
7.	Банківська сфера	Очищення банківської сфери від установ, які є фактично інструментом реалізації різного роду схем зловживань з боку їх власників	7.1. Запровадження ідентифікації кінцевих бенефіціарів. 7.2. Врегулювання проблеми видачі кредитів пов'язаним особам.	7.1.1. Прозорість структури власності банків як чинник підвищення ефективності банківського нагляду. 7.2.1. Попередження появи різного роду схем зловживань з боку власників банків

ДОДАТОК 2

Таблиця 5. Деякі статистичні дані щодо судимості за найбільш поширені корупційні злочини (2010-2017 роки)

Роки	Справи закрито щодо осіб / виправдано осіб	Засуджено осіб	У т.ч. із числа засуджених			
	Із числа тих, що постали перед судом		Засуджено до позбавлення волі / до штрафу	Звільнено від покарання	Засуджено до позбавлення права обіймати посади як додаткового покарання	Призначено більш м'яке покарання, ніж передбачено законом
	Заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (частини 2–5 ст. 191 КК України)					
2010	388 (19%)/ 6 (0,3%)	1641 (80,6%)	130 (7,9%) / 122 (7,4%)	1349 (82,2%)	839 (51,1%)	394 (24,0%)
2011	569 (26,6%) ²³⁴ / 8 (0,4%)	1560 (73,0%)	215 (13,8%) / 170 (10,9%)	1104 (70,8%)	1014 (65,0%)	326 (20,1%)
2012	415 (22,7%) / 3 (0,2%)	1411 (77,1%)	263 (18,6%) / 104 (7,4%)	961 (68,1%)	978 (69,3%)	356 (25,2%)
2013	248 (18,6%) / 12 (0,9%)	1072 (80,5%)	132 (12,3%) / 104 (9,7%)	814 (75,9%)	905 (84,4%)	245 (22,9%)
2014	265 (22,9%) / 14 (1,2%)	876 (75,9%)	91 (10,4%) / 66 (7,5%)	689 (78,6%)	637 (72,7%)	149 (17,0%)
2015	163 (21,8%) / 13 (1,7%)	571 (76,5%)	59 (10,3%) / 47 (8,2%)	448 (78,5%)	446 (78,1%)	83 (14,5%)
2016	111 (26,3%) / 17 (4,0%)	294 (69,7%)	39 (13,3%) / 25 (8,5%)	208 (70,7%)	237 (80,6%)	43 (14,6%)
2017	95 (29,4%) / 24 (7,4%)	204 (63,2%)	33 (16,2%) / 6 (2,9%)	150 (73,5%)	176 (86,3%)	17 (8,3%)
Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)						
2010	397 (35,8%) / 4 (0,4%)	708 (63,8%)	45 (6,3%) / 85 (12,0%)	559 (79,0%)	374 (52,8%)	195 (27,5%)
2011	499 (39,6%) / 4 (0,3%)	757 (60,1%)	131 (17,3%) / 81 (10,7%)	502 (66,3%)	506 (66,8%)	169 (22,3%)
2012	370 (40,2%) / 8 (0,9%)	543 (58,9%)	79 (14,5%) / 53 (9,8%)	378 (69,6%)	390 (71,8%)	121 (22,3%)
2013	115 (25,8%) / 14 (3,1%)	317 (71,1%)	38 (12,0%) / 14 (4,4%)	253 (79,8%)	252 (79,5%)	48 (15,1%)
2014	137 (48,7%) / 11 (3,9%)	133 (47,3%)	14 (10,5%) / 9 (6,8%)	102 (76,7%)	105 (78,9%)	14 (10,5%)

²³⁴ Із 569-ти – 144 у зв'язку зі зміною обстановки, 66 – передачею на поруки і 302 – амністією.

Роки	Справи закрито щодо осіб / виправдано осіб	Засуджено осіб	У т.ч. із числа засуджених			
	Із числа тих, що постали перед судом		Засуджено до позбавлення волі / до штрафу	Звільнено від покарання	Засуджено до позбавлення права обіймати посади як додаткового покарання	Призначено більш м'яке покарання, ніж передбачено законом
2015	64 (56,6%) / 6 (5,3%)	43 (38,0%)	4 (9,3%) / 2 (4,6%)	33 (76,7%)	37 (86,0%)	1 (2,3%)
2016	46 (59,7%) / 9 (11,7%)	22 (28,6%)	0 / 1 (4,5%)	20 (90,9%)	20 (90,9%)	1 (4,5%)
2017	24 (50%) ²³⁵ / 8 (16,7%)	16 (33,3%)	2 (12,5%) / 1 (6,2%)	11 (68,7%)	13 (81,2%)	0
Прийняття пропозицій, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України)						
2010	126 (13,8%) / 10 (1,1%)	774 (85,1%)	99 (12,8%) / 175 (22,6%)	488 (63,0%)	464 (59,9%)	163 (21,1%)
2011	273 (26,0%) / 9 (0,9%)	767 (73,1%)	131 (17,1%) / 182 (23,7%)	429 (55,9%)	559 (72,9%)	151 (19,7%)
2012	103 (11,7%) / 5 (0,6%)	702 (79,7%)	137 (19,5%) / 183 (26,1%)	363 (51,7%)	594 (84,6%)	130 (18,6%)
2013	49 (6,2%) / 7 (0,9%)	731 (92,9%)	103 (14,0%) / 193 (26,4%)	420 (57,5%)	638 (87,3%)	99 (13,5%)
2014	34 (7,0%) / 11 (2,3%)	439 (90,7%)	41 (9,3%) / 134 (30,5%)	267 (60,8%)	376 (85,7%)	45 (10,2%)
2015	8 (2,0%) / 11 (2,8%)	375 (95,2%)	59 (15,7%) / 178 (47,5%)	128 (34,1%)	334 (89,1%)	30 (8,0%)
2016	18 (5,9%) / 21 (6,9%)	264 (87,2%)	30 (11,4%) / 196 (74,2%)	29 (11,0%)	238 (90,1%)	11 (4,2%)
2017	13 (5,2%) / 18 (7,2%)	218 (87,5%)	24 (11,0%) / 163 (74,8%)	16 (7,3%)	194 (89,0%)	2 (0,9%)
Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України)						
2010	36 [14] ²³⁶ (27,9%) / 0	93 (72,1%)	1 (1,1%) / 33 (91,7%)	19 (20,4%)	-	3 (3,2%)
2011	38 [4] (43,2%) / 0	50 (56,8%)	3 (6,0%) / 27 (54,0%)	18 (36,0%)	-	2 (4,0%)
2012	13 [5] (13,7%) / 0	82 (86,3%)	1 (1,2%) / 29 (35,4%)	44 (53,7%)	-	6 (7,3%)
2013	16 [11] (16,8%) / 0	79 (83,2%)	4 (5,1%) / 37 (46,8%)	34 (43,0%)	-	5 (6,3%)
2014	46 [41] (30,2%) / 0	106 (69,2%)	7 (15,2%) / 38 (35,8%)	56 (52,8%)	-	12 (11,3%)

²³⁵ Загалом у 2017 р. було 19654 особи, щодо яких справи закрито, тобто 20,2% від усіх осіб, що постали перед судом.

²³⁶ У квадратних дужках щодо ст. 369 позначено кількість осіб, звільнених від кримінальної відповідальності у зв'язку з їхньою добровільною заявою до органу досудового розслідування про вчинений злочин.

Роки	Справи закрито щодо осіб / виправдано осіб	Засуджено осіб	У т.ч. із числа засуджених			
	Із числа тих, що постали перед судом		Засуджено до позбавлення волі / до штрафу	Звільнено від покарання	Засуджено до позбавлення права обіймати посади як додаткового покарання	Призначено більш м'яке покарання, ніж передбачено законом
	1 (0,6%)					
2015	42 [34] (24,0%) / 1 (0,6%)	123 (70,4%)	3 (2,4%) / 79 (64,2%)	35 (28,4%)	-	5 (4,0%)
2016	25 [21] (21,0%) / 2 (1,7%)	92 (77,3%)	1 (1,1%) / 84 (91,3%)	4 (4,3%)	-	1 (1,1%)
2017	19 [15] (13,4%) / 5 (3,5%)	123 (86,6%)	4 (3,2%) / 110 (89,4%)	6 (4,9%)	-	0

Джерело: Судова статистика: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/

Таблиця 6. Деякі статистичні дані щодо руху кримінальних проваджень у найбільш поширених корупційних злочинах (2013-2017 роки)

Роки	Обліковано злочинів	Злочинів, у яких повідомлено про підозру	Злочинів, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом	Злочини, за якими провадження закрито за пунктами 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК
Заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (частини 2–5 ст. 191 КК України)				
2013	13193	7926	7440 (56,4%)	5983 (45,3%)
2014	10397	5651	4892 (47,0%)	3002 (28,9%)
2015	10211	4989	3672 (36,0%)	2255 (22,1%)
2016	9787	4741	3545 (36,2%)	1641 (16,8%)
2017	10756	5923	4701 (43,7%)	1660 (15,4%)
Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)				
2013	3810	697	636 (16,7%)	6753 (177,2%)
2014	2567	312	233 (9,1%)	2352 (91,6%)
2015	3078	261	187 (6,1%)	1847 (60,0%)
2016	3360	133	99 (2,9%)	1587 (47,2 %)
2017	3995	248	189 (4,7%)	1662 (41,6%)
Прийняття пропозицій, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України)				
2013	1683	1114	1060 (63,0%)	1687 (100,2%)
2014	1535	990	859 (56,0%)	969 (63,1%)
2015	1588	909	730 (46,0%)	985 (62,0%)
2016	1578	758	594 (37,6%)	1069 (67,7%)
2017	2086	680	481 (23,1%)	878 (42,1%)
Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України)				
2013	351	264	202 (57,5%)	315 (89,7%)
2014	390	282	183 (46,9%)	428 (109,7%)
2015	286	190	148 (51,7%)	389 (136,0%)
2016	430	207	148 (34,4%)	416 (96,7%)
2017	556	299	235 (42,2%)	312 (56,1%)

Джерело: Прокурорська статистика: <https://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

Таблиця 7. Антикорупційні заходи: оцінка ефекту

№	Сфера	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект	Оцінка економічного ефекту, в середньому у 2015-2017 роках
1.	Ринок газу Мета: Створення повноцінного ринку газу	1.1. Вирівнювання цін на газ для різних категорій споживачів 1.2. Розірвання договорів спільної діяльності 1.3. Перегляд контрактів на постачання газу з РФ 1.4. Альтернативні канали постачання газу в Україну 1.5. Реформа корпоративного управління НАК «Нафтогаз»	1.1.1. Зменшення можливостей для цінового арбітражу 1.2.1. Зменшення можливостей для цінового арбітражу 1.3.1. Деполітизація газових стосунків з РФ 1.4.1. Мінімізація можливостей отримання корупційної ренти, зумовлених наявністю монопольного постачальника. 1.5.1. Зменшення внутрішньокорпоративного корупційного простору 1.5.2. Посилення стійкості компанії до зовнішніх політичних впливів, які в кінцевому підсумку ведуть до появи різного роду корупційних схем	Проведені заходи дозволили ліквідувати втрати держави на суму близько 3 млрд дол. США в середньому на рік: - В середньому 2,82 млрд дол. США переплати за російський газ; - Недоотримання «Нафтогазом» 0,18 млрд дол. США щорічно через ціновий арбітраж; - Втрати від договорів спільної діяльності 1 млрд грн (до 125 млн дол. США) щорічно.
2.	Податкове адміністрування Мета: Ліквідація податкових ям та конвертаційних майданчиків	2.1. Запровадження системи електронного адміністрування ПДВ 2.2. Запровадження системи моніторингу ризиків в системі адміністрування ПДВ 2.3. Автоматичне відшкодування ПДВ	2.1.1. Детінізація фінансових потоків 2.1.2. Мінімізація схемного податкового кредиту 2.2.1. Детінізація фінансових потоків 2.2.2. Мінімізація схемного податкового кредиту 2.3.1. Детінізація фінансових потоків 2.3.2. Мінімізація схемного податкового кредиту 2.3.3. Зменшення корупційного податку	Додаткові надходження до бюджету завдяки ліквідації конвертаційних майданчиків та боротьбі зі схемним податковим кредитом - 3 млрд дол. США за 2015-2017 роки.

№	Сфера	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект	Оцінка економічного ефекту, в середньому у 2015-2017 роках
3.	Публічні закупівлі Мета: Створення прозорого, відкритого та конкурентного ринку державних закупівель	3.1. Запровадження електронної системи державних закупівель ProZorro 3.2. Створення системи моніторингу державних закупівель. Державного аудиторської службою України 3.3. Створення спеціального моніторингового порталу Dozorro. 3.4. Закупівля ліків міжнародними організаціями.	3.1.1. Забезпечення безпосередньої відкритої конкуренції між постачальниками 3.2.1. Ідентифікація ризиків зловживань при державних закупівлях та їх мінімізація на всіх стадіях процесу закупівельного процесу 3.3.1. Публічний контроль сфери державних закупівель всіма зацікавленими сторонами 3.4.1. Руїнування високорівневої корупції.	Економія від переходу на нову процедуру закупівель – 40 млрд грн за 2015-2017 роки. Цінова економія 0,4-0,9 млрд дол. США щорічно.
4.	Урядування Мета: Відкриття державних реєстрів та інших даних, що стосуються державного управління, та забезпечення рівного доступу до них всіх зацікавлених сторін	4.1. Визначення наборів даних, які підлягають оприлюдненню 4.2. Створення Єдиного державного порталу відкритих даних та відповідних спеціалізованих порталів відкритих даних 4.3. Створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування 5.1. Деретуліція	4.1.1. Мінімізація умов маніпуляції відповідними даними та зловживання ними 4.1.2. Розширення можливостей громадського контролю за діяльністю органів влади 4.2.1. Забезпечення рівного доступу до відповідних даних всіх зацікавлених сторін. 4.3.1. Попередження зловживань з боку посадових осіб.	За деякими підрахунками економічний ефект відкриття даних у 2017 році склав 700 млн дол. США, причому до 2025 року цей показник може зрости до 1,4 млрд дол. США в річному вимірі.
5.	Регуляторний клімат Мета: Усунення надмірного адміністративного навантаження на бізнес та	5.2. Надання адміністративних послуг в електронному форматі.	5.1.1. Зменшення вартості регулювання для бізнесу. 5.2.1. Автоматичне надання адміністративних послуг без «посередництва» уповноваженого представника держави.	Вартість дотримання регуляторних вимог МСП України знизилася з 1363 дол. США до 1073 дол. США.

№	Сфера	Захід (що зроблено)	Антикорупційний ефект	Оцінка економічного ефекту, в середньому у 2015-2017 роках
	зменшення надмірного контролю підприємницької діяльності шляхом спрощення відповідних процедур	5.3. Спрощення реєстрації лікарських засобів іноземного походження	5.3.1. Скорочення процедури виведення іноземних ліків на український ринок.	
6.	Управління державними підприємствами Мета: Запобігання політичному втручанню та корупції, розмежування функцій регулятора та власника, впровадження міжнародно визнаних стандартів корпоративного управління	6.1. Реформа корпоративного управління	6.1.1. Зменшення внутрішньокорпоративного корупційного простору. 6.1.2. Посилення стійкості компанії до зовнішніх політичних впливів, які в кінцевому підсумку ведуть до появи різного роду корупційних схем.	В цілому покращився фінансовий результат державних підприємств.
7.	Банківська сфера Мета: Очищення банківської сфери від установ-інструментів реалізації різного роду схем зловживань з боку їх власників	7.1. Запровадження ідентифікації кінцевих бенефіціарів. 7.2. Врегулювання проблеми видачі кредитів пов'язаним особам.	7.1.1. Прозорість структури власності банків як чинник підвищення ефективності банківського нагляду. 7.2.1. Попередження появи різного роду схем зловживань з боку власників банків	
	Всього			Близько 6,0 млрд дол. США

Ігор Бураковський, Євген Ангел, Олександра Бетлій, Андрій Бутін,
Карл Волох, Ігор Коліушко, Віталій Кравчук,
Оксана Кузяків, Вероніка Мовчан, Микола Хавронюк.

УКРАЇНА ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ЕКОНОМІЧНИЙ ФРОНТ

**ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА
АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У 2014-2018 рр.**

Аналітична доповідь



Видавець «ФОП Середняк Т.К.», 49000, Дніпро, 18, а/с 1212
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 4379 від 02.08.2012.
Ідентифікатор видавця в системі ISBN 7696
49000, Дніпро, 18, а/с 1212
тел.: (096)-308-00-38, (056)-798-04-00
E-mail: 7980400@gmail.com

