**Підрозділ 2.4. Державний та приватний сектори економіки**

**Проблема 2.4.1.**

Не дивлячись на поступовий рух на шляху до централізованої моделі управління суб’єктами господарювання державного сектору економіки таке управління все ще здійснюється за децентралізованою моделлю, відповідно до якої таке управління здійснюють міністерства, які визначають політику у тій чи іншій галузі. Наразі реалізацію прав власника суб’єктами господарювання державного сектору економіки здійснюють понад 80 суб’єктів (уповноважених органів державної влади)[[1]](#footnote-1). Така ситуація зумовлює відсутність єдиної стратегії розвитку та оптимізації як функціонування державного сектора економіки у цілому, так і самих державних підприємств.

Як наслідок, сьогодні управління державним сектором економіки характеризується низькою ефективністю та низьким рівнем прозорості управління державного сектору економіки, що призводить до виникнення корупційних практик та зумовлює невисокий рівень інвестиційної привабливості.

Задля усунення чинників, які зумовлювали неефективне управління суб’єктами господарювання державного сектора економіки, а саме державними унітарними підприємствами, суб’єктами господарювання, у яких частка власності держави прямо чи опосередковано перевищує 50% (далі – підприємства державної форми власності), а також корупцію у діяльності таких суб’єктів, Україна впроваджує стандарти корпоративного управління державними підприємствами, що визначені Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР).

Проведений у 2020 – 2021 роках огляд впровадження цих принципів виявив низку недоліків як на рівні законодавчого регулювання, так і у запровадженні на практиці підходів, що передбачають Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі також – Керівні принципи ОЕСР)[[2]](#footnote-2).

**1.** Першочерговим питанням у реалізації реформи корпоративного управління державних підприємств є визначення *чітких, зрозумілих та обґрунтованих цілей* у державному секторі економіки, зокрема, напрямків управління державною власністю (так званої політики власності)[[3]](#footnote-3), оскільки одним із елементів неефективного управління державного сектору економіки є відсутність стратегії його розвитку. Відсутність всебічної політики власності призводить до розбіжностей у підходах до управління та конфліктів у визначенні цілей для певних підприємств державної форми власності[[4]](#footnote-4).

Спроби вирішити цю проблему вже були. Зокрема, у жовтні 2018 року протокольним рішенням Уряду були затверджені «Основні засади впровадження політики власності щодо суб’єктів господарювання державного сектору економіки»[[5]](#footnote-5).

Однак цей документ є досить загальним, містить широке обґрунтування здійснення державою ролі власника, визначає наявні проблеми у державному секторі економіки, проте не окреслює головні шляхи їх вирішення. Окрім цього, зазначений документ затверджений протокольним рішенням Кабінету Міністрів України, яке не є нормативно-правовим актом.

У зв’язку із зазначеним наразі існує необхідність **розроблення комплексної політики власності з чіткими обґрунтуваннями державної власності,** про що, зокрема, йшлося в Огляді ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. Такий документ повинен бути офіційно оформлений як нормативно-правовий акт; розроблятись з урахуванням компромісів між вартістю для акціонерів, довгостроковою інвестиційною спроможністю, спеціальним обов’язками та іншими цілями державної політики; відображати загальнодержавну політику й пріоритети; визначати зв’язок з іншими існуючими стратегіями. Окрім цього, політика власності повинна бути предметом для консультацій із заінтересованими сторонами[[6]](#footnote-6). Наразі вже зроблено перші кроки для вирішення цієї проблеми. Зокрема, Верховною Радою України прийнято у першому читанні за основу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. №5593-д від 06.07.2021) (далі – законопроект 5593-д), який передбачає наділення Уряду повноваженнями із затвердження Політики державної власності. Затвердження Урядом Політики державної власності надалі слугуватиме основою для розробки й затвердження індивідуальних політик власності особливо важливих для економіки державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

1) розробку та ухвалення закону, який, зокрема, передбачатиме затвердження Кабінетом Міністрів України Політики державної власності, а також розробку та затвердження індивідуальних політик власності на підприємствах державної форми власності, що міститимуть цілі державної власності, основні завдання підприємств державних компаній, основні види господарської діяльності, показники продуктивності таких підприємств;

2) розробку та затвердження Кабінетом Міністрів України Політики державної власності

3) розробку та затвердження індивідуальних політик власності для підприємств державної форми власності принаймні для 25 найбільших підприємств державної форми власності.

**2.** Іншою проблемою є те, що одні й ті самі суб’єкти (органи державної влади) одночасно реалізують *функції власника* від імені держави, здійснюють *регуляторний нагляд* та, у деяких випадках, ще й мають функції із *формування державної політики*.

Окремі функції управління нечітко розмежовані між Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншим центральними органами виконавчої влади. Деякі функції, що мають бути незалежними одна від одної, виконуються одним органом. Існує суперечливість цілей, встановлених для суб’єктів господарювання, та відсутнє чітке розмежування комерційних та некомерційних (соціально-політичних) функцій[[7]](#footnote-7).

Через таку розпорошеність і неузгодженість функцій в сфері управління державним сектором економіки фактично не існує єдиного органу, який би централізовано забезпечував здійснення функцій держави як суб’єкта права власності. Така ситуація призводить до виникнення конфлікту між функціями, реалізація яких йде в розріз одна одній, унеможливлює ефективне та професійне управління підприємствами державної форми власності.

Вирішенням цієї проблеми може слугувати створення централізованого органу координації власності та переходу до централізованої координації управління принаймні основними підприємствами державної форми власності, із забезпеченням захисту такого органу від надмірного політичного втручання та корупції[[8]](#footnote-8).

Розгляду цього питання, як і визначенню оптимальної моделі розмежування різних функцій, має передувати підготовка, оприлюднення та обговорення із заінтересованими сторонами аналітичного звіту, який міститиме рекомендації щодо найбільш оптимальної моделі розподілу відповідних функцій. На основі здійсненого аналізу має бути ухвалений законопроект, яким на законодавчому рівні буде здійснено відповідне розмежування функцій. Реалізація відповідних заходів визначено ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки***.

**3.** Згідно з Керівними принципами ОЕСР, річна фінансова звітність підприємства державної форми власності повинна бути предметом **незалежного зовнішнього аудиту** на основі високих стандартів його якості[[9]](#footnote-9).

В Україні проведення незалежного аудиту не є обов’язковими для усіх підприємств державної форми власності, що, зокрема, обмежує можливості мінімізації корупційних ризиків у діяльності відповідних підприємств.

Зокрема, Господарським кодексом України передбачено, що річна фінансова звітність державного унітарного підприємства *може підлягати обов’язковій перевірці незалежним аудитором*, а отже й не є обов’язковою. При цьому критерії віднесення державних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов’язковій перевірці незалежним аудитором, визначаються Кабінетом Міністрів України залежно від балансової вартості активів державних унітарних підприємств[[10]](#footnote-10). Схожі положення щодо визначення зазначених критеріїв визначено й у Законі України «Про управління об’єктами державної власності»[[11]](#footnote-11).

Водночас передбачені законом критерії щодо віднесення підприємств державної форми власності до таких, фінансова звітність (у тому числі консолідована) яких підлягає обов’язковій перевірці незалежним аудитором, залежно від балансової вартості активів таких державних унітарних підприємств чи господарських товариств, не визначені Урядом[[12]](#footnote-12). Така ситуація негативно впливає на прозорість та об’єктивну оцінку діяльності підприємств.

Крім того, ОЕСР відзначалось, що незважаючи на законодавче врегулювання питання проведення незалежного аудиту, практична реалізація відповідних норм не виконувалась належним чином. Так, у 2016 році з 146 підприємств державної форми власності, які були віднесені до тих, які мали провести обов’язковий зовнішній аудит, лише 53 провели його. З огляду на це ОЕСР було надано рекомендацію забезпечити проведення зовнішнього аудиту великих державних підприємств висококваліфікованими незалежними аудиторами з вимогами Міжнародних стандартів фінансової звітності (далі – МСФЗ)[[13]](#footnote-13).

Ситуація частково покращилась після внесення змін до законодавства, зокрема, Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», якими наразі передбачено, що підприємства, що становлять суспільний інтерес (крім великих підприємств, які не є емітентами цінних паперів), публічні акціонерні товариства, суб’єкти природних монополій на загальнодержавному ринку, суб’єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях зобов’язані проводити обов’язковий аудит фінансової звітності та оприлюднювати її на своїй веб-сторінці разом з аудиторським висновком[[14]](#footnote-14). Крім того, Законом України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» від 13.07.2021 №1630-ІХ запроваджено вимогу щодо незалежного аудиту у діяльності господарських товариств в оборонно-промисловому комплексі.

Утім, остаточно вирішення згаданої проблеми можливе лише у разі комплексного нормативного врегулювання питання щодо обов’язковості проведення щорічного незалежного аудиту[[15]](#footnote-15).

Ще однією проблемою у розрізі цього питання є повноваження наглядової ради підприємств державної форми власності під час проведення аудиту. Відповідно до Закону України «Про управління об’єктами державної власності» наглядові ради обирають незалежного аудитора та визначають умови договору, що укладається з ним, встановлення розміру оплати його послуг. Проте у разі відсутності наглядової ради на підприємстві, ці повноваження здійснює суб’єкт державної власності. Така ситуація зумовлює ймовірність політичного впливу на процес аудиту підприємства державної форми власності та ставить під сумнів об’єктивність результатів проведення незалежного аудиту.

Задля вирішення цієї проблеми необхідно забезпечити створення наглядових рад на підприємствах державної форми власності, на яких створення їх є обов’язковим відповідно до законодавства.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується:

1) підготувати аналітичний звіт для обґрунтованого визначення критеріїв для обов’язкового проведення незалежного аудиту підприємств державної форми власності або встановлення обов’язковості проведення незалежного аудиту для всіх без винятку підприємств державної форми власності;

2) ухвалити нормативно-правовий акт, яким визначатимуться критерії для обов’язкового проведення незалежного аудиту фінансової звітності підприємств державної форми власності або буде встановлена обов’язковість проведення незалежного аудиту для всіх без винятку підприємств державної форми власності;

3) забезпечити підготовку періодичних аналітичних звітів щодо обґрунтованого визначення критеріїв для обов’язкового проведення незалежного аудиту підприємств державної форми власності (у випадку якщо будуть визначені певні) критерії та утворення в них незалежних наглядових рад.

**4.** На сьогодні держава має досить багато інструментів впливу на підприємства державної форми власності, зокрема шляхом затвердження стратегії, фінансових та інвестиційних планів, призначення членів наглядової ради, призначення/звільнення керівників таких підприємств тощо[[16]](#footnote-16). Внаслідок цього управління підприємствами державної форми власності не завжди є прозорим, ефективним та може зумовлювати корупційні ризики.

Важливим елементом запобігання такому впливу на діяльність підприємств державної форми власності та запобігання корупції є **утворення наглядових рад, які діють незалежно,** у таких підприємствах[[17]](#footnote-17).

Проте, на сьогодні існує низка проблем, пов’язаних з діяльністю наглядових рад, які потребують вирішення:

- застарілі підходи до визначення критеріїв утворення наглядових рад у підприємствах державної форми власності (критерії щодо обов’язковості утворення наглядової ради на державних унітарних підприємствах та в господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, були затверджені у 2017 році й відтоді жодного разу не змінювались);

- номінальна незалежність членів наглядових рад, у тому числі через наявність можливості у власника у будь-який час звільнити члена наглядової ради;

- відсутність чітких, об’єктивних критеріїв звільнення з посад членів наглядових рад;

- невідповідність на практиці процедур відбору членів наглядових рад критеріям відкритості та прозорості[[18]](#footnote-18).

Наведене значно погіршує досягнення цілей підприємств державної форми власності, не сприяє подальшій оптимізації їхньої роботи та ефективності, а також підриває засади створення прозорого та продуктивного управління державним сектором економіки.

У зв’язку з цим існує необхідність у реалізації системи заходів, які дозволять убезпечити діяльність наглядових рад від політичного впливу та забезпечити певну автономію їхніх дій.

У розрізі цієї проблеми важливим також є необхідність передачі наглядовим радам повноважень щодо контролю за вжиттям внутрішніх антикорупційних заходів. Наразі ж організація та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції забезпечується уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції чи Уповноваженими (залежно від того чи має підприємство, з огляду на встановлені критерії, антикорупційну програму)[[19]](#footnote-19).

Цих осіб призначає/звільняє керівник підприємства, а вони відповідно є підзвітними та підпорядкованими останньому. Зазначене зумовлює можливість виникнення конфлікту інтересів при контролюванні та виявленні корупції на різних рівнях керівництва[[20]](#footnote-20), що навряд чи свідчить про ефективну протидію корупції на підприємствах державної форми власності. На це ж звертали увагу й експерти ОЕСР, вказавши, що визначенням того чи дійсно на підприємствах працюють етичні правила та антикорупційні програми є показник притягнення працівників до відповідальності за порушення положень антикорупційної програми або ж правил етики.

Проте, відповідно до проведеного ОЕСР моніторингу лише 4 суб’єкти господарювання державного сектору економіки, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України, надали дані, згідно з якими декілька їхніх працівників було притягнуто до дисциплінарної відповідальності, у тому числі звільнено у період 2019 – 2021 років за порушення антикорупційної програми або правил етики. Інші підприємства не зберегли або не надали дані, які б підтверджували таку інформацію, або не підтвердили, що такі порушення взагалі не мали місця. Наведене викликало сумніви у ефективності застосуванні антикорупційних заходів, оскільки враховуючи масштаб цих організацій та корупційних ризиків, з якими вони стикаються, показники мали бути набагато вищими[[21]](#footnote-21).

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

1) розробку та ухвалення закону, яким буде передбачено об’єктивну та прозору процедуру формування наглядових рад підприємств державної форми власності, вимоги до незалежних членів наглядових рад підприємств державної форми власності та їхні функціональні обов’язки, вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень членів наглядових рад підприємств державної форми власності, а також необхідність розробки методології визначення чітких та прозорих показників ефективності для наглядових рад підприємств державної форми власності;

2) формування та забезпечення належного функціонування наглядових рад на підприємствах державної форми власності, на яких їх створення є обов’язковим.

**5.**У жовтні 2021 року протокольним рішенням Уряду був схвалений План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб’єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР[[22]](#footnote-22). Заходи, які містяться у відповідному Плані заходів розраховані до кінця 2022 року, проте станом на сьогодні не всі вони належним чином реалізовані. Тому з метою запровадження повною мірою стандартів корпоративного управління у підприємствах державної форми власності наразі існує потребу у розробці нового Плану заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб’єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління, з урахуванням вже виконаних заходів відповідно до існуючого на сьогодні Плану заходів.

Також потребуватиме актуалізації й перелік підприємств державної форми власності, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб’єктів господарювання оборонно-промислового комплексу. Цьому має передувати оцінка корупційних ризиків у діяльності підприємств державної форми власності.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується:

1) підготувати аналітичні звіти щодо:

- стратегічної оцінки корупційних ризиків у діяльності підприємств державної форми власності та визначення підприємств з найвищим рівнем корупційних ризиків;

- щодо визначення переліку підприємств державної форми власності, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб’єктів господарювання оборонно-промислового комплексу;

2) підготувати та затвердити План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у визначених суб’єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР на період, починаючи з 2023 року (який у тому числі передбачає проведення конкурсного відбору керівників, голів виконавчих органів та членів наглядових рад суб’єктів державного сектору економіки, що зупинений у зв’язку із введенням воєнного стану), а також забезпечити його 100% виконання;

3) встановити право дострокового розірвання контракту з менеджментом у разі порушення ним норм антикорупційного законодавства або правил етичної поведінки, зокрема шляхом включення відповідних положень до контрактів з керівниками державних підприємств, членами колегіального виконавчого органу господарського товариства, у якому держава володіє більш як 50% часток чи акцій, а також особами, які здійснюють повноваження одноосібного виконавчого органу таких товариств.

**6.** Важливим елементом для удосконалення існуючої моделі управління у суб’єктах господарювання державного сектору економіки є також запровадження ефективної системи внутрішнього контролю та управління ризиками.

Ключовими проблемами у цій сфері є те, що:

- більшість підприємств державної форми власності не розробляє бізнес-плани на основі корпоративної стратегії та управління ризиками. Підприємства державної форми власності усе ще користуються планами стратегічного розвитку та фінансовими планами, які є застарілими інструментами планування й не дозволяють виконувати гнучке коригування, коли воно необхідне для досягнення цілей компанії. Окрім того, такі плани підлягають затвердженню суб’єктами управління державною власністю, що неодноразово слугувало для останніх полем для зловживань та здійснення тиску на наглядові ради підприємств;

- лише незначна кількість підприємств державної форми власності розробили системи керування ризиками, які включають узгоджений і всебічний набір засобів внутрішнього контролю, але ці системи не функціонують належним чином;

- розкриття інформації у сфері управління ризиками не відповідає міжнародним стандартам;

- запровадження внутрішнього контролю не є обов’язковим для усіх підприємств державної форми власності[[23]](#footnote-23).

Зазначене негативно впливає на ефективне управління підприємствами державної форми власності, унеможливлює оперативне реагування на кризові ситуації, підвищує рівень залежності від внутрішнього та зовнішнього тиску.

У підприємствах державної форми власності існує також проблема, обумовлена неузгодженістю функцій внутрішнього контролю та функцій з реалізації внутрішніх антикорупційних заходів. Найкращим способом вирішення цієї проблеми є запровадження системи внутрішнього контролю у відповідності до так званої «моделі трьох ліній» (функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту) із чітким розподілом повноважень та обов’язків, а також залученням усіх підрозділів до підвищення ефективності внутрішнього контролю. Зокрема, на другу лінію слід покласти функцію управління ризиками (до яких можуть належати, у тому числі, корупційні ризики), що допоможе сфокусуватись на специфічних цілях управління ризиками (наприклад, дотримання законів та регулювань, стандартів етичної поведінки тощо)[[24]](#footnote-24).

Після встановлення законодавчих вимог щодо управління ризиками, внутрішнього контролю, а також визначення повноважень наглядових рад із контролю за відповідною діяльністю (включно зі здійсненням контролю за вжиттям внутрішніх антикорупційних заходів), впровадження цих стандартів має здійснюватися вже індивідуально у підприємствах державної форми власності.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується:

1) розробити та ухвалити закон, яким буде визначено вимоги із запровадження у підприємствах державної форми власності системи внутрішнього контролю, яка охоплює функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту (модель «трьох ліній захисту»), узгоджено співвідношення між системою внутрішнього контролю та запровадженням антикорупційних програм, у тому числі управління корупційними ризиками; визначено повноваження наглядової ради зі здійснення контролю за функціонуванням системи внутрішнього контролю, у тому числі впровадженням внутрішніх антикорупційних заходів;

2) забезпечити дієве та ефективне функціонування системи внутрішнього контролю у підприємствах державної форми власності.

**Проблема. 2.4.2.**

Україна дотепер має надмірну кількість підприємств державного сектору економіки, що істотно ускладнює ефективне управління ними з метою досягнення поставлених цілей та належного використання наявних ресурсів. Задля зменшення відповідних проблем, держава неодноразово декларувала необхідність продовження приватизації.

У 2018 році набрав чинності новий Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», який запровадив нові процедури приватизації, зокрема, так звану «малу приватизацію» із застосуванням електронної системи Prozorro.Продажі. Практика його застосування вже виявила низку недоліків та зумовила потребу подальшого удосконалення відповідних процедур. «Мала приватизація» дозволила реалізувати низку історій успіху[[25]](#footnote-25), тоді як продаж першого об’єкту «великої приватизації» був проведений лише восени 2021 року[[26]](#footnote-26), хоча нині триває досудове розслідування щодо можливих кримінальних правопорушень у цьому процесі[[27]](#footnote-27).

**1.** У практиці приватизації залишається низка проблем, основними серед яких є такі:

- неефективні процедури підготовки до приватизації об’єктів, які перебувають у процесі банкрутства, ліквідації;

- неефективні процедури з внесення змін до реєстраційних, правовстановлюючих документів щодо об’єктів, які передані для приватизації, та подальших змін у державних реєстрах, базах даних тощо; відсутність дієвого способу усунення проблем із відсутністю правовстановлюючих документів для деяких об’єктів, які передані для приватизації;

- ризики зловживань керівництвом підприємств державної та комунальної форм власності, які передані для приватизації, щодо яких прийняте рішення про приватизацію; існування перешкод для зміни керівництва таких підприємств через необхідність додаткових погоджень;

- наявність перешкод для підвищення привабливості об’єктів приватизації та збереження принаймні поточного стану об’єктів, переданих для їх приватизації;

- існування ризиків заявлення вимог щодо викупу часток інших акціонерів при приватизації частки, яка належить державі чи територіальній громаді;

- невиконання рішень щодо передачі органам приватизації об’єктів для проведення їхньої приватизації;

- неналежна підготовка об’єктів до проведення їхньої приватизації, погіршення стану об’єктів, переданих для приватизації;

- блокування приватизації шляхом забезпечення позову;

- блокування приватизації шляхом накладення арештів на об’єкти приватизації, корпоративні права, активи тощо;

- відсутність пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення порядку використання державного та комунального майна, порушення вимог щодо надання інформації про такі об’єкти тощо;

- неможливість приватизації об’єктів, що перебувають у податковій заставі, без погодження контролюючого органу, що сповільнює темпи приватизації й сприяє подальшому необґрунтованому збереженню об’єктів у власності держави чи територіальної громади.

Зобов’язання щодо удосконалення та впровадження процедур приватизації відображені в попередньому Меморандумі України в межах співробітництва із Міжнародним валютним фондом: Україна підтвердила свій намір до суттєвого скорочення сектору державних підприємств і з цією метою очікувалось, зокрема, введення в дію законодавства щодо спрощення передачі активів до ФДМУ, спрощення процесу приватизації, продовження періоду дії норми про можливість застосування до договору купівлі-продажу об’єкта великої приватизації права Англії та Уельсу, зміцнення інституційної спроможності ФДМУ[[28]](#footnote-28).

Низка необхідних законодавчих змін було впроваджено із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та економічного відновлення держави» № 2468-ІХ від 28.07.2022.

Також низку заходів щодо удосконалення процедур приватизації запропоновано у проекті Плану відновлення України: затвердження переліку державних стратегічних активів; спрощення та пришвидшення процедури передачі активів підприємств від органів управління до ФДМУ на основі чітких критеріїв, що унеможливлюють двозначність трактувань; ухвалення швидкої процедури продажу всіх інших активів із зобов’язанням щодо відновлення роботи підприємства (з прив’язкою до зобов’язання щодо товарного випуску на 3–5 років)[[29]](#footnote-29).

Наразі на час воєнного стану та на період встановлення карантину й обмежувальних заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) законодавчо запроваджені обмеження щодо проведення повторних аукціонів із зниженням стартової ціни, аукціони за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій[[30]](#footnote-30). Так само, обмеження виникають і через загальні проблеми з інвестиційним кліматом в Україні, що виходить за межі аспектів удосконалення процедур приватизації та реалізації заходів державної антикорупційної політики загалом.

У цілому, у 2020 – 2021 роках вдалось досягнути як збільшення фінансових надходжень від приватизації, так і збільшення конкуренції у процедурах приватизації. Як зазначає ФДМУ, середня кількість учасників зросла з двох до п’яти на один приватизаційний лот, а зростання вартості на аукціоні зросло з +21% до +150%[[31]](#footnote-31).

Задля удосконалення процедур приватизації, що сприятиме подальшому поліпшенню показників конкуренції й вартості на аукціонах, а також дозволить усунути чинники, які негативно впливають на процедуру приватизації ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** запропоновано розробити та ухвалити закон яким:

- передбачити спрощення передачі активів до Фонду державного майна України та інших органів приватизації;

- спростити процедури приватизації з одночасним забезпеченням дотримання принципів здійснення приватизації, визначених законом;

- усунути можливості для необґрунтованого блокування приватизації, зокрема, через забезпечення позову;

- розширити повноваження Фонду державного майна України з метою забезпечення дієвої та оперативної підготовки об’єктів до приватизації;

- оновлено перелік об’єктів державної власності, які не підлягають приватизації;

Крім того, ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** пропонується вжиття заходів із розробки та затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об’єктів великої приватизації, визначення переможця за результатами електронного аукціону, що передбачено Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна».

**2.** Органи приватизації здійснюють контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу та вживають подальших заходів реагування на виявлені порушення.

В останньому звіті про діяльність ФДМУ та хід приватизації зазначається про здійснення контролю органами приватизації більш як щодо 700 договорів купівлі-продажу внаслідок приватизації. За 49 договорами були встановлені порушення, що становить понад **6%** від усіх перевірок виконання умов договорів. Обидва показники дещо поліпшились у порівнянні з 2020 роком, але все ще свідчать про неповне дотримання визначених у договорах умов. Також у звітах наводяться умови, за якими зафіксовані порушення[[32]](#footnote-32). Втім, раніше не проводився аналіз щодо обставин, які спричиняють чи сприяють випадкам недотримання визначених умов, а також не визначались заходи, спрямовані на усунення таких обставин.

З огляду на зазначене, ***проект Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** передбачає необхідність визначити найбільш поширені проблеми у виконанні покупцями обов’язкових умов продажу та/або експлуатації об’єкта приватизації та усунути ідентифіковані проблеми.

**3.** Тривалий час процедури передачі в оренду державного та комунального майна були непрозорими. Втім, набрання чинності Законом України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-ІХ від 03.10.2019 створило передумови для забезпечення належної прозорості та конкуренції у цих процедурах. Важливо зберігати відповідні процедури як основні, а винятки із їхнього застосування повинні залишатись чітко визначеними та належно обґрунтованими. Наразі на час воєнного стану Кабінет Міністрів України може визначати «інші правила передачі в оренду державного та комунального майна, ніж ті, що передбачені цим Законом»[[33]](#footnote-33).

Ключовою проблемою наразі є те, що у процедурах передачі в оренду майна наразі спостерігається низька конкуренція (в середньому – 1,2 учасники; залежно від процедури – від 1,1 до 1,5 учасників)[[34]](#footnote-34). Причини цього можуть полягати, зокрема, в особливостях визначення із застосуванням електронної системи орендарів тих об’єктів, які вже перебувають в оренді. Втім, це питання потребує подальшого додаткового аналізу, здійснення якого передбачено ***в проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки***, а також усуненнявиявлених причин низької конкуренції на аукціонах з оренди державного та комунального майна.

Також доречно підвищувати професійність усіх учасників процедур передачі державного чи комунального майна в оренду, забезпечувати єдність застосування відповідного законодавства. Було би також доречно продовжити інтеграцію між різними електронними системами, наприклад, шляхом запровадження обміну даними між системою «Prozorro.Продажі» та Єдиним реєстром об’єктів державної власності (в частині об’єктів, що передані або передаватимуться в оренду). У такий спосіб можна буде принаймні частково усунути одну з існуючих проблем – неповноту поданої інформації про об’єкти[[35]](#footnote-35). Крім того, це сприятиме швидшому та зручнішому доступу до інформації про орендарів об’єктів державної власності або про характеристики об’єктів державної власності, які передаються в оренду, а також дозволить зменшити навантаження на працівників уповноважених державних органів, які мають вносити відповідну інформацію до зазначених онлайн-систем.

З метою вирішення відповідних питань ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** передбачені заходи із забезпечення обміну даними та технічної можливості взаємодії між електронною системою «Prozorro.Sale» та Єдиним реєстром об’єктів державної власності щодо майна, яке передане або передається в оренду.

**Проблема 2.4.3.**

Оприлюднення інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форм власності є важливим елементом запобігання корупції у діяльності таких підприємств. Недостатній обсяг публічно доступної інформації про суб’єктів господарювання, в яких держава має частку власності, істотно знижує прозорість їх діяльності, ускладнює громадський контроль та сприяє корупції. Зокрема, в умовах непрозорості значно складніше оцінити наскільки діяльність підприємств державної та комунальної форм власності відповідає інтересам власника – держави або територіальної громади відповідно. Крім того, оприлюднення інформації у незручному форматі, фрагментарно чи у різних джерелах значно ускладнює її збір, обробку та подальше використання. Ці проблеми зі збором та обробкою даних також ускладнюють виконання уповноваженими органами від імені держави чи територіальної громади функцій поінформованого та активного власника, як це вимагають відповідні міжнародні стандарти (насамперед, стандарти ОЕСР).

Наразі вимоги щодо звітування та оприлюднення інформації підприємствами державної чи комунальної форми власності визначені низкою нормативно-правових актів, серед яких Господарський кодекс України, Закон України «Про акціонерні товариства», Закон України «Про управління об’єктами державної власності», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків» тощо. Серед іншого, відповідні нормативно-правові акти встановлюють вимоги щодо оприлюднення відповідними підприємствами цілей їх діяльності, статутів, фінансової звітності, аудиторських висновків, звітів наглядових рад та керівників підприємств, інформацію про винагороди членів наглядових рад та керівників підприємств, опис істотних ризиків та заходи щодо управління ними тощо.

Втім, встановлені вимоги є фрагментарними, визначені у дещо відмінному обсязі для підприємств різних організаційно-правових форм, не є достатньо детальними, через що виникає відмінність у тлумаченні вимог щодо обсягу розкриття даних.

Наразі дотримання на практиці встановлених вимог щодо розкриття інформації та оприлюднення звітності підприємств державної та комунальної форм власності залишається недостатнім. Обсяг оприлюднення інформації дещо змінюється залежно від організаційно-правової форми підприємства. Якість та достовірність оприлюдненої інформації змінюється залежно від підприємства. Окрема інформація (напр., про істотні ризики у діяльності підприємств та заходи з управління ними) недоступна навіть щодо багатьох найбільших підприємств державної форми власності. Ще однією істотною проблемою є значна кількість підприємств державної форми власності, що в принципі ускладнює контроль за дотриманням встановлених вимог щодо розкриття інформації. Такі проблеми були виявлені під час проведення у 2020–2021 рр. огляду щодо запровадження в Україні Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі – Керівні принципи ОЕСР)[[36]](#footnote-36).

Для комунальних унітарних підприємств також передбачене оприлюднення інформації про свою діяльність, але така інформація має оприлюднюватись на власній веб-сторінці (веб-сайті) такого підприємства або на офіційному веб-сайті суб’єкта управління об’єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством. Це унеможливлює централізовані збір та оприлюднення такої інформації, застосування єдиних стандартів та практик, сприяє фрагментарності наявної інформації, є одним із чинників неналежного виконання вимог щодо її оприлюднення. На практиці необхідна інформація часто відсутня[[37]](#footnote-37).

Наприклад, при проведенні одного з досліджень автори не змогли зібрати інформацію про діяльність комунальних підприємств навіть шляхом направлення запитів, а актуальні фінансові звіти багатьох підприємств були взагалі відсутні[[38]](#footnote-38). Аналіз, який проводиться у межах дослідження «Прозорі міста», також свідчить про наявність проблем з оприлюдненням звітності підприємств комунальної форми власності у багатьох досліджуваних містах[[39]](#footnote-39).

Вимоги щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної форми власності є однією зі складових Керівних принципів ОЕСР. У них зазначається, що у своїй діяльності державні підприємства мають дотримуватися високих стандартів прозорості й так само, як і публічні компанії, повинні дотримуватися високих стандартів якості бухгалтерського обліку, розкриття інформації, виконання законодавчих вимог і стандартів аудиту. У них також вказані основні приклади інформації, яка має оприлюднюватись, і зазначається, що організація-власник повинна розробити послідовні процедури звітування про діяльність державного підприємства та щорічно публікувати зведений звіт про діяльність державного підприємства. Належна практика передбачає користування засобами інтернет-комунікації, які сприяють доступу громадськості до інформації[[40]](#footnote-40).

Поточний стан справ у цій сфері, з урахуванням описаних вище проблем, не дозволяє говорити про повноцінне впровадження Україною Керівних принципів ОЕСР у цій частині, хоча Україна неодноразово брала на себе зобов’язання послідовно їх втілювати на практиці. Наприклад, Україна взяла на себе зобов’язання із впровадження цих стандартів у межах співробітництва з Міжнародним валютним фондом[[41]](#footnote-41). Зокрема, в останньому меморандумі зазначалось про необхідність прийняття закону про корпоративне управління державними підприємствами, щоб надалі зміцнити засади корпоративного управління державними підприємствами, привести їх у відповідність до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (…)».

З урахуванням існуючих проблем на рівні нормативно-правового регулювання та дотримання встановлених вимог на практиці, ОЕСР надавала Україні рекомендацію щодо необхідності розробки політики розкриття інформації для державних підприємств, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розкривати, відповідні канали розкриття та механізми забезпечення якості інформації, а також систематичного впровадження такої політики державними підприємствами. Разом із тим, задля обов’язковості відповідних вимог для всіх підприємств державної форми власності, доречно закріпити їх (або принаймні основні істотні вимоги) на рівні закону з належним врахуванням застосовних міжнародних стандартів – у цьому випадку, Керівних принципів ОЕСР.

Окрім встановлення законодавчих вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, Україна також раніше вжила низку перших кроків, які б мали сприяти подоланню описаних проблем. Втім, їх імплементація так і не була завершена.

Зокрема, у 2019 році було запущено платформу «***Prozvit***»[[42]](#footnote-42), яка була схвально оцінена ОЕСР, зокрема, зазначено, що не дивлячись на здійснення постійних оновлень відповідної платформи та наявні деякі розбіжності, вона є цінним контрольним орієнтиром та є позитивним кроком у напрямку централізації інформації стосовно сектору державних підприємств та сприяє доступності та прозорості даних[[43]](#footnote-43). Попри схвальні відгуки відповідна платформа на сьогодні не функціонує.

Також Міністерство економіки України почало запровадження програмного забезпечення та оновлення до програмного забезпечення для збору, обробки та зберігання фінансової звітності суб’єктів господарювання державного сектору із застосуванням Автоматизованої системи електронного документообігу «Кращий звіт» («***Бест Звіт Oracle***»)[[44]](#footnote-44).

Крім цих сучасніших систем, тривалий час забезпечується наповнення та ведення *Єдиного реєстру об’єктів державної власності*, який містить більш загальну інформацію про підприємства державної форми власності.

На практиці відзначалась проблема з тим, що відсутні механізми забезпечення повного надання інформації суб’єктами управління щодо державних підприємств; реєстр наповнюється за інформацією, яка надається «спорадично» за бажанням суб’єктів, а ФДМУ не може вживати подальших кроків, перевіряти чи вимагати надання інформації на регулярній основі[[45]](#footnote-45). Також формат і обсяг надання й оприлюднення інформації не є належними. Наприклад, інформація про суб’єктів господарювання державного сектору економіки оприлюднюється у форматі Excel-таблиці[[46]](#footnote-46), що не відповідає сучасним найкращим практикам, не є оптимальним форматом для подальшої обробки даних, не гарантує відповідність вимогам захисту інформації. Отримання інформації з цього реєстру можливе лише за запитом, який надсилається на поштову адресу ФДМУ або надається у поштову скриньку ФДМУ; при цьому, отримати повну інформацію за об’єктом можливо лише обмеженому переліку суб’єктів[[47]](#footnote-47).

Існування декількох різних систем чи веб-порталів для подання й оприлюднення звітності чи інформації про діяльність підприємств державної форми власності ускладнює зовнішній контроль, оскільки може призводити до суперечності даних у різних джерелах, використання різних форматів даних, фрагментарності доступних даних чи складнощів із доступом до них. Задля мінімізації подібних ризиків та уникнення дублювань інформації у різних джерелах, є доречним або перенесення всієї необхідної інформації до Єдиного реєстру об’єктів державної власності, або інтеграція системи «Бест Звіт Oracle» із вказаним реєстром в частині оприлюднення фінансової інформації суб’єктів господарювання державного сектору економіки. Так само доречним є перенесення чи інтеграція між вказаними системою, реєстром та порталом Prozvit. Такі кроки відповідали б рекомендаціям ОЕСР, наданим Україні в частині зосередження подальших зусиль на забезпеченні високоякісних даних, а також на оновленні та впорядкуванні платформи ProZvit, мінімізуючи розбіжності та дублювання з іншими існуючими джерелами (наприклад, єдиним порталом ФДМУ)[[48]](#footnote-48).

Задля усунення проблем з оприлюдненням інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності, доречно запровадити обов’язкове централізоване подання інформації про діяльність комунальних підприємств та інших суб’єктів господарювання, частка власності територіальних громад у яких перевищує 50%, принаймні у разі відповідності такого суб’єкта певним критеріям (зокрема, розмір статутного капіталу, середньооблікова кількість працівників, обсяг валового доходу тощо). Це могло би стати першим кроком до уніфікації стандартів підготовки та оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств. Додатково така інформація могла би і надалі оприлюднюватись на веб-сайтах самого підприємства (суб’єкта) та відповідних суб’єктів управління.

Також слід зазначити про існуючу раніше практику підготовки Міністерством економіки України так званої «агрегованої» звітності щодо діяльності 100 найбільших підприємств державної форми власності, що сприяло прозорості державного сектору економіки й полегшувало для громадськості контроль за виконанням уповноваженими органами від імені держави функцій поінформованого та активного власника у таких підприємствах. Це, у свою чергу, сприяло зменшенню корупційних ризиків та створювало стимули до діяльності підприємств та уповноважених органів, які виконували функції власника, для діяльності не в приватних інтересах, а в інтересах суспільства. Втім, наразі практика підготовки таких звітів відсутня. Відновлення практики підготовки та оприлюднення таких звітів щодо всіх підприємств державної форми власності чи принаймні щодо найбільших, найважливіших підприємств сприятиме підвищенню прозорості їх діяльності. Таку рекомендацію також надавала ОЕСР за результатами нещодавнього огляду[[49]](#footnote-49).

Дотримання встановлених вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форм власності має бути також забезпечене шляхом запровадження та застосування на практиці пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій у випадках порушень встановлених вимог. Це також відповідало б рекомендаціям ОЕСР для України в частині забезпечення контролю відповідного органу за дотриманням вимог щодо розкриття інформації стосовно діяльності підприємств державної форми власності та необхідності встановлення відповідальності за недотримання відповідних вимог[[50]](#footnote-50).

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

1) розробку та ухвалення закону, яким буде суттєво удосконалено функціонування Єдиного реєстру об’єктів державної власності та оприлюднення інформації щодо діяльності підприємств державної та комунальної форми власності: визначено чіткий порядок періодичного подання інформації суб’єктами управління до ЄРОДВ, а також порядок подання ними інформації у разі змін щодо об’єктів державної власності; передбачено обов’язкове щорічне оприлюднення агрегованих звітів принаймні щодо 100 найбільших підприємств державної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств державної форми власності відповідно до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; визначено критерії, за якими централізоване подання інформації до ЄРОДВ (та/або інших систем) є обов’язковим для підприємств комунальної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності з урахуванням Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; передбачено оприлюднення у ЄРОДВ інформації про отриману державну допомогу підприємствами державної форми власності й підприємствами комунальної форми власності, відомості про які підлягають внесенню до ЄРОДВ; запроваджені ефективні, пропорційні та стримуючі санкції за недотримання вимог щодо подання та оприлюднення визначеної законом інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, неповноту, недостовірність такої інформації, недотримання вимог щодо формату її подання та оприлюднення);

2) розробку та ухвалення нормативно-правових актів (змін до нормативно-правових актів), спрямованих на реалізацію положень зазначеного вище закону;

3) ~~підготовку інформаційних та роз’яснювальних матеріалів, а також проведення тренінгів щодо застосування положень, запроваджених із набранням чинності зазначеного вище закону;~~

~~4)~~ підготовку та затвердження нової редакції Положення про Єдиний реєстр об’єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності;

4) розробку програмного забезпечення та налаштування технічного устаткування, необхідних для забезпечення оновлення Єдиного реєстру об’єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності;

5) забезпечення інтеграції або обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об’єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності, та:

- аналітичним порталом «Prozvit»

- Автоматизованою системою електронного документообігу «Кращий звіт» («Бест Звіт Oracle»);

6) забезпечення обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об’єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності, та реєстром державної допомоги.

**Проблема. 2.4.4.**

Високий рівень толерування корупції у приватному секторі економіки детермінується такими ключовими факторами.

**1. Відсутність ефективних адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів для бізнесу впроваджувати практики доброчесності.** На відміну від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємств, перелічених у ст. 19 та ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», на юридичних осіб приватного права не покладаються (окрім базових) обов’язки щодо внутрішньої антикорупційної політики. Більше того, законодавство не передбачає стимулів запровадження таких обов’язків у приватному секторі.

Винятком є положення[[51]](#footnote-51) щодо затвердження антикорупційних програм юридичними особами, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень. Водночас, навіть у цьому випадку як виконання, так і перевірка дотримання обов’язку впровадження антикорупційної програми здебільшого є формальністю. Законодавством передбачено проведення моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України[[52]](#footnote-52) та розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольним комітетом України[[53]](#footnote-53), однак не передбачено повноважень НАЗК щодо здійснення перевірки якості антикорупційних програм та фактичного добросовісного виконання останніх[[54]](#footnote-54).

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції кожна Держава-учасниця вживає заходів згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права спрямованих на запобігання корупції у приватному секторі, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і таких, що стримують, цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за невжиття таких заходів[[55]](#footnote-55). Проблемним залишається те, що корпоративна відповідальність юридичних осіб не є автономною, самостійною, а здійснення забезпечення корпоративної відповідальності досі залишається на недостатньому рівні[[56]](#footnote-56).

~~Не дослідженою в повному обсязі є можливість~~ Вважаємо, що важливо врахувати рекомендації ОЕСР щодо покращення практики доброчесності, що надані Україні наприкінці 2021 року за результатами пілотного п’ятого раунду моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією.

Зокрема, ОЕСР акцентувало увагу на таких проблемах відповідальності юридичної особи приватного права:

1) відсутності серед підстав для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру вчинення корупційних кримінальних правопорушень кінцевим бенефіціарним власником (контролером), працівником юридичної особи нижчого рівня, третіми особами;

2) недостатній кількості передбачених негрошових санкцій. Можемо констатувати, що на законодавчому рівні передбачено виключно одну негрошову санкцію для юридичних осіб, у випадку вчинення її уповноваженою особою корупційного правопорушення чи правопорушення пов’язаного з корупцією, у виді *відмови учаснику в участі у процедурі закупівлі*. У Рекомендаціях ОЕСР акцентується увага на неефективності законодавчого регулювання питання негрошових санкцій в Україні та на необхідності передбачення санкції у виді анулювання ліцензії у випадку вчинення від імені чи в інтересах юридичної особи корупційного правопорушення[[57]](#footnote-57);

3) відсутності законодавчого положення про право суду звільнити юридичну особу від застосування заходів кримінально-правового характеру за умови наявності у такої юридичної особи ефективних комплаєнс-правил, механізмів внутрішнього контролю та антикорупційної програми або вчинення достатньої кількості заходів з метою запобігання вчиненню корупційного кримінального правопорушення. У звіті ОЕСР наголошується, що країни-члени повинні розглянути можливість впровадження заходів для стимулювання компаній до розробки ефективних програм або заходів внутрішнього контролю, етики та комплаєнсу, у тому числі як потенційного пом’якшувального фактору. Тим не менш, країни-члени повинні забезпечити, щоб сама наявність програм або заходів внутрішнього контролю, етики та комплаєнсу не повністю звільняла юридичну особу від її відповідальності, щоб остаточний розгляд таких програм або заходів залишався виключно за судовими, правоохоронними або іншими органами державної влади, а санкції залишались ефективними, пропорційними та стримуючими відповідно до ст. 3 Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом[[58]](#footnote-58);

4) відсутності законодавчого положення про право суду щодо покладення на юридичну особу обов’язків, і у випадку їхнього успішного виконання незастосування визначеного заходу кримінально-правового характеру;

5) відсутності законодавчих положень щодо укладення юридичними особами угоди про відстрочення судового переслідування та встановлення вимог до такої угоди[[59]](#footnote-59).

~~Більш того, негативно на процес стимулювання бізнесу впроваджувати практики доброчесності впливає відсутність зовнішніх комплаєнс моніторів, які б здійснювали моніторинг виконання антикорупційних програм та допомагали впроваджувати дієві комплаєнс-практики в межах юридичних осіб у приватному секторі економіки.~~

Крім того, враховуючи те, що Урядом України 5 липня 2022 року до ОЕСР подано заявку на вступ до організації, а 2 серпня 2022 заявку на приєднання до Робочої групи ОЕСР з питань боротьби із хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, додаткової актуальності набуває впровадження норм, що передбачають відповідальність українських фізичних та юридичних осіб за підкуп іноземних посадових осіб. До обов’язкових до впровадження для вступу в ОЕСР і приєднання до Робочої групи належать такі акти як Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях[[60]](#footnote-60), Рекомендація Ради ОЕСР щодо подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях [C(2009)159/REV1/FINAL][[61]](#footnote-61), Рекомендація Ради ОЕСР щодо хабарництва та офіційно-підтримуваних експортних кредитів [C(2006)163][[62]](#footnote-62), Рекомендація Ради ОЕСР щодо податкових заходів для подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях [C(2009)64)][[63]](#footnote-63).

Впровадження наведених вище актів ОЕСР потребуватиме розробки та впровадження змін до нормативно-правових актів, які, серед іншого, прямо визначатимуть як окремий злочин підкуп іноземної посадової особи під час проведення комерційних операцій (тобто покарання для активної сторони підкупу поряд із отримувачем неправомірної вигоди – пасивною стороною), визначатимуть можливості притягнення юридичних осіб до кримінальної, адміністративної або цивільної відповідальності, передбачатимуть неможливість відрахування суми неправомірної вигоди з податкової бази.

З огляду на зазначені вище причини відсутності ефективних адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів для бізнесу впроваджувати практики доброчесності ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

~~1) провести аналітичне дослідження з метою визначення можливості внесення змін до КК України, КПК України та інших законів з метою врахування рекомендацій ОЕСР;~~

~~2) впровадити результати аналітичного дослідження щодо врахування рекомендацій ОЕСР на рівні законодавчих змін;~~

~~3) визначити на законодавчому рівні поняття, правовий статус та повноваження зовнішнього комплаєнс монітора.~~

1) внести зміни до КК України, КПК України та інших законів з метою врахування рекомендацій ОЕСР, що надані за результатами пілотного п’ятого раунду моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією;

2) внести зміни до КК України, КПК України, Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів з метою імплементації актів ОЕСР у сфері боротьби з підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях та виконати відповідну частину вимог для набуття членства в ОЕСР та Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

**2. Відсутність систематичного характеру взаємодії представників бізнесу та інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.**

В Україні функціонує Рада бізнес-омбудсмена. Це спеціальна установа, яка опікується захистом бізнесу в Україні, а також допомагає йому у вирішенні найбільш системних проблем (зокрема, корупційного характеру). Крім того, ця установа надає пропозиції щодо усунення системних проблем, з якими стикаються представники українського бізнесу. ОЕСР відзначає, що Рада бізнес-омбудсмена укомплектована високопрофесійним персоналом і добре фінансується, а статистика показує, що ці ресурси дозволяють їй проводити розслідування і своєчасно закривати справи[[64]](#footnote-64).

Однак проблемним залишається низький рівень взаємодії у формі діалогу представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства та державної влади. Крім того, ефективна відбудова України є неможливою за відсутності умови повної прозорості реалізації Плану з відновлення України, що сприятиме побудові довіри суспільства до органів державної влади та попередженню корупційних ризиків у використанні коштів, отриманих на цілі відбудови.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

- систематичний характер взаємодії представників бізнес-середовища з керівниками органів державної влади для аналізу системних проблем та розробки шляхів їх вирішення;

- підтримку з боку органів державної влади Щорічному Місяцю Ділової Доброчесності комплаєнс-практиків Всеукраїнської Мережі доброчесності та комплаєнсу;

- інформаційне наповнення веб-сайту Плану з відновлення України з метою надання можливості представникам бізнесу та інститутам громадянського суспільства здійснювати моніторинг впровадженого Плану.

**3.** **Відсутність спільного бачення щодо впровадження антикорупційних стандартів у діяльності компаній приватного сектору серед представників юридичних осіб, інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.**

За відсутності спільного бачення представниками бізнесу, інститутів громадянського суспільства та органів державної влади основних етапів впровадження антикорупційних стандартів в щоденну діяльність юридичних осіб приватного права, цей процес стає непослідовним та несистемним. Більше того, це зумовлює прийняття нормативного-правових актів, що вирішують проблеми лише фрагментарно, а також неналежне впровадження антикорупційних стандартів юридичними особами.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується розробити ~~Концепцію імплементації~~ антикорупційні стандарти у приватному секторі .

**4. Недостатній рівень надання методичної допомоги юридичним особам щодо застосування антикорупційних стандартів та реалізації антикорупційних програм.**

У Рекомендаціях з подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях акцентується увага на тому, що у випадку впровадження заходів для стимулювання компаній до розробки програм або заходів відповідності, держава-учасниця повинна переконатися, що компетентні органи розглядають можливість проведення навчання та розроблення рекомендацій щодо оцінки адекватності та ефективності внутрішнього контролю, етики та програм або заходів відповідності з метою запобігання та виявлення іноземного хабарництва[[65]](#footnote-65).

Відповідно відсутність методичних рекомендацій щодо виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи, зокрема і при здійсненні договірної, благодійної діяльності, ускладнює вироблення інструментів для їх ідентифікації та мінімізації.

Більше того, у компаніях приватного сектору часто виникають питання стосовно того, яким чином краще організувати комплаєнс, яке місце цієї функції у корпоративній структурі, яка її суть, яким кваліфікаційним вимогам має відповідати та яким досвідом має володіти відповідний персонал тощо. Відтак відсутність рекомендацій та практичних порад на прикладі конкретних моделей реалізації комплаєнс функції гальмує процес її впровадження в юридичних особах приватного сектору.

Крім того, низка помилок допускається в ході розслідувань випадків порушення комплаєнс-правил та процедур в межах компанії, що зумовлено в тому числі відсутністю рекомендацій щодо проведення таких розслідувань, які б містили уніфіковані підходи щодо цих процедур у приватному секторі.

З огляду на зазначене вище ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується розроблення методичних ~~рекомендацій~~ документів щодо:

- виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи;

- реалізації комплаєнс-функції та особливостей діяльності комплаєнс-відділів та комплаєнс-офіцерів.

**5. Складність процесу розроблення та впровадження Кодексу доброчесності юридичної особи.**

Впровадження Кодексу доброчесності в українську корпоративну культуру є вагомим кроком на шляху побудови цивілізованого ринку та прозорих відносин організацій з партнерами та найманими працівниками. Це те, що узгоджує ринкові цілі та відносини підприємства з особистими цілями кожного співробітника та дозволяє компанії впевнено розвиватися, а працівникам – відчувати до себе повагу з боку роботодавця. На сьогодні в Україні тільки великі міжнародні компанії або компанії міжнародного зразка впроваджують у себе Кодекс доброчесності. Підприємства малого та середнього бізнесу частіш за все вважають цей крок неважливим і таким, що не здійснює суттєвого впливу на бізнес, тож впровадження Кодексу доброчесності відкладається здебільшого на невизначений строк. Однак саме для представників малого та середнього бізнесу впровадження етичних стандартів ведення бізнесу є запорукою підвищення конкурентоспроможності та можливості залучення зовнішніх інвестицій для сталого розвитку.

З огляду на зазначене вище ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується розроблення Типового кодексу доброчесності.

**6. Відсутність ефективних механізмів верифікації інформації. яка міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, щодо кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи.**

Наявність визначених на законодавчому рівні[[66]](#footnote-66) вимог з розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб не може убезпечити від виникнення проблеми подання неповної чи недостовірної інформації. Державний реєстратор під час проведення реєстраційних дій щодо юридичної особи та у випадку подання такою юридичною особою відомостей про особу, яка є кінцевим бенефіціарним власником юридичної особи, зобов’язаний здійснити перевірку відомостей, зазначених стосовно цієї особи, використовуючи відомості низки державних реєстрів. Однак, як стверджує Організація економічного співробітництва та розвитку, при реєстрації юридичної особи процес дослідження документів є формальним[[67]](#footnote-67).

Як наслідок відсутності дієвих процедур верифікації таких відомостей, точність даних у відповідному державному реєстрі та його ефективність загалом ставляться під сумнів. Проведений у попередні роки аналіз відомостей, які містяться у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, засвідчив значну кількість юридичних осіб, щодо яких взагалі відсутня інформація про кінцевого бенефіціарного власника в реєстрі, таким власником зазначена інша юридична особа або номінальна особа тощо[[68]](#footnote-68).

У вересні 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб», більшість положень якого набере чинності наприкінці 2022 року. Він запроваджує нові процедури верифікації інформації про кінцевого бенефіціарного власника.

Водночас, так і не запроваджено обов’язкове щорічне підтвердження інформації про кінцевого бенефіціарного власника та структури власності.

З огляду на зазначені вище ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено:

- розробку та затвердження всіх підзаконних нормативно-правових актів, що необхідні для належної реалізації положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб»;

- реалізацію низки технічних рішень, що необхідні для дієвої верифікації кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб.

**7.** Одним із чинників, що негативно впливають на бізнес-клімат впродовж останніх років, є **повільна дебюрократизація бізнес-процесів**[[69]](#footnote-69). Зокрема, згідно з останнім щорічним рейтингом Світового банку за показником Індексу легкості ведення бізнесу (Ease of Doing Business Index)[[70]](#footnote-70), який зосереджений на вимірюванні рівня бюрократії, що супроводжує підприємницьку діяльність в тій чи іншій країні, Україна посіла 64 місце із 190 країн[[71]](#footnote-71) – між Індією та Пуерто-Ріко (дані станом на 01.05.2019). Крім цього Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI)[[72]](#footnote-72) та Індекс інвестиційної привабливості[[73]](#footnote-73), при визначенні яких враховується рівень бюрократії у країні, значного прогресу не демонструють[[74]](#footnote-74). Соціологічні опитування також підтверджують, що корупція та бюрократія, на думку бізнесу, є основними чинниками, які впливають на легкість ведення бізнесу[[75]](#footnote-75).

При цьому відносини суб’єктів господарювання з державою, коли остання визначає права та обов’язки перших, до сьогодні регулюються кількома сотнями законів та багатьма іншими правовими актами, що створює простір для зловживання та корупції (кожна установа винаходить свої правила взаємодії з бізнесом). Відтак бізнесу значно простіше, швидше, а часто і вигідніше толерувати корупційні умови під час адміністративних процедур, аніж чинити опір та використовувати законні інструменти, що і зумовлює констатовану проблему. Водночас уніфікація адміністративних процедур не тільки збільшить прозорість та ефективність у стосунках держави та бізнесу (зокрема, з огляду на участь останніх в адміністративних процедурах), а й стане законною альтернативою корупційним практикам.

Країни-члени ЄС вже давно кодифікували відповідні загальні принципи і правила у законах про адміністративну процедуру та активно їх впроваджують. В Україні 17 лютого 2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон № 2073-IX), яким визначено право особи бути вислуханою перед загрозою прийняття несприятливого адміністративного акту (ч. 1 ст. 17), необхідність прийняття збалансованих рішень, які законно врівноважуватимуть публічні та приватні інтереси (ч. 2 ст. 11), особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (ст. 59), а також обов’язок мотивувати рішення та зазначати порядок їх оскарження (ч. 3 ст. 8 та ч. 2 ст. 18).

Однак прийняття Закону № 2073-IX є лише першим кроком у впровадженні зрозумілих та уніфікованих для всіх адміністративних процедур. Так, Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки як першу із очікуваних результатів проведення реформи державного управління до 2025 року визначає забезпечення надання послуг високої якості та формування *зручної* адміністративної процедури для громадян і бізнесу[[76]](#footnote-76). Крім цього, у проекті Плану відновлення України стратегічною ціллю у цьому контексті визначено запровадження *єдиних принципів* взаємодії держави з громадянами та бізнесом під час адміністративних процедур[[77]](#footnote-77).

Відтак прийняття Закону № 2073-IX потребує проведення комплексу заходів та значних зусиль для реального застосування наданих можливостей громадянами та дотримання правил працівниками органів влади шляхом приведення у відповідність ключових законів України у сфері адміністративних процедур, проведення навчальних заходів та практичної реалізації.

Саме тому ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** запропоновано:

1) привести у відповідність положення інших чинних законів України за змістом до Закону № 2073-IX;

2) удосконалити процедуру розробки нових законопроектів для їх відповідності Закону № 2073-IX;

3) підвищити рівень обізнаності суспільства щодо нових засад здійснення адміністративної процедури;

4) вжити запобіжні заходи для недопущення регресу у вирішенні констатованої проблеми.

**8.** Дослідження причин існування корупції у приватному секторі демонструють, що **сплата неофіційних платежів є поширеною корупційною практикою, яка спонукає до толерування корупції у приватному секторі економіки**.

Згідно з опитуванням Світовим банком власників підприємств та топ-менеджерів у 1 337 фірмах України у 2019 році, глибина корупції *(% публічних транзакцій, у яких запитувались подарунки чи неофіційні платежі*), в Україні становить 33,5 % (для порівняння – у Європі та Центральній Азії – 5,8%). При цьому, частка фірм, які будуть надавати такі подарунки чиновникам чи сплачувати платежі, щоб «добитися цілі», становить 24,3 % (для порівняння – у Європі та Центральній Азії – 8,7%)[[78]](#footnote-78). За даними аналітичного звіту «Індекс конкурентоспроможності міст» найчастіше про такі неформальні платежі повідомляли респонденти з Одеси (18,5% опитаних), Рівного (16,8%), Запоріжжя (15,5%), Павлограда (15,4%) та Кривого Рогу (14,1%). Середня сума витрат на неофіційні платежі була практично однаковою: **6,5%** річного доходу для ФОП та **6,8%** для підприємств-юридичних осіб[[79]](#footnote-79). Проблема неофіційних платежів найгостріша в будівельній галузі[[80]](#footnote-80) та сільському господарстві[[81]](#footnote-81), однак так чи інакше пронизує всі сфери приватного сектору економіки в частині отримання адміністративних послуг.

Ключовою причиною виникнення цієї проблеми є непрозора та невпорядкована система оплати адміністративних послуг. Нормативні акти по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; у відсотковому вимірі тощо). Нерідко плата за одну адміністративну послугу складається з кількох елементів, які визначені у різних нормативних актах (як-от, у паспортній сфері). Невпорядковане та нечітке правове регулювання ускладнює можливість швидко зорієнтуватися споживачу послуг щодо законності платежу, його розміру, порядку обчислення та сплати тощо, що у свою чергу дає можливість недобросовісному суб’єкту владних повноважень використати таку необізнаність у протиправних цілях.

Відтак чітке та прозоре визначення в одному законі поняття, видів та функцій плати (адміністративного збору) за надання адміністративних послуг, принципів його встановлення, сплати та використання, а також визначення переліку базових (ключових) адміністративних послуг та збалансованого розміру адміністративних зборів за відповідні послуги є найбільш оптимальним та системним способом вирішення вказаної проблеми. Крім цього, він дозволить адміністративним зборам стати більш компенсаторними[[82]](#footnote-82), а отже покращити рівень доходів місцевих бюджетів.

З метою усунення цієї проблеми ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується:

1) на рівні закону визначити поняття, види та функції адміністративного збору, принципи його встановлення, сплати та використання адміністративного збору, єдині критерії платності та безплатності всіх адміністративних послуг (у тому числі необхідність встановлення платності виключно законом), мінімальний розмір адміністративного збору, конкретні та збалансовані розміри адміністративного збору за ключові адміністративні послуги згідно з відповідним Переліком, а також можливість зменшення чи збільшення адміністративного збору з огляду на форму та строки надання адміністративної послуги;

2) розробити чіткий та прозорий порядок визначення переліку витрат на надання адміністративної послуги (собівартості) та його застосування для визначення розміру адміністративного збору.

**9.** **Відсутність на рівні закону чіткої і конкретної вимоги до внутрішніх аудиторів юридичних осіб повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних і пов’язаних з корупцією правопорушень, а також про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов’язаного з діяльністю юридичної особи.**

Внутрішній аудит – це процес, який здійснюється підрозділом внутрішнього аудиту або внутрішнім аудитором з метою перевірки ефективності діяльності юридичної особи, дотримання вимог чинного законодавства, надійності та точності фінансової звітності та збереження активів. Тобто, основною метою діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту або внутрішнього аудитора є захист бізнесу та капіталу власника за рахунок зменшення (попередження) ризиків. Відтак особлива професійна ретельність має застосовуватися при виконанні складних аудиторських завдань, зокрема, в частині оцінювання ризиків, що створюються можливими фактами фінансових порушень, шахрайства та корупції.

У п. 4 ч. 3 ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» передбачена загальна вимога до працівників юридичної особи, в тому числі і приватних підприємств, невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами[[83]](#footnote-83). Крім того, такий обов’язок чітко покладено на працівників підрозділів внутрішнього аудиту у органах виконавчої влади[[84]](#footnote-84), однак залишається невизначеним чітко щодо працівників підрозділу внутрішнього аудиту приватної юридичної особи. Відсутність законодавчого положення, яким би чітко був визначений обов’язок внутрішніх аудиторів приватної юридичної особи повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, що пов’язані з корупцією, призводить до неефективного виконання такого обов’язку.

З огляду на зазначене ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** запропоновано чітко визначити безпосередньо у ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» обов’язок внутрішнього аудитора юридичних осіб повідомляти спеціально уповноваженого суб’єкта у сфері протидії корупції, а також посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про факти вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, що пов’язані з корупцією, також про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов’язаного з діяльністю юридичної особи.

**10.** Однією з причин високого рівня толерування корупції у приватному секторі економіки є **складність своєчасного та ефективного відновлення порушених органами державної влади прав та законних інтересів суб’єктів господарювання**.

Контролюючі органи часто зловживають своїми повноваженнями, використовуючи надані інструменти адміністративного примусу. У свою чергу, судова система не завжди забезпечує належний захист порушених прав та законних інтересів суб’єктів господарювання. Крім цього, заходи щодо переслідування за корупційні правопорушення тривалий час були неефективними.

Така ситуація призводить не тільки до низького рівня довіри представників бізнесу (як вітчизняного, так і міжнародного) до органів державної влади України, а й до низького рівня дотримання економічних свобод. Так, у рейтингу Heritage Foundation «Іndex of Economic Freedom» за 2022 рік Україна посідає 130 місце із 180 (44 місце із 45 країн Європи) та знаходиться в категорії «Переважно невільні країни». Окремо слід зазначити, що низка пострадянських країн, які звикли вважати менш демократичними, ніж Україна, значно її випереджають, більше того, включені до вищої категорії рейтингу – «Відносно вільні країни»[[85]](#footnote-85).

Для впливу на вказану причину держава має налагоджувати партнерство з бізнесом, стимулюючи його до пошуку законних шляхів вирішення спірних питань у взаємодії з публічним сектором (аніж використання корупційних моделей поведінки). Одразу ж після подій Революції Гідності представники нового Уряду України, коаліція п’яти найпотужніших бізнес-асоціацій України та міжнародні фінансові організації (ЄБРР та ОЕСР) об’єднали свої зусилля і 12 травня 2014 року підписали *Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України*[[86]](#footnote-86). За консенсусом сторін Меморандуму для досягнення цілей боротьби з корупцією в приватному секторі, просування ідеї належного врядування був обраний формат установи бізнес-омбудсмена, роль якого полягає у захисті суб’єктів господарювання від порушення прав, зловживання повноваженнями, несправедливих рішень і поганого управління.

Нині національна установа бізнес-омбудсмена – Рада бізнес-омбудсмена діє лише на підставі постанови КМУ від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена»[[87]](#footnote-87).Водночас, ст. 92 Конституції України визначає домінуючу роль закону в системі нормативно-правових актів, що здійснюють правове регулювання суспільних відносин в Україні, та визначає найважливіше коло питань, які можуть регулюватись виключно законами. Оскільки до таких питань віднесені правовий режим власності та правові засади і гарантії підприємництва (пункти 7 та 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України), то статус Установи, що здійснює свою діяльність саме з метою гарантування суб’єктам господарювання захисту їх права на свободу підприємницької діяльності та невтручання у неї, має бути врегульовано законом.

Більше того, відповідно до *Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту омбудсмена, прийнятих Європейською комісією «За демократію через право»*[[88]](#footnote-88)інститут омбудсмена, в тому числі його повноваження, повинен ґрунтуватися на міцній правовій базі, переважно бути закріпленим на конституційному рівні, а його характеристики та функції можуть бути додатково опрацьовані на законодавчому рівні.

Відтак для посилення інституційної спроможності установи бізнес-омбудсмена в Україні ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** запропоновано на законодавчому рівні врегулювати правовий статус, завдання та організаційні засади діяльності Установи бізнес-омбудсмена і, таким чином, забезпечити практичну реалізацію гарантій, передбачених статтями 13 та 42 Конституції України, а саме – сприяти забезпеченню захисту державою права на здійснення підприємницької діяльності та законних прав суб’єктів господарювання.

Спеціальний закон про Установу бізнес-омбудсмена створить необхідні гарантії для ефективного функціонування альтернативного механізму позасудового захисту прав та інтересів суб’єктів господарської діяльності.

1. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. 2021. URL: http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm. [↑](#footnote-ref-1)
2. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 21). [↑](#footnote-ref-3)
4. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. 2021. URL: http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm. [↑](#footnote-ref-4)
5. Основні засади впровадження політики власності щодо суб’єктів господарювання державного сектору економіки. 2018. URL: <https://cutt.ly/MBbgNBN>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Основні засади впровадження політики власності щодо суб’єктів господарювання державного сектору економіки. 2018. URL: https://cutt.ly/bBbjMUk. [↑](#footnote-ref-7)
8. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30). [↑](#footnote-ref-9)
10. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: https://cutt.ly/ANRkpMA. [↑](#footnote-ref-10)
11. Див. п. 171 ст. 5 Про управління об'єктами державної власності:Закон України від 21.09.2006 № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> . [↑](#footnote-ref-11)
12. У 2019 році був розроблений проект відповідної постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення критеріїв віднесення державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, до таких, фінансова звітність (у тому числі консолідована) яких підлягає обов’язковій перевірці незалежним аудитором». URL: <https://bit.ly/3UpLeD3>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Anti-Corruption Reforms in Ukraine Prevention and Prosecution of Corruptionin State-Owned Enterprises. 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://cutt.ly/9NRkhFe> . [↑](#footnote-ref-13)
14. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> . [↑](#footnote-ref-14)
15. Принагідно зауважимо, що наразі на розгляді у Парламенті перебуває проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. №5593-д від 06.07.2021), яким передбачено запровадження обов’язкового щорічного незалежного аудиту. [↑](#footnote-ref-15)
16. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30). [↑](#footnote-ref-17)
18. Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en> . [↑](#footnote-ref-18)
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> . [↑](#footnote-ref-19)
20. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en> . [↑](#footnote-ref-21)
22. План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб’єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (протокол засідання Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 119). 2021. URL: <https://bit.ly/3BY7gpu>. [↑](#footnote-ref-22)
23. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/uNRk0N1> . [↑](#footnote-ref-23)
24. The IIA’s Three Lines Model. 2020. URL: https://cutt.ly/uNRkBwP. [↑](#footnote-ref-24)
25. Напр.: Державний пакет акцій розміром 100% статутного капіталу ПрАТ «Готель «Дніпро». 2020. URL: <https://privatization.gov.ua/product/derzhavnyj-paket-aktsij-rozmirom-100-statutnogo-kapitalu-prat-gotel-dnipro/>. [↑](#footnote-ref-25)
26. Продано перший об’єкт «Великої приватизації», фінрезультати «Нафтогазу»: підсумки тижня для ДП. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/10/30/679236/>. [↑](#footnote-ref-26)
27. ДБР повідомило про підозру двом оцінювачам, які занизили вартість акцій заводу «Більшовик» на понад 1 млрд грн. 2022. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-povidomilo-pro-pidozru-dvom-ocinyuvacham-yaki-zanizili-vartist-akcij-zavodu-bilshovik-na-ponad-1-mlrd-grn>. [↑](#footnote-ref-27)
28. Меморандум про економічну та фінансову політику. 2021. URL: <https://cutt.ly/fNRa0CN> (п. 35). [↑](#footnote-ref-28)
29. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Відновлення та розвиток економіки». 2022. URL: <https://cutt.ly/NNRaC3W> (ст. 13, 21, 38, 45, 47). [↑](#footnote-ref-29)
30. П. 7-2 розділу V Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> . [↑](#footnote-ref-30)
31. Надходження від приватизації у 2021 рекордні за останнє десятиріччя. 2022. URL: <https://cutt.ly/dNRa6y9> . [↑](#footnote-ref-31)
32. Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна за 2021 рік. 2022 URL: <https://cutt.ly/HNRssSr> (ст. 14-15). [↑](#footnote-ref-32)
33. П. 6-1 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> . [↑](#footnote-ref-33)
34. Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у 2021 році. 2022. URL: <https://cutt.ly/wNRslxX> (ст. 32). [↑](#footnote-ref-34)
35. Як покращити приватизацію та оренду держмайна? 2021. URL: <https://cutt.ly/0NRsukY> . [↑](#footnote-ref-35)
36. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/kNRfRTA> (ст. 217). Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9>. [↑](#footnote-ref-36)
37. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/jNRd0w9> (ст. 225). [↑](#footnote-ref-37)
38. Як подолати неефективність комунальних підприємств? Аналітична записка. 2020. URL: <https://cutt.ly/mNRd7M5> . [↑](#footnote-ref-38)
39. Рейтинг міст за показником С01-1 «Чи звітують публічно про свою діяльність КП, які здійснюють діяльність у сферах: а) водопостачання та водовідведення; б) теплопостачання; в) електротранспорту; г) перевезення (громадський транспорт); ґ) вивезення або утилізації сміття; д) організації паркування; е) рекламної діяльності?». 2021. URL: <https://cutt.ly/ZNRfad2> . [↑](#footnote-ref-39)
40. Там само, стор. 29-30. [↑](#footnote-ref-40)
41. Меморандум про економічну та фінансову політику. 2021. URL: <https://cutt.ly/UNRfzg4> (п. 34). [↑](#footnote-ref-41)
42. В Україні презентували портал онлайн-аналітики держпідприємств Prozvit. 2019. Режим доступу : <https://cutt.ly/gNRs1oN> . [↑](#footnote-ref-42)
43. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 233). [↑](#footnote-ref-43)
44. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 174, 233). [↑](#footnote-ref-44)
45. Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises. 4th round of monitoring of theIstanbul Anti-Corruption Action Plan. 2018. URL: <https://cutt.ly/BNRdajS> (ст. 13). [↑](#footnote-ref-45)
46. Суб’єкти господарювання державного сектору економіки (державних підприємств, їх об’єднань, дочірніх підприємств та господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків), станом на 01.04.2022. 2022. URL: <https://cutt.ly/7NRdlgf> . [↑](#footnote-ref-46)
47. П. 9 Порядку та умов користування Єдиним реєстром об'єктів державної власності, затвердженим наказом ФДМУ від 23.03.2005 № 622, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 квітня 2005 р. за № 400/10680. [↑](#footnote-ref-47)
48. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48> . [↑](#footnote-ref-48)
49. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48> . [↑](#footnote-ref-49)
50. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48> . [↑](#footnote-ref-50)
51. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>. [↑](#footnote-ref-51)
52. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України; від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>. [↑](#footnote-ref-52)
53. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>. [↑](#footnote-ref-53)
54. OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th RoundofMonitoringUnderthe OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4> [↑](#footnote-ref-54)
55. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/conv#Text>. [↑](#footnote-ref-55)
56. OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th RoundofMonitoringUnderthe OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4> [↑](#footnote-ref-56)
57. 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-57)
58. 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-58)
59. 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-59)
60. OECD(1997), Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293> [↑](#footnote-ref-60)
61. OECD(2009), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378> [↑](#footnote-ref-61)
62. OECD(2019). Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0447> [↑](#footnote-ref-62)
63. OECD(2009), Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0371> [↑](#footnote-ref-63)
64. 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-64)
65. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Amendedon: 26.11.2021). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>. [↑](#footnote-ref-65)
66. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> . [↑](#footnote-ref-66)
67. 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-67)
68. Бенефіціар. Що ЄДР розповів про бенефіціарів компаній. 2019. URL: <https://project.liga.net/projects/beneficiar/>. [↑](#footnote-ref-68)
69. Путівник з реформ 2030: бачення бізнесу на наступну декаду. Європейська Бізнес Асоціація, 2021. URL: <https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2021/02/EBA-Strategy2030.pdf> [↑](#footnote-ref-69)
70. World Bank. 2020. Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ease of Doing Business Index, 2019. URL: <https://tradingeconomics.com/ukraine/ease-of-doing-business> [↑](#footnote-ref-71)
72. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI). Дослідження Transparency International, 2021. URL: https://cpi.ti-ukraine.org/ [↑](#footnote-ref-72)
73. Індекс інвестиційної привабливості України. І півріччя 2022 року. Європейська Бізнес Асоціація, 2022. URL: <https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/EBA-InvestIndex_1H-2022_UA.pdf> [↑](#footnote-ref-73)
74. Показник Індексу сприйняття корупції у 2021 році знизився на один бал (Україна у CPI посідає 122 місце зі 180 країн). Індекс інвестиційної привабливості України у І півріччі 2022 року показав найнижче значення з 2013 року. [↑](#footnote-ref-74)
75. Бізнес у регіонах: інвестиційне середовище «на місцях»: опитування Європейської Бізнес Асоціації, проведене з 7 до 27 жовтня 2020 року у дев’яти областях України серед 113 компаній-членів регіональних офісів Європейської Бізнес Асоціації. URL: <https://eba.com.ua/biznes-u-regionah-investytsijne-seredovyshhe-na-mistsyah/> [↑](#footnote-ref-75)
76. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України. від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> . [↑](#footnote-ref-76)
77. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf. С. 7. [↑](#footnote-ref-77)
78. Опитування підприємств (Enterprise Surveys data). Світовий банк (The World Bank), 2019. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2019/ukraine#2> [↑](#footnote-ref-78)
79. О. Кузяків, Є. Ангел, І. Федець, Д. Савчук, А. Шуренкова. Аналітичний звіт "Індекс конкурентоспроможності міст 2021". Ч. 1 Аналіз результатів дослідження. 152 С. URL: <http://www.ier.com.ua/files/Projects/2021/IKM/MCI2021%20report%2030.08.2021_UKR.pdf> [↑](#footnote-ref-79)
80. 18% опитаних зіштовхувалися із ситуаціями, пов’язаними з такими платежами, контактуючи з місцевою владою у 2019 - 2020 роках (Індекс конкурентоспроможності, с. 58) [↑](#footnote-ref-80)
81. Про такі платежі при взаємодії з місцевою владою повідомили 13% представників с/г бізнесу. [↑](#footnote-ref-81)
82. До прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді складає 13 тисяч осіб, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників), 4 громади отримали у 2019 році за адмінпослуги надходження у місцевий бюджет в межах від 100 до 200 тисяч грн., а 7 громад – взагалі менше 100 тис. грн. за рік. (Джерело: Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративний збір» за реєстр. № 4380 від 16.11.2020. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434>).

У 2021 році Мінцифри було проведено аналіз доходів і видатків 943 центрів надання адміністративних послуг за 2020 рік, за результатом якого виявлено, що 65% центрів є значно збитковими (витрати на їх функціонування перевищують доходи більше ніж на 20%) і лише 19 % центрів є рентабельними. Така статистика, зокрема, пов’язана із тим, що розміри адміністративних зборів не відповідають реальній собівартості надання адміністративних послуг (Джерело: Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”. URL: <http://surl.li/dnkix> ). [↑](#footnote-ref-82)
83. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>. [↑](#footnote-ref-83)
84. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 28.09.2011 № 1001.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> [↑](#footnote-ref-84)
85. Іndex of Economic Freedom (Ukraine). Heritage Foundation, 2022. URL: <https://www.heritage.org/index/pdf/2022/countries/2022_IndexofEconomicFreedom-Ukraine.pdf> [↑](#footnote-ref-85)
86. Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України. Антикорупційна ініціатива України. 12 травня 2014 року. Київ. 6 с. URL: <https://boi.org.ua/files/9-/wg/memo_ed2.pdf> [↑](#footnote-ref-86)
87. Положення про Раду бізнес-омбудсмена, схвалене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF> [↑](#footnote-ref-87)
88. Рекомендація CM/Rec (2019)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту омбудсмена від 16 жовтня 2019 року. URL: <https://www.echr.com.ua/document/rekomendaciya-cm-rec-20196-vid-16-10-2019/> [↑](#footnote-ref-88)