**Підрозділ 2.2. Державне регулювання економіки**

**Проблема. 2.2.1.**

Низький рівень цифрової трансформації держави негативно впливає на ефективність роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, на швидкість та зручність отримання послуг громадянами і бізнесом та зумовлює існування ряду корупційних ризиків тощо. Дана проблема в Україні детермінується наступними факторами.

**1. Неефективність складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації**

Наріжним каменем цифрової трансформації є інформатизація - сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки[[1]](#footnote-1).

Цифрова трансформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування часто передбачає проведення державних закупівель у сфері інформатизації. Наказом Міністерства цифрової трансформації від 13.06.2022 № 51 визначено перелік кодів Національного класифікатора України , що визначають належність завдань, проектів (робіт) до сфери інформатизації[[2]](#footnote-2).

Однак досить часто уповноважена особа замовника, яка відповідає за організацію та проведення процедур закупівлі у сфері інформатизації, не має достатніх технічних знань і досвіду закупівель високотехнологічних товарів і послуг. Це зрештою призводить до завищення стартової ціни або використання антиконкурентних формулювань у тендерній документації закупівлі. Унаслідок цього відбувається невиправдане завищення витрат на інформатизацію. Наприклад, 47% закупівель за CPV 30200000-1 (Комп'ютерне обладнання та приладдя) були неконкурентними в 2020-2021 рр[[3]](#footnote-3). Ці проблеми особливо характерні для закупівель, які проводяться органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами та іншими організаціями, які не мають спеціалістів у галузі цифрової трансформації та закупівель у сфері інформатизації.

Більше того, проблемним аспектом публічних закупівель у сфері інформатизації залишається відсутність спеціального інструмента, який надавав би замовникам аналітичну інформацію та (за можливості) допомагав у процесі формування умов закупівель. Відсутність вищезгаданого інструмента ускладнює процес створення тендерної документації, адже відсутня можливість у замовника розглянути аналітику щодо кількості аналогічних закупівель, отримати вирахувану очікувану вартість закупівлі, спрогнозувати кількість учасників, візуалізувати публічні закупівлі та визначити необхідність наявності в учасників закупівлі електронної комунікаційної мережі. До того ж для закупівель за окремими CPV можливе розроблення окремих модулів, які дозволятимуть проводити розрахунки, специфічні для даного CPV. Наприклад, вартість закупівлі доступу до мережі Інтернет зазвичай залежить від наявності такого доступу в даному населеному пункті, віддаленості від магістральних ліній зв’язку тощо.

З огляду на зазначені вище причини неефективності складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації, а також визначені у п. 3.4.4. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонуються наступні рішення:

- на законодавчому рівні передбачити обов’язок замовника при здійсненні закупівель використовувати інструмент підготовки та проведення закупівель у сфері інформатизації;

- розробити та ввести в промислову експлуатацію інструмент підготовки та проведення закупівель у сфері інформатизації, який забезпечуватиме автоматизацію розрахунків очікуваної вартості товару, роботи чи послуги, візуалізацію закупівель та визначення необхідною наявність в учасника закупівлі електронної комунікаційної мережі.

2.У процесі цифрової трансформації надання послуг стримуючим фактором виступає **недостатня інтероперабельність інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування**.

Станом на 2021 рік Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів містив близько ста інформаційних систем, хоча реальна їх кількість в Україні, імовірно, більша. В нього входять реєстри, кадастри, інформаційні бази, програмні продукти тощо. Інформаційні системи використовуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування для їхньої щоденної діяльності та для надання послуг.

Процес надання послуг часто передбачає потребу в інформації, яка не знаходиться в розпорядженні органу, який надає послугу. Надання такої інформації традиційно покладається на отримувача послуги. Це може приймати форму надання довідок, виписок з реєстрів тощо. Така практика суттєво збільшує час, який отримувач витрачає на отримання послуги та створює додаткові корупційні ризики, що зумовлюються потребою більше взаємодіяти з органами влади. Цифрові послуги здатні зекономити час і ресурси для громадян і органів влади, оскільки дозволяють останньому в автоматизованому режимі запитувати потрібну інформацію у інших органів влади. Так, за дослідженнями Офісу ефективного регулювання онлайн-послуги вже зекономили більше 58,6 тисяч людино-років та 14,7 млрд грн[[4]](#footnote-4).

Однак наразі не всі послуги можуть бути надані онлайн. Однією з причин є те, що інформаційні системи органів влади ведуться на низькому технічному рівні (часто у формі звичайних електронних таблиць) та не можуть бути під’єднані до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта”.

З огляду на зазначені вище причини недостатньої інтероперабельності інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування, а також визначені у п. 3.4.4. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонуються наступні рішення:

- провести аудит інформаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування і підготувати та оприлюднити звіт за результатами аудиту, в якому буде визначено технічний рівень інформаційних систем; послуги та процеси, під час яких збираються дані, які могли б бути отримані шляхом обміну інформацією між інформаційними системами;

- затвердити План підвищення інтероперабельності інформаційних систем і забезпечити його виконання.

**Проблема. 2.2.2.**

Несправедливе та вибіркове застосування обов’язкових правил до суб’єктів господарювання в Україні детермінується такими ключовими факторами.

**1. Незавершеність процесу переходу від карально-репресивної системи державного нагляду (контролю) до превентивної і ризик-орієнтованої системи.**

Система державного нагляду (контролю) зазнала значних змін з 2016 року, коли було запроваджено ризик-орієнтований підхід[[5]](#footnote-5).

Ключова перевага запуску Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) полягає у зменшенні корупційних ризиків під час здійснення перевірок шляхом:

1. підвищення прозорості та значної автоматизації процесу планування заходів державного нагляду (контролю);

2. забезпечення повної прозорості інформації про стан проведення заходів державного нагляду (контролю), їх результати;

3. систематизацію інформації про заходи державного нагляду (контролю), їх динаміку, основні тенденції, особливості роботи різних органів державного нагляду (контролю) тощо.

Наразі відсутність єдиної методики оцінки державного нагляду (контролю) та відсутність ефективного інструменту обрахунку ризиків ускладнюють процес переходу до ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю).

За 5 років пілотного функціонування Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – ІАС ДНК) був зібраний значний масив даних, що дозволив проаналізувати фактичні підходи до здійснення заходів державного нагляду (контролю), основні проблеми та прогалини існуючого законодавства. Як результат, Мінекономіки спільно з ДРС за участі ГО «Офіс ефективного регулювання» розробили проект Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)», що покликаний повністю оновити, стандартизувати та максимально цифровізувати систему державного нагляду (контролю) в Україні. Ухвалення цього проекту Закону дозволить повноцінно імплементувати закладені раніше принципи ризик-орієнтованого підходу на всіх етапах державного нагляду (контролю) шляхом:

- створення публічного рейтингу підприємств за ступенями ризику;

- впровадження залежності строку перевірки від ступеня ризику підприємства, а не його розміру;

- створення можливості проходження бізнесом добровільного аудиту без санкцій та інших наслідків;

- впровадження інституту страхування відповідальності підприємств;

- підвищення об’єктивності та публічності розгляду скарг підприємців;

- заборона вимагати у суб’єкта господарювання витяги та копії документів, що і так є у вільному та безоплатному доступі органу контролю або надавалися йому раніше;

- створення можливості не проводити позапланову перевірку, якщо суб’єкт надав всю необхідну інформацію про усунення порушення;

- призупинення діяльності підприємства у разі найбільших загроз;

- максимальна автоматизація та прозорість процесу перевірки завдяки ІАС ДНК, включно з можливістю здійснення онлайн-перевірок;

Також проект Закону дозволить ліквідувати найбільш поширені шляхи уникнення перевірок, такі як:

- швидку зміну реєстраційних даних підприємства або адреси провадження діяльності;

- недопуск інспектора через свідоме неотримання паперового повідомлення про перевірку;

- недопуск інспектора через відсутність журналу для внесення записів про перевірки. Водночас, зібраний масив даних дозволяє зробити перші кроки у підготовці Методики оцінки ефективності державного нагляду (контролю). Відсутність такої Методики призводить до того, що кожен орган встановлює власні показники ефективності, які часто є дискримінаційними для бізнесу та створюють корупційні ризики. Такими показниками є, зокрема, кількість зафіксованих порушень або кількість накладених санкцій. У разі, якщо оцінка діяльності інспектора базується на таких показниках, це мотивує інспектора до їх штучного завищення, що підвищує формальну результативність заходів державного нагляду (контролю), але водночас створює надмірне навантаження на бізнес та не сприяє реальній ефективності. Розробка та ухвалення відповідної Методики дозволить зробити процес перевірок не лише прозорим, але й вимірюваним.

Однак, оцінка ефективності державного нагляду (контролю) та її ризик-орієнтованість неможлива без ідентифікації та обрахунку ризиків, на управління якими спрямована діяльність органів державного нагляду (контролю) та встановлення відповідних цільових значень. Для цього необхідно створити Електронну систему управління ризиками, яка забезпечить збір даних про небезпеки, на мінімізацію виникнення яких спрямовані заходи державного нагляду (контролю), а також оцінку кореляції небезпечних подій, що відбулися, із розподілом суб’єктів господарювання за ступенями ризику та результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Таке вибіркове застосування правил до бізнесу, як у системі державного нагляду (контролю), не поодиноке.

З огляду на зазначені вище причини незавершеності процесу переходу до ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю) ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено такі рішення:

1) забезпечити супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» (проект №5837 від 05.08.2021)»;

2) затвердити Методику оцінки ефективності державного нагляду (контролю);

3) створити та ввести в експлуатацію Електронну систему управління ризиками.

**2. Через надмірну дискрецію з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в переважній більшості випадків не забезпечується рівний доступ суб’єктів господарювання до спільних обмежених ресурсів (зокрема, природних ресурсів).**

Під «спільним ресурсом» слід вважати ресурс, який потенційно може належати будь- якій фізичній або юридичній особі без виключення[[6]](#footnote-6).

В деяких випадках законодавством передбачається можливість регулювання одних і тих самих правовідносин у сфері доступу до спільних обмежених ресурсів різними способами. Таке вибіркове застосування правил до бізнесу призводить до корупційних чинників у процесі отримання права на користування спільними обмеженими ресурсами, спільні ресурси використовуються не на повний потенціал, а ті, що перебувають у користуванні, використовуються нераціонально та неощадливо.

Разом з тим, головною ціллю держави у сфері регулювання доступу до спільного обмеженого ресурсу є забезпечення рівних умов всім суб’єктам господарювання для отримання ними в користування спільних обмежених ресурсів, що можливо забезпечити шляхом створення баз даних про всі ресурси, що можуть бути передані в користування суб'єктам господарювання, запровадження відкритої та конкурентної процедури надання спільних обмежених ресурсів у користування.

Як наслідок, українці не отримують належних матеріальних благ від неефективного використання природних ресурсів, які відповідно до ст.13 Конституції України є об’єктами права власності Українського народу.

Значних збитків держава зазнає від незаконних рубок[[7]](#footnote-7), самовільного зайняття водного об’єкта[[8]](#footnote-8), незаконного, непідзвітного та неконтрольованого рибальства[[9]](#footnote-9), тіньової аквакультури[[10]](#footnote-10) та неефективного використання природних ресурсів (неосвоєних родовищ корисних копалин[[11]](#footnote-11), видобутку природного газу та нафти[[12]](#footnote-12), рибопродуктивності ставкової аквакультури[[13]](#footnote-13)).

Питання щодо забезпечення автоматизованої взаємодії між державою та бізнесом, а також застосування відкритих, конкурентних та прозорих процедур під час надання у користування та продажу природних ресурсів, частково вирішене шляхом впровадження сучасних електронних сервісів - аукціонів, здатних забезпечити належні обсяги продажів за надійною та відкритою процедурою на конкурентних умовах, які проводяться в електронній торговій системі «Прозорро.Продажі», а також завдяки створенню окремих IT-інструментів управління природними ресурсами, зокрема:

1. проводяться аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, необробленої деревини;

2. створено та введено в промислову експлуатацію Електронний кабінет надрокористувача[[14]](#footnote-14);

3. запроваджено моніторинг внутрішнього споживання деревини та електронної системи обліку деревини[[15]](#footnote-15);

4. спрощено процедури надання водних об’єктів в користування через конкурентні та прозорі механізми[[16]](#footnote-16);

5. запроваджено видачу дозволів на спеціальних використання водних[[17]](#footnote-17) та лісових[[18]](#footnote-18) ресурсів в електронному вигляді;

6. створено Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема»[[19]](#footnote-19).

Водночас, запроваджені заходи лише частково дозволяють вирішити описані проблеми. Наприклад, за інформацією Держгеонадр[[20]](#footnote-20), за підсумками 2020 року через систему Прозорро продано більше лотів спеціальних дозволів на користування надрами і за вищу ціну, ніж за всі попередні роки. За 2021 рік оголошено електронні торги на рекордну кількість ділянок надр, на 160 з них видано спецдозволи, із 217 виставлених лотів продано 184 (85%), а надходження до держбюджету склали 923 млн.грн. Середня ціна продажу зросла в 1,8 разів.

Разом з тим, у 2019 році мала місце ідея запуску та проведення електронних аукціонів у сфері спеціального використання водних біоресурсів на системі Прозорро, були запроваджені експериментальні проекти, але вони не були реалізовані.[[21]](#footnote-21) Також, не створена електронна система управління рибною галуззю.

Рівень реалізації лісоматеріалів на аукціонах з продажу необробленої деревини є низьким, у 2021 року цей показник склав лише 32%.[[22]](#footnote-22)

У сфері прозорого, ефективного та недискреційного використання спільних обмежених ресурсів важливу роль відіграє інформація про наявні спільні обмежені ресурси (про ті, які вже перебувають в користуванні, та про ті, які можна взяти у користування). Створена у 2021 році Єдина екологічна платформа «ЕкоСистема»[[23]](#footnote-23) має на меті забезпечити доступ до інформації про природні ресурси та стан довкілля і більшою мірою вирішити окреслені питання. Проте, на сьогодні «ЕкоСистема» містить лише 10 онлайн послуг, 5 реєстрів відкритих екологічних даних та 6 інтегровані інформаційні ресурси.

Прикладом позитивних змін є розробка та впровадження Держгеонадрами Інвестиційного атласу надрокористувача[[24]](#footnote-24) - постійно діючого сервісу ведення переліку ділянок надр, який пропонується суб’єктам господарювання для придбання шляхом електронних торгів. Потенційний покупець може ініціювати проведення аукціону по об’єктах, запропонованих Держгеонадрами лише заповнивши просту форму. Водночас, якщо бажаної ділянки в Атласі немає, її можна номінувати на електронні торги, дотримавшись нескладної процедури.

Але у багатьох сферах інформація про природні ресурси є закритою, оскільки не проведена інвентаризація природних ресурсів (зокрема, водних біоресурсів, лісових ресурсів), через необхідність залучення великого обсягу коштів.

З огляду на зазначені вище причини наявності надмірної дискреції з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при забезпеченні доступу до спільних обмежених ресурсів, зокрема природніх ресурсів, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено такі рішення:

1) підготувати аналітичні звіти щодо стану фактичного впровадження та функціональних можливостей нормативно-правових актів, якими впроваджені електронні аукціони та системи для доступу до обмеженого спільного ресурсу, та поточного стану впровадження електронних аукціонів та систем для доступу до обмежених спільних ресурсів та способи обходу їх обмежень (продаж на ЕТС “Прозорро.Продажі”);

2) забезпечити набрання чинності нормативно-правовими актами щодо впровадження електронних аукціонів та систем для доступу до обмеженого спільного ресурсу на постійній основі щодо всіх спільних обмежених ресурсів;

3) відкрити доступ до актуальної інформації про спільні обмежені ресурси та забезпечити запровадження на постійній основі та функціонування в повному обсязі електронних аукціонів та ІТ-систем для доступу до обмеженого спільного ресурсу.

4) забезпечити можливість отримання екологічних послуг (у тому числі послуг з доступу до спільного обмеженого природного ресурсу), подання електронної звітності у сфері використання природних ресурсів за допомогою Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема».

**3. Відсутність ефективних інструментів перевірки даних про контрагентів у суб’єктів господарювання.**

У сфері бізнес-даних також присутні проблеми, пов’язані з формально обґрунтованими, але вибірковими перевірками бізнесу. Часто такі перевірки спровоковані веденням бізнесу з «підозрілими» контрагентами. Це призводить до значних витрат на штрафи, обслуговування перевірок та до корупції. Доступ до бізнес-інформації у формі відкритих даних дозволяє компаніям відслідковувати ризик-фактори контрагентів заздалегідь, не наражаючись на небезпеку.

До такої інформації відноситься, наприклад, інформація про засновників і структуру власності з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Надзвичайно корисною є податкова інформація (статус платника податку на додану вартість або єдиного податку, інформація про наявність податкового боргу). Досі недоступною залишається інформація про ризикованість платника податку – комплексна оцінка ризиків, яку готує Державна податкова служба. Фінансова звітність підприємств (оприлюднена лише частково за 2020 рік) – важливе джерело інформації про активність компанії та її фінансову спроможність. Реєстри міністерств дозволяють дізнатись, про наявність дозвільних та інших документів, що згідно з законом вимагаються для здійснення діяльності суб’єкта господарювання.

З 2015 року, коли сфера відкритих даних почала розвиватись в напрямку доступу до інформації, був зроблений значний прогрес. Були оприлюднені десятки тисяч наборів даних, а компаніям стали доступні десятки реєстрів, серед яких Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР), реєстри податкової, ліцензійні реєстри тощо. Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану призвело до обмеження доступу до майже всієї інформації у формі відкритих даних. Критично важливо повернути хоча б частковий (з урахуванням питань безпеки) доступ до наступних реєстрів під час воєнного стану: ЄДР, реєстрів платників єдиного податку, платників податку на додану вартість, компаній з податковим боргом, ліцензійних реєстрів. Більше того, після завершення воєнного стану має бути відновлений доступ до всіх наборів даних, а розпорядники мають здійснити їх оновлення.

З огляду на зазначені вище причини ускладненості процесу отримання суб’єктом господарювання інформації про контрагентів ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено такі рішення:

1) під час воєнного стану оприлюднювати і оновлювати у формі відкритих даних Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстри платників ПДВ і Єдиного податку, реєстри Мінагрополітики, Міндовкілля та Мінекономіки, оприлюднення яких у формі відкритих даних передбачено Постановою КМУ №835 від 21.10.2015, з урахуванням необхідних обмежень в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, оборони та захисту прав фізичних осіб;

2) забезпечити після скасування/припинення воєнного стану відновлення доступу до всіх наборів відкритих даних, їхнє оприлюднення в повному обсязі, а також оновлення даних вищезгаданих реєстрів.

**4. Неефективні та непрозорі процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства**

Реалізація проектів державно-приватного партнерства (ДПП), у тому числі концесій, із залученням бізнесу наразі має свої обмеження, які спричиняють вибіркове застосування обов’язкових правил для бізнесу, що супроводжується відповідними корупційними ризиками під час відбору приватного партнера (проведенні конкурсів).

Проблема пов’язана з відсутністю стандартизації у підготовці проектів ДПП та проведенні конкурсних процедур, проведенні процедур виключно у паперовій формі з обмеженими вимогами щодо публічності процесу та оприлюднення інформації, що створює нерівномірний доступ бізнесу до інформації про наявні проекти та конкурси, що проводяться державними партнерами для реалізації проектів, зокрема із застосуванням державного та/або комунального майна, а також коштів бюджетів різних рівнів.

Зокрема, відсутність стандартизації та застосування новітніх систем управління підготовкою проектів ДПП призводить до значних розбіжностей у якості підготовлених проектів та зібраної інформації для бізнесу, що ускладнює оцінку бізнесом потенційних можливостей участі у таких конкурсах та зменшує рівень економічної вигоди, що може бути отримана державним партнером при збільшенні рівня конкуренції серед потенційних учасників конкурсів.

Проведення конкурсних процедур без застосування інформаційно-телекомунікаційних систем обмежує доступ до інформації потенційних учасників конкурсів, що мають обмежені ресурси на моніторинг децентралізованої інформації про проведення конкурсів та створює складність адаптації бізнесу до різних підходів і процедур у залежності від особливостей державного партнера. У той же час, корупційні ризики при проведенні конкурсів без застосування інформаційних систем значно підвищуються та можуть спричинити дискримінаційне ставлення, або вибіркове застосування окремих норм чи процедур до окремих учасників конкурсів.

Для вирішення цієї проблеми, у Законі Україні «Про концесію» уже було передбачено створення електронної торгової системи (ЕТС), інформаційно-комунікаційної системи, що включає центральну базу даних та електронні майданчики, які взаємодіють із центральною базою даних через інтерфейс програмування додатків такої центральної бази даних. ЕТС забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу, а також публікацію документів у процедурі прямих переговорів з орендарем державного майна, що передається в концесію.

Окремої уваги потребує впровадження єдиної системи підготовки та управління проектами, що дозволить уніфікувати та стандартизувати процес підготовки проектів у відповідності до найкращих міжнародних практик, що дозволить залучити більшу кількість зацікавлених потенційних інвесторів та забезпечити рівний доступ бізнесу до інформації щодо проектів.

З огляду на зазначені вище причини неефективності та непрозорості процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено такі рішення:

1) внесення змін до законодавства про державно-приватне партнерство з метою удосконалення процедур проведення конкурсів та доступу до інформації;

2) розроблення та впровадження електронної торгової системи для проведення конкурсів з відбору приватного партнера для реалізації проектів державно-приватного партнерства;

3) розроблення та впровадження системи підготовки та управління проектами державно-приватного партнерства.

**Проблема 2.2.3.**

Наразі в Україні існує проблема надмірного регулятивного навантаження на суб’єктів господарської діяльності, що значно ускладнює процес їх заснування, здійснення господарської діяльності та сприяє існуванню ряду корупційних ризиків.

Держава для реалізації економічної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Одну з таких груп складають інструменти обмеження доступу до ринків.

**1. Наявність великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків негативно впливає на започаткування господарської діяльності суб’єктами господарювання та їх виходу на ринок.**

Складні адміністративні процедури отримання документів дозвільного характеру, ліцензій, погоджень, свідоцтв тощо потребують значних часових витрат суб’єктів господарювання, створюють додаткове фінансове навантаження на них. Крім того, існують випадки застосування подвійного або навіть потрійного регулювання в одній сфері господарської діяльності та застосування однакових вимог для отримання різних документів дозвільного характеру.

За підрахунками Офісу ефективного регулювання нормативне поле налічує 15 типів дозвільних документів[[25]](#footnote-25), а саме: акти, висновки, декларації, довідки, дозволи, згоди, повідомлення, погодження, посвідчення, ліцензії, підтвердження, рішення, свідоцтва, сертифікати, форми реєстрації.

При цьому інструменти, які регламентують доступ до ринків, не взаємопов’язані між собою. Так, ліцензування господарської діяльності регламентується Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон про ліцензування) та відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) не є частиною дозвільної системи.

Документи дозвільного характеру (далі – ДДХ) складають основу дозвільної системи у сфері господарської діяльності, регламентуються власним рамковим Законом про дозвільну систему та чітко визначені у Законі України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про перелік).

Документи без визначеного правового статусу, які також регламентують доступ до ринків суб’єктів господарювання, проте не передбачені ні Законом про ліцензування, ні Законом про перелік, можуть мати або не мати ознаки документа дозвільного характеру, не є адміністративними послугами в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» (далі - Закон про адмінпослуги).

Відсутність взаємопов'язаності інструментів доступу до ринків на нормативному рівні призводить до ***розгалуженої та непослідовної регламентації дозвільної системи*** та як наслідок до:

1) неприведення порядків видачі інструментів, які не передбачені Законом про перелік, у відповідність до вимог Закону про дозвільну систему, а саме: відсутність визначення платності чи безоплатності видачі інструментів, вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, анулювання інструменту, його строку дії тощо у спеціальних законах;

2) надмірної складності та непрозорості процедур видачі інструментів доступу до ринків;

3) прогалин правового регулювання у вигляді відсутності порядків видачі інструментів доступу до ринків;

4) створення умов для порушень прав і законних інтересів суб’єктів господарювання та вчинення дозвільними органами, суб’єктами надання адміністративних послуг корупційних діянь.

Неврегульованість процедур видачі інструментів особливо негативно впливає на підприємницьке середовище, стосується близько 1.9 млн суб’єктів господарювання та справляє значний вплив на організацію бізнес-процесів[[26]](#footnote-26).

Така статистика характеризує поточну дозвільну систему у сфері господарської діяльності як недосконалу та непослідовну. Неодноразові порушення основних вимог до дозвільної системи, які визначені Законом про дозвільну систему та Законом про адміністративні послуги, свідчать про низьку якість нормативного поля у сфері обмеження доступу до ринків, про відсутність дієвих інструментів аналізу рівня та результативності регулятивного навантаження на різні види бізнесу та про відсутність єдиного комплексного підходу держави до регламентації правовідносин у сфері господарської діяльності. Більше того, проблема надмірного регуляторного навантаження на бізнес зумовлена також відсутністю систематичної взаємодії органів державної влади, зокрема, Мінекономіки, ДРС, з представниками бізнес-середовища щодо питань дерегуляції.

Це призводить до таких наслідків, як-от:

1) надмірно обтяжливого регулювання;

2) недоцільного регулювання;[[27]](#footnote-27)

3) неможливості захисту прав, законних інтересів, життя і здоров’я людини, навколишнього природного середовища, обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави;

4) корупційних ризиків;

5) уповільнення економічного розвитку.

Головними причинами відсутності взаємопов’язаності інструментів доступу до ринків, що у свою чергу призводить до надмірного адміністративного навантаження на бізнес, є відсутність на державному рівні єдиної законодавчо закріпленої доктрини, яка б регламентувала інтегровану (цілісну) дозвільну систему та її інструменти, а також відсутність ефективного системного перегляду вже діючих регуляторних актів, зокрема органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

На сьогодні, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 895 (далі – Постанова) здійснюється експериментальний проект щодо запровадження надання через Портал Дія адміністративних та інших послуг у сфері ліцензування в електронній формі. Даний експеримент діє до 31 жовтня 2023 року та передбачає автоматизацію повного циклу процедур у сфері ліцензійних та дозвільних документів[[28]](#footnote-28).

Постановою, серед іншого, передбачається:

- створення ліцензійних реєстрів в Єдиній дозвільній системі, в разі, якщо ліцензійні реєстри ще не створені;

- забезпечення взаємодії з ліцензійними реєстрами, що уже створені;

- забезпечення взаємодії з іншими реєстрами органів у разі, якщо інформація з цих реєстрів використовується для ліцензування;

- зберігання ліцензійних справ;

- здійснення контролю та моніторингу строків надання ліцензій та дозволів.

Однак, у зв’язку з військовою агресією російської федерації, реалізація експериментального проекту уповільнилася. Також причиною низьких темпів була відсутність достатнього фінансування цього проекту.

Робота над проектом активізувалася восени 2022 року, у т.ч. завдяки наявності фінансування з боку міжнародних партнерів. Так, на сьогодні Мінекономіки, Мінцифри, ДРС спільно з БРДО та міжнародними партнерами вживають заходи, зокрема щодо інтеграції існуючих реєстрів та доопрацювання програмного забезпечення. У подальшому, в 2023 році доцільним вбачається продовження строків реалізації проекту, а також безпосередньо оцифрування процедур видачі ліцензій, визначених в Постанові.

З огляду на зазначені вище причини існування необгрунтовано великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- продовжити реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої та другої черги Єдиної державної електронної системи дозвільних документів Є-дозвіл до грудня 2024 року;

- забезпечити розширення переліку дозвільних документів, які видаються в електронній формі;

- впровадити модуль оцінки регуляторного навантаження на різні види бізнесу;

- впровадити модуль взаємодії з бізнес-середовищем на ІТС «Регуляторний Портал»;

- забезпечити набрання чинності Законом України «Про Єдину інтегровану дозвільну систему доступу до ринків».

**2. Відсутність можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій.**

Можливість для особи відкрити бізнес за допомогою онлайн-інструментів має ряд переваг: від швидкості та зручності користувача до мінімізації контактів з органами державної влади та корупційних ризиків процесу створення суб’єктів господарювання. Передбачення можливості створення суб’єктів господарювання в режимі онлайн сприятимуть посиленню прозорості не лише правового регулювання, а й самої сфери господарювання, а також в організаційному сенсі сприятимуть бізнесу (особливо малому і середньому, для якого важливим є оптимізація витрат, часу і зусиль на подібні процеси) як за звичайної ситуації в економіці, так і за наявності обмежень, що можуть встановлюватися для забезпечення суспільного благополуччя[[29]](#footnote-29).

Однак наразі на вебпорталі державних послуг онлайн Дія наявна лише можливість відкриття ФОП та реєстрації ТОВ на підставі модельного статуту.

З огляду на зазначені вище переваги можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено систему заходів щодо розробки та введення в експлуатацію модулю «Відкриття бізнесу онлайн» на Єдиному вебпорталі електронних послуг Дія.

**3. Дублювання інформації, що подається суб’єктом господарювання, у різних видах звітності.**

Суттєво посилює адміністративне навантаження на бізнес необхідність заповнення та подання різних форм звітності. Відповідно до ч.2 ст.3 Закону України «» бухгалтерський облік є обов’язковим видом обліку, який ведеться підприємством. Фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, грунтуються на даних бухгалтерського обліку[[30]](#footnote-30).

Зазвичай форми звітності містять дублюючу інформацію, яку бізнес має неодноразово заповнювати. Наприклад, у сфері оподаткування форми декларацій містять обов’язкові для заповнення реквізити, як мінімум третину з яких необхідно виключити, оскільки вони повторюються та містяться, зокрема в електронному кабінеті платника податків. Разом з тим, варто відмітити, що за останні 2 роки кількість обов'язкових статистичних форм зменшилась на 20%[[31]](#footnote-31).

З огляду на зазначені вище причини існування необґрунтовано великої кількості видів звітності, яку суб’єкту господарювання необхідно подавати різним органам, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- проаналізувати можливість внесення змін до законів з метою оптимізації кількості, форми та змісту звітності, яку подають суб’єкти господарювання;

- забезпечити набрання чинності закону, який буде розроблено за результатами вищезазначеного аналітичного дослідження.

- впровадити подання податкової звітності через Єдиний вебпортал електронних послуг Дія, у тому числі шляхом внесення змін до Наказу Міністерства фінансів України від 14.07.2017 № 637 «Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету» та до постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг».

**4. Відсутність ефективного системного перегляду прийнятих регуляторних актів.**

Велике значення для прийняття прогнозованих, економічно-обґрунтованих регуляторних норм, які в подальшому впливатимуть на бізнес середовище, має належне дотримання регуляторними органами вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Однак, на сьогодні, рівень виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади процедур підготовки, прийняття та відстеження результативності дії регуляторних актів, а також стан виконання органами виконавчої влади вимог та принципів державної регуляторної політики в частині дотримання органами виконавчої влади принципу передбачуваності регуляторної діяльності, оцінювання рівня відповідності проектів регуляторних актів вимогам та принципам державної регуляторної політики, дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади вимог оновленої методології проведення аналізу впливу при підготовці проектів регуляторних актів, проведення моніторингу прийняття регуляторних актів з дотриманням вимоги щодо обов’язковості погодження проектів актів з Державною регуляторною службою, а також здійснення регуляторними органами відстеження результативності дії регуляторних актів є низьким.

За I півріччя 2022 року на погодження до ДРС надійшло 219 проектів регуляторних актів, розробниками яких виступали органи виконавчої влади (209 проектів центральних та 10 проектів місцевих органів виконавчої влади). З них погоджено 127 проектів (119 центрального та 8 – місцевого рівня) та відмовлено в погодженні 32 проектів центральних органів виконавчої влади.[[32]](#footnote-32) Протягом звітного періоду залишено без розгляду 23 проекти регуляторних актів ЦОВВ та 1 – МОВВ як такі, що підготовлені з порушення вимог регуляторного законодавства, а саме, щодо них не здійснено аналіз регуляторного впливу, не оприлюднено проект з метою отримання зауважень і пропозицій та/або не внесений до затвердженого регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та 2 проекти регуляторних акта відкликано розробниками. Крім того, прийнято 8 рішень про погодження та 1 рішення про відмову в погодженні проектів місцевих органів виконавчої влади.

При цьому, за результатами опрацювання 361 проекту регуляторних актів, розробниками яких є органи місцевого самоврядування, стосовно 146 проектів надано пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, стосовно 20 проектів відсутні пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, по 50 проектам розробників повідомлено про відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття відповідних актів. Протягом звітного періоду щодо 49 проектів регуляторних актів органам місцевого самоврядування повідомлено про відмову у підготовці пропозицій у зв’язку з недотриманням розробником статті 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Усі 361 проекти, надані органами місцевого самоврядування, потребували проведення М-тесту. Фактично М-тест було проведено до 307 проектів (85 %).

Недотримання регуляторними органами при розробці проектів регуляторних актів основних принципів державної регуляторної політики посилює ризики до ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, збільшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, появи корупційних ризиків, а також до правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва.

Для вирішення вказаних вище проблем Урядом України доручено[[33]](#footnote-33) центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, провести аналіз застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності та переглянути доцільність їх застосування в існуючому вигляді. Також, згідно з дорученням має бути утворена Міжвідомча робоча група з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності (далі – МРГ) за участі представників (на рівні заступника міністра) Мінекономіки, Мінцифри, Мін’юсту, Мінфіну, Мінрегіону, ДРС та відповідно Мінекономіки має забезпечити організацію роботи МРГ на постійній основі до повного виконання завдання. При цьому, центральні органи виконавчої влади мають надати Мінекономіки інформацію щодо інструментів державного регулювання господарської діяльності (ліцензій, дозволів, результатів надання інших адміністративних послуг). За результатом прийнятих МРГ рішень має бути підготовлений та внесений на розгляд Уряду відповідний проект Закону України.

З огляду на зазначені вище причини необхідності перегляду прийнятих регуляторних актів, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено такі рішення:

- забезпечити функціонування модулю взаємодії з бізнес-середовищем на Регуляторному порталі;

- забезпечення оприлюднення на Регуляторному порталі Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності;

- забезпечити набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо скасування інструментів регулювання господарської діяльності».

**5.** **Відсутність ефективних каналів співробітництва органів державної влади з Радою бізнес-омбудсмена, націлених на імплементацію системних рекомендацій, наданих останньою.**

З метою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, сприяння зниженню рівня корупції та запобігання недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб’єктів підприємництва в Україні утворено Раду бізнес-омбудсмена.[[34]](#footnote-34)

Це спеціальна установа, відповідальна за прийом скарг від юридичних осіб щодо вимагання неправомірної вигоди державними службовцями і пов'язаних з корупцією питань, надання захисту або допомоги бізнесу для вирішення проблем. Крім того, важливою є функція даної установи щодо надання пропозицій для усунення системних проблем, з якими стикаються представники українського бізнесу.

Раду бізнес-омбудсмена регулярно готує та публікує звіти, які стосуються найбільш актуальних системних проблем, які негативно впливають на бізнес та інвестиційний клімат, і пропонує практичні шляхи їхнього вирішення. Ці системні звіти містять рекомендації як для органів влади в цілому, так і для конкретних державних/муніципальних органів. За шість років діяльності Рада бізнес-омбудсмена підготувала 17 системних звітів про проблеми бізнесу та надала понад 400 рекомендацій державним органам.

Згідно з інформацією, наданою Радою бізнес-омбудсмена, у 2020 році дана установа надала 90 рекомендацій щодо вирішення системних проблем, пов’язаних із занепокоєнням бізнесу щодо корупції, вимагання неправомірної вигоди та пов’язаних із цим питань. З них 13 (14%) виконано, 68 (76%) перебувають у процесі виконання, 9 (10%) не були реалізовані.

Під час візиту ОЕСР стало очевидним, що хоча Рада бізнес-омбудсмена співпрацює та ефективно працює з органами державної влади при підготовці своїх звітів, однак не існує стандартної процедури або офіційного каналу для подання підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади. Відтак, кожне таке подання є спеціальним процесом, що вимагає пояснень з боку Ради бізнес-омбудсмена для різних державних органів влади щодо важливості розгляду рекомендацій по суті[[35]](#footnote-35).

З огляду на зазначені вище причини відсутності офіційного каналу для подання Радою бізнес-омбудсмена підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено наступне рішення: укладення Меморандумів про співпрацю та партнерство між Радою бізнес-омбудсмена та органами державної влади та забезпечення здійснення моніторингу та щорічне оприлюднення інформації про результативність упровадження державними органами індивідуальних рекомендацій Ради бізнес-омбудсмена.

**Проблема 2.2.4.**

**1.** **В Україні не сформована адекватна система збору, аналізу, структурування інформації та підготовки на її основі обґрунтованих рекомендацій виробникам політики щодо доцільності ухвалення відповідних рішень.**

Державна політика як вибір найбільш оптимального (з точки зору збалансування суспільних інтересів) варіанту впливу на суспільну проблему засобами законного втручання/ інструментами, якими володіють органи державної влади, потребує систематизації та інституалізації в діяльності органів публічної адміністрації.

Формування успішної державної політики, що характеризується результативністю (прогресом у вирішення суспільної проблеми) та збалансованістю (оптимальним розподілом вигід та витрат між тими суспільними групами, що зазнають впливу) неможливе без належного рівня поінформованості її виробників. Релевантна завданням формування державної політики інформація стосується головним чином наявного та прогнозу майбутнього стану проблеми (є результатом аналізу статистичних даних, галузевої експертизи тощо) та ймовірних наслідків для різних груп суспільства, інтереси яких зазнаватимуть суттєвого впливу (є результатом проведених консультацій зі стейкхолдерами).

**Основні причини** існування даної проблеми полягають в наступному:

1) Неадекватний зміст аналітичних документів, що не задовольняє потреби виробників політики у покращенні розуміння доцільності ухвалення рішень.

Аналітичні документи, суть яких полягає у наданні релевантної потребам виробників політики інформації як такі існують в практиці вітчизняного врядування у дуже обмеженому та звуженому виді, зазвичай як «концепції» та «пояснювальні записки» до проектів нормативно-правових актів, іноді як окремі експертизи з порівняно невеликого обсягу можливих впливів (антикорупційного, бюджетного, гендерного, екологічного) та юридичного аналізу «відповідності» міжнародним зобов’язанням, вимогам та положенням конвенцій, актів з вищою юридичною силою тощо. Інакше кажучи, інформація що надається виробникам рішень, переважно стосується їх законності (необхідна умова), а не присвячена обґрунтуванню їх доцільності (достатня умова). До того ж ці аналітичні документи стосуються одного з інструментів одного з етапів державної політики – її реалізації. Управлінська звітність також є різновидом аналітичної інформації, що допомагає здійснювати моніторинг реалізації окремих заходів політики. Між тим, виробникам політики суттєво бракує інформації: про проблему, на вирішення якої розробляється політика, варіантів її вирішення та обґрунтування обрання одного з них, аналізу фактичного впливу заходів політики на стан проблеми (оцінювання), впливу рішення на інтереси різних суспільних груп та їх ймовірні реакції, узгодженості взаємних впливів різних рішень в межах різних політик тощо.

2) Відсутність адекватних вимог до супровідних документів.

Супровідні/аналітичні документи зазвичай не цікавлять їх адресатів (виробників політики), позаяк не надають інформації/обґрунтованих порад, які релевантні їх потребам. Зміст цих документів не є результатом глибокого аналізу та проведених консультацій, а заповнюється «розробником проекту акту» зазвичай поспіхом, покладаючись виключно на власне розуміння. Робота над складанням аналітичних документів стала частиною «формалізму» бюрократичних вимог з підготовки проекту акту, зміст якої не є ні предметом критичної оцінки, ні політичних дискусій. Він відіграє роль «обов’язкового додатку» до регулятивного документу.

3) Брак знань, умінь та навичок у службовців, що займаються формуванням державної політики.

Більшість «розробників актів» не отримали належних знань й не мають ні досвіду, й відповідно ні сформованих умінь та набутих навичок належної підготовки аналітичних та консультативних («для проведення обговорення/консультацій») документів.

4) Відсутність усталених методик проведення аналізу, консультацій та підготовки обґрунтованих рекомендацій.

Існують поодинокі методичні матеріали, що стосуються окремих галузевих «експертиз» (антикорупційної, гендерної, регуляторної, моніторингу виконання заходів політики). Вони страждають на суттєві вади: укладачі притримувалися різних підходів та термінології, стосуються лише обмеженої обсягу значущої інформації, не створено системи навчань їх використання, надання консультативної допомоги, контролю якості, моніторингу та перегляду змісту цих методичних матеріалів.

5) Неадекватність процедур публічних консультацій.

Вітчизняна практика проведення публічних консультацій засновується на невірній парадигмі. Консультації проводяться не задля покращення розуміння розробниками політики проблем, варіантів рішень та можливих впливів певної політики шляхом знайомства з відмінними точками зору тих, хто зазнаватиме впливу, як це прийнято в практиці успішних держав. Процедура консультацій фактично вбудована в логіку «погоджень» юридичних формулювань проектів актів, і передбачає завищені вимоги до її учасників, спроможних підготувати «якісні» пропозиції щодо зміни формулювань юридичних документів. Зазвичай такі консультації не пробуджують інтересу нікого, окрім експертної спільноти, а безпосередні стейкхолдери дізнаються про зміст рішень постфактум і починають реагувати на них тоді, коли вони уже набули чинності.

6) Брак, нерелеватність, недостовірність даних.

Будь-яка політика, з огляду на особливість проблеми на вирішення якої вона спрямовується, потребує специфічного набору даних, що характеризують проблему, дають можливості порівнювати різні варіанти, прогнозувати/встановлювати фактичні впливи. Це передбачає існування досить гнучкого механізму створення системи показників, збору та критичного аналізу достовірності даних. В Україні цей механізм існує лише частково. Це зумовлено переважно юридичним характером розробки політики як підготовки проектів нормативно-правових актів, що в наших реаліях означає відсутність потреби роботи з даними як такими, та «паралельним» існуванням системи державної статистики та управлінської звітності, дані яких практично не використовуються в процесах формування політики та підготовки аналітичної документів. Іноді наявні дані просто не релевантні аналітичним потребам виробників політики. Або ж релевантні дані ніхто не збирає, або отримані дані сумнівні щодо їх достовірності.

7) Відсутність традицій та суспільних вимог до обґрунтування доцільності змісту рішень.

У вітчизняному суспільстві зміст рішень державної політики переважно оцінюється за критеріями «законності» та «професіоналізму». Останній критерій, власне, витісняє потребу раціонального обґрунтування змісту політики, адже передбачається, що зміст рішення залежить від рівня фахової освіти та досвіду того, хто їх ухвалює. Інакше кажучи, зміст рішення, а отже і обґрунтованість його доцільності політики не є предметом критичного суспільного аналізу та обговорення, а «делегується» «професіоналам». Суспільство не чує і не знає аргументів на користь тієї чи іншої політики, позаяк формування її змісту визнається сферою «професіоналів». Розробка державної політики набуває закритого «ексклюзивно- експертного» характеру.

**Наслідки проблеми:**

- відсутність впливу/незначний вплив аналітичних документів з огляду на нерелевантність їх змісту реальним інформаційним потребам виробників політики, що означає марне витрачання людських та часових ресурсів на їх підготовку;

- домінування «інтуїтивного» стилю ухвалення рішень через неналежний рівень поінформованості виробників політики;

- рішення не виконуються/переглядаються/скасовуються;

- політика «розсипається» у множину заходів, що є наслідком відсутності центрованості «системи заходів» на вирішенні проблеми (досягнення цілей) як осереддя змісту державної політики;

- неможливість адекватно обґрунтувати потребу в ресурсах;

- діяльність планується не з точки зору досягнення результатів тієї чи іншої політики, а з позицій того, який обсяг видів звичайної діяльності «можна зробити на доступних ресурсах/наявному фінансуванні».

- високий рівень конфліктності в реалізації політики;

- відсутність підзвітності виробників політики;

- недовіра до виробників державної політики через нерозуміння мотивів ухвалення рішень;

- свавільний характер перегляду змісту державної політики та відсутність наступності.

- унеможливлення повноцінного інклюзивного характеру процесів формування державної політики.

З огляду на те, що питання системного аналізу регулювання ринків та впровадження його рекомендацій вирішується в межах очікуваного стратегічного результату 2.2.3.6. «Здійснено перегляд регуляторних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо їх результативності; надано пропозиції щодо внесення змін до актів, які не відповідають вимогам чинного законодавства, містять корупціогенні фактори чи спотворюють конкуренцію», заходи, спрямовані на досягнення зазначеного складника очікуваного стратегічного результату 2.2.4.1 передбачаються в рамках вирішення проблеми 2.2.3. «Надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес, що обумовлює високий рівень корупції у цій сфері».

З метою усунення в майбутньому позначених проблем ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано*** низку заходів, спрямованих на те, щоб:

- номенклатура та структура аналітичних та консультаційних документів, що використовуються в процесі формування політики в Україні, відповідали вимогам до таких документів інституцій Європейського Союзу;

- формування державної політики стало інклюзивним процесом, який здійснюється на основі достатньої, об’єктивної інформації;

- працівники структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідальні за підготовку аналітичних та консультаційних документів щодо формування політики, мали належний рівень фахової підготовки з питань аналізу політики.

**2. Заробітні плати державних службовців залишаються непрозорими та розбалансованими.**

Діюча система оплати праці державних службовців характеризується суттєвими диспропорціями, необґрунтованими стимулюючими виплатами і в той же час низьким рівнем заробітних плат на місцевому рівні.

Вона включає у себе 11 складових, з яких частка посадового окладу становить у середньому 40-50%. Решту - це премії, надбавки, стимулюючі виплати, розмір яких, як правило, визначає керівник, часто спираючись не на результати роботи, а на власне суб’єктивне бачення і ставлення до працівника.

НАДС проведено опитування, у якому взяло участь понад 53 тисячі державних службовців. За даними опитування, 43% респондентів зазначили, що їм не зрозуміла структура заробітної плати[[36]](#footnote-36).

За результатами оцінки SIGMA стану справ державного управління, проведеного у 2018 році за методологією, розробленою [OECD SIGMA](https://par.in.ua/good-governance/sigma-principles), за показником «Справедливість та конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців» отримано оцінку 1 з 5. За субіндикатором щодо якості та прозорості законодавчого визначення заробітної плати, критеріїв і процедур її нарахування отримано оцінку 0 з 2[[37]](#footnote-37).

**Основні причини** існування даної проблеми полягають в наступному:

- непрозорість та складність структури заробітної плати державних службовців;

- відсутність класифікації посад державної служби за функціональним принципом;

- високий рівень дискреції керівника при визначенні розміру заробітної плати;

- відсутність юридично визначеного механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами.

**Наслідки проблеми:**

Діюча структура заробітної плати призвела до наявності необґрунтованих у схемі посадових окладів вертикальних (відповідно до підкатегорій посад державної служби) і горизонтальних (відповідно до визначених рівнів державних органів) диспропорцій у розмірах посадових окладів, зокрема без урахування ролі і місця посади в структурі державного органу, а також рівня професійної компетентності, необхідного для виконання посадових обов’язків.

За результатами моніторингу оплати праці державних службовців у 2021 році, проведеному НАДС, різниця між найнижчим та найвищим рівнем середньої заробітної плати міністерств становить приблизно 17,1 тис грн.

Відбувається штучне утримання великої кількості вакансій, яка в окремих державних органах утримується на рівні 40-70%.

Утворена економія фонду оплати праці використовується для встановлення стимулюючих виплат, розмір яких необмежений. Це породжує корупційну практику встановлення надмірних стимулюючих виплат.

Наслідком тривалого збереження ситуації без змін залишається неконкурентна заробітна плата у порівнянні з ринковим рівнем, «міграція» персоналу між державними органами, відтік професіоналів на роботу за кордон, до приватних компаній та проектів, непривабливість роботи у державних органах для залучення громадян в цілому.

Про неконкурентність заробітної плати на місцевому рівні свідчать численні звернення державних службовців державних органів, апаратів судів тощо. Зокрема, на рівні районів обмежені можливості економії фонду оплати праці і державні службовці отримують заробітну плату нижче мінімальної, їх оклад – 5 200 грн. Здійснюється доплата до мінімальної, а премії та стимулюючі практично відсутні.

Таким чином, за просту некваліфіковану роботу (обслуговуючий персонал) передбачено вищу заробітну плату, ніж на посадах державної служби з високим рівнем відповідальності, значними обмеженнями і вимогами до особи.

Диспропорції в оплаті праці державних службовців виникають також через різні підходи щодо планування фонду оплати праці державних органів. Сучасний механізм формування та розподілу Фонду оплати праці на державній службі непрозорий та має корупційні ризики. [[38]](#footnote-38)

З 2020 року триває реформування системи оплати праці державних службовців. Передбачено запровадження чіткої та прозорої системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад. Для збереження раціонального та обґрунтованого підходу передбачається обмежити варіативні складові заробітної плати (надмірні надбавки і премії) для наближення до моделі оплати праці 70/30 (на індивідуальному рівні).

Вирівняння диспропорцій в оплаті праці між державними органами, забезпечення прозорості заробітної плати шляхом підвищення посадових окладів та припинення надмірних необґрунтованих виплат дасть змогу державній службі бути конкурентною на ринку праці та залучати, зокрема, кваліфікованих ІТ, HR та інших спеціалістів.

Після завершення у 2020 році другого етапу реформи децентралізації в Україні, сформовано базовий рівень місцевого самоврядування – 1470 територіальних громад (сільських, селищних, міських рад), на районному рівні – 136 районів (119 районних рад), обласний рівень залишився незмінним – 24 обласні ради[[39]](#footnote-39).

Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар’єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування.

Існує необхідність приведення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 10 грудня 2015 року та набрав чинності 01 травня 2016 року.

Також, дотепер окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII, який втратив чинність у 2016 році.

**Існуюча система оплати праці в органах місцевого самоврядування** дозволяє посадовим особам місцевого самоврядування отримувати різну заробітну плату за виконання однієї і тієї ж роботи (посадових обов’язків) в одній і тій самій раді. Також діюча структура заробітної плати та алгоритм її формування призвела до наявності необґрунтованих високих чи низьких заробітних плат посадових осіб.

Основні причини існування даної проблеми полягають в наступному:

- багатокомпонентність, непрозорість та складність структури заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування;

- високий рівень дискреції керівника при визначенні розміру заробітної плати та її складових (премія, надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи тощо);

- відсутність критеріїв формування сталої та змінної частин заробітної плати, визначення розмірів верхніх меж відповідної змінної частини заробітної плати, граничних меж розміру премій, а також непрозорий алгоритм та критерії нарахування відповідних премій в органах місцевого самоврядування на підставі локальних актів.

**Наслідки проблеми:**

- нераціональне та непрозоре використання коштів з місцевого бюджету територіальної громади;

- політичні торги між місцевими депутатами та головою цієї ради за розмір фонду оплати праці, збільшення корупційних ризиків;

- створення конфліктів всередині колективів органів місцевого самоврядування;

- посилення недовіри жителів територіальної громади до органу місцевого самоврядування.

З огляду на ідентифіковані причини проблеми ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано***:

- запровадити систему оплати праці на основі класифікації посад та преміювання залежно від особистого внеску в загальний результат роботи органу;

- прозоре планування видатків на оплату праці державних службовців за єдиними підходами;

- проведення класифікації посад державної служби;

- запровадити систему оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, що враховує місцеві умови та можливості відповідних місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення добору та збереження висококваліфікованого персоналу.

3. Враховуючи запроваджені реформи у сфері державне управління лісовим господарством, діяльність лісогосподарських підприємств надалі залишається з високими корупційними ризиками.

За оцінками експертів, держава щороку від непрозорого ринку втрачала 30% податкових надходжень, збитки від нелегальних рубок та незаконного обігу деревини оцінювалися у 200 млн гривень[[40]](#footnote-40). Такі негативні явища зумовили для держави розпочати трансформаційні процеси у цій сфері та запровадити цифрові електронні інструменти контролю за ринком деревини. До 2019 року електронна система контролю за обігом деревини покривала лише 73 % ринку, 60 % необробленої деревини реалізовуватися через аукціони.

З метою врегулювання вищезазначених проблем, запроваджено Єдину державну систему електронного обліку деревини[[41]](#footnote-41), яка на сьогодні вже охоплює 100% ринку та забезпечує збирання, зберігання, обробку і захист інформації про походження, заготівлю та реалізацію деревини в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі. Така електронна система надає можливість 100% простежуваності ринку та контролю громадськості та правоохоронних органів за господарською діяльністю лісогосподарських підприємств.

Крім того, для створення конкурентних умов для реалізації деревини запроваджено систему електронних аукціонів, що охоплює 100% ринку необробленої деревини[[42]](#footnote-42), та забезпечила зниження корупційної складової у цій сфері.

В подальшому, в 2021 році Законом України «Про ринок капіталу та організовані товарні ринки» запроваджено систему реалізації необробленої деревини на ліцензованих товарних біржах, що на сьогодні відображає позитивну динаміку на ринку деревини та створює інвестиційну привабливість цього ринку.

Однак, незбалансованість системи правовідносин між суб’єктами лісового господарства проявляється конфліктом інтересів в управління державних та комунальних підприємств, низьким рівнем довіри громадськості у частині корупційних ризиків в сфері лісового господарства.

Отже, така господарська діяльність потребує постійного моніторингу та посиленого контролю у частині виконання заходів та запроваджених реформ, що стане основою забезпечення ефективного управління лісами, збереження біорізноманіття, створення сприятливих умов для активізації розвитку деревообробної та суміжних галузей економіки, розробки та внесення змін у частині удосконалення законодавства у цій сфері та запровадження сучасних електронних інструментів простежуваності деревини.

Крім того, представники деревообробного бізнесу, враховуючи європейський досвід, наголошують на необхідності прийняття галузевого Закону України «Про ринок деревини», який має запровадити систему обов'язкового декларування переробки деревини та створить умови для прозорості інформації щодо продажу деревини, а також удосконалить інструменти реалізації деревини на аукціоні та на умовах оферти.

З огляду на описаний стан досягнення очікуваного стратегічного результату ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** передбачається низка моніторингових заходів, спрямованих на забезпечення вимог щодо електронного обліку деревини, реалізації необробленої деревини на аукціонах, а також необхідність набрання чинності Законом України «Про ринок деревини» з визначеними критеріями якості правового регулювання.

4. Електронна комунікаційна інфраструктура та доступ до мережі Інтернет є основою цифрової трансформації, електронної комерції, цифрових послуг, електронного урядування. Цифрова форма адміністративних послуг, відкриті дані є факторами зменшення корупційних ризиків.

Національна економічна стратегія на період до 2030 року[[43]](#footnote-43) визначає ціль – 95% активних користувачів високошвидкісного Інтернету серед громадян. На 01.01.2022 в Україні 54,2% домогосподарств та 61,8% підприємств мали фіксований доступ до мережі Інтернет[[44]](#footnote-44), наразі ця цифра буде меншою через руйнування внаслідок війни інфраструктури електронних комунікацій (понад 20% було зруйновано на червень 2022 - за даними Держспецзв’язку).[[45]](#footnote-45)

16.12.2020 ухвалений Закон України «Про електронні комунікації», який набрав чинності 01.01.2022. 16.12.2021 ухвалений Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку», який набрав чинності 13.02.2022.

Вказані закони передбачають реформу сектора електронних комунікацій на основі Директиви (ЄС) 2018/1972 про створення Європейського кодексу електронних комунікацій. Це відповідає обов’язку України за Угодою про асоціацію імплементувати законодавчі акти ЄС у сфері телекомунікацій, в тому числі, нові.

Ключовими складниками проблеми практичної імплементації реформи електронних комунікацій та, відповідно, Директиви (ЄС) 2018/1972 є такі.

**Відсутність переважної більшості підзаконних актів, необхідних для впровадження реформи, передбаченої Законом «Про електронні комунікації».**

Так, згідно з п. 9 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону відповідні акти мали бути прийняті протягом року з дня опублікування Закону, тобто до 16.01.2022, водночас на сьогодні прийнято лише 21 такий акт. Значною мірою через відсутність необхідних підзаконних актів наразі не впроваджено або не приведено у відповідність до вказаного Закону ряд ключових регуляторних інструментів, передбачених Законом України «Про електронні комунікації», в тому числі, щодо географічних оглядів розгортання мереж, забезпечення географічної і цінової доступності універсальних послуг, регулювання міжоператорського доступу до мереж та інфраструктури електронних комунікацій, План розподілу і користування радіочастотним спектром в Україні, аналізу ринків та накладення регуляторних зобов’язань на постачальників електронних комунікаційних мереж або послуг із значним ринковим впливом, позасудового врегулювання спорів за зверненням споживачів та інших.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 107 виконання повноважень органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра забезпечує адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації (протягом періоду воєнного стану та 6 місяців після його припинення).

Від належного виконання Закону України «Про електронні комунікації» залежить також досягнення Україною ряду цілей, пов’язаних з євроінтеграцією, повоєнним відновленням, цифровою трансформацією держави, боротьбою з корупцією.

Так, гармонізоване з ЄС регулювання є умовою набуття режиму внутрішнього ринку в телекомунікаційному секторі, передбаченого Угодою про асоціацію з ЄС (Додаток XVII)[[46]](#footnote-46), наближення до єдиного цифрового ринку ЄС, а Національна економічна стратегія України до 2030 р.[[47]](#footnote-47) передбачає синхронізацію з європейським Зеленим курсом[[48]](#footnote-48), в якому зелений перехід розглядається нерозривно від одночасного цифрового переходу[[49]](#footnote-49).

**Фактична невідповідність діючого регулятора вимогам статті 7 Директиви ЄС 1972/2018 та статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку» - щодо відкритої і прозорої процедури відбору членів регулятора.**

Так, відповідно до Директиви ЄС 1972/201838 (ст. 7), голова та члени регулюючого органу призначається після відкритої та прозорої процедури відбору, що є передумовою незалежності регуляторних органів.

Водночас більшість членів регулятора були призначені у червні 2021 р.,[[50]](#footnote-50) тобто до набрання чинності Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку», відповідно до Відповідно до п.5 Прикінцевих та перехідних положень якого особи, які перебували на посадах голови та членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації, продовжують здійснювати свої повноваження протягом строку, що становить різницю між 6 роками та строком перебування на посаді до дня набрання чинності цим Законом.

Таким чином, на зазначений перехідний період, тобто до 2027 р. має діяти склад регулятора, сформований без дотримання вимог Директиви ЄС 1972/2018.

З огляду на зазначені причини незавершеності реформи електронних комунікацій у ***Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки*** передбачено необхідність:

- набрання чинності всіма підзаконними актами, необхідними для імплементації Закону України «Про електронні комунікації»;

- виконання вимог щодо незалежності регулятора, передбачених Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку»;

- упровадження ключових регуляторних інструментів, передбачених Законом України «Про електронні комунікації».

**Проблема 2.2.5.**

Якісне конкуренційне законодавство, ефективне правозастосування та економічна політика, заснована на конкуренції, сприяють добробуту споживачів та економічному зростанню, одночасно роблячи ринки більш гнучкими та інноваційними. Завдячуючи роботі міжнародних організацій, які займаються розвитком та захистом конкуренції, в українських урядовців та законодавців завжди є актуальна та достовірна інформація щодо наявної проблематики в українському конкуренційному законодавстві, а також щодо тих сфер конкуренційного правозастосування, які потребують подальшого вдосконалення[[51]](#footnote-51).

Серед висновків та рекомендацій, наданих такими організаціями за результатами здійснених ними досліджень, можна виокремити декілька груп факторів, усунення яких матиме наслідком не лише суттєве зниження корупційних ризиків у роботі Антимонопольного комітету (органу, що забезпечує державний захист конкуренції), а й дозволить підвищити ефективність функціонування системи захисту економічної конкуренції в Україні в цілому.

**1.** **Положення чинного законодавства про захист економічної конкуренції не забезпечують належного рівня відкритості Антимонопольного комітету для громадськості та юридичної спільноти.**

Зокрема, наразі не врегульовано питання безперешкодного доступу громадськості до обговорення рішень, проектів нормативно-правових актів, планів та результатів діяльності Антимонопольного комітету; відсутній обов’язок Антимонопольного комітету оприлюднювати рекомендації, які він надає, оприлюднювати перелік справ, які він розглядає, та інформувати про суть, стадії та перебіг їх розгляду.

Протягом тривалого часу напрями діяльності Антимонопольного комітету, питання, що перебувають у фокусі його уваги, залишаються невідомими для широкого загалу фізичних та юридичних осіб, що не сприяє формуванню високого рівня обізнаності про можливі інструменти захисту порушених прав та унеможливлює здійснення належного громадського контролю у сфері захисту економічної конкуренції.

Закритість інформації про рекомендації, що надаються, усуває громадський контроль за станом їх виконання, що є важливою складовою антимонопольної політики держави.

Неоприлюднення Комітетом інформації про стан розслідувань та справи, що перебувають в провадженні, з одного боку, збільшує корупційні ризики та негативно впливає на рівень довіри до відомства, а, з іншого, – позбавляє можливості потерпілих від порушення вступити до справи як третя особа з метою належного захисту своїх прав та законних інтересів. Як наслідок, порушники антимонопольного законодавства, впливові монополісти та учасники картелів, крім «грошової» переваги та можливостей адміністративного впливу, отримують ще й процесуальні «привілеї». Вони, на відміну від потерпілих споживачів, користуючись процесуальними правами, можуть впливати на перебіг розслідування та доносити до відомства свою позицію.

Як приклад забезпечення прозорої діяльності конкурентних відомств можна взяти модель відомства Великої Британії (CMA), на офіційному веб-порталі якого в певному розділі (вкладці)[[52]](#footnote-52) розміщено інформацію про справу конкретного суб’єкта господарювання, в тому числі, дата відкриття, стан справи, сектор ринку, хронологія подій щодо надання рекомендацій, розслідування, запрошення сторін тощо, також розміщено документи, що стосуються справи (рекомендації, розпорядження, рішення тощо).

Крім того, неоприлюднення інформації стосовно заявлених концентрацій (назва та організаційно-правова форма учасників концентрації, зміст заявлених дій) фактично виключає можливість подання іншими учасниками ринків своїх застережень чи іншої корисної інформації щодо заявленої концентрації до прийняття рішення Комітету про надання дозволу на її здійснення. Після прийняття рішення про надання дозволу на концентрацію, подання застережень конкурентами чи іншими учасниками ринку втрачає сенс. Практика повідомлення про майбутню концентрацію використовується конкурентними відомствами країн ЄС і є одним з ключових кроків антимонопольної реформи та адаптації законодавства про захист економічної конкуренції до законодавства ЄС.

Більше того, нещодавно Антимонопольний комітет здійснив кроки з подальшого закриття інформації про свою діяльність. Зокрема, у першій половині 2022 року було припинено вільний публічний доступ до текстів прийнятих Антимонопольним комітетом рішень щодо допустимості, недопустимості та повернення державної допомоги суб’єктам господарювання[[53]](#footnote-53), а також рішень щодо порушених Комітетом справ з цих питань[[54]](#footnote-54), які раніше були оприлюднені у вільному доступі на Порталі державної допомоги, який є складовою частиною офіційного вебпорталу Антимонопольного комітету.

Так, на засіданнях, які відбулися 22.07.2022[[55]](#footnote-55) та 31.08.2022[[56]](#footnote-56), Антимонопольний комітет прийняв розпорядження «Про запровадження тимчасового обмеження на окремі види інформації», зміст яких залишається невідомим, однак назва яких може вказувати на подальше обмеження прозорості діяльності відомства.

У зв’язку із наведеним у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** запропоновано розробити проект Закону, яким зобов’язати АМКУ оприлюднювати:

1) рекомендації (повний текст), які надаються органам державної влади, органам місцевого самоврядування, установам, організаціям, суб’єктам господарювання, об’єднанням;

2) вичерпний перелік справ, які перебувають на розгляді Антимонопольного комітету України, із зазначенням за кожною справою про порушення законодавства про захист економічної конкуренції в динаміці інформації, зокрема, про суть справи, відповідальний структурний підрозділ та відповідального державного уповноваженого, строк розгляду та стадію розслідування у справі, підстави для продовження строку розгляду справи;

3) повні тексти нормативно-правових актів, рекомендаційних роз’яснень та роз’яснень, які приймає та надає Антимонопольний комітет.

**2.** **Наділення Антимонопольного комітету низкою дискреційних повноважень:**

- дискреція у прийнятті рішень щодо початку розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, строку їх розгляду та продовження такого строку;

- невизначеність строку проведення перевірки інформації про незаконну державну допомогу;

- відсутність прозорого механізму визначення та заміни державних уповноважених, відповідальних за розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, який би враховував їх професійні якості та досвід, сприяв неупередженості, незалежності, законності та обґрунтованості рішень, які вони приймають;

- дискреція у визначенні розміру штрафу, який накладається за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Окремі аспекти діяльності Антимонопольного комітету, зокрема, пов’язані з початком та процедурою розгляду справ, законом чітко не регламентовані, що надає змогу посадовим особам Комітету приймати рішення на власний розсуд. Це не сприяє передбачуваності та відкритості діяльності відомства, що негативно впливає і на рішення, які воно приймає.

Трапляються випадки застосування неоднакових підходів до різних суб’єктів: одні справи можуть розслідуватись кілька місяців, розслідування ж інших може тривати роками без жодних об’єктивних на те причин[[57]](#footnote-57). Ситуація ускладнюється і тим фактом, що на законодавчому рівні не встановлено граничної тривалості розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та законодавства про захист від недобросовісної конкуренції, а також факторів, які можуть на неї впливати[[58]](#footnote-58).

Звичною стала практика зустрічей слідчих та керівництва відомства з підозрюваними у вчиненні порушень. Такі зустрічі не фіксуються, та можуть використовуватись як майданчик для досягнення корупційних домовленостей[[59]](#footnote-59).

В минулому широкого застосування набула практика, коли керівник відомства без жодних пояснень міг вилучити справу в одного державного уповноваженого та передати її на розслідування іншому[[60]](#footnote-60). Це могло використовуватись як покарання для нелояльних до керівника членів Комітету або як спосіб змінити хід та напрямок розслідування, що зрештою, має вплив на його результати.

Процедура розподілу між членами Комітету завдань з розслідування справ також є непрозорою. Критерії, на підставі яких ті чи інші справи потрапляють на розслідування до одного або іншого державного уповноваженого, або у відповідне територіальне відділення, не визначені.

Зазначені обставини створюють умови для необ’єктивного та непрозорого розподілу справ на підставі суб’єктивних факторів, наприклад, з урахуванням наближеності того чи іншого державного уповноваженого до окремих бізнес-груп, що є передумовою для вчинення корупційних правопорушень. При цьому, у законодавстві про захист економічної конкуренції відсутні положення, які б надавали учасникам процесу право заявляти відводи державним уповноваженим, відповідальним за розслідування справ, що сприяло б зменшенню можливостей для зловживань посадовими особами при розгляді справ.

Одним з інструментів здійснення Антимонопольним комітетом державного контролю за допустимістю державної допомоги суб’єктам господарювання є проведення ним перевірки інформації про незаконну державну допомогу. Таку інформацію Комітет може як виявляти самостійно, так і отримувати з будь-яких джерел.

Статтею 12 Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання» передбачено, що з метою перевірки інформації про незаконну державну допомогу, Антимонопольний комітет може, зокрема, вимагати від надавача державної допомоги подання повідомлення про таку державну допомогу, а також почати розгляд справи про державну допомогу у порядку, встановленому Законом.

При цьому для загальних випадків Закон встановлює граничні строки розгляду повідомлення та справи про державну допомогу (два та шість місяців відповідно). Однак для випадків, якщо таке повідомлення надано та/або справу порушено в межах перевірки інформації про незаконну державну допомогу, то Закон не зобов’язує Антимонопольний комітет дотримуватися зазначених граничних строків (ч. 6 ст. 12 Закону).

За таких обставин перевірки отриманої інформації про незаконну державну допомогу можуть тривалий час не завершуватися (або ж фактично взагалі не здійснюватися), що створює умови для вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією.

Законодавство України про захист економічної конкуренції не містить положень, які б встановлювали на рівні закону принципи визначення Антимонопольним комітетом конкретних розмірів штрафів в межах, встановлених Законом України «Про захист економічної конкуренції».

При цьому процедура визначення Антимонопольним комітетом розміру штрафу є непрозорою та такою, що містить корупційні ризики. За законом, розмір штрафу може сягати від 0% до 10% (або ж до 1%, до 5%, залежно від виду порушення) від річного доходу порушника. На практиці такий штраф може бути визначений у діапазоні від 1 гривні до мільярдів гривень. Прагнучи підвищити прозорість та передбачуваність правозастосування в цій частині, та мінімізувати дискрецію власних повноважень щодо встановлення розміру штрафів, Антимонопольний комітет прийняв рекомендаційні роз’яснення щодо порядку розрахунку штрафу[[61]](#footnote-61).

Однак зазначені рекомендації не є нормативно-правовим актом, не є обов’язковими до застосування органами Комітету, не можуть застосовуватись судом, правоохоронними органами та громадськістю для зовнішнього контролю за діяльністю відомства, а також останнім часом не дотримувалися самим Комітетом.

До прикладу, у 2020 році за змову на 42 торгах (загальною очікуваною вартістю близько 700 млн грн) Комітет оштрафував[[62]](#footnote-62) компанію «Інтерпайп Україна» на 69,3 млн грн, що склало лише близько 4% від максимального розміру санкції (0,43% від доходу порушника). У 2021 ж році, за змову на 60 торгах з закупівлі шкільного харчування (загальною очікуваною вартістю близько 245 млн грн) Комітет оштрафував[[63]](#footnote-63), зокрема, ФОП Сергієнко В.І. на 82,1 млн грн, та ФОП Мазаратій Н.І. на 16,5 млн грн, тобто застосував до обох ФОПів 100% від максимального розміру санкцій (10% від доходу кожного з порушників).

У зв’язку з наведеним у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки***, зокрема, запропоновано:

1) встановити граничні строки розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції для кожного з видів правопорушень;

2) встановити прозорий та недискримінаційний порядок визначення та заміни державних уповноважених;

3) встановити право осіб, які беруть участь у справі, заявляти відводи державним уповноваженим.

**3.** **Програма звільнення від відповідальності учасників картелів (Leniency) недостатньо ефективна**.

У Європейському Союзі та США програма звільнення або пом’якшення відповідальності учасників картелів є одним з найбільш дієвих способів виявлення картелів та боротьби з ними. Однак подібна норма в українському законодавстві про захист економічної конкуренції за понад 20 років існування не знайшла широкого застосування. Так, з середини 2012 року по кінець 2020 року до Комітету було подано три заяви про звільнення від відповідальності[[64]](#footnote-64). Для порівняння: лише до Федерального картельного офісу Німеччини (Bundeskartellamt) протягом 2012–2014 років щорічно надходило 50–70 таких заяв[[65]](#footnote-65).

Саме завдяки програмі «Leniency» конкурентні відомства світу мають змогу швидко та ефективно розслідувати картельні справи. Компанія, що повідомляє відомству про існування картелю, його учасників, мету створення тощо, може уникнути штрафу за порушення. Але для цього вона має надати всю відому інформацію та докази, не знищувати їх та співпрацювати з контролюючим органом.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» містить положення про програму звільнення від відповідальності, метою якої є сприяння викриттю незаконних узгоджених дій.

Однак, крім статті 6, що містить загальні умови звільнення від відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій для осіб, Закон на сьогодні не деталізує механізм звернення суб’єкта до Комітету, розгляду таких звернень тощо.

Також Закон не передбачає можливості пом’якшення відповідальності для інших учасників картелю, в обмін на їх сприяння здійсненню Антимонопольним комітетом швидкого та ефективного розслідування картелю.

З огляду на зазначене у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** закладено систему заходів, які передбачають внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції задля вдосконалення механізму звільнення або пом’якшення відповідальності учасників картелю.

**Проблема 2.2.6.**

Незважаючи на те, що надання державної допомоги суб’єктам господарювання є звичною для України практикою, механізм контролю за обсягами та впливом від надання такої допомоги впроваджений відносно нещодавно – з набранням у 2017 році чинності Законом України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання» (далі – Закон).

Такий механізм контролю є аналогічним до того, що застосовується в Європейському Союзі, та передбачає, що будь-яка державна допомога (за незначними винятками) може бути надана підприємству лише після надсилання попереднього повідомлення про намір її надання до Уповноваженого органу (в Україні – Антимонопольний комітет України), та виключно у разі, якщо Уповноважений орган прийме рішення про допустимість надання такої допомоги. Надсилання зазначеного повідомлення є принципово необхідним, адже без нього Уповноважений орган не може одержати вичерпної інформації про державну допомогу, а тому не може здійснити контроль за її допустимістю, під час якого перевірити, зокрема, чи дійсно існує потреба у її наданні, чи надається допомога у мінімальному обсязі, здатному досягнути цілей надання допомоги та чи не надається державна допомога на дискримінаційних засадах. Державна допомога, надана без попереднього повідомлення, є незаконною.

Разом з цим, за даними як самого Антимонопольного комітету України[[66]](#footnote-66), так і Рахункової палати[[67]](#footnote-67), органи виконавчої влади не в повному обсязі виконують свій обов’язок щодо подання повідомлень про державну допомогу суб’єктам господарювання. Так, саме органи виконавчої влади є найбільш значними надавачами державної допомоги, однак із загального числа повідомлень про державну допомогу суб’єктам господарювання, отриманих Комітетом протягом 2020 року, повідомлення від центральних органів виконавчої влади становили менше 10% (у 2019 році – 13%).

При цьому, згідно з експертною оцінкою, здійсненою напередодні набрання чинності Законом[[68]](#footnote-68), лише в результаті надання державної допомоги у формі податкових пільг підприємствам, ВВП України щорічно недоотримував близько 3,5% (від 32 до 46 млрд грн).

У той же час, за даними, наведеними у річних звітах АМКУ про надання державної допомоги суб’єктам господарювання1, надавачі державної допомоги надавали АМКУ інформацію про значно менші обсяги державної допомоги, наприклад, у 2019 році – щодо 0,11%; у 2020 році – щодо 0,26% від ВВП України.

За таких умов, посадові особи органів влади – надавачів державної допомоги, отримують змогу при прийнятті рішень щодо надання державної допомоги, визначення її обсягів, отримувачів тощо, керуватися не лише об’єктивними потребами держави та суспільства, а й власними суб’єктивними (в тому числі корупційними) інтересами. Це, зокрема, призводить до незаконного використання публічних коштів, спотворення економічної конкуренції, надання державної допомоги на дискримінаційних засадах.

Варто також звернути увагу на той факт, що незважаючи на просвітницьку роботу Антимонопольного комітету України, яка здійснюється, зокрема, шляхом проведення навчальних тренінгів, семінарів та вебінарів для представників різних ланок органів влади, а також надсилання листів-нагадувань про необхідність подання Антимонопольному комітетові України інформації згідно з вимогами Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання», триваючу роками проблему неповного надання надавачами інформації про державну допомогу, не усунуто.

При цьому, основною причиною порушення надавачами державної допомоги вимог Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання» щодо повідомлення про намір надати державну допомогу, є відсутність відповідальності за це, встановленої Законом України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання». Саме тому у Звіті від 31.08.2021 № 18-4 Рахункова плата прямо вказує на те, що «Відповідальність керівників надавачів державної допомоги за недотримання вимог Закону 1555 щодо обов’язку подання до Комітету повідомлень про нову державну допомогу не встановлена. Як наслідок, процедура отримання такої допомоги без оцінки правомірності АМКУ створює ризики її надання за відсутності законодавчих підстав».

З огляду на зазначене, а також визначений у п. 3.2.6. Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено*** систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні юридичну відповідальність уповноважених осіб – надавачів державної допомоги за недотримання вимог Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання» щодо надання незаконної та недопустимої державної допомоги.

**Проблема. 2.2.7.**

Питанням створення та діяльності суб’єктів господарювання державної та комунальної форм власності в ринкових умовах та за наявності конкуренції присвячували увагу не лише міжнародні організації, які займаються розвитком та захистом конкуренції[[69]](#footnote-69), а й українські дослідники економічної політики[[70]](#footnote-70) та навіть Антимонопольний комітет[[71]](#footnote-71).

Дані зазначених досліджень свідчать, зокрема, про те, що аналоги організаційно-правової форми «комунальне унітарне підприємство» не є розповсюдженими в країнах Європи. Натомість, поширеною в Європі є діяльність господарських товариств. Також існують приклади залучення приватного капіталу до надання суспільно важливих послуг та механізмів незалежної оцінки ефективності надання таких послуг.

У той же час в Україні кількість наново зареєстрованих комунальних підприємств постійно зростає. Так, аналіз динаміки створення комунальних підприємств за п’ятирічними періодами свідчить, що у 2015–2019 рр. середньорічна кількість наново зареєстрованих комунальних підприємств порівняно з попереднім п’ятиріччям зросла у 2,3 рази та склала 367 підприємств на рік. Станом на 1 грудня 2019 року в Україні вже було зареєстровано **13 774** комунальних підприємства[[72]](#footnote-72).

Поряд з недостатньою ефективністю суб’єктів господарювання, які знаходяться у державній та комунальній власності, вони часто асоціюються з джерелом корупції. Так, згідно з опитуванням компанії GfK Ukraine у рамках проекту Центру економічної стратегії «Критичне мислення проти популізму», 66% респондентів радше або цілковито погоджуються з твердженням, що державні підприємства – це джерело корупції. 74% респондентів вважають, що за державної власності підприємства часто розкрадають, чого приватний власник не допустить[[73]](#footnote-73).

Крім того, близько 9% від усіх порушень законодавства про захист економічної конкуренції, вчинених у 2020 році та І половині 2021 року, які виявив Антимонопольний комітет, вчинені саме державними та комунальними підприємствами[[74]](#footnote-74).

У аналітичних матеріалах «Аналіз деяких чинників впливу державних та комунальних підприємств на конкуренцію на товарних ринках» АМКУ прямо вказує на те, що «під час прийняття адміністративних рішень щодо створення державних та комунальних підприємств, наділення їх адміністративно-господарськими повноваженнями суб’єкти їх створення (органи влади та органи місцевого самоврядування) повинні враховувати їх вплив на конкуренцію, зокрема приймати такі рішення відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції»[[75]](#footnote-75).

Відповідні інструменти державного контролю щодо створення комунальних та державних підприємств передбачені ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», яка зобов’язує органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб’єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку.

Утім, існуючий механізм здійснення попереднього контролю та оцінки впливу на конкуренцію актів та рішень щодо створення та функціонування суб’єктів господарювання державного та комунального секторів економіки не є ефективним. Так, за даними Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати неефективність комунальних підприємств?»:

- у 2017 році з 336 новостворених комунальних підприємств отримало погодження АМКУ лише 1 підприємство (**0,3%**);

- у 2018 році з 507 новостворених комунальних підприємств отримали погодження АМКУ лише 8 підприємств (**1,6%**);

- у 2019 році з 369 новостворених комунальних підприємств отримали погодження АМКУ лише 54 підприємства (**14,6%**)[[76]](#footnote-76).

Така ситуація обумовлена тим, що, з одного боку, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю свідомо не дотримуються вимог ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», а, з іншого, – у державного реєстратора відсутній обов’язок вимагати рішення Антимонопольного комітету щодо новоствореного комунального підприємства під час реєстрації останнього.

Таким чином, основною причиною низької ефективності зазначеного механізму, є відсутність запобіжників, які б не дозволяли органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю уникати державного контролю під час створення комунальних та державних підприємств.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** запропоновано законодавчі зміни, відповідно до яких:

1) нормативно-правові акти, які можуть вплинути на конкуренцію, прийняті без погодження з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями, є нікчемними;

2) діяльність суб’єктів господарювання, створених без погодження з АМКУ чи його територіальними відділеннями у випадках, коли таке погодження необхідне відповідно до закону, підлягає припиненню шляхом їх ліквідації;

3) до переліку документів, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи, входить також документ, що підтверджує погодження органом Антимонопольного комітету проекту рішення органу влади чи органу місцевого самоврядування щодо створення суб’єкта господарювання.

1. [Про Національну програму інформатизації](https://zakon.rada.gov.ua/go/74/98-%D0%B2%D1%80): Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text> . [↑](#footnote-ref-1)
2. [Про внесення змін у додаток до Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації](https://zakon.rada.gov.ua/go/z0679-22): Наказ Мінцифри від 13.06.2022 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0679-22#Text> . [↑](#footnote-ref-2)
3. Конкуренція в успішно завершених тендерах. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/sXfT/state/analysis> [↑](#footnote-ref-3)
4. Майже 15 млрд гривень зекономили українці завдяки державним онлайн-послугам – дослідження BRDO. URL: <https://brdo.com.ua/top/majzhe-15-mlrd-gryven-zekonomyly-ukrayintsi-zavdyaky-derzhavnym-onlajn-poslugam-doslidzhennya-brdo/> [↑](#footnote-ref-4)
5. Про внесеннязмін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19#Text>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Офіс ефективного регулювання Зелена книга: аналіз доступу до спільних обмежених ресурсів. 2018. URL: <http://surl.li/drdmz> . [↑](#footnote-ref-6)
7. За даними Держлісагентства у 2021 році сума збитків від незаконних рубок складала 213,9 млн. Публічний звіт Голови Державногоагентства лісовихресурсів України за 2021 рік. URL:http://surl.li/dotns. [↑](#footnote-ref-7)
8. За даними Державного агентства водних ресурсів України фактичний дохід з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм складає 86,6 грн, а нормативна середня вартість оренди 1 га складає 386,58 грн., що визначена відповідно до Методики визначення розміру плати за надані в оренду водні об’єкти, затвердженої наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 28.05.2013 № 236. Це призводить до втрати місцевими бюджетами щорічно мінімум 60 млн грн., фактичний дохід суспільства з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм є у 4,5 рази менше за нормативно-визначений. [↑](#footnote-ref-8)
9. У сфері промислового рибальства - 60% загального об’єму є незаконним, непідзвітним та неконтрольованим рибальством, що складає приблизно 1 млрд грн. (включаючи аквакультуру). [↑](#footnote-ref-9)
10. Загальна кількість суб’єктів аквакультури за останніми даними територіальних органів Держрибагентства становить 4568 підприємств різних форм власності, з них надали звітність за формою № 1 А-риба (річна) «Виробництво продукції аквакультури за 2020 рік» 1870 таких підприємств або 41 % загальної кількості суб’єктів аквакультури. (У 2019 році звітність становила 51%), тобто майже половина аквакультури знаходиться в тіні. Звіти, у тому числі щодо задоволення запитів на інформацію Держрибагентства. URL: <https://data.gov.ua/dataset/ac15707d-8d63-4354-90c2-41b0d9ca7282> [↑](#footnote-ref-10)
11. Маючи понад 20000 родовищ корисних копалин, промисловістю України освоєно лише 17% з них, а саме 3349 родовищ, що містять від 40 до 75% розвіданих запасів різноманітних корисних копалин. Відкрито близько 400 родовищ нафти і газу, з яких 28 мають видобувні запаси від 30 до 700 млн т. Рудько Г. Ресурсний потенціал корисних копалин України: його вивчення та використання. URL: <http://miningworld.com.ua/www_miningworld/files/9b/9b644817-f6cb-48a1-b3ca-474cd6444775.pdf>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Показник видобутку природного газу та нафти у 2020 році склав 2% та 1,4% відповідно, в той час як Україна витрачає на імпорт паливно-енергетичних ресурсів 10 млрд. доларів США та відповідно повинна поступово зменшувати залежність від імпорту енергоносіїв. [↑](#footnote-ref-12)
13. За даними Держрибагентства, у 2019 році фактична рибопродуктивність ставкової аквакультури склала 4,8 ц/га, при тому, що нормативна мінімальна розрахункова рибопродуктивність при інтенсивному веденні ставкової аквакультури складає 14 ц/га, відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Зон аквакультури (рибництва) та рибопродуктивності по регіонах України» від 30.01.2013 № 45, тобто, майже 35% від нормативно-встановленого. Огляд виробництва продукції аквакультури в Україні за даними статистичної форми 1а-риба (річна) за 2019 рік. URL: <https://darg.gov.ua/files/15/04_22_akva2.pdf>. [↑](#footnote-ref-13)
14. Розпочав роботу Електронний кабінет надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/rozpochav-robotu-elektronnyy-kabinet-nadrokorystuvacha/> . [↑](#footnote-ref-14)
15. Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-2019-%D0%BF#Text>.

    Про затвердження Інструкції з ведення електронного обліку деревини: Наказ Міндовкілля від 27.09.2021 № 621. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1343-21#Text. [↑](#footnote-ref-15)
16. [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення порядку передачі в оренду водних об'єктів у комплексі з земельними ділянками](https://zakon.rada.gov.ua/go/963-20): Закон України від 04.11.2020 № 963-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-20#Text>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Портал електронних послуг. URL: <https://e-services.davr.gov.ua/>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Електронні інформаційні системи. URL: <https://www.ukrforest.com/> [↑](#footnote-ref-18)
19. Екосистема. URL: <https://eco.gov.ua/> . [↑](#footnote-ref-19)
20. Статистика електронних торгів. URL: <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/presentations/ukr/statistika-elektronnix-torgiv.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження порядку здійснення штучного розведення, вирощування водних біоресурсів та їх використання у спеціальних товарних рибних господарствах та проведення аукціонів з продажу режимів рибогосподарської експлуатації водного об’єкта шляхом електронних торгів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 № 1138. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-2019-%D0%BF#Text. [↑](#footnote-ref-21)
22. Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2020 рік. URL: <http://surl.li/drhjq> [↑](#footnote-ref-22)
23. Екосистема. URL: <https://eco.gov.ua/>. [↑](#footnote-ref-23)
24. Інвестиційний атлас надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/>. [↑](#footnote-ref-24)
25. Зелена книга “Обмеження доступу до ринків” Офісу ефективного регулювання/2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/4-dostup-na-rinok> [↑](#footnote-ref-25)
26. Так, за результатами опрацювання нормативно-правової бази Офісом ефективного регулювання було виявлено: 1) 1295 інструментів обмеження доступу до ринків; 2) 22% усіх інструментів доступу до ринків не мають визначеного правового статусу; 3) 34% незаконних інструментів доступу до ринків; 4) 19% інструментів доступу до ринків є неактуальними; 5) у 13% випадків, суб’єкти, які видають інструменти доступу до ринків, не є дозвільними органами (суб’єктами надання адміністративних послуг); 6) у 8% випадків регламентації інструментів доступу до ринків на законодавчому рівні не встановлені суб’єкти, які мають їх видавати; 7) у середньому в 84% випадках регламентації інструментів доступу до ринків на рівні спеціальних законів не визначаються ті чи інші основні вимоги до дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що передбачені статтею 4 Закону про дозвільну систему та статтею 5 Закону про адмінпослуги; 8) у 33% випадків порядки видачі інструментів доступу до ринків відсутні. Джерело: Зелена книга “Аналіз інструментів доступу до ринків” Офісу ефективного регулювання.2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv> [↑](#footnote-ref-26)
27. У зв’язку з неправильним застосуванням лише інструменту ліцензування (наразі ліцензія не є крайнім засобом державного регулювання) суб’єкти господарювання щорічно витрачають близько 900 млн. грн. тільки офіційних платежів. Зелена книга “Аналіз інструментів доступу до ринків” Офісу ефективного регулювання.2017. URL: https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv [↑](#footnote-ref-27)
28. В першу чергу передбачається проведення експерименту щодо 10 ліцензій у сфері господарської діяльності, а саме, на такі: посередництво у працевлаштуванні за кордоном; роздрібна торгівля алкогольними напоями (крім столових вин); роздрібна торгівля тютюновими виробами; роздрібна торгівля пальним; зберігання пального; провадження туроператорської діяльності; провадження господарської діяльності з ветеринарної практики; провадження господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; провадження господарської діяльності у сфері дошкільної освіти; провадження господарської діяльності з медичної практики. [↑](#footnote-ref-28)
29. Вінник О. Роль модельних установчих документів (шаблонів) у процесі цифровізації сфери господарювання. Підприємство, господарство і право. Київ, 2020. № 7. С.62-68. [↑](#footnote-ref-29)
30. [Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні](https://zakon.rada.gov.ua/go/996-14): Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> [↑](#footnote-ref-30)
31. Протягом 2020-2021 р. було скасовано 12 форм статистичної звітності, 10 форм зазнали змін, зокрема щодо зменшення кількості показників для державних статистичних досліджень і періодичності їх подання [↑](#footnote-ref-31)
32. Стан виконання Плану роботи Державної регуляторної служби України на 2022 рік. URL:-<https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/Stan-vykononannya-Planu-DRS-na-2022_II-kv_na-15.07.2022.pdf> [↑](#footnote-ref-32)
33. Доручення № 28665/1/1-22 від 01.11.2022 [↑](#footnote-ref-33)
34. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691.URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF#Text> [↑](#footnote-ref-34)
35. OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4> [↑](#footnote-ref-35)
36. https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/opituvannya-shchodo-reformuvannya-sistemi-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv [↑](#footnote-ref-36)
37. https://cutt.ly/3MIFRXR [↑](#footnote-ref-37)
38. За даними Держаудитслужби, ревізії проведені протягом 2019-2020 років та І півріччя 2021 року, в міністерствах, ЦОВВ та інших державних органах, показали порушення з оплати праці на загальну суму майже 7,1 млрд гривень. Відповідно до пункту 8 Висновків до згаданого Звіту Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління 2017–2018 роки, затвердженого рішенням від 19.03.2019 № 6-1, вказано, що завдання в частині фінансової стабільності реформування системи оплати праці державних службовців не забезпечується застосовуваним Міністерством фінансів України порядком планування видатків державного бюджету на вказані цілі. Таке планування здійснюється фактично не згідно з економічно обґрунтованими розрахунками, а за усередненими даними. Режим доступу : <https://cutt.ly/UMIJMyn> [↑](#footnote-ref-38)
39. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10.01.202. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> [↑](#footnote-ref-39)
40. Зелена книга «Регулювання ринку деревини». URL: <https://regulation.gov.ua/book/17-reguluvanna-rinku-derevini>. [↑](#footnote-ref-40)
41. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 року № 1142 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-2019-%D0%BF#Text>. [↑](#footnote-ref-41)
42. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1178 «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення електронних аукціонів з продажу необробленої деревини». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2019-%D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2019-%D0%BF" \l "Text). [↑](#footnote-ref-42)
43. Постанова КМУ від 03.03. 2021 р. № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25> [↑](#footnote-ref-43)
44. Річний звіт НКРЗІ за 2021 р.: <https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf> [↑](#footnote-ref-44)
45. Ворог пошкодив або зруйнував понад 20% телекомунікаційної інфраструктури // Державна служба спеціального звʼязку та захисту інформації, Телеграм, 10.06.2022: <https://t.me/dsszzi_official/3841> [↑](#footnote-ref-45)
46. Угода про асоціацію // Урядовий портал: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu> [↑](#footnote-ref-46)
47. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року»: Постанова КМУ від 03.03.2021 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25> [↑](#footnote-ref-47)
48. European Commission. Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Green Deal: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [↑](#footnote-ref-48)
49. Єврокомісія (повідомлення від 18.05.2022) визначає, що повоєнна відбудова України має відповідати зеленому та цифровому порядку денному (European Commission. Brussels, 18.5.2022 COM (2022) 233 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Ukraine Relief and Reconstruction: URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf>) [↑](#footnote-ref-49)
50. Указ Президента України від 25.06.2021 № 271/2021. URL: (<https://www.president.gov.ua/documents/2712021-39285>) [↑](#footnote-ref-50)
51. Див., наприклад: Огляд ОЕСР «Конкурентне право та політика в Україні». 2008. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/41165982.pdf>; Огляд ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції. Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій». 2016. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf>; Меморандум про економічну та фінансову політику (МВФ). 2021. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%A3%D0%9A%D0%A0_24_11_21.pdf>. [↑](#footnote-ref-51)
52. Вкладка «Справи» на сторінці Управління з питань конкуренції та ринків на офіційному веб-порталі Уряду Великобританії. URL: <https://www.gov.uk/cma-cases>. [↑](#footnote-ref-52)
53. Розділ «Рішення щодо державної допомоги» на Порталі державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofdecision/list>. [↑](#footnote-ref-53)
54. Розділ «Справи про державну допомогу» на Порталі державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/refistryofcases/list>. [↑](#footnote-ref-54)
55. Інформація про рішення АМКУ 22.07.2022. URL: <https://amcu.gov.ua/news/informaciya-pro-rishennya-amku-22072022>. [↑](#footnote-ref-55)
56. Інформація про рішення АМКУ 31.08.2022. URL: <https://amcu.gov.ua/news/informaciya-pro-rishennya-amku-31082022>. [↑](#footnote-ref-56)
57. Огляд ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції. Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій». – 2016 (с. 76: «Крім того, історично за АМКУ закріпилася репутація непрозорого й непослідовного органу влади, який затримує розгляд справ»). URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf> [↑](#footnote-ref-57)
58. Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична Газета» № 8 (662), публікація «На захисті економічної конкуренції». URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo/na-zahisti-ekonomichnoyi-konkurenciyi.html>. [↑](#footnote-ref-58)
59. Див., наприклад, повідомлення на офіційному вебпорталі АМКУ про зустріч 12.05.2022 керівництва Комітету з представниками найбільших мереж автозаправних станцій в Україні, яких підозрюють у зловживаннях на ринку. URL: <https://amcu.gov.ua/news/deficit-palnogo-amku-rozpochinaye-doslidzhennya>. [↑](#footnote-ref-59)
60. Див., наприклад, публікацію від 07.08.2019 «АМКУ vs Ostchem: гра в піддавки чи прокляття непрофесіоналізму», видання «Наші Гроші». URL: <https://nashigroshi.org/2019/08/07/amku-vs-ostchem-hra-v-piddavky-chy-prokliattia-neprofesionalizmu/>. [↑](#footnote-ref-60)
61. Рекомендаційні роз’яснення АМКУ від 09.08.2016 № 39-рр «Щодо застосування положень частин другої, п’ятої та шостої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», частин першої та другої статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції». URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d69103546d46.pdf>. [↑](#footnote-ref-61)
62. Рішення АМКУ від 29.10.2020 № 677-р. URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-porushennya-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-ta-nakladennya-shtrafu-152>. [↑](#footnote-ref-62)
63. Рішення АМКУ від 26.10.2021 № 142-р/тк. URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-porushennya-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-ta-nakladennya-shtrafu-256>. [↑](#footnote-ref-63)
64. Див. щодо цього публікацію Т. Симоненко «В Україні тільки тричі пробували розвалити картелі по програмі «Leniency». URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrajini-tilki-trichi-probuvali-rozvaliti-karteli-po-prohrami-leniency.html>. [↑](#footnote-ref-64)
65. Карп’юк О. Програма «Ліненсі» у конкурентній політиці країн світу (с. 80). URL: <http://zt.knute.edu.ua/files/2016/2(85)/8.pdf>. [↑](#footnote-ref-65)
66. Див., наприклад: Річний звіт про надання державної допомоги суб’єктам господарювання в Україні за 2020 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 26.08.2021 № 17-рп (с. 19). URL:<https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/0b3/a45/6130b3a45c7dc400334459.pdf>; Річний звіт про надання державної допомоги суб’єктам господарювання в Україні за 2019 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 28.08.2020 № 14-рп (с. 19). URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%94%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf>; Річний звіт про надання державної допомоги суб’єктам господарювання в Україні за 2018 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 29.08.2019 № 15-рп (с. 19, 20) URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/zvity/richni_zviti_dergavna_dopomoga/2018/%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%94%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202018.pdf>; Річний звіт про надання державної допомоги суб’єктам господарювання в Україні за 2017 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 31.08.2018 № 17-рп (с. 14). URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/zvity/richni_zviti_dergavna_dopomoga/2017/%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%94%D0%94%202017.pdf>. [↑](#footnote-ref-66)
67. Див., наприклад: Звіт про результати аналізу звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, затверджений рішенням Рахункової палати від 31.08.2021 № 18-4 (с. 14,17). URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/18-4_2021/Zvit_18-4_2021.pdf>. [↑](#footnote-ref-67)
68. Дослідження «Державна підтримка суб’єктів господарювання в Україні», 2005 (с. 16). URL: <https://www.researchgate.net/publication/342513102_STUDY_ON_STATE_SUPPORT_TO_UNDERTAKINGS_IN_UKRAINE>. [↑](#footnote-ref-68)
69. Див., наприклад, Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. – 2015. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312906-uk.pdf?expires=1661672943&id=id&accname=guest&checksum=518E7239994FC8ABE938D48E9D1FE3E6>. [↑](#footnote-ref-69)
70. Див., наприклад: Дослідження Центру економічної стратегії «Що робити Києву з комунальними підприємствами?». 2021. URL: <https://ces.org.ua/kyiv-municipal-enterprises-papers/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати неефективність комунальних підприємств?». 2020. URL: <https://ces.org.ua/municipal-enterprise-ownership-presentation/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію?». 2020. URL:<https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати корупцію на державних підприємствах?». 2018. URL: <https://ces.org.ua/state-enterprise-corruption/>. [↑](#footnote-ref-70)
71. Див., наприклад: Аналітичні матеріали АМКУ «Аналіз деяких чинників впливу державних та комунальних підприємств на конкуренцію на товарних ринках». – 2021. – Режим доступу : <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>; Рекомендаційні роз’яснення АМКУ від 19.08.2021 № 24-рр «Щодо застосування положень частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у частині погодження проектів нормативно-правових актів та інших рішень органів влади та органів місцевого самоврядування про створення суб’єктів господарювання, встановлення і зміну правил їх поведінки на ринку». URL: <https://amcu.gov.ua/npas/shchodo-zastosuvannya-polozhen-chastini-chetvertoyi-statti-20-zakonu-ukrayini-pro-antimonopolnij-komitet-ukrayini-u-chastini-pogodzhennya-proyektiv-normativno-pravovih-aktiv-ta-inshih-rishen->. [↑](#footnote-ref-71)
72. Див. с. 12 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>. [↑](#footnote-ref-72)
73. Див. с. 3 Дослідження «Як подолати корупцію на державних підприємствах?», що доступне за посиланням: <https://ces.org.ua/state-enterprise-corruption/>. [↑](#footnote-ref-73)
74. Див. с. 101 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>. [↑](#footnote-ref-74)
75. Див. с. 108 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>. [↑](#footnote-ref-75)
76. Див. с. 28 Аналітичної записки, що доступна за посиланням: <https://ces.org.ua/municipal-enterprise-ownership-presentation/>. [↑](#footnote-ref-76)