

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.4.4. Високий рівень толерування корупції у приватному секторі економіки

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 положення¹ 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 України² та розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольним комітетом України³, однак не передбачено повноважень НАЗК щодо здійснення перевірки якості антикорупційних програм та фактичного добросовісного виконання останніх⁴.

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 нежиття таких заходів⁵. Проблемним залишається те, що корпоративна відповідальність юридичних осіб не є автономною, самостійною, а здійснення забезпечення корпоративної відповідальності досі залишається на недостатньому рівні⁶.

¹Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>.

²Про 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>.

³Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.

⁴OECD(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

⁵Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/conv#Text.

⁶OECD(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

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 правопорушення⁷;

3) відсутності законодавчого положення, яке б передбачало право суду звільнити юридичну особу від застосування заходів кримінально-правового характеру за умов 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 хабарництвом⁸;

4) відсутності законодавчого положення, яке б передбачало 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 угоди⁹.

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 бізнес-

⁷OECD(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

⁸OECD(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

⁹OECD(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

операціях¹⁰, Рекомендація Ради ОЕСР щодо подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних бізнес-операціях [C(2009)159/REV1/FINAL]¹¹, Рекомендація Ради ОЕСР щодо хабарництва та офіційно-підтримуваних експортних кредитів [C(2006)163]¹², Рекомендація Ради ОЕСР щодо податкових заходів для подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних бізнес-операціях [C(2009)64]¹³.

Впровадження наведених вище актів ОЕСР потребуватиме розробки та впровадження змін до нормативно-правових актів, які, серед іншого, прямо визначатимуть як окремих 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

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 закрити справи¹⁴.

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.

¹⁰OECD(1997), Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293>

¹¹OECD(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>

¹²OECD(2019). Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0447>

¹³OECD(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>

¹⁴OECD(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

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі 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 місяця ділової доброчесності комплаєнс-практиків Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу;
- надання можливості представникам бізнесу та інститутам громадянського суспільства здійснювати моніторинг впровадженого плану відновлення та розвитку України шляхом щоквартального оновлення відомостей про використання ресурсів, що надаються партнерами для реалізації проектів, передбачених у зазначеному плані.

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 нормативно-правових актів, що вирішують проблеми лише фрагментарно, а також неналежне впровадження антикорупційних стандартів юридичними особами.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується розробити 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 хабарництва¹⁵.

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 антикорупційний 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 антикорупційних 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується розроблення методичних документів щодо:

- виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи;

¹⁵Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Amended on: 26.11.2021). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>.

- реалізації антикорупційної комплаєнс-функції та особливостей діяльності антикорупційних 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 часто 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується розроблення Примірного 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 рівні¹⁶ вимог з розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб не може забезпечити 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 формальним¹⁷.

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 тощо¹⁸.

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.

¹⁶Про 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>.

¹⁷OECD(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

¹⁸Бенефіціар. Що ЄДР розповів про бенефіціарів компаній. 2019. URL: <https://project.liga.net/projects/beneficiar/>.

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

З огляду на зазначене вище у *Державній антикорупційній програмі 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 дебіюрократизація бізнес-процесів**¹⁹. Зокрема, згідно з останнім щорічним рейтингом Світового банку за показником Індексу легкості ведення бізнесу (Ease of Doing Business Index)²⁰, який зосереджений на вимірюванні рівня бюрократії, що супроводжує підприємницьку діяльність в тій чи іншій країні, Україна посіла 64 місце із 190 країн²¹ – між Індією та Пуерто-Ріко (дані станом на 01.05.2019). Крім цього Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI)²² та Індекс інвестиційної привабливості²³, при визначенні яких враховується рівень бюрократії у країні, значного прогресу не демонструють²⁴. Соціологічні опитування також підтверджують, що корупція та бюрократія, на думку бізнесу, є основними чинниками, які впливають на легкість ведення бізнесу²⁵.

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 в описі даної проблеми – 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

¹⁹Путівник 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>

²⁰World Bank. 2020. Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.

²¹Ease of Doing Business Index, 2019. URL: <https://tradingeconomics.com/ukraine/ease-of-doing-business>

²²Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI). Дослідження Transparency International, 2021. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

²³Індекс інвестиційної привабливості України. I півріччя 2022 року. Європейська Бізнес Асоціація, 2022. URL: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/EBA-InvestIndex_1H-2022-UA.pdf

²⁴Показник Індексу сприйняття корупції у 2021 році знизився на один бал (Україна у CPI посідає 122 місце зі 180 країн). Індекс інвестиційної привабливості України у I півріччі 2022 року показав найнижче значення з 2013 року.

²⁵Бізнес 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-seredovyshe-namistsyah/>

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-ІХ 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 бізнесу²⁶. 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 процедур²⁷.

Відтак прийняття Закону № 2073-ІХ 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано:

- 1) привести у відповідність положення інших чинних законів України за змістом до Закону № 2073-ІХ;
- 2) удосконалити процедуру розробки нових законопроектів для їх відповідності Закону № 2073-ІХ;
- 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%)²⁸. 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 осіб²⁹. Проблема неофіційних платежів найгостріша в будівельній

²⁶Стратегія 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>.

²⁷Проект 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.

²⁸Опитування підприємств (Enterprise Surveys data). Світовий банк (The World Bank), 2019. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2019/ukraine#2>

²⁹О. 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

галузі³⁰ та сільському господарстві³¹, однак так чи інакше пронизує всі сфери приватного сектору економіки в частині отримання адміністративних послуг.

Ключовою причиною виникнення цієї проблеми є непрозора та неупорядкована 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 компенсаторними³², а отже покращити рівень доходів місцевих бюджетів.

З метою усунення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі 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.

³⁰18% опитаних зіштовхувалися із ситуаціями, пов'язаними з такими платежами, контактуючи з місцевою владою у 2019 - 2020 роках (Індекс конкурентоспроможності, с. 58)

³¹Про такі платежі при взаємодії з місцевою владою повідомили 13% представників с/г бізнесу.

³²До 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>).

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.

Відповідно до підпункту f) пункту 2 статті 12 Конвенції ООН від 31.10.2003 року кожна держава-учасниця вживає заходів щодо забезпечення того, щоб приватні юридичні особи, з урахуванням їхньої структури й розміру, мали достатні механізми внутрішнього аудиторського контролю для надання допомоги в запобіганні та виявленні корупційних діянь і щоб рахунки та необхідні фінансові відомості таких приватних юридичних осіб проходили необхідні процедури аудиту й сертифікації.

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 особами³³. Крім того, такий обов'язок чітко покладено на працівників підрозділів внутрішнього аудиту у органах виконавчої влади³⁴, 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 під час виконання трудової функції факти вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, що пов'язані з корупцією, призводить до неефективного виконання такого обов'язку.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано чітко визначити безпосередньо у ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок внутрішнього аудитора юридичних осіб надавати спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції, а також посадовій особі, відповідальній за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівнику юридичної особи або засновнику (учаснику) юридичної особи інформацію, що виявлена під час виконання трудової функції і може свідчити про 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.

³³Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>.

³⁴Деякі 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>

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 «Index of Economic Freedom» за 2022 рік Україна посідає 130 місце із 180 (44 місце із 45 країн Європи) та знаходиться в категорії «Переважно невідільні 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»³⁵.

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*³⁶. 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»³⁷. 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»*³⁸ 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 *Державній антикорупційній програмі 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.

³⁵ Index of Economic Freedom (Ukraine). Heritage Foundation, 2022. URL: https://www.heritage.org/index/pdf/2022/countries/2022_IndexofEconomicFreedom-Ukraine.pdf

³⁶ 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

³⁷ 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>

³⁸ 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/>

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