

## **АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ**

**2.2.2.** Вибіркове застосування обов'язкових правил для бізнесу, що супроводжується відповідними корупційними ризиками

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

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

Система державного нагляду (контролю) зазнала значних змін з 2016 року, коли було запроваджено ризик-орієнтований підхід<sup>1</sup>.

Ключова перевага запуску Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі в описі даної проблеми – ІАС ДНК) полягає у зменшенні корупційних ризиків під час здійснення перевірок шляхом:

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

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

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

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

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

- створення публічного рейтингу підприємств за ступенями ризику;
- впровадження залежності строку перевірки від ступеня ризику підприємства, а не його розміру;
- створення можливості проходження бізнесом добровільного аудиту без санкцій та інших наслідків;
- впровадження інституту страхування відповідальності підприємств;
- підвищення об'єктивності та публічності розгляду скарг підприємців;
- заборони вимагати у суб'єкта господарювання витяги та копії документів, що і так є у вільному та безоплатному доступі органу контролю або надавалися йому раніше;

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19#Text>.

- створення можливості не проводити позапланову перевірку, якщо суб'єкт надав всю необхідну інформацію про усунення порушення;
- призупинення діяльності підприємства у разі найбільших загроз;
- максимальної автоматизації та прозорості процесу перевірки завдяки ІАС ДНК, включно з можливістю здійснення онлайн-перевірок.

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

- швидку зміну реєстраційних даних підприємства або адреси провадження діяльності;
- недопуск інспектора через свідоме неотримання паперового повідомлення про перевірку;
- недопуск інспектора через відсутність журналу для внесення записів про перевірки.

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

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

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

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

- 1) забезпечити супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» (проект №5837 від 05.08.2021)»;
- 2) затвердити Методику оцінки ефективності державного нагляду (контролю);
- 3) створити та ввести в експлуатацію Електронну систему управління ризиками, що є складовою Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю).

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

Під «спільним ресурсом» слід вважати ресурс, який потенційно може належати будь-якій фізичній або юридичній особі без виключення<sup>2</sup>.

В деяких випадках законодавством передбачається можливість регулювання одних і тих самих правовідносин у сфері доступу до обмеженого спільного ресурсу різними

---

<sup>2</sup> Офіс ефективного регулювання Зелена книга: аналіз доступу до спільних обмежених ресурсів. 2018. URL: <http://surl.li/drdmz>.

способами. Таке вибіркове застосування правил до бізнесу призводить до корупційних чинників у процесі отримання права на користування обмеженим спільним ресурсом, дані ресурси використовуються не на повний потенціал, а ті, що перебувають у користуванні, використовуються нераціонально та неощадливо.

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

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

Значних збитків держава зазнає від незаконних рубок<sup>3</sup>, самовільного зайняття водного об'єкта<sup>4</sup>, незаконного, непідзвітного та неконтрольованого рибальства<sup>5</sup>, тіньової аквакультури<sup>6</sup> та неефективного використання природних ресурсів (неосвоєних родовищ корисних копалин<sup>7</sup>, видобутку природного газу та нафти<sup>8</sup>, рибопродуктивності ставкової аквакультури<sup>9</sup>).

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

---

<sup>3</sup> За даними Держлісагентства у 2021 році сума збитків від незаконних рубок складала 213,9 млн. Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2021 рік. URL:<http://surl.li/dotns>.

<sup>4</sup> За даними Державного агентства водних ресурсів України фактичний дохід з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм складає 86,6 грн, а нормативна середня вартість оренди 1 га складає 386,58 грн., що визначена відповідно до Методики визначення розміру плати за надані в оренду водні об'єкти, затвердженої наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 28.05.2013 № 236. Це призводить до втрати місцевими бюджетами щорічно мінімум 60 млн грн., фактичний дохід суспільства з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм є у 4,5 рази менше за нормативно-визначений.

<sup>5</sup> У сфері промислового рибальства - 60% загального об'єму є незаконним, непідзвітним та неконтрольованим рибальством, що складає приблизно 1 млрд грн. (включаючи аквакультуру).

<sup>6</sup> Загальна кількість суб'єктів аквакультури за останніми даними територіальних органів Держрибагентства становить 4568 підприємств різних форм власності, з них надали звітність за формою № 1 А-риба (річна) «Виробництво продукції аквакультури за 2020 рік» 1870 таких підприємств або 41 % загальної кількості суб'єктів аквакультури. (У 2019 році звітність становила 51%), тобто майже половина аквакультури знаходиться в тіні. Звіти, у тому числі щодо задоволення запитів на інформацію Держрибагентства. URL: <https://data.gov.ua/dataset/ac15707d-8d63-4354-90c2-41b0d9ca7282>

<sup>7</sup> Маючи понад 20000 родовищ корисних копалин, промисловістю України освоєно лише 17% з них, а саме 3349 родовищ, що містять від 40 до 75% розвіданих запасів різноманітних корисних копалин. Відкрито близько 400 родовищ нафти і газу, з яких 28 мають видобувні запаси від 30 до 700 млн т. Рудько Г. Ресурсний потенціал корисних копалин України: його вивчення та використання. URL: [http://miningworld.com.ua/www\\_miningworld/files/9b/9b644817-f6cb-48a1-b3ca-474cd6444775.pdf](http://miningworld.com.ua/www_miningworld/files/9b/9b644817-f6cb-48a1-b3ca-474cd6444775.pdf).

<sup>8</sup> Показник видобутку природного газу та нафти у 2020 році склав 2% та 1,4% відповідно, в той час як Україна витрачає на імпорт паливно-енергетичних ресурсів 10 млрд. доларів США та відповідно повинна поступово зменшувати залежність від імпорту енергоносіїв.

<sup>9</sup> За даними Держрибагентства, у 2019 році фактична рибопродуктивність ставкової аквакультури склала 4,8 ц/га, при тому, що нормативна мінімальна розрахункова рибопродуктивність при інтенсивному веденні ставкової аквакультури складає 14 ц/га, відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Зон аквакультури (рибництва) та рибопродуктивності по регіонах України» від 30.01.2013 № 45, тобто, майже 35% від нормативно-встановленого. Огляд виробництва продукції аквакультури в Україні за даними статистичної форми 1а-риба (річна) за 2019 рік. URL: [https://darg.gov.ua/files/15/04\\_22\\_akva2.pdf](https://darg.gov.ua/files/15/04_22_akva2.pdf).

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

2) створено та введено в промислову експлуатацію Електронний кабінет надрокористувача<sup>10</sup>;

3) запроваджено моніторинг внутрішнього споживання деревини та електронної системи обліку деревини<sup>11</sup>;

4) спрощено процедури надання водних об'єктів в користування через конкурентні та прозорі механізми<sup>12</sup>;

5) запроваджено видачу дозволів на спеціальне використання водних<sup>13</sup> та лісових<sup>14</sup> ресурсів в електронному вигляді;

б) створено Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема»<sup>15</sup>.

Водночас, запроваджені заходи лише частково дозволяють вирішити описані проблеми. Наприклад, за інформацією Держгеонадр<sup>16</sup>, за підсумками 2020 року через систему Прозорро продано більше лотів спеціальних дозволів на користування надрами і за вищу ціну, ніж за всі попередні роки. За 2021 рік оголошено електронні торги на рекордну кількість ділянок надр, на 160 з них видано спецдозволи, із 217 виставлених лотів продано 184 (85%), а надходження до держбюджету склали 923 млн.грн. Середня ціна продажу зросла в 1,8 разів.

Разом з тим, у 2019 році мала місце ідея запуску та проведення електронних аукціонів у сфері спеціального використання водних біоресурсів на системі Прозорро, були запроваджені експериментальні проекти, але вони не були реалізовані.<sup>17</sup> Також, не створена електронна система управління рибною галуззю.

Рівень реалізації лісоматеріалів на аукціонах з продажу необробленої деревини є низьким, у 2021 року цей показник склав лише 32%.<sup>18</sup>

У сфері прозорого, ефективного та недискреційного використання обмеженого спільного ресурсу важливу роль відіграє інформація про наявні спільні обмежені ресурси (про ті, які вже перебувають в користуванні, та про ті, які можна взяти у користування). Створена у 2021 році Єдина екологічна платформа «ЕкоСистема»<sup>19</sup> має на меті забезпечити доступ до інформації про природні ресурси та стан довкілля і більшою мірою вирішити окреслені питання. Проте наразі «ЕкоСистема» містить лише 10 онлайн послуг, 5 реєстрів відкритих екологічних даних та 6 інтегрованих інформаційних ресурсів.

---

<sup>10</sup> Розпочав роботу Електронний кабінет надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/rozpochav-robotu-elektronnyy-kabinet-nadrokorystuvacha/>.

<sup>11</sup> Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-2019-%D0%BF#Text>.

Про затвердження Інструкції з ведення електронного обліку деревини: Наказ Міндовкілля від 27.09.2021 № 621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1343-21#Text>.

<sup>12</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення порядку передачі в оренду водних об'єктів у комплексі з земельними ділянками: Закон України від 04.11.2020 № 963-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-20#Text>.

<sup>13</sup> Портал електронних послуг. URL: <https://e-services.davr.gov.ua/>.

<sup>14</sup> Електронні інформаційні системи. URL: <https://www.ukrforest.com/>

<sup>15</sup> Екосистема. URL: <https://eco.gov.ua/>.

<sup>16</sup> Статистика електронних торгів. URL: <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/presentations/ukr/statistika-elektronnix-torgiv.pdf>

<sup>17</sup> Про реалізацію експериментального проекту із запровадження порядку здійснення штучного розведення, вирощування водних біоресурсів та їх використання у спеціальних товарних рибних господарствах та проведення аукціонів з продажу режимів рибогосподарської експлуатації водного об'єкта шляхом електронних торгів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 № 1138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-2019-%D0%BF#Text>.

<sup>18</sup> Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2020 рік. URL: <http://surl.li/drhjq>

<sup>19</sup> Екосистема. URL: <https://eco.gov.ua/>.

Прикладом позитивних змін є розробка та впровадження Держгеонадрами Інвестиційного атласу надрокористувача<sup>20</sup> – постійно діючого сервісу ведення переліку ділянок надр, який пропонується суб'єктам господарювання для придбання шляхом електронних торгів. Потенційний покупець може ініціювати проведення аукціону по об'єктах, запропонованих Держгеонадрами лише заповнивши просту форму. Водночас, якщо бажаної ділянки в Атласі немає, її можна номінувати на електронні торги, дотримавшись нескладної процедури.

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

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

1) підготувати аналітичні звіти щодо стану законодавчого регулювання питання впровадження електронних аукціонів та систем для доступу до обмеженого спільного ресурсу, та поточного стану впровадження електронних аукціонів та таких систем, а також способи обходу їх обмежень (продаж на ЕТС “Прозорро.Продажі”);

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

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

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

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

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

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

З 2015 року, коли сфера відкритих даних почала розвиватись в напрямку доступу до інформації, був зроблений значний прогрес. Були оприлюднені десятки тисяч наборів даних, а компаніям стали доступні десятки реєстрів, серед яких Єдиний державний реєстр

---

<sup>20</sup> Інвестиційний атлас надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/>.

юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі в описі даної проблеми – ЄДР), реєстри податкової, ліцензійні реєстри тощо. Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану призвело до обмеження доступу до майже всієї інформації у формі відкритих даних. Критично важливо повернути хоча б частковий (з урахуванням питань безпеки) доступ до реєстрів під час воєнного стану. Більше того, після завершення воєнного стану має бути відновлений доступ до всіх наборів даних, а розпорядники мають здійснити їх оновлення.

З огляду на зазначені вище причини ускладненості процесу отримання суб'єктом господарювання інформації про контрагентів у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

1) під час воєнного стану оприлюднювати і оновлювати у формі відкритих даних реєстри Мінагрополітики, Міндовкілля та Мінекономіки, оприлюднення яких у формі відкритих даних передбачено Постановою КМУ №835 від 21.10.2015, з урахуванням необхідних обмежень в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, оборони та захисту прав фізичних осіб;

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

3) забезпечити оприлюднення даних стосовно ризикованості платників податків після внесення змін до деяких законодавчих актів України в частині оприлюднення даних щодо ризиковості платників податків.

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

Реалізація проектів державно-приватного партнерства (далі в описі даної проблеми – проекти ДПП), у тому числі концесій, із залученням бізнесу наразі має свої обмеження, які спричиняють вибіркоче застосування обов'язкових правил для бізнесу, що супроводжується відповідними корупційними ризиками під час відбору приватного партнера (проведенні конкурсів).

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

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

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

Для вирішення цієї проблеми, у Законі України «Про концесію» уже було передбачено створення електронної торгової системи (ЕТС), інформаційно-комунікаційної системи, що включає центральну базу даних та електронні майданчики, які взаємодіють із центральною

базою даних через інтерфейс програмування додатків такої центральної бази даних. ЕТС забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу, а також публікацію документів у процедурі прямих переговорів з орендарем державного майна, що передається в концесію.

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

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

1) розроблення та впровадження електронної торгової системи для проведення конкурсів з відбору приватного партнера для реалізації проектів державно-приватного партнерства на базі ДП «PROZZORO» або/та ДП «PROZZORO.SALE»;

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