

# МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

(Методологію розроблено експертом ЦППР Антоном Марчуком,  
за редакцією члена Правління ЦППР Миколи Хавронюка)

Оцінка корупційних ризиків та визначення рекомендацій щодо вжиття антикорупційних заходів державними органами, визначеними у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>1</sup>, є одним із засобів запобігання корупції. В Україні цей інструмент почав використовуватись відносно нещодавно, а тому важливо приділяти належну увагу його послідовному втіленню та подальшому вдосконаленню. Для розуміння того, яким чином можливо поліпшити оцінку корупційних ризиків та формування внутрішніх антикорупційних політик державних органів, необхідно володіти достатніми кількісними та якісними даними з відповідної тематики, а також належним чином проаналізувати їх. Найбільш релевантними даними, які дозволять виявити слабкості інституту оцінки корупційних ризиків в Україні, є антикорупційні програми державних органів – вони містять результати оцінки корупційних ризиків і визначають заходи щодо їх усунення чи мінімізації. Водночас, аналіз цих антикорупційних програм має здійснюватись на основі певних релевантних критеріїв, аби висновки такого аналізу були достатньо об'єктивними та не призвели до хибних рішень державної політики у цій сфері. Задля того, аби визначити критерії оцінки антикорупційних програм, а також загальні засади процесу аналізу програм, підготовлена ця методологія.

Під час підготовки цієї методології були використані положення Закону «Про запобігання корупції», нормативно-правові акти Національного агентства з питань запобігання корупції, а також публікації та документи, вказані у Списку літератури нижче.

## 1. ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

У цій методології наведені нижче терміни використовуються у наступних значеннях:

*антикорупційна програма державного органу (антикорупційна програма, програма)* – нормативно-правовий акт, що прийнятий на виконання вимоги ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» і визначає засади відомчої політики із запобігання корупції в державному органі;

*зовнішні експерти* – особи, які мають належний професійний досвід та компетенцію для здійснення оцінки корупційних ризиків, визначення заходів з усунення чи мінімізації виявлених ризиків, моніторингу виконання антикорупційної програми державному органу та інших пов'язаних заходів, а також які не є посадовими особами відповідного державного органу;

*індикатори виконання заходів з усунення чи мінімізації корупційних ризиків* – критерії, досягнення яких може свідчити про успішне здійснення заходів, передбачених антикорупційною програмою державного органу;

*корупційне правопорушення* – діяння, яке характеризується сукупністю таких ознак: 1) вчинене особою, зазначеною в частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції», або спрямоване на те, аби схилити цю особу до корупції; 2) має своєю метою, предметом або засобом неправомірну вигоду; 3) пов'язане з використанням зазначеною особою наданих їй влади, службових чи представницьких повноважень, становища та/або поєднаних з ними

---

1 Антикорупційні програми приймають Адміністрація Президента України; Апарат Верховної Ради України; Секретаріат Кабінету Міністрів України; Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Генеральна прокуратура України; Служба безпеки України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; державні цільові фонди; Апарат Ради національної безпеки і оборони України; Національний банк України; Рахункова палата; Центральна виборча комісія; Вища рада правосуддя; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; обласні ради; Київська та Севастопольська міські ради; Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

можливостей, – та за яке законом передбачено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

*корупційний ризик* – ймовірність вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;

*корупція* – суспільний феномен, який може мати такі три форми: 1) використання особою, зазначеною в частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції», наданих їй влади, службових чи представницьких повноважень, становища та/або поєднаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди; 2) використання особою, зазначеною в частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції», наданих їй влади, службових чи представницьких повноважень, становища та/або поєднаних з ними можливостей у зв'язку з одержанням нею неправомірної вигоди – як підкупу чи як винагороди, або обіцянка чи пропозиція одержати таку вигоду, або її прохання чи вимагання вказаною особою; 3) застосування неправомірної вигоди будь-якою особою як засобу схилення особи, зазначеної в частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції», до використання наданих їй влади, службових чи представницьких повноважень, становища та/або поєднаних з ними можливостей;

*моніторинг* – процедура, у ході якої здійснюється аналіз стану здійснення заходів з усунення чи мінімізації корупційних ризиків, передбачених антикорупційною програмою, щодо досягнення індикаторів виконання, дотримання визначених термінів та якості виконання завдання;

*об'єкт оцінки корупційних ризиків* – процедури здійснення функцій та повноважень державного органу, оцінка яких здійснюється на предмет наявності чи відсутності у них корупційних ризиків;

*оцінка корупційних ризиків* – комплекс заходів, спрямованих на оцінку діяльності державного органу, внутрішніх процедур та ін. на предмет можливості вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення посадовими особами державного органу;

*перегляд антикорупційної програми* – періодична процедура із внесення змін до антикорупційної програми у зв'язку із нововиявленими обставинами або суттєвими змінами (наприклад, через порушення термінів виконання заходів з усунення чи мінімізації корупційних ризиків, проведення нової оцінки корупційних ризиків; наявність пропозицій із вдосконалення антикорупційної програми тощо);

*правопорушення, пов'язане з корупцією*, – діяння, вчинене особою, зазначеною в частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції», що не являє собою корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження та за яке законом передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

*представники громадянського суспільства* – члени громадських та інших об'єднань або особи, делеговані такими об'єднаннями, залучені до оцінки корупційних ризиків, визначення заходів з усунення чи мінімізації виявлених ризиків, моніторингу виконання антикорупційної програми державного органу та інших пов'язаних заходів;

*чинники корупційного ризику* – умови та причини, що сприяють вчиненню корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення;

*уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції* – структурний підрозділ державного органу або посадова особа державного органу, створений (визначений) на виконання Постанови Кабінету Міністрів України №706 від 4.09.2013 р.

## 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», у визначених цією статтею державних органах повинні бути затверджені антикорупційні програми. Ці програми мають погоджуватись із Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Також зазначена стаття містить узагальнені вимоги до змісту антикорупційних програм. Вони мають передбачати:

– визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

НАЗК прийняло ряд рішень, які деталізують вимоги до антикорупційних програм державних органів, визначають методологію оцінки корупційних ризиків, а також надають рекомендації щодо створення антикорупційних програм. Це Рішення:

№126 від 02.12.2016 р. «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади»;

№1379 від 08.12.2017 р. «Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження»;

№31 від 19.01.2017 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади»;

№1531 від 28.12.2017 р. «Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади».

### **3. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ**

Проведення оцінки антикорупційної програми здійснюється відповідно до таких принципів:

*неупередженість* – експерт, який проводить оцінку антикорупційної програми, не повинен мати упередженості стосовно державного органу, його керівництва та посадових осіб, яка б могла суттєво підірвати довіру;

*об'єктивність і повнота* – експерт повинен підійти до оцінки антикорупційної програми комплексно та забезпечити всебічне вивчення окреслених у цій методології питань, аби уникнути однобічного чи неповного аналізу, який призведе до хибних висновків та нерелевантних рекомендацій;

*прозорість* – оцінка антикорупційної програми має здійснюватися за зрозумілою заздалегідь оприлюдненою методологією, що має визначені критерії та описує, чому саме ці критерії мають значення при оцінці антикорупційної програми;

*професійність* – експерт, який здійснює оцінку антикорупційної програми, повинен добре розуміти проблематику, знати засади державної антикорупційної політики, відповідні положення Закону «Про запобігання корупції» та підзаконних актів, мати належні аналітичні здібності та бути достатньо ґрунтованим для того, щоб виявляти секторальні корупційні ризики та пропонувати потенційні шляхи їх усунення чи мінімізації.

### **4. ЕТАПИ ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ**

#### **4.1. Послідовність та основні етапи проведення оцінки антикорупційної програми**

Оцінка антикорупційної програми є відносно тривалою процедурою, оскільки потребує опрацювання великої кількості інформації. Водночас, лише зі збереженням такого підходу стане можливим забезпечити достовірність та вичерпність аналізу, зберегти його дієвість.

Оцінка антикорупційної програми здійснюється експертом у такій послідовності:

- 1) пошук антикорупційної програми державного органу та ознайомлення з її змістом;
- 2) пошук рішення НАЗК стосовно погодження або відмови у погодженні антикорупційної програми державного органу, ознайомлення з його змістом та висловленими пропозиціями, зауваженнями;
- 3) направлення до державного органу, який підготував антикорупційну програму, запиту або звернення із питаннями, які окреслені у розділі 5, з метою отримання вичерпної інформації стосовно процесу підготовки антикорупційної програми та її практичної реалізації;
- 4) пошук осіб, з якими можуть бути проведені інтерв'ю з метою отримання всебічної, об'єктивної та вичерпної інформації про практичну діяльність державного органу, наявні корупційні ризики та потенційні шляхи їх мінімізації, проведення таких інтерв'ю та опрацювання їх результатів;
- 5) аналіз матеріалів з різних джерел, які стосуються діяльності сфери суспільного життя, щодо якої державний орган здійснює свої повноваження та у яких може міститись важлива інформація стосовно корупційних ризиків та потенційних шляхів їх мінімізації (наприклад, соціологічні дослідження, огляди стану корупції у різних секторах, звіти та рекомендації міжнародних організацій, аналітичні звіти, публікації у ЗМІ, статистичні дані про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень тощо);
- 6) послідовне проведення оцінки програми щодо кола питань, визначених нижче у розділі 5, включно з аналізом кожної складової антикорупційної програми, які є обов'язковими відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції»;
- 7) зведення усіх отриманих результатів, їх аналіз та формулювання висновків;
- 8) формулювання рекомендацій щодо вдосконалення самої антикорупційної програми та процесу її підготовки і реалізації;
- 9) направлення відповідного висновку до державного органу, НАЗК, за потреби – публікація висновку на веб-сайті та/або на сторінках у соцмережах організації чи установи, яка провела аналіз антикорупційної програми.

#### **4.2. Основні джерела інформації для оцінки антикорупційної програми**

При проведенні оцінки антикорупційних програм експерт може використовувати, серед іншого, наступну інформацію:

- нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність державного органу і його посадових осіб;
- інтерв'ю з посадовими особами державного органу та інших державних інституцій, незалежними експертами, представниками громадянського суспільства та бізнесу стосовно практики діяльності державного органу, наявних корупційних ризиків, потенційних шляхів їх мінімізації та ін.;
- аналітичні звіти щодо стану корупції в Україні або в окремих сферах суспільного життя;
- дані соціологічних досліджень та опитувань стосовно корупційного досвіду населення у певних сферах, сприйняття поширеності корупції, а також довіри до інституцій;
- інформація державного органу, надана у відповідь на запити чи звернення із питаннями, визначеними у розділі 5;
- інформація НАЗК стосовно конкретної антикорупційної програми, висловлені пропозиції та зауваження до неї.

Цей перелік не є вичерпним, а лише окреслює ту інформацію, яка може бути найбільш вживаною і, як правило, може принести найбільшу користь під час аналізу антикорупційної програми. Водночас, з огляду на специфіку кожної антикорупційної програми, різні можливості отримання певної інформації, якість інформації та інші чинники, експерт може використовувати й іншу інформацію з різних джерел.

### **5. КОЛО ПИТАНЬ, ЯКІ ОХОПЛЮЮТЬСЯ ОЦІНКОЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ**

При оцінці кожного розділу антикорупційної програми та підготовці аналітичної частини висновку доцільно керуватись наступним переліком питань, які дозволять оцінити кожен із необхідних елементів самої антикорупційної програми чи процесу її підготовки.

**5.1. Визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми**

<b>Питання</b>	<b>Значення питання для оцінки антикорупційної програми</b>
5.1.1. Чи визначені в антикорупційній програмі засади відомчої політики у сфері запобігання корупції? Наскільки вони є зрозумілими, конкретними, структурованими та релевантними?	<i>Вимога включення цієї частини визначена у ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» та у Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження. Ці положення мають містити посилання на нормативно-правові акти, відповідно до яких розроблено антикорупційну програму, загальні принципи, на яких вона базується, а також цілі її прийняття.</i>
5.1.2. Чи включені до відповідного розділу програми усі необхідні заходи Антикорупційної стратегії?	<i>Відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», антикорупційна програма має містити положення щодо заходів, які визначені Антикорупційною стратегією. Варто використовувати Державну програму з реалізації антикорупційної політики, яка деталізує заходи, визначені Антикорупційною стратегією, і вказує виконавців цих заходів.</i>
5.1.3. Чи включені до відповідного розділу програми усі заходи державної програми з реалізації антикорупційної політики, у яких відповідальним є державний орган?	<i>Відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», антикорупційна програма має містити положення щодо заходів, які визначені Державною програмою з реалізації державної антикорупційної політики.</i>

**5.2. Оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють**

<b>Питання</b>	<b>Значення питання для оцінки антикорупційної програми</b>
<i>Обов'язкові заходи<sup>1</sup></i>	
5.2.1. Хто був визначений відповідальним за проведення оцінки корупційних ризиків? Чи були залучені зовнішні експерти та представники громадянського суспільства? Чи відповідає кількість осіб, що здійснювала оцінку корупційних ризиків, масштабу повноважень державного органу,	<i>Більш інклюзивний процес із залученням зовнішніх фахівців до проведення оцінки корупційних ризиків сприятиме вищій якості проведення оцінки корупційних ризиків, забезпечить більшу прозорість усіх пов'язаних із цим процесів, може підвищити довіру до результатів оцінки корупційних ризиків.</i>

<sup>1</sup> Необхідність зазначених заходів визначена у Законі України «Про запобігання корупції» та підзаконних нормативно-правових актах.

чисельності його співробітників?	
5.2.2. Чи було належним чином поінформовано службових осіб державного органу про проведення оцінки корупційних ризиків та чи покладено на них обов'язок надання інформації?	<i>Належне інформування про проведення оцінки корупційних ризиків є важливим для того, щоб особа (комісія), яка здійснює оцінку корупційних ризиків, мала доступ до усіх необхідних нормативно-правових актів, могла звертатись до посадових осіб державного органу з метою отримання необхідної інформації<sup>1</sup>.</i>
5.2.3. Чи наявний план заходів з оцінки корупційних ризиків та чи був він реалістичним? Чи визначено відповідальних за проведення кожного заходу із оцінки корупційних ризиків? Чи було належним чином оцінено, які ресурси необхідні для оцінки корупційних ризиків (у т.ч. людські, технічні, фінансові, часові ресурси)? Чи визначено відповідальних за виділення необхідних ресурсів та чи були вони надані на практиці? Чи містить робочий план джерела інформації, які планується використати для оцінки корупційних ризиків?	<i>Наявність плану заходів з оцінки корупційних ризиків має на меті зробити відповідну діяльність послідовною, а також сприяє вчасному проведенню оцінки корупційних ризиків. Наявність достатніх ресурсів, чітке розуміння відповідальності за їх виділення є одними із передумов належного проведення оцінки корупційних ризиків<sup>2</sup>.</i>
5.2.4 Протягом якого періоду відбувся аналіз корупційних ризиків? Чи був цей період достатньо тривалим?	<i>Для проведення якісної оцінки корупційних ризиків необхідно достатньо часу, аби мати змогу отримати необхідну інформацію з різних джерел, вивчити її, отримати необхідні уточнення та додаткові відомості, дійти належного розуміння чинників того або іншого корупційного ризику.</i>
5.2.5. Чи об'єктом оцінки корупційних ризиків були усі повноваження та функції відповідного державного органу?	<i>Якомога ширше охоплення функцій та повноважень, визначених для державного органу, дозволить виявити якнайбільше корупційних ризиків, котрі існують у діяльності державного органу. Водночас, варто зважати на обмеженість часових та людських ресурсів для проведення оцінки корупційних ризиків.</i>

1 Таке інформування може відбуватись як через загальнодоступні публікації (на офіційному веб-сайті державного органу тощо) з метою більшого охоплення заінтересованих осіб, так і шляхом інформування внутрішніми каналами (через внутрішні розсилки електронної пошти, листи керівництва тощо).

2 План заходів з оцінки корупційних ризиків має містити короткий опис кожного з етапів проведення такої оцінки (напр., аналіз нормативно-правових актів, проведення інтерв'ю та анкетувань, моделювання процесів, збір додаткової інформації, опрацювання отриманих даних, їх обговорення, подальше формулювання корупційних ризиків та заходів із їх усунення та мінімізації), терміни його проведення (бажано конкретні дати), відповідальних за здійснення кожного етапу, індикатор успішного виконання такого заходу (напр., для етапу анкетування таким індикатором може бути "отримано 25 заповнених анонімних анкет від посадових осіб державного органу"). Також тут можуть бути включені дані про необхідні для кожного етапу ресурси, їх обсяг та відповідального за їх надання.

5.2.6. Які саме корупційні ризики були виявлені? Чи залишились поза увагою певні корупційні ризики? Наскільки суттєво впливає їх відсутність на результати проведеної оцінки та на подальше визначення й планування заходів?	<i>У цьому аспекті аналізується, чи були враховані усі наявні корупційні ризики<sup>1</sup>. Від упуцнення таких корупційних ризиків на цьому етапі погіршується й якість усієї антикорупційної програми, оскільки у ній будуть невірні визначені заходи з усунення чи мінімізації ризиків.</i>
5.2.7. Чи вірно визначені чинники корупційних ризиків?	<i>Невірне визначення чинників корупційних ризиків надалі може призвести до визначення невірних заходів щодо їх усунення або мінімізації<sup>2</sup>.</i>
5.2.8 Чи направлялись до НАЗК пропозиції щодо усунення корупційних ризиків, які були виявлені у ході їх оцінки, але які спричинені нормативно-правовими актами, суб'єктом прийняття яких не є сам державний орган?	<i>Ця норма визначена у Методології оцінювання корупційних ризиків і спрямована на вжиття дієвих заходів щодо мінімізації чи усунення корупційних ризиків, коли це не може бути здійснене самим державним органом<sup>3</sup>.</i>
5.2.9 Чи відповідає оцінка пріоритетності, ймовірності виникнення, ймовірності наслідків корупційних ризиків методології оцінки корупційних ризиків, затвердженій НАЗК? Чи вірно визначені відповідні показники?	<i>Від того, наскільки правильно визначено пріоритетність корупційних ризиків (наслідки їх реалізації та ймовірність їх реалізації), залежить і те, наскільки вірно за пріоритетністю та термінами виконання будуть формуватись заходи щодо усунення чи мінімізації корупційних ризиків.</i>
<b>Факультативні заходи<sup>4</sup></b>	
5.2.10. Чи велись протоколи засідань робочої групи?	<i>Ведення протоколів засідань робочої групи з оцінки корупційних ризиків (якщо вона була створена) дозволяє забезпечити прозорість усього процесу оцінки корупційних ризиків, дозволить кожній особі зробити висновки, була дійсно професійно проведена оцінка корупційних ризиків або ж виконана суто формально. У подальшому це може сприяти більшій довірі до результатів оцінки корупційних ризиків.</i>
5.2.11. Чи надаються протоколи	<i>Надання протоколів засідань за запитом про доступ</i>

1 В якості мінімального переліку корупційних ризиків тут можна використовувати Приклади корупційних ризиків, які є характерними для усіх державних органів, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації), затверджені Рішенням НАЗК №1531 від 28.12.2017 р. (<https://bit.ly/2uhhM7c>)

2 Серед іншого, цими чинниками можуть бути недостатність контролю та прозорості, нечіткість (неконкретність) законодавчих формулювань, відсутність встановленої юридичної відповідальності за певні дії, низька вірогідність виявлення порушень визначеного порядку дій посадової особи, недостатність конкурентних процедур, прогалини у регулюванні, непрягнення до юридичної відповідальності на практиці та ін. У більшості випадків виявлений корупційний ризик має більш ніж один чинник.

3 Наприклад, у разі виявлення корупційних ризиків, які зумовлені положеннями Закону "Про публічні закупівлі", положення якого є обов'язковими для державних органів для закупівель вище встановленого порогу, державний орган навряд чи самостійно може вжити заходів із мінімізації чи усунення відповідного ризику. Водночас, направлення відповідних пропозицій до НАЗК може сприяти ініціюванню необхідних змін до закону.

4 Ці критерії допоможуть більш глибокого підійти до визначення, наскільки якісно була проведена оцінка корупційних ризиків. Використання зазначених критеріїв залишається на розгляд експерта.



<p>засідань робочої групи з оцінки корупційних ризиків на запит відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»? Чи публікувались на веб-сайті державного органу протоколи робочої групи або будь-яка інша релевантна інформація про її діяльність?</p>	<p><i>до публічної інформації може підвищити довіру до результатів проведеної оцінки корупційних ризиків та дає можливість оцінити якість процесу проведення оцінки корупційних ризиків. Оприлюднення протоколів засідань може підвищити довіру до результатів проведеної оцінки корупційних ризиків, а також значно спростити доступ до відповідної інформації для заінтересованих осіб<sup>1</sup>.</i></p>
<p>5.2.12. Чи здійснювався аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державного органу та його посадових осіб? Чи мали відповідальні за проведення оцінки корупційних ризиків доступ до усіх необхідних документів? Чи використовувались внутрішні регламенти, посадові інструкції, порядки при проведенні оцінки корупційних ризиків?</p>	<p><i>Для того, щоб провести належну оцінку корупційних ризиків, відповідальні особи повинні мати доступ до усіх необхідних внутрішніх нормативно-правових актів та отримувати їх у розумні строки.</i></p>
<p>5.2.13. Чи проводились інтерв'ю з посадовими особами державного органу, іншими особами? Якщо так — яка кількість інтерв'ю була проведена?</p>	<p><i>Проведення інтерв'ю є одним із методів збору необхідної інформації, яка так само може бути корисною для оцінки корупційних ризиків.</i></p>
<p>5.2.14. Чи проводилось анонімне опитування (анкетування) з метою виявлення корупційних ризиків? Якщо так — яка кількість осіб отримала пропозицію взяти участь в опитуванні та яка кількість відповідей була отримана?</p>	<p><i>Проведення анонімного анкетування є способом збору даних, які допоможуть виявити корупційні ризики<sup>2</sup>.</i></p>
<p>5.2.15. Чи проводились групові заходи (наприклад, фокус-групи) під час оцінки корупційних ризиків? Яка кількість таких заходів була проведена та яка кількість осіб була охоплена ними?</p>	<p><i>Фокус-групи є одним зі способів збору інформації, котра може допомогти виявити корупційні ризики<sup>3</sup>.</i></p>
<p>5.2.16. Чи використовувались при оцінці корупційних ризиків дослідження або інша інформація від зовнішніх стейкхолдерів (наприклад, дослідження щодо специфічних корупційних ризиків у певній сфері,</p>	<p><i>Більшість державних органів, попри наявність спільних для усіх них функцій та повноважень, мають лише властиві їм завдання, що зазвичай впливає і на специфіку існуючих корупційних ризиків. Використання широкого кола джерел інформації допоможе більш комплексно підійти до оцінки</i></p>

1 Наприклад, НАЗК на своєму офіційному веб-сайті публікує протоколи засідань комісії з оцінки корупційних ризиків, див.: <https://nazk.gov.ua/ocinka-korupciynyh-ryzykiv>

2 Анонімне анкетування, у порівнянні з інтерв'ю, може дозволити отримати ще більш широкую інформацію про практики діяльності посадових осіб державного органу, оскільки при використанні цього методу вірогідність виявлення особи, що надає необхідні дані, є ще меншою. До того ж, таке анкетування може охопити значно більшу кількість осіб порівняно з інтерв'ю.

3 Метод фокус-груп широко використовується у багатьох сферах діяльності і передбачає групове обговорення з певної визначеної теми, яке спрямовується модератором.



дослідження щодо корупційного досвіду населення, аудиторські висновки, дані правоохоронних органів стосовно вчинення корупційних правопорушень тощо, звернення осіб, публікації ЗМІ тощо)?	<i>корупційних ризиків та з'ясувати специфіку певної сфери<sup>1</sup>.</i>
5.2.17. Чи використовувався метод моделювання процесів для оцінки корупційних ризиків?	<i>Моделювання процесів в діяльності державних органів може додатково сприяти виявленню корупційних ризиків<sup>2</sup>.</i>
5.2.18. Чи можливо дізнатись про джерела збору інформації, які були фактично використані під час проведення оцінки корупційних ризиків? Які саме джерела були використані?	<i>Перелік джерел збору інформації дозволяє оцінити, наскільки глибокою та вичерпною була проведена оцінка корупційних ризиків.</i>

### **5.3. Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси**

<b>Питання</b>	<b>Значення питання для оцінки антикорупційної програми</b>
5.3.1. Ким здійснювалось визначення заходів щодо усунення або мінімізації корупційних ризиків? Чи залучались до цього процесу зовнішні експерти та представники громадянського суспільства?	<i>Від складу робочої групи, яка здійснювала визначення відповідних заходів, від кваліфікації та досвіду цих осіб частково залежить і те, наскільки релевантні заходи з усунення чи мінімізації корупційних ризиків будуть сформульовані. Залучення зовнішніх фахівців, як правило, сприяє більшій об'єктивності процесу підготовки антикорупційної програми та його прозорості. Врешті решт, це може підвищити якість антикорупційної програми.</i>
5.3.2. Чи проводились консультації з посадовими особами державного органу при визначенні відповідних заходів?	<i>Посадові особи можуть володіти кращим розумінням певних корупційних ризиків, краще розумітись на практичних аспектах діяльності державного органу, відтак вони можуть і надати певні рекомендації щодо того, які заходи справді матимуть кращий ефект для усунення чи мінімізації того або іншого ризику. Водночас, результати таких консультацій не є вирішальним чинником при формулюванні заходів, оскільки ці посадові особи можуть мати особисту зацікавленість у такій ситуації.</i>
5.3.3. Чи вірно визначені заходи, спрямовані на	<i>Між визначеними корупційними ризиками та заходами, які передбачені в антикорупційній програмі, має існувати</i>

1 Наприклад, при оцінці корупційних ризиків у Держгеонадра робоча група, серед іншого, може послуговуватись публікацією ОЕСР щодо корупції у видобувних галузях (<https://bit.ly/2MYvbbS>); при оцінці корупційних ризиків у ДФС та визначенні заходів із їх усунення (мінімізації) – іншою публікацією цієї ж організації щодо діяльності митниці (<https://bit.ly/2zjjpHk>). Можуть використовуватись й публікації громадськості. Напр., якщо державний орган надає будь-які адміністративні послуги, можна використовувати аналітичний звіт ЦППР (<https://rm.coe.int/16806eeae4>). Відомості правоохоронних органів так само можуть бути корисними – напр., можна спробувати отримати тексти пропозицій та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, які готує НАБУ та ін.

2 Моделювання процесів спрямоване на критичну оцінку кожної послідовної дії, які вчиняють посадові особи, щодо можливого вчинення корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень.

усунення або мінімізацію корупційного ризику?	<i>причинний зв'язок: заходи повинні бути спрямовані на усунення чи мінімізацію виявлених корупційних ризиків<sup>1</sup>.</i>
5.3.4. Чи заходами охоплені усі виявлені корупційні ризики?	<i>Визначені заходи повинні охопити максимально можливу кількість виявлених корупційних ризиків. Проте, має бути реалістично оцінена можливість впроваджувати відповідні заходи та наявність ресурсів для цього (фінансові, людські, часові тощо).</i>
5.3.5. Чи конкретними є визначені заходи?	<i>Конкретність та зрозумілість запланованих заходів є необхідними елементами, аби вони були належно реалізовані визначеними виконавцями та аби вдалось уникнути будь-яких маніпуляцій<sup>2</sup>.</i>
5.3.6. Чи визначені строки виконання цих заходів? Чи є такі строки реалістичними та релевантними?	<i>Реалістичність строків та забезпечення їх актуальності є важливими для належного виконання відповідних заходів.</i>
5.3.7. Чи визначено відповідальний структурний підрозділ за виконання визначених заходів? Наскільки вірно його визначено?	<i>Зрозумілість щодо відповідальності за реалізацію певного заходу є важливою для подальшого належного виконання заходу та для здійснення моніторингу виконання програми. Відповідальний структурний підрозділ має визначатись з урахуванням внутрішніх актів, котрі визначають функції цих підрозділів та їх посадових осіб<sup>3</sup>.</i>
5.3.8. Чи виділені необхідні ресурси (у т.ч. фінансові, людські, технічні та ін.) для виконання передбачених заходів? Чи визначені відповідальні за виділення відповідних ресурсів? Чи визначені джерела фінансування цих заходів?	<i>Наявність достатніх ресурсів та фінансування є необхідними елементами, аби гарантувати виконання визначених заходів. Зазвичай недостатність ресурсів стає однією з найбільших перешкод до належного виконання заходів.</i>
5.3.9. Чи визначені індикатори виконання визначених заходів?	<i>Чіткість, зрозумілість та відповідність індикаторів виконання визначених заходів є важливою для об'єктивної оцінки стану реалізації антикорупційної програми<sup>4</sup>.</i>

1 Наприклад, навряд чи вдасться мінімізувати ризик неврегульованості здійснення процедур публічних закупівель на допороговому рівні (тобто, на які не розповсюджується дія Закону "Про публічні закупівлі") тільки навчальними і просвітницькими заходами щодо засад здійснення публічних закупівель в Україні. Куди більш релевантним заходом для цього корупційного ризику буде прийняття внутрішнього розпорядчого акту, яким буде затверджено порядок здійснення допорогових закупівель у конкретному державному органі.

2 При визначенні заходів може використовуватись підхід SMART: згідно із ним, заходи мають бути конкретними (зрозуміло, що саме потрібно досягнути); вимірюваними (результат реалізації заходу повинен бути вимірюваним); досяжним (захід має бути спрямований на досягнення певної реалістичної цілі); актуальним (відповідний захід має бути таким, що дійсно може сприяти досягненню поставленої цілі); обмеженим у часі (окреслений захід має бути реалістично виконати у встановлений часовий проміжок).

3 До прикладу, навряд чи сектор внутрішнього аудиту певного державного органу зможе мінімізувати ризик прогалини у регулюванні тієї чи іншої процедури, у такому разі відповідальність покладається на того, хто має повноваження із затвердження відповідного порядку.

4 Наприклад, гарним індикатором виконання заходу, який потребує впровадження ІТ-системи для мінімізації корупційного ризику (зокрема, запровадження електронного документообігу), є наступний:

#### 5.4. Навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування

5.4.1. Чи тематика запланованих навчальних заходів є відповідною тим корупційним ризикам, які виявлені під час оцінювання?	<i>Має бути наявна хоча б часткова узгодженість між запланованими навчальними заходами та сферами, у яких виявлені корупційні ризики.</i>
5.4.2. Чи заплановане проведення навчальних заходів щодо застосування положень Закону «Про запобігання корупції»?	<i>Практична реалізація положень Закону «Про запобігання корупції» посадовими особами відповідного державного органу є наріжним каменем суттєвого зменшення рівня корупції у цій інституції і низька обізнаність з його положеннями не сприяє неухильному дотриманню Закону.</i>
5.4.3. Хто проводитиме відповідні навчальні заходи? Чи будуть залучатись зовнішні експерти, представники громадянського суспільства, представники наукових чи освітніх установ?	<i>Проведення навчальних заходів особами, які мають належні досвід та кваліфікацію, володіють знаннями не лише українського законодавства, але й ознайомлені з найкращими світовими практиками, як правило, матиме кращий ефект і позитивно вплине на діяльність державного органу.</i>
5.4.4. Яка очікувана кількість посадових осіб державного органу буде охоплена запланованими заходами?	<i>Більша кількість посадових осіб, які будуть охоплені запланованими навчальними заходами, як правило, дозволяє мати кращий ефект від проведення таких заходів.</i>

#### 5.5. Процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм

5.5.1. Чи визначено, яким чином відбувається процес моніторингу виконання антикорупційної програми? За якими саме ознаками оцінюється стан виконання? Чи оцінюється вплив здійснених заходів на стан запобігання та протидії корупції в державному органі?	<i>Визначеність принаймні у загальних рисах процедури, за якою відбувається моніторинг виконання антикорупційної програми може підвищити якість виконання антикорупційної програми. Передбачення оцінки впливу вжитих заходів може мінімізувати вірогідність суто формального підходу до реалізації антикорупційної програми.</i>
5.5.2. Чи визначено, хто має здійснювати моніторинг виконання програми? Чи залучаються до моніторингу сторонні особи з-поза штату державного органу (наприклад, громадськість, експерти тощо)?	<i>В антикорупційній програмі варто визначити, ким здійснюється моніторинг виконання заходів програми, в іншому випадку залишиться незрозумілим, хто несе відповідальність за здійснення моніторингу. Залучення зовнішніх експертів та представників громадянського суспільства до процесу моніторингу сприятиме вищому рівню відповідальності виконавців заходів, визначених</i>

"Початок повноцінного функціонування системи електронного документообігу на підставі відповідного нормативно-правового акту, що є обов'язковою для усіх посадових осіб державного органу".

Яким саме чином?	<i>антикорупційною програмою, дозволить підвищити рівень довіри до результатів моніторингу.</i>
5.5.3. Чи здійснює державний орган інформування громадськості про стан виконання антикорупційної програми? Яким способом? Із якою періодичністю це відбувається?	<i>Наявність періодичного інформування про стан виконання програми суттєво підвищує рівень відповідальності виконавців<sup>1</sup>.</i>
5.5.4. Чи можуть відповідальні за моніторинг отримувати вичерпну інформацію, необхідну для моніторингу? Яким чином закріплений обов'язок надавати інформацію?	<i>Щоб оцінювати якість заходів, особи, які здійснюють моніторинг, повинні мати достатні можливості для збору інформації про стан виконання антикорупційної програми<sup>2</sup>. Лише за наявності такої можливості ці особи можуть висловити об'єктивну та неупереджену оцінку стану реалізації заходів, спрямованих на усунення чи мінімізацію корупційних ризиків.</i>
5.5.5. Чи визначені підстави та механізм внесення змін до антикорупційної програми? Чи передбачений її періодичний перегляд?	<i>Визначеність принаймні узагальнених підстав для внесення змін до антикорупційної програми дозволить уникнути маніпулювання її змістом (наприклад, виключенням тих заходів, з виконанням яких не впорався державний орган). Періодичний перегляд виглядає доцільним, щоб максимально оперативно можна було відреагувати на виявлення тих або інших корупційних ризиків.</i>

## 6. ФОРМУЛЮВАННЯ ВИСНОВКІВ

### 6.1. Висновок щодо проведення оцінки антикорупційної програми

За результатами проведеної оцінки антикорупційної програми експерт готує висновок, у якому мають бути зазначені:

- дата його затвердження;
- ПІБ експерта, який його підготував, а також його посада та місце роботи;
- назва державного органу, який підготував антикорупційну програму;
- інформація, яка була використана при проведенні оцінки антикорупційної програми;
- аналітична частина з узагальненим описом положень програми, отриманої інформації з інших джерел та висновків проведеної оцінки за кожним розділом антикорупційної програми;
- висновки за результатами проведеної оцінки;
- оцінка, виставлена експертом до якості антикорупційної програми за 5-бальною шкалою;
- рекомендації стосовно вдосконалення антикорупційної програми.

1 Наприклад, таке інформування може бути у формі періодичних оглядових публікацій на офіційному веб-сайті державного органу, створення окремої вкладки веб-сайту, на якій містяться такі дані, та ін. Звітування може відбуватись як за ті заходи, термін виконання яких вже сплив, так і про прогрес у виконанні заходів, термін реалізації для яких наступатиме пізніше. Це засвідчить серйозність ставлення посадовців державного органу до впровадження антикорупційних заходів.

2 Зокрема, це включає можливість отримувати періодичні звіти державного органу про стан виконання антикорупційної програми, мати доступ до необхідних документів, мати можливість проводити опитування відповідальних за виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою тощо.

До висновку, у разі наявності, можуть бути включені висновки стосовно потреби ширших дій державного органу з мінімізації (усунення) корупційних ризиків. Наприклад, щодо внесення змін до законів чи інших нормативно-правових актів, які можуть прийматись іншими суб'єктами владних повноважень, ніж державний орган, чия антикорупційна програма аналізувалась. У такому разі відповідні рекомендації мають бути спрямовані і до відповідного суб'єкта.

Експерт може розглянути можливість щодо проведення додаткових консультацій та обговорень змісту підготовленого висновку. Це може привнести додаткову цінність для підготовленого висновку, оскільки часто експерти, які спеціалізуються у певній сфері, можуть привнести новий погляд на ті чи інші корупційні ризики та рекомендувати шляхи їх мінімізації чи усунення.

## 6.2. Поширення результатів проведення оцінки антикорупційної програми

Після підготовки висновку стосовно антикорупційної програми та рекомендацій щодо її вдосконалення його варто направити:

- до державного органу, який готував зазначену програму (зокрема, до керівника органу та до уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції);
- до НАЗК (до профільного Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції);
- до інших організацій, установ чи інституцій, які можуть бути зацікавлені у такій інформації (їх перелік може включати, серед іншого, громадські організації та об'єднання, бізнес-асоціації, міжнародні організації, котрі співпрацюють з відповідним державним органом за одним чи декількома напрямками тощо).

Крім того, висновки за результатами проведеного аналізу, які з точки зору експерта можуть мати важливе суспільне значення, варто поширювати через ЗМІ та соціальні мережі, аби якомога ширше коло осіб були обізнані, зокрема, про специфіку корупційних ризиків в окремих сферах суспільного життя.

## Список літератури

- Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» (авт. Банчук О.А., Дудоров О.О., Луцик В.В., Попович В.П., Сорока О.О., Хавронюк М.І.; 2018р.)<sup>1</sup>
- Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ висновки і рекомендації (EUACI, авт. Тільман Хоппе, Валтс Калнінш, 2018 р.)<sup>2</sup>;
- Методология оценки рисков коррупции в публичных органах и учреждениях (Республика Молдова, 2008 р., зі змінами)<sup>3</sup>;
- A new integrity Instrument (BISA, Нідерланди)<sup>4</sup>
- Corruption Risk Management Handbook (SKPK, Македонія, авт. Jure Škrbec, 2016 р.)<sup>5</sup>
- Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe Comparative Research and Methodology (RAI, авт. Liljana Selinšek, 2015 р.)<sup>6</sup>
- Corruption Risk Assessment Topic Guide (Transparency International, авт. Andy McDevitt, 2011 р.)<sup>1</sup>

---

1 Див. [http://pravo.org.ua/ua/about/books/comment\\_corruption/](http://pravo.org.ua/ua/about/books/comment_corruption/)

2 Див. <https://bit.ly/2zm6m7I>

3 Див. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328827&lang=2>

4 Див. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint\\_klein\\_.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint_klein_.pdf)

5 Див. [https://www.dskk.mk/fileadmin/user\\_upload/1\\_CORRUPTION\\_RISK\\_MANAGEMENT\\_-\\_Adendum.pdf](https://www.dskk.mk/fileadmin/user_upload/1_CORRUPTION_RISK_MANAGEMENT_-_Adendum.pdf)

6 Див. [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA\\_in\\_public\\_ins\\_in\\_SEE-WEB\\_final.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf)

- Corruption self-assessment tools for the public sector (U4 Anti-corruption Centre, авт. Andy McDevitt, 2016 p.)<sup>2</sup>
- Manual for Integrity Plan Development (ACAS, Сербія, 2012 p.)<sup>3</sup>;
- Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia (ОЕСР, авт. О. Савран та ін., 2015 p.)<sup>4</sup>
- Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions (USAID, 2005 p.)<sup>5</sup>;
- Setting up the institutional and operational framework of corruption risk assessment in Macedonia: practical suggestions and reflections (RAI, авт. Albena Kuyumdzhieva, 2016 p.)<sup>6</sup>

---

1 Див. [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption\\_Risk\\_Assessment\\_Topic\\_Guide.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf)

2 Див. <http://www.u4.no/publications/corruption-self-assessment-tools-for-the-public-sector/pdf>

3 Див. [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/Manual\\_for\\_Integrity\\_plan\\_developmnet.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/Manual_for_Integrity_plan_developmnet.pdf)

4 Див. <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

5 Див. <https://bit.ly/2m7jB2O>

6 Див. <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/RAI-Report-Setting-up-CRA-framework-in-Macedonia.pdf>