



АНАЛІТИЧНІ ДАНІ

ЩОДО УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

НА ОСНОВІ ДЖЕРЕЛА:

Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році.

Аналітичний огляд / проф. А.Галай, С.Деркач, А.Федоренко. Київ,
Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021.

V. УХВАЛЕННЯ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПОРЯДОК РОБОТИ З КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ



ВАРТО ЗНАТИ

Робота з оцінки корупційних ризиків у діяльності організації, підготовка заходів щодо їх усунення та контроль за проведенням цих заходів є важливими завданнями уповноваженого. Це системний процес, що здійснюється уповноваженим у співпраці з керівником та іншими відповідальними за процеси (напрями) діяльності організації. Всі заходи щодо роботи з ризиками доцільно визначити **в єдиному комплексному документі**, який буде поширюватись на всю організацію.

Прикладом такого документа є антикорупційна програма як стратегічний документ координації антикорупційної роботи. Ключовою частиною антикорупційної програми є саме діяльність з управління корупційними ризиками. Стаття 19 Закону визначає обов'язок ЦОВВ, інших загальнодержавних органів, обласних державних адміністрацій та обласних рад розробляти антикорупційні програми та погоджувати їх у **НАЗК**.

Уповноважені інших організацій публічного сектору розробляють власні документи з ідентифікації та усунення корупційних ризиків (плани, ризик-реєстри, програми тощо).

ЧИ МАЮТЬ ОРГАНИ ВЛАДИ¹, ВИЗНАЧЕНІ У СТАТТІ 19 ЗАКОНУ, ПОГОДЖЕНІ НАЗК АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Кожен четвертий** орган влади, що зобов'язаний ухвалювати антикорупційні програми та погоджувати їх у *НАЗК*, не мали погоджених програм у 2020 році
- ▶ **Обов'язок** щодо затвердження антикорупційних програмам більш сумлінно виконують місцеві органи влади. Так, погоджені *НАЗК* антикорупційні програми станом на 2020 рік мали **92%** ОДА та **83%** обласних рад. У загальнодержавних органів влади цей показник дещо гірший і становить **68%**
- ▶ **В оцінювальній** кампанії **22%** загальнодержавних органів, **32%** ОДА та **70%** обласних рад повідомили, що працюють з антикорупційними програмами, які, однак, не були погоджені чи взагалі не надходили на погодження до *НАЗК*

⁹ Це питання демонструє рівень управління корупційними ризиками на основі антикорупційної програми органами влади, які мають такий обов'язок на підставі статті 19 Закону



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **Серед 169** органів влади в Україні, які зобов'язані ухвалювати антикорупційні програми, на початок 2021 року мали програми **124**
- ▶ **На основі** статистичного аналізу із **47** антикорупційних програм, що розглядались на предмет їх погодження *НАЗК* у 2020 році, **30%** програм не були погоджені
- ▶ **3 метою** ефективної розробки антикорупційних програм *НАЗК* проводить методичну і навчальну роботу для державних органів. Так, у 2021 році було оприлюднено [*настанови*](#) щодо залучення до розробки та моніторингу програм стейкхолдерів, направлення їх на погодження до *НАЗК* тощо. **192** працівники органів відвідали навчальні заходи з цієї тематики, реалізуються **3** спільних проекти щодо ефективного управління корупційними ризиками у різних галузях

ЧИ МАЮТЬ ІНШІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ¹⁰ ДОКУМЕНТИ ЩОДО ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ



69%

організацій не мають документів щодо ідентифікації та усунення корупційних ризиків

31%

організацій мають такі документи



ТЕНДЕНЦІЇ

- **Подекуди** у публічному секторі в Україні прослідковується тенденція залучення антикорупційних уповноважених підпорядкованих організацій у межах галузей (областей) до розробки антикорупційних програм їхніх координуючих органів. Наразі така практика більш притаманна ЦОБВ, ніж ОДА
- **Серед** типів організацій публічного сектору, у яких працюють уповноважені, порівняно кращий стан з ухваленням документів з управління корупційними ризиками мають територіальні органи ЦОБВ – **45%** з них мають документи для роботи з корупційними ризиками або використовують для управління корупційними ризиками антикорупційні програми загальнодержавних органів, до системи управління яких вони належать
- **На противагу** цьому **менш ніж у третині** інших організацій публічного сектору (**29%** районних державних адміністрацій, державних підприємств, установ та організацій; **26%** міських та районних рад) ухвалені внутрішні документи з управління корупційними ризиками

¹⁰ Це питання демонструє рівень управління корупційними ризиками на основі внутрішнього документа тими з 3413 організацій публічного сектору, які не мають обов'язку розробляти антикорупційні програми на підставі статті 19 Закону



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **В організаціях** публічного сектору в Україні, які не мають обов'язку ухвалювати антикорупційні програми, прийнято **1046** внутрішніх документів з управління корупційними ризиками
- ▶ **У своїх** дослідженнях 2021 року **НАЗК** наводило приклади проактивної роботи з управління корупційними ризиками в органах місцевого самоврядування, які не мають обов'язку затверджувати антикорупційні програми. Так, ініціативно була розроблена [антикорупційна програма Могилівської територіальної громади Вінницької області](#), оригінальним підходом до розробки антикорупційних стратегій на основі [методології «Острови доброчесності»](#) відзначились *Новопсковська та Шульгинська територіальні громади Луганської області*



РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗА НАПРЯМОМ УХВАЛЕННЯ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПОРЯДОК РОБОТИ З КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

- ▶ **Уповноважені** усіх без винятку організацій публічного сектору мають працювати у напрямі з виявлення та усунення корупційних ризиків на основі антикорупційних програм або інших документів. Для тих органів, які повинні ухвалювати антикорупційні програми на підставі ст.19 Закону, цей обов'язок передбачає погодження програми у НАЗК.
- ▶ **Уповноваженим** районних державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій також необхідно самостійно працювати у напрямі з управління корупційними ризиками незалежно від того, чи зазначено окремі корупційні ризики їхніх організацій в антикорупційній програмі державного органу, до сфери координації якого вони належать. Для цього напрямку роботи необхідно розробляти окремий документ з управління корупційними ризиками.
- ▶ **Уповноваженим** територіальних органів виконавчої влади важливо долучатись до ідентифікації корупційних ризиків на рівні ЦОВВ та працювати відповідно до визначених заходів усунення ризиків, що інтегровані до антикорупційної програми органу влади.
- ▶ **З огляду** на міжнародні стандарти при розробці антикорупційних програм чи інших документів щодо роботи з корупційними ризиками уповноваженим державних органів важливо забезпечувати циклічність і неперервність цього процесу, не допускати часових розривів між оцінкою виконання попередньої програми та розробкою і погодженням нової. Залучення стейкхолдерів та оприлюднення результатів оцінювання корупційних ризиків надасть змогу зробити такі стратегічні антикорупційні документи об'єктивними та дієвими.

VI. МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ З УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ



ВАРТО ЗНАТИ

Управління корупційними ризиками є циклічним процесом, кожний наступний цикл якого враховує та посилює результати попереднього. Тому антикорупційні програми необхідно регулярно актуалізувати та виконувати безпосередньо за участі антикорупційних уповноважених. **Регулярність моніторингу** встановлюється у самій програмі (наприклад, щокварталу, щопівріччя).

У цій частині охарактеризовано, наскільки регулярно та якісно проводили моніторинг виконання заходів з мінімізації корупційних ризиків уповноважені організації публічного сектору, чи враховували вони його результати при визначенні потреб у перегляді програм.

Детальніше про моніторинг і перегляд антикорупційних програм див. у [роз'ясненні НАЗК](#).

ЧИ ЗДІЙСНЮВАЛИ УПОВНОВАЖЕНІ¹¹ МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ З УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДОКУМЕНТАХ З МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У 2020 РОЦІ



17%

уповноважених не здійснювали моніторингу

83%

уповноважених здійснювали моніторинг

ЧИ ОЦІНЮВАЛИ УПОВНОВАЖЕНІ РІВЕНЬ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ З УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПІД ЧАС МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ¹²



52%

уповноважених не оцінювали ступінь виконання заходів програми

48%

уповноважених оцінювали ступінь виконання заходів програми

ЧИ РОЗГЛЯДАЛИ УПОВНОВАЖЕНІ ПОТРЕБИ У ПЕРЕГЛЯДІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ ПІД ЧАС ЇЇ МОНІТОРИНГУ¹²



83%

не актуалізували потреби у перегляді антикорупційної програми

17%

уповноважених перевіряли актуальність ідентифікованих корупційних ризиків та заходів з їх мінімізації

¹¹ З числа уповноважених організацій публічного сектору, які мали антикорупційні програми або інші документи з управління корупційними ризиками

¹² З числа уповноважених, які проводили у 2020 році моніторинг виконання документів з управління ризиками



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Навіть** під час моніторингу виконання антикорупційної програми **кожен другий** уповноважений не аналізує зміст виконання заходів з мінімізації корупційних ризиків, обмежуючись формальним уточненням стану у виконавців заходів. Дещо вищий показник проведення такого аналізу мають уповноважені загальнодержавних органів та ОДА (їхні показники проведення такого аналізу становлять **66%** та **68%** відповідно)
- ▶ **Хоча чотири з п'яти** уповноважених здійснюють моніторинг антикорупційних програм принаймні раз на півріччя, проте лише **8%** із них підходять комплексно до цього завдання та одночасно залучають стейкхолдерів, оцінюють рівні виконання заходів з мінімізації ризиків, аналізують потреби у перегляді програми
- ▶ **Аналіз** виконання антикорупційних програм продовжує залишатись неpubлічним процесом. Про це свідчить той факт, що лише **один із десяти** уповноважених оприлюднював у 2020 році результати проведеного моніторингу на вебсайті організації. Порівняно краще оприлюднюють результати моніторингу уповноважені загальнодержавних органів та ОДА (**27%** та **24%** відповідно)



ЦІКАВІ ФАКТИ

- ▶ **17%** уповноважених організацій публічного сектору здійснюють моніторинг виконання антикорупційних програм раз на рік або рідше, **39%** – раз на півріччя, **44%** – щоквартально або частіше
- ▶ У **публічному** секторі в Україні все ще відсутня практика ефективного зовнішнього контролю за виконанням антикорупційної програми або іншого документа з управління корупційними ризиками. Тільки **2%** уповноважених залучали до моніторингу програм одночасно внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів. Серед уповноважених різних типів організацій найчастіше залучали стейкхолдерів уповноважені обласних рад: **79%** яких залучають для моніторингу внутрішніх стейкхолдерів (працівників організації) та **13%** – зовнішніх стейкхолдерів

НАСКІЛЬКИ ЯКІСНО ВИКОНУВАЛИСЬ ЗАПЛАНОВАНІ ЗАХОДИ З УСУНЕННЯ ІДЕНТИФІКОВАНИХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ОРГАНІЗАЦІЯХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ У 2020 РОЦІ

69%

організацій виконували заплановані заходи на низькому рівні¹³



2%

організацій виконували заплановані заходи на середньому рівні¹⁴



29%

організацій виконували заплановані заходи на високому рівні¹⁵



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Незважаючи** на ухвалення документів з управління корупційними ризиками, їх виконання перебуває загалом на низькому рівні. Забезпечують прийнятний рівень виконання запланованих заходів з усунення корупційних ризиків лише загальнодержавні органи та обласні державні адміністрації (**70%** та **68%** виконання заходів відповідно). Навпаки, **чотири з п'яти** державних підприємств, установ та організацій, районних та міських рад, районних державних адміністрацій виконують **менш як 25%** запланованих заходів
- ▶ **В організаціях**, де утворено уповноважений підрозділ, відсоток виконання запланованих заходів з усунення корупційних ризиків **втричі** вищий, порівняно з організаціями, де працюють уповноважені-сумісники

¹³ Виконано менш ніж 25% запланованих заходів з усунення корупційних ризиків

¹⁴ Виконано 25-74% запланованих заходів

¹⁵ Виконано 75 та більше % запланованих заходів



РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗА НАПРЯМОМ МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ З УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

- ▶ **Антикорупційні** уповноважені мають розглядати моніторинг виконання антикорупційних програм та інших документів як невід'ємний елемент своєї роботи з управління корупційними ризиками, незалежно від того, чи визначені вони виконавцями конкретних заходів з усунення ризиків.
- ▶ **Про невиконання** або недостатньо якісне виконання запланованих заходів з усунення корупційних ризиків відповідальними особами уповноваженому доцільно повідомляти комісію з оцінки корупційних ризиків та керівництво організації, ініціювати за результатами моніторингу уточнення опису ризиків та заходів, за якими не досягнуто очікуваного результату.
- ▶ **До моніторингу** виконання заходів з усунення корупційних ризиків варто залучати стейкхолдерів, а результати моніторингу оприлюднювати на сайті органу. Це засвідчує добросовісність і прозорість організації публічного сектору у своїй антикорупційній діяльності.

VII. ВИКОРИСТАННЯ ІНШИХ ІНСТРУМЕНТІВ УПОВНОВАЖЕНОГО ДЛЯ ВИЯВЛЕННЯ ТА УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ



ВАРТО ЗНАТИ

Виявлення та усунення корупційних ризиків можна здійснювати також на основі інших повноважень антикорупційних уповноважених. В оцінювальній кампанії було оцінено виконання уповноваженими функцій візування актів та перевірки контрагентів.

Так, Типове положення визначає серед функцій антикорупційних уповноважених **візування актів** з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, а також з кадрових питань (щодо особового складу).

Метою візування проектів актів як де-факто антикорупційної експертизи уповноваженим є недопущення у їх положеннях корупційних вразливостей: факторів, що самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Крім того, при здійсненні цієї функції уповноважений може контролювати недопущення порушення публічними службовцями антикорупційних обмежень чи обов'язкових вимог Закону.

З іншого боку, завдяки методичній, навчальній та організаційній роботі за результатами візування актів уповноважений допомагає структурним підрозділам, що розробляють акти організації, самостійно ідентифікувати та не допускати наявності у їх змісті корупціогенних факторів.

Детальніше про алгоритмічний підхід до здійснення функції візування актів та впровадження її результатів див. у [настанові НАЗК](#).

Щодо **перевірки контрагентів**, то таке повноваження дає можливість уповноваженим виявляти ознаки недоброчесності щодо ділових партнерів під час здійснення тендерних процедур чи в інших напрямках договірної практики, допомагаючи керівництву організації публічного сектору створювати ефективну господарську практику.

ЧИ ЗДІЙСНЮВАЛИ УПОВНОВАЖЕНІ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ АНАЛІЗ (ВІЗУВАННЯ) ПРОЄКТІВ АКТИВ ОРГАНІЗАЦІЇ У 2020 РОЦІ

36%
уповноважених
не проводили
візування
актив



12%
уповноважених
аналізували
лише один
вид актив



53%
здійснювали
візування
двох і
більше видів
актив



ТЕНДЕНЦІЇ

- **Функція** візування уповноваженими проєктів активів реалізована практично у **всіх** ОДА та у **87%** загальнодержавних органів і їх територіальних підрозділів. Тоді як лише **кожен другий** уповноважений державних підприємств, установ та організацій здійснює такий антикорупційний аналіз проєктів активів
- **В організаціях**, де утворено уповноважений антикорупційний підрозділ, показник візування активів організації **вдвічі** вищий порівняно з уповноваженими-сумісниками (відповідно **82%** та **43%** здійснюють повноваження із візування за усіма видами активів)



ЦІКАВІ ФАКТИ

- **Серед** активів, щодо яких уповноважені проводять аналіз, дещо переважають накази та розпорядження з кадрових питань (**55%** уповноважених здійснюють їх візування)
- **Окремі** уповноважені повідомили, що проводять антикорупційний аналіз і інших видів активів, крім **трьох** визначених нормативно. Деякі з них візують господарські договори, протоколи конкурсної комісії та тендерного комітету, посадові інструкції та положення про відділи та служби, договори на закупівлю чи надання товарів/послуг, акти службових розслідувань та рішення ради, здійснюють погодження проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів, розташування рекламоносіїв тощо

- ▶ **Аналізуючи** функції візування актів уповноваженими, було виявлено й оригінальні практики. Так, для запобігання корупційним факторам у нормативних документах організації уповноважена *Служби автомобільних доріг у Кіровоградській області* проводила навчання серед розробників актів. Уповноважений *Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника* розробив методичні матеріали з тематики антикорупційного аналізу організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських документів

ЧИ ЗДІЙСНЮВАЛИ АНТИКОРУПЦІЙНІ УПОВНОВАЖЕНІ ПЕРЕВІРКУ КОНТРАГЕНТІВ ОРГАНІЗАЦІЇ У 2020 РОЦІ

59%

уповноважених не використовували механізму перевірки контрагентів



25%

уповноважених здійснювали перевірку контрагентів під час роботи тендерного комітету



16%

уповноважених перевіряли як договори щодо публічних закупівель, так і інші договори, угоди, меморандуми організації



ТЕНДЕНЦІЇ

- ▶ **Шість із десяти** уповноважених не реалізували у 2020 році повноваження щодо перевірки контрагентів
- ▶ Серед **уповноважених різних типів організацій найнижчі** показники проведення роботи з перевірки ділових партнерів мають антикорупційні уповноважені державних підприємств (**38%**), міських та районних рад (**32%**). Лише в загальнодержавних органах та ОДА (**62%** та **64%** відповідно) більшою мірою використовують різні способи перевірки контрагентів
- ▶ **Позитивні** приклади впровадження функції перевірки контрагентів демонструють низка місцевих органів влади. Так, уповноважені *Луганської, Одеської, Рівненської, Черкаської та Чернігівської ОДА*, а також *Івано-Франківської, Кіровоградської, Тернопільської обласних* проводять перевірку ділових партнерів як під час процедур публічних закупівель, так і в інших напрямках господарської діяльності
- ▶ **Водночас** загалом позитивна практика проведення такої роботи на рівні ОДА не позначилась на показниках перевірки контрагентів серед уповноважених районних державних адміністрацій та інших організацій (**31%**) їхньої сфери управління



ЦІКАВИ ФАКТИ

- ▶ **Існують** відмінні приклади запровадження такої функції уповноваженими різними галузями на системному рівні. Так, *Держслужба з лікарських засобів та контролю за наркотиками* і *МВС* забезпечують перевірку контрагентів як в центральних апаратах, так і **50%** інших організацій галузі. На протипагу такому підходу лише **одна з десяти** організацій, що належить до сфери управління *Держпродспоживслужби* та *Національного агентства України з питань державної служби*, проводить роботу з перевірки контрагентів
- ▶ **У деяких** ЦОБВ уповноважені центрального апарату не проводять перевірки ділових партнерів, тоді як певна частина уповноважених їх територіальних органів або установ здійснює такий аналіз. Подібна ситуація відзначена, наприклад, у *Держслужбі з надзвичайних ситуацій*, *Держслужбі автомобільних доріг*, *Міністерстві охорони здоров'я* та низці інших органів
- ▶ **Окремі** уповноважені продемонстрували вдалі практики роботи з перевірки доброчесності ділових партнерів. Так, уповноважена *Держслужби з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Донецькій області* практикує застосування у договорах органу влади антикорупційного застереження, у якому декларується відмова від недоброчесного стимулювання; можливість достроково розірвати договір та вимагати відшкодування завданого збитку у разі порушення вимог антикорупційного законодавства. Уповноважений *Служби автомобільних доріг у Закарпатській області* розробив нормативний порядок перевірки ділових партнерів. Методичні і навчальні заходи з цього напрямку продемонстрували уповноважені *Запорізької обласної ради* та *Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника*



РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЩОДО ВІЗУВАННЯ АКТІВ ТА АНАЛІЗУ ДІЛОВИХ ПАРТНЕРІВ

- ▶ **Уповноваженим** доцільно розглядати свої функції візування актів та перевірки контрагентів як частину загального інструментарію управління корупційними ризиками та запобігання корупції загалом.
- ▶ **Позитивним** є розширене тлумачення уповноваженими повноваження з візування актів у частині переліку документів, які вони досліджують на предмет усунення корупційних ризиків. Змістове підґрунтя для цього надає функція управління корупційними ризиками, а нормативні основи – повноваження здійснювати інші заходи із запобігання корупції та право мати доступ до усіх документів щодо діяльності організації (п.п. 27 п. 2 ч. II та п.п. 1 п. 1 ч. III Типового положення).
- ▶ **Щодо стану** реалізації повноваження з перевірки добросовісності ділових партнерів, то уповноваженим слід проявляти більше ініціативи для забезпечення їх доступу до тендерних процедур та інших договорів, які укладаються в організації, з метою якісного опрацювання корупційних ризиків під час господарської діяльності організації. Зокрема, доцільно здійснювати аналіз річного плану закупівель, адже за однаковими закупівлями чи при встановленні повторюваних тенденцій можна виявити корупційні ризики. У разі виявлення позапланових процедур закупівель варто перевіряти підстави для їх проведення та приділити більше уваги перевірці контрагентів за цими процедурами. Також вдалою антикорупційною практикою є включення антикорупційного застереження до типової форми договору організації публічного управління.