

УДК 346.2

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ  
В ПРОЦЕСІ УТВОРЕННЯ І  
ФУНКЦІОНУВАННЯ ЮРИДИЧНИХ  
ОСІБ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**Віктор ОЛЕФІР**

доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий співробітник

Науково-дослідний інститут приватного  
права і підприємництва імені академіка  
Ф. Г. Бурчака НАПрН України (Київ)

<https://orcid.org/0000-0002-6432-8537>

Стаття присвячена аналітичному дослідженню особливостей правового регулювання утворення та функціонування юридичних осіб публічного права в Україні для усунення потенційних корупційних ризиків у чинному законодавстві; забезпечення формування політики доброчесності у публічній сфері.

Визначено, що під посадовими особами юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які мають повноваження здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції.

Встановлено, що визначальним є обсяг повноважень відповідного працівника. Наприклад, виконавчі директори, директори з окремих питань, директори департаментів, начальники відділів, служб, центрів, бюро, груп тощо та заступники керівників структурних підрозділів (у тому числі відокремлених, а також підрозділів у структурі таких відокремлених підрозділів) цих юридичних осіб безумовно наділені адміністративно-господарськими чи організаційно-розпорядчими функціями.

При визначенні того, чи є працівник юридичної особи публічного права посадовою особою, враховується обсяг та характер здійснюваних ним функцій. Тому навіть у разі невизначення працівника посадовою особою у статутних чи інших внутрішніх документах підприєм-

UDC 346.2

**CORRUPTION RISKS IN THE  
PROCESS OF ESTABLISHMENT  
AND FUNCTIONING OF LEGAL  
ENTITIES UNDER PUBLIC LAW**

**Olefir, Viktor**

Doctor of Law, Professor,  
Chief Researcher

Academician F.H. Burchak Scientific Research  
Institute of Private Law and Entrepreneurship  
of the NALS of Ukraine (Kyiv)

The article is devoted to an analytical study of the peculiarities of legal regulation of the formation and functioning of legal entities under public law in Ukraine in order to eliminate potential corruption risks in the current legislation; ensuring the formation of an integrity policy in the public sphere.

It was determined that officials of legal entities under public law should be understood as persons who have the authority to perform organizational-administrative or administrative-economic functions.

It was established that the scope of authority of the relevant employee is decisive. For example, executive directors, directors on specific issues, directors of departments, heads of departments, services, centers, bureaus, groups, etc. and deputy heads of structural units (including separate ones, as well as units within the structure of such separate units) of these legal entities are unconditionally empowered administratively - economic or organizational and administrative functions.

When determining whether an employee of a legal entity under public law is an official, the scope and nature of the functions performed by him are taken into account. Therefore, even if an employee is not defined as an official in the statutory or other internal documents of the enterprise, he can be an official and be the subject of declaration within the meaning of the Law

ства він може бути посадовою особою і бути суб'єктом декларування в розумінні Закону (з огляду на здійснювані ним адміністративно-господарські та організаційно-розпорядчі функції).

Узагальнюючи підходи, висловлені в юридичній літературі, на наш погляд, під корупційним ризиком слід розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення. Перше місце серед корупційних ризиків посідає недоброчесність поведінки, адже саме вона превалює в діяльності посадових осіб юридичних осіб публічного права.

Як свідчить практика, запорукою успішної боротьби з корупцією та закритістю публічної служби беззаперечне дотримання положень загальнообов'язкових кодексів поведінки для представників публічної влади: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996), Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999), Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000) і там де їх дотримуються, випадків корупції суттєво менше.

Ключові слова: юридичні особи, публічне право, корупція, корупційні ризики, політика доброчесності, посадові особи

Метою статті є формування аналітичного погляду на особливості правового регулювання утворення та функціонування юридичних осіб публічного права в Україні для усунення потенційних корупційних ризиків у чинному законодавстві; забезпечення формування політики доброчесності у публічній сфері.

Нормативно закріплене поняття «юридична особа публічного права» відсутнє. Витоки зазначеного терміну містяться у цивільному законодавстві. Згідно з ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, а юридична особа публічного права – розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [1]. При цьому ані орієнтовного переліку, ані видів юридичних осіб публічного права цивільне законодавство не наводить. Спеціальне законодавство, яке б регулювало окреслені питання, також відсутнє. Сутність юридичних осіб публічного права через відсутність законодавчого визначення

(given the administrative-economic and organizational-management functions performed by him).

Summarizing the approaches expressed in the legal literature, in our opinion, corruption risk should be understood as a system of phenomena and circumstances that arise in the course of the activity of public administration subjects and create the danger of committing a corruption or corruption-related offense. The first place among corruption risks is unscrupulous behavior, because it prevails in the activities of officials of legal entities under public law.

As practice shows, the key to a successful fight against corruption and the closure of the public service is unquestionable compliance with the provisions of universally binding codes of conduct for representatives of public authorities: the International Code of Conduct for Public Officials (UN, 1996), the European Code of Conduct for Local and Regional Elected Representatives (Recommendations of the Congress local and regional authorities of the Council of Europe, 1999), the Model Code of Conduct for Civil Servants (Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2000) and where they are followed, there are significantly fewer cases of corruption.

Keywords: legal entities, public law, corruption, corruption risks, integrity policy, officials

розкривають через перелік їх характерних ознак. Так, як правило, до юридичних осіб публічного права відносять: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні (бюджетні) та комунальні установи, державні (казенні) підприємства, комунальні підприємства, державні та комунальні заклади. Зазначений перелік юридичних осіб публічного права підтверджується виокремленими у Національному класифікаторі ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» [2] організаційно-правовими формами.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» посадова особа юридичної особи публічного права - голова та член наглядової ради, ради директорів, виконавчого органу, комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії), ліквідатор, керівник, заступник керівника, головний бухгалтер, корпоративний секретар такої юридичної особи публічного права, а також особа, яка здійснює повноваження одноосібного виконавчого органу, та її заступники, голова та члени іншого органу управління юридичної особи (крім консультативного), якщо утворення такого органу передбачено законом або статутом юридичної особи публічного права [3].

Під посадовими особами юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які мають повноваження здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції. Для його розглянемо зміст адміністративно-господарських та організаційно-розпорядчих функцій (обов'язків):

1. Адміністративно-господарські функції (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в різному обсязі є у начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, їхніх заступників, керівників відділів підприємств тощо.

2. Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ, організацій, структурних підрозділів, їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт.

У разі формування переліку посадових осіб на державних підприємствах слід брати до уваги положення ч. 3 ст. 65 ГК України. Так, посадовими особами підприємства є керівник, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємств. Однак цей перелік для цілей декларування не є вичерпним.

Визначальним є обсяг повноважень відповідного працівника. Наприклад, виконавчі директори, директори з окремих питань, директори департаментів, начальники відділів, служб, центрів, бюро, груп тощо та заступники керівників структурних підрозділів (у тому числі відокремлених, а також підрозділів у структурі таких відокремлених підрозділів) цих юридичних осіб безумовно наділені адміністративно-господарськими чи організаційно-розпорядчими функціями.

При визначенні того, чи є працівник юридичної особи публічного права посадовою особою, враховується обсяг та характер здійснюваних ним функцій. Тому навіть у разі невизначення працівника посадовою особою у статутних чи інших внутрішніх документах підприємства він може бути посадовою особою і бути суб'єктом декларування з позицій законодавства (з огляду на здійснювані ним адміністративно-господарські та організаційно-розпорядчі функції) [4].

Суб'єкти, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» є особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: посадові особи юридичних осіб публічного права, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або

державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, члени Ради нагляду за аудиторською діяльністю Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, посадові особи та інспектори Інспекції із забезпечення якості Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, члени Ради Аудиторської палати України, посадові особи Аудиторської палати України та працівники комітету з контролю якості аудиторських послуг Аудиторської палати України та комітетів з контролю якості аудиторських послуг професійних організацій аудиторів та бухгалтерів, Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, крім обраних з числа здобувачів вищої освіти та представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також посадові особи секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [5].

Відповідно до положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (стаття 7. Публічний сектор) кожна держава має прагнути в належних випадках і згідно з основоположними принципами своєї правової системи створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців та інших державних посадових осіб, які не обираються. Для цього визначаються такі загальні засади системи:

1) ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;

2) включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах;

3) сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави-учасниці;

4) сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм, з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилання на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях.

Вказан Конвенція передбачає, що кожна держава також розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, щоб установити критерії стосовно кандидатів і виборів на державні посади. Для цього має розглядатися можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, з метою посилення прозорості у фінансуванні кандидатур на виборні державні посади та, у належних випадках, у фінансуванні політичних партій. Кінцевою метою є система, яка сприяє прозорості й запобігає виникненню конфлікту інтересів.

Дуже ретельно регламентуються в Конвенції правила щодо державних закупівель й управління державними фінансами (стаття 9). Перші – системи закупівель – ґрунтуються на прозорості, конкуренції та об'єктивних критеріях прийняття рішень і мають бути ефективними, *inter alia*, щодо запобігання корупції. Такі системи, які можуть передбачати належні порогові показники під час їхнього застосування, спрямовані, *inter alia*, на таке:

1) публічне поширення інформації, яка стосується закупівельних процедур і контрактів на закупівлі, зокрема інформацію про запрошених до участі в тендерах і належну або доречну інформацію про укладання контрактів, щоб надати потенційним учасникам тендерів достатній час для підготовки й подання їхніх тендерних заявок;

2) установлення, завчасно, умов участі, зокрема критеріїв відбору й прийняття рішень про укладання контрактів, а також правил проведення тендерів, та їхнього опублікування;

3) застосування завчасно встановлених й об'єктивних критеріїв стосовно прийняття рішень про державні закупівлі з метою сприяння подальшій перевірці правильності застосування правил або процедур;

4) ефективну систему внутрішнього контролю, у тому числі ефективну систему оскарження, для забезпечення можливості звернення в суд захисту та отримання компенсації у випадку недотримання правил або процедур, установлених згідно із цим пунктом;

5) у належних випадках заходи регулювання питань, що стосуються персоналу, який несе відповідальність за закупівлі, наприклад вимога про декларування заінтересованості в конкретних державних закупівлях, процедури перевірки й вимоги до професійної підготовки.

Другі системи мають створювати належні заходи для сприяння прозорості й звітності в управлінні державними фінансами. Такі заходи мають охоплюють, *inter alia*:

- 1) процедури затвердження національного бюджету;
- 2) своєчасне подання звітів про прибутки та видатки;
- 3) систему стандартів бухгалтерського обліку й аудиту й пов'язаного з цим наглядом;
- 4) ефективні й дієві системи управління ризиками та внутрішнього контролю; та
- 5) у належних випадках, коригування під час недотримання вимог, установлених у цьому пункті.

Разом з тим мають цивільно-правові та адміністративні заходи, які можуть бути необхідними для забезпечення збереження бухгалтерських книг, записів, фінансових відомостей або іншої документації, що стосується державних видатків й прибутків, а також сприяє запобіганню фальсифікації такої документації.

У разі невиконання національних вимог має наставати юридична відповідальність юридичних осіб (стаття 26 Конвенції), серед яких може бути встановлено відповідальність юридичних осіб за участь у злочинах. Тобто відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною. Притягнення до такої відповідальності не заперечує кримінальної відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини. Крім цього мають бути передбачені ефективні, домірні і такі, що здійснюють стримувальний вплив, кримінальні або некримінальні санкції, у тому числі грошові [6].

Як було вказано вище, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. У статті 87 ЦКУ визначено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Також статтею 167 ЦКУ визначено, що держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом. Частиною третьою статті 167 ЦКУ визначено, що держава може створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їхній діяльності на загальних підставах, якщо іншого не встановлено законом. Аналогічно стаття 169 ЦКУ встановлює відповідні правовідносини у місцевому самоврядуванні: Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.

Отже, державні і комунальні підприємства створюються суб'єктом публічних правовідносин (державою, місцевим самоврядуванням, чи їхніми представниками), що оформлюється відповідним розпорядчим актом.

Одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності посадових осіб усіх рівнів, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Проведення оцінки корупційних ризиків вимагається Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Згідно статті 61 Закону «керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи». Оцінювання корупційних

ризиків у діяльності юридичних осіб публічного права проводиться відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків, затвердженої Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції 28 грудня 2021 року № 830/21; Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17 лютого 2022 р. за № 219/37555.

Відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків «корупційний ризик – ймовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації», а «обсяг оцінювання корупційних ризиків - сукупність потенційно вразливих до корупції функцій організації та процесів у її діяльності» [7].

Власну точку зору з цього приводу має Національне агентство з питань запобігання корупції [8]. Тут корупційний ризик – це ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань.

Отже, виходячи з вищезазначеного, можна надати наступну узагальнену дефініцію, що корупційні ризики – це умови, які сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, що склалися внаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень.

Узагальнюючи підходи, висловлені в юридичній літературі, на наш погляд, під корупційним ризиком слід розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб юридичних осіб публічного права. Слід зазначити, що, зважаючи на законодавче визначення понять «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», відносини прямого підпорядкування завжди створюють умови для виникнення потенційного та реального конфлікту інтересів. Типовим прикладом конфлікту інтересів є ситуація, коли керівник та працівник державного, комунального підприємства, установи або організації є близькими особами.

Конфлікт інтересів може стати причиною «корупційної токсичності» працівника через виникнення суперечностей між його особистими інтересами та професійними обов'язками. Причинами конфлікту інтересів найчастіше є: бажання отримати матеріальний зиск; намагання сконцентрувати владу; родинні та особисті стосунки; бажання помсти тощо

При цьому слід враховувати відмінність між реальним і потенційним конфліктом інтересів. Під реальним слід розуміти той, що вже має місце, стався і призвів до збитків, штрафних санкцій, суттєвих репутаційних і матеріальних збитків тощо. Натомість, потенційний КІ відображає лише наявність умов чи підстав, що визначають можливість або ймовірність настання таких наслідків. Треба зауважити, що не кожен потенційний конфлікт інтересів неминуче стає реальним[9]. Згідно з положеннями діючого законодавства, слід виділити наступні корупційні ризики: недоброчесність; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень.

Не випадково перше місце серед корупційних ризиків посідає недоброчесність поведінки, адже саме вона превалує в діяльності посадових осіб юридичних осіб публічного права. Як свідчить практика, запорукою успішної боротьби з корупцією та закритістю публічної служби беззаперечне дотримання положень загальнообов'язкових кодексів поведінки для представників публічної влади: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996), Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999), Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000) і там де їх дотримуються, випадків корупції суттєво менше. Адже саме

завдяки закріпленню в них положенням, потрібно добиватися забезпечення поваги до інституцій публічної служби з боку широкого загалу, установлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах публічних службовців, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо професійних відносинах.

Крім того, Комітетом міністрів Ради Європи звертається увага на різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та походженням), підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності. Метою етичних кодексів у публічній службі є: опис етичного клімату, який панує в публічній службі; фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від публічних службовців; повідомлення суспільству, якою має бути поведінка публічних службовців в їх взаємодіях із громадянами.

Сукупність етичних приписів необхідно для підвищення рівня раціональності й моральності у професійній діяльності публічних службовців, окреслення рамок дозволеного, вияву чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих управлінських рішень.

Для запобігання корупційним ризикам, які пов'язані з отриманням подарунків, юридична особа публічного права має вести політику в сфері ділових подарунків та представницьких витрат, встановити чітке розмежування між діловою ввічливістю та неетичною практикою у цих питаннях, надавати чіткі інструкції працівникам. Ділові подарунки, сувеніри, покриття витрат на участь у представницьких, культурних і громадських заходах, бізнес-ланчі, фуршети тощо є необхідним елементом ділової культури. Втім, вони не можуть використовуватися, як засіб викликати у їх отримувача (учасника) відчуття зобов'язання при прийнятті ним рішення; тим більше, як умова прийняття певного рішення (здійснення дій) в інтересах компанії. Компанія обов'язково повинна мати політику, яка чітко проводить межу між діловою ввічливістю та неетичною практикою у цих питаннях, надає чіткі інструкції працівникам.

Для цього, в першу чергу, має бути визначений основний перелік або характеристики сувенірної продукції (представницьких заходів) із регламентуванням їх вартості та прийнятної суми витрат, що можуть бути подарунком від компанії. При цьому, необхідно керуватися положеннями ст.23 Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно, предмети (заходи) вищої вартості будуть потрапляти під ознаки корупційних дій. Такий перелік затверджується внутрішнім положенням компанії з урахуванням норм чинного вітчизняного та міжнародного законодавства. Зазвичай, не є проблемою прості сувеніри – предмети невисокої вартості з логотипом компанії – ручки, кружки, футболки, кепки тощо. Але при даруванні їх державним службовцям слід приділяти особливу увагу вартості, оскільки в державному секторі вимоги дуже жорсткі. Розповсюдженою практикою є встановлення максимальної вартості подарунка або представницького заходу.

Безконтрольність з боку керівництва як корупційний ризик при створенні юридичних осіб публічного права.

Міжнародні нормативно-правові акти не містять конкретних настанов для керівників щодо того як побудувати ефективну антикорупційну систему в організації. В той же час, роль керівництва у впровадженні антикорупційних процедур - це у першу чергу, наявність у останнього нульової толерантності до корупції, спроможність до рішучих кроків у протидії та запобіганні корупційним проявам в організації.

Світовий економічний простір, зокрема і публічна сфера, потребують стандартизації підходів до організації та функціонування антикорупційних систем на локальному рівні. Адаже, як і кожен управлінський процес, сфера антикорупції вимагає системного підходу.

У напрямку антикорупції таким стандартом як для публічної, так і приватної сфери є ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems [10] (переклад з англ. «Менеджмент у сфері протидії корупції») – міжнародний стандарт, який найповніше визначає принципи та інструменти для ефективного запобігання, виявлення та протидії корупції, що повинні бути запро-

ваджені у внутрішні політики організації. Антикорупційні політики можуть бути прийняті незалежно від наявної загальної системи управління організацією або ж інтегровані в неї. Стандарт також визначає зобов'язання керівництва щодо запровадження ефективних антикорупційних політик, проведення їх регулярного моніторингу, перегляду та удосконалення.

Окрім цього, серед загроз корупційного вчинку, є:

1. Хабарництво: отримання особою в будь-якому вигляді винагороди (хабара) за виконання чи невиконання (бездіяльність) в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії чи бездіяльності з використанням наданої їй влади чи службового становища.

2. Розкрадання: умисне незаконне обернення певним способом чужого майна на свою користь або на користь інших осіб із корисливих мотивів з використанням посадового становища;

3. Шахрайство: поведінка, націлена на обман або введення в оману фізичної або юридичної особи з метою особистої вигоди або вигоди третьої сторони.

4. Вимагання: примушування фізичної або юридичної особи сплатити гроші або надати інші цінності в обмін на певні дії або бездіяльність.

5. Змова виникає за тих же умов, що і вимагання, проте відрізняється тим, що вигоду отримують обидві сторони, і полягає в здійсненні оборудки, що завдає збитку державі.

6. Зловживання: владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб.

7. Кумівство: перевага у наданні грошових коштів або іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів наблизеним особам, родичам, тощо.

8. Конфлікт інтересів: суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

9. Інше:

- використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах;

- необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації;

- несвоєчасне надання інформації;

- надання недостовірної чи неповної службової інформації;

- неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення.

Підсумовуючи вищевикладене, до корупційних ризиків в процесі утворення та функціонування юридичних осіб публічного права належать:

1. Недостатня правова визначеність/ дискреційність повноважень посадових осіб юридичних осіб публічного права. Під час утворення юридичної особи публічного права відсутність чіткої регламентації прав та обов'язків посадових осіб юридичних осіб публічного права, а також порядку їх реалізації, значно розширює можливості прийняття такими посадовими особами рішень, спрямованих на одержання ними неправомірної вигоди. Надання дискреційних повноважень посадовим особам юридичних осіб публічного права, коли такі повноваження виписані занадто широко, також часто створює додаткові можливості для проявів корупції, адже в такому випадку у посадовій особі з'являється більша кількість варіантів прийняття рішень, які можуть мати різні наслідки (кращі або гірші) для адресатів таких рішень, які в свою чергу можуть мати спробувати отримати більш вигідне для себе рішення через надання неправомірної вигоди посадовій особі. Крім того, відсутність чітко встановлених меж владних повноважень відповідних посадових осіб та/або дискреційний характер таких повноважень ускладнює притягнення винних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією.



2. Наявність у особи, яка займає посаду в юридичній особі публічного права підприємств чи корпоративних прав. Відповідно до вимог частини першої статті 36 Закону України “Про запобігання корупції” посадові особи юридичної особи публічного права зобов’язані протягом 60 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права в порядку, встановленому законом. При цьому забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім’ї. Порушення цієї заборони може призвести до конфлікту інтересів, що може вплинути на об’єктивність та неупередженість прийняття посадовою особою рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових або представницьких повноважень, що, в свою чергу, може створити умови для корупції.

3. Укладення договорів між юридичними особами публічного права та іншими юридичними особами за наявності родинних зв’язків між посадовими особами таких юридичних осіб. Корупційний ризик, пов’язаний з укладенням договорів між юридичними особами публічного права та іншими юридичними особами за наявності родинних зв’язків між посадовими особами таких юридичних осіб, обумовлений можливістю виникнення потенційного або реального конфлікту інтересів. У разі існування родинних зв’язків між особами, які приймають участь у підготовці та укладенні таких договорів, існує ризик того, що вони можуть діяти не в інтересах юридичних осіб публічного права (держави), а діятимуть з корисливими мотивами у власних інтересах. Так, наприклад, за наявності зазначеного ризику можливими є випадки укладення договору із завищенням вартості товарів, робіт і послуг, укладення договорів з метою обмеження конкуренції, розробка умов публічних закупівель на користь конкретної особи, тощо. Більш того, зазначений корупційний ризик може мати місце і тоді, коли посадові особи юридичних осіб публічного права та інших юридичних осіб, з якими укладається договір, перебуваючи у родинних стосунках, не мають безпосереднього впливу на визначення умов та укладення договору, однак при цьому мають важелі впливу (організаційні, фінансові і т.д.) на інших посадових осіб, які безпосередньо задіяні в процесі підготовки та укладення договору.

4. Можливість керівництва юридичних осіб публічного права встановлювати собі та наблизеним співробітникам необґрунтовано високі зарплати та премії. Цей корупційний ризик найбільш характерний для державних та комунальних підприємств, керівні органи яких наділені широкими повноваженнями щодо встановлення розміру оплати праці та преміювання найманих працівників, в тому числі керівного складу цих підприємств. Фактично йдеться про те, що за відсутності об’єктивно високих показників діяльності державного чи комунального підприємства встановлюються грошові виплати, які в рази, а часто в десятки або й сотні разів перевищують зарплатні та преміальні виплати для більшості працівників підприємства (наприклад, зарплати та премії керівництва компаній Нафтогаз, Укрпошта та ін.). В результаті витрати не лише зростають необґрунтовані витрати державних та комунальних підприємств, а й створюється враження про безконтрольне витрачання державного майна.

5. Політична заангажованість посадових осіб юридичних осіб публічного права. Відповідно до статті 40 Закону України “Про запобігання корупції” посадові особи юридичних осіб публічного права зобов’язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Політично заангажована поведінка посадових осіб юридичних осіб публічного права всупереч зазначеної вимоги створює корупційний ризик, особливо коли таке порушення переслідує отримання неправомірної вигоди, яка не обов’язково має бути у вигляді грошових коштів або іншого майна, а може виражатися у формі будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, яку обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

6. Розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відома посадовій особі юридичної особи публічного права у зв’язку з виконанням своїх службових повноважень.

Відповідно до статті 43 Закону України “Про запобігання корупції” посадові особи юридичних осіб публічного права зобов’язані не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв’язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов’язків, крім випадків, встановлених законом. Порушення цієї заборони посадовою особою юридичної особи публічного права створює умови для корупції, адже таке діяння за певних, передбачених законом умов, можна буде кваліфікувати як корупційне правопорушення або правопорушення, пов’язане з корупцією. Крім того, слід враховувати, що розголошення конфіденційної інформації або іншої інформації з обмеженим доступом може завдати шкоду фізичним або юридичним особам.

7. Некомпетентність та неефективність посадових осіб юридичних осіб публічного права. Частина перша статті 42 Закону України “Про запобігання корупції” вимагає від посадових осіб юридичних осіб публічного права сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов’язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності. Таким чином компетентність та ефективність посадових осіб юридичних осіб публічного права є однією з передумов запобігання корупції. Відтак некомпетентність та неефективність зазначених осіб створює умови для вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією, зокрема у вигляді розтрати державних коштів або іншого майна, нецільового використання державних активів, тощо.

8. Упередженість посадових осіб юридичних осіб публічного права. Відповідно до статті 41 Закону України “Про запобігання корупції” посадові особи юридичних осіб публічного права зобов’язані діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання. Зазначені вимоги закону направлені на усунення умов, які можуть сприяти корупції. Так, зокрема, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання можуть стати підґрунтям для надання необґрунтованих преференцій, укладення договорів та/або витрачання державних коштів на користь тих чи інших фізичних або юридичних осіб, в тому числі в обмін на неправомірну вигоду.

#### Посилання:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Національний класифікатор ДК 002:2004 «Класифікація організаційно-правових форм господарювання»: затв. наказом Держспожив- 98 стандарту України від 28.05.2004 р. № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>
3. Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
4. Національне агентство з питань запобігання корупції. Роз’яснення, II. Суб’єкти декларування – Офіційна база знань URL: <https://nazk.gov.ua>.
5. Закон України «Про запобігання корупції» від 25 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
6. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції, ратифікована Законом N 251-V ( 251-16 ) від 18.10.2006. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)
7. Методологія оцінювання корупційних ризиків, затверджена Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції 28 грудня 2021 року № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>
8. Національне агентство з питань запобігання корупції. Каталог корупційних ризиків. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/>
9. Олександр Окунев, Олег Бойко, Сергій Лукін, Професійна асоціація корпоративного управління. АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КОМПЛАЄНС. Посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. 2018. URL: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>.

10. ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems. 2016. URL: <https://www.sist.org.cn/xwzx/tzgg/201804/P020190301519827489288.pdf>

Статтю було подано	12.03.2024	The article was submitted
Статтю було доопрацьовано	18.03.2024	The article was revised
Статтю було прийнято	22.03.2024	The article was accepted