

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення Національного агентства
з питань запобігання корупції
_____ 2017 року № _____

Методичні рекомендації
щодо підготовки антикорупційних програм
органів влади

м. Київ, 2017

Методичні рекомендації підготовлені Національним агентством з питань запобігання корупції на виконання абзацу третього підпункту «а» підпункту 1 пункту 14 Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265.

Методичні рекомендації розраховані для використання у роботі особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема, суб'єктами затвердження антикорупційних програм, уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції.

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) в Україні сформовано нову трьохрівневу систему планування запобігання та виявлення корупції.

Цю систему складають:

засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України;

державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;

антикорупційні програми, які приймаються в органах влади, визначених у частині першій статті 19 Закону (далі – органи влади).

Так, відповідно до частини першої статті 19 Закону антикорупційні програми приймаються в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Національному банку України, Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим.

При цьому Закон здійснює градацію суб'єктів затвердження антикорупційних програм з урахуванням визначених законодавством особливостей системи управління, які функціонують у органах влади.

Так, у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях прийняття антикорупційних програм здійснюється шляхом затвердження їх керівниками.

При цьому в Національному банку України прийняття антикорупційної програми здійснюється шляхом затвердження Правлінням банку, в Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах (з урахуванням того, що прийняття

рішень відповідних органів здійснюється на засадах колегіальності) – *шляхом затвердження їх рішеннями.*

Звертаємо увагу, що антикорупційна програма має визначати правила і процедури щодо запобігання та виявлення корупції не лише в апараті органу влади, а й у сфері діяльності, у якій відповідний орган формує або реалізує певну політику.

З огляду на вказане Закон не визначає вичерпного переліку органів влади, в яких приймаються антикорупційні програми, водночас включає постійно діючі допоміжні органи (АПУ, СКМУ, Апарат ВРУ, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), органи виконавчої влади, конституційні органи, органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на область, та при цьому містить формулювання «інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України».

Слід зазначити, що відповідне формулювання вживається також у примітках до статей 50 (для здійснення повної перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) та 56 (для цілей спеціальної перевірки) Закону – при визначенні службових осіб (посад), які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

До таких органів можна віднести наприклад національні комісії, які здійснюють регулювання у певній сфері (енергетики та комунальних послуг, зв'язку та інформатизації, ринків фінансових послуг, цінних паперів та фондового ринку), Національне антикорупційне бюро України, вищі органи судової гілки влади (Верховний Суд України, Конституційний суд України), Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Крім того антикорупційні програми відповідно до приписів статті 19 Закону в обов'язковому порядку затверджуються у державних цільових фондах, таких як наприклад Фонд соціального страхування України, Фонд соціального захисту інвалідів.

З аналізу норм Закону, що визначають обов'язковість запровадження антикорупційних програм у органах влади, вбачається, що антикорупційні програми приймаються органом влади, водночас заходи, закріплені у них, є обов'язковими до виконання усіма юридичними особами, що становлять систему органу влади враховуючи його організаційну структуру (включаючи його центральний апарат, його територіальні органи, підприємства, установи, організації, що входять до сфери його управління тощо).

Варто пам'ятати, що якісна підготовка та виконання антикорупційної програми кожного органу влади це запорука зменшення рівня корупції в Україні в цілому, та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів влади.

Саме тому антикорупційна програма не повинна бути імітацією запобігання та протидії корупції в органі влади, а має передбачати конкретні кроки для мінімізації порушення посадовими особами норм спеціальних нормативно-правових актів, що є передумовою вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також удосконалення відповідних актів у разі відсутності або нечіткості адміністративних процедур.

У зв'язку з цим неабияка роль у процесі підготовки та виконання таких програм відведена саме суб'єкту затвердження антикорупційної програми, який повинен розуміти її мету, надати допомогу під час здійснення аналітичної роботи і прогнозування заходів та основних цілей, які планується досягти.

II. ОРГАНІЗАЦІЯ ПІДГОТОВКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Антикорупційні програми органів влади, як і заходи щодо їх підготовки, не повинні носити формальний характер, оскільки направлені на реальне зменшення рівня корупції в усіх сферах діяльності держави через вжиття закріплених у ній тих чи інших заходів, які є оптимальними та найбільш очікуваними для суспільства.

Саме тому процес підготовки антикорупційної програми має бути прозорим і відкритим, а заходи, сформовані у ній, – спрямованими на досягнення конкретного результату та максимально зрозумілими для їх реалізації.

Тому надзвичайно важливим є залучення до здійснення усіх заходів та дій під час підготовки антикорупційних програм представників громадськості та експертів, які володіють як теоретичними, так і практичними знаннями про особливості роботи органу та сферу його регулювання.

Так, наприклад для здійснення підготовки антикорупційної програми Національного агентства України з питань державної служби варто залучати представників громадськості та експертів, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або служби в органах місцевого самоврядування, а також володіють фаховими знаннями про внутрішню (організаційну структуру, механізми контролю тощо) та зовнішню середовище Нацдержслужби.

Відповідальність за підготовку антикорупційних програм як одного із основних складових організації роботи із запобігання та виявлення корупції несе суб'єкт затвердження антикорупційної програми.

При цьому організацію роботи та контроль за розробкою антикорупційної програми може бути покладено на керівника або заступника керівника органу влади (члена колегіального органу), а здійснення заходів з її підготовки може займатися як безпосередньо суб'єкт затвердження антикорупційної програми (наприклад обласна рада), так і уповноважений

підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції (у разі його утворення, далі – уповноважений підрозділ) або ж інший структурний підрозділ (посадова особа) органу влади, визначений рішенням такого суб'єкта.

Крім того рішенням суб'єкта затвердження антикорупційної програми може бути створено допоміжний орган (робочу групу, комісію) з питань підготовки антикорупційної програми.

III. СТРУКТУРА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

Згідно із вимогами Закону антикорупційні програми повинні передбачати:

1. 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.

2. Оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють.

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

4. Навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування.

5. Процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм.

6. Інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Найоптимальнішим варіантом відображення вищевказаного у тексті антикорупційної програми є формат розділів або додатків до неї.

1. 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

При наповненні вказаного розділу антикорупційної програми органам влади слід керуватися в першу чергу положеннями Закону, спеціальних законів, що регулюють їх діяльність, положеннями про відповідні органи влади тощо.

Зокрема, цей розділ має містити інформацію щодо заходів, які будуть вжиті органом влади для забезпечення дотримання та виконання на постійній основі антикорупційних механізмів, таких як наприклад декларування майна,

доходів, витрат посадовими та службовими особами органу влади, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дотримання ними правил етичної поведінки, вимог та обмежень, встановлених Законом, інших заходів із запобігання вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, захисту викривачів та залучення громадськості до формування та реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції тощо.

Крім того до зазначеного розділу органом влади відповідно до компетенції має бути включено заходи з реалізації Антикорупційної стратегії, а також продубльовано заходи із державної програми з її виконання, відповідальним за здійснення яких визначено орган влади (у тому числі у якості співвиконавця).

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

Одним з етапів підготовки антикорупційної програми органу влади є проведення оцінки корупційних ризиків у його діяльності.

Саме інформація про її здійснення має бути включена до відповідного розділу антикорупційної програми, зокрема інформація про методи і способи оцінки корупційних ризиків, ідентифіковані корупційні ризики, корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, вчиненню якого вони сприяють, джерела інформації, які використовувалися для оцінки ризиків, а також визначені рівні корупційних ризиків.

Єдиний підхід в органах влади до організації роботи з оцінки корупційних ризиків, що виникають при реалізації ними своїх повноважень, комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у їх діяльності визначено у Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади (далі – Методологія), затвердженій рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126.

Відповідне рішення зареєстровано у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848.

Здійснення оцінки корупційних ризиків спрямоване на виявлення найбільш вразливих до корупції процесів, які мають місце під час здійснення посадовими особами органу влади своїх повноважень, а також причин і умов, що сприяють виникненню корупційних схем.

Процес оцінки корупційних ризиків передбачає:

аналіз усіх сфер діяльності органу та ідентифікацію корупційних ризиків у кожній із них;

оцінку корупційних ризиків;

складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків.

Для здійснення оцінки корупційних ризиків найбільш оптимальним є колегіальне оцінювання, тобто створення комісії з оцінки корупційних ризиків органу влади (далі – комісія), до складу якої включаються працівники структурних підрозділів органу влади та, за згодою, представники громадськості, експерти, які володіють знаннями про внутрішнє і зовнішнє середовище органу влади та мають досвід роботи у сфері його діяльності.

Перевагою такого варіанту є те, що він забезпечує безпосередню причетність органу влади до процесу та результатів і, як наслідок, його зацікавленість у виконанні заходів по усуненню корупційних ризиків.

Водночас орган влади, за наявності відповідних фінансових ресурсів, може здійснити зовнішню оцінку корупційних ризиків, залучивши для виконання відповідного завдання аудиторську компанію або незалежного аудитора.

Суб'єкт затвердження антикорупційної програми визначає голову комісії та її персональний склад, строк проведення оцінки корупційних ризиків, а також затверджує положення про неї.

Рекомендується створювати комісії із чисельністю 10 – 20 членів, в залежності від кількості працівників та кількості виконуваних органом влади функцій. Наприклад, для установ до 50 працівників комісія може складатися із 3-5 членів.

До складу комісії обов'язково залучається керівний персонал загальних функцій органу влади: служби управління персоналом, бухгалтерської та юридичної служб, структурного підрозділу внутрішнього аудиту, уповноваженого підрозділу (у разі їх утворення). Крім того доцільно залучати керівників (працівників), відповідальних за здійснення спеціальних функцій органу влади, наприклад: контрольно-ревізійний підрозділ, підрозділ ліцензування, підрозділ, який здійснює координацію надання адміністративних послуг тощо, а також працівників територіальних органів органу влади (у разі їх утворення).

Головою комісії може бути визначено керівника уповноваженого підрозділу (у разі наявності) або іншу, уповноважену суб'єктом затвердження антикорупційної програми, особу керівного складу.

Суб'єкт затвердження антикорупційної програми забезпечує комісію відповідними повноваженнями (затверджуючи положення про неї) та матеріальними ресурсами, необхідними для проведення оцінки корупційних ризиків.

Довідково: Комісія за рішенням суб'єкта затвердження антикорупційної програми може відповідати як лише за проведення оцінки корупційних ризиків органу влади, так і в цілому за процес підготовки його антикорупційної програми.

На різних етапах проведення оцінки корупційних ризиків до роботи комісії можуть в установленому законодавством порядку залучатися інші працівники органу влади (за згодою), які не входять до її складу, але можуть надати інформацію для здійснення об'єктивної та якісної оцінки корупційних ризиків.

Комісія як і будь-який інший допоміжний орган органу влади веде протоколи засідання. Комісія повинна ретельно документувати висновки та рішення, які вона приймає при проведенні оцінки корупційних ризиків. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади включається до антикорупційної програми.

Інформація про частоту засідань комісії, повноваження голови, права та відповідальність членів комісії визначаються у положенні про неї.

Водночас об'єкти, методи та способи оцінки корупційних ризиків, джерела інформації для її проведення, особи, відповідальні за проведення оцінки корупційних ризиків, та строки проведення оцінки по кожному об'єкту визначаються безпосередньо комісією.

Відповідна інформація відображається у робочому плані оцінки корупційних ризиків (зразок плану наведено у Додатку __), який, за необхідності, може переглядатися комісією на різних етапах здійснення оцінки корупційних ризиків.

Визначення об'єктів оцінки рекомендовано проводити з урахуванням загальних та спеціальних функцій та процесів органу влади.

Приклади таких функцій і процесів наведені на малюнку.

Загальні функції та процеси	Спеціалізовані функції та процеси
Управління органом влади	Надання адміністративних послуг
Управління фінансами	Підготовка законодавчих та нормативних актів
Управління документообігом	Контрольна діяльність (ревізії, перевірки, інспектування)
Управління матеріальними ресурсами	Реєстрація та ліцензування, дозвільна діяльність
Управління інформацією	Регулювання
Управління персоналом	Виконання рішень судів
Внутрішній контроль та аудит	
Організація роботи із запобігання та виявлення корупції	
Система внутрішньої безпеки	

Для забезпечення проведення якісної оцінки корупційних ризиків, за необхідності, рекомендується провести навчання членів комісії Методології. Таке навчання може бути проведено уповноваженим підрозділом або запрошеними зовнішніми експертами.

Ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків

Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади.

Комісія під час проведення оцінки ризиків визначає внутрішні (керівники або інші працівники, які виконують функції органу влади, мають вплив процеси, у тому числі прийняття рішень) та зовнішні (юридичні особи, які є об'єктами регулювання, інші органи влади, громадські організації, засоби масової інформації, споживачі адміністративних послуг тощо) по відношенню до органу влади зацікавлені сторони, їхні інтереси та взаємозв'язки, які можуть впливати на появу корупційних ризиків та корупційних вчинків, або можуть сприяти зменшенню ризиків та запобіганню корупційних вчинків.

Необхідність визначення зацікавлених сторін зумовлене тим, що можливість вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень найчастіше виникає саме під час їх взаємодії.

Комісія для розуміння середовища органу влади може підготувати перелік документів та інформації, визначити джерела одержання інформації та безпосередньо зібрати ці документи та інформацію, зокрема:

шляхом проведення інтерв'ювання (соціологічного опитування), анкетування (в тому числі анонімного) працівників органу влади, а також представників громадськості, які взаємодіяли (взаємодіють) з органом влади, зокрема з використанням електронної пошти, мережі Інтернет, телефону тощо;

опрацювання:

нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, що регулюють діяльність органу влади, його територіальних органів, підрозділів та здійснення окремих процедур;

внутрішні інструкції, які регулюють різні аспекти діяльності органу влади, включаючи управління персоналом, фінансове управління, кодекс етики та урегулювання конфлікту інтересів тощо;

положень про територіальні органи, структурні підрозділи, посадових інструкції працівників;

результатів зовнішніх та внутрішніх перевірок, аудитів, інспекцій;

результатів службових розслідувань правопорушень;

листів, звернень, скарг щодо органу влади, які містять інформацію про сфери діяльності, в яких можливе вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

інформації з відкритих джерел стосовно органу влади (засобів масової інформації, соціальних мереж, відкритих єдиних та державних реєстрів) тощо.

Оскільки корупція найчастіше пов'язана з прийняттям рішень і виникає через уразливість до корупції процесів та обставин, які оточують процес прийняття рішень, варто детально проаналізувати процеси, через які орган влади реалізує свої основні та допоміжні функції, з метою виявлення їхньої уразливості до корупції.

Для визначення чинників та загроз корупційних ризиків можна використовувати моделювання шляхом здійснення аналізу нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, які регламентують відповідні функції та процеси. Розроблені на основі аналізу цих документів моделі процесів та їх описи перевіряються шляхом обговорення їх з виконавцями та учасниками процесів, наприклад, через інтерв'ю з працівниками органу влади, які задіяні в даному процесі, а також з тими, хто звертався до органу влади для отримання послуг.

Визначені моделі можуть бути використані комісією для виявлення чинників та загроз корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

При проведенні оцінки корупційних ризиків комісія може сформулювати перелік питань, на які існує необхідність знайти відповіді для ідентифікації корупційних ризиків (приклади запитань наведені у додатку ___).

Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органу влади, аналізуються на предмет виявлення норм щодо здійснення органом влади дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо).

Ідентифікація корупційних ризиків в організаційно-управлінській діяльності органу влади передбачає вивчення та аналіз таких питань:

організаційна структура органу влади;
 система внутрішнього контролю;
 управління персоналом;
 проведення процедур закупівель;
 надання адміністративних послуг;
 реалізації контрольних-наглядових функцій;
 дотримання вимог, обмежень, заборон, встановлених Законом;
 інших питань, що впливають з діяльності органу влади.

За результатами ідентифікації корупційних ризиків здійснюється їх формальне визначення, яке включає проаналізовані функції, завдання органу влади або конкретні напрями діяльності структурних підрозділів, існуючі заходи контролю та опис корупційного ризику.

Приклад формального визначення корупційних ризиків за результатами їх ідентифікації наведено на малюнку.

Проаналізовані функції, завдання органу влади	Ідентифікований корупційний ризик	Існуючі заходи контролю	Опис корупційного ризику
Надання адміністративних послуг, зокрема, видача ліцензій, надання документів на видачу ліцензій	Перелік документів для отримання ліцензії занадто великий із надмірними вимогами	Перелік чітко визначений. Існує вибіркова перевірка результатів обробки заявок	Вимога занадто великого за обсягом переліку документів для отримання ліцензії, вимагає витрачання заявником значного часу та багатьох прямих контактів з різними установами. Це створює можливості для хабарництва та зловживання для прискорення одержання документів в цих установах. При такому великому обсязі документів є велика вірогідність помилок зі сторони

			заявників, що може породжувати корупційні правопорушення чи правопрушення, пов'язані з корупцією, в самій установі на етапі перевірки документів.
Організація роботи із запобігання та виявлення корупції, впровадження ефективної системи внесення повідомлень про корупцію	Неналежне забезпечення конфіденційності викривачів	Заборона розголошувати інформацію про викривачів встановлена законодавством	Відсутність належного захисту інформації про осіб, які повідомляють про корупцію (викривачів), може призвести до розголошення або використання в інший спосіб службовими особами цієї інформації у своїх інтересах, передачі інформації третім особам, які в свою чергу зможуть чинити тиск на викривача (погрози знищення майна, кар'єри, життю особи чи її близьким)
Управління персоналом, добір кадрів	Вплив з боку посадових або інших осіб з метою сприяння прийняттю на державну службу близьких їм осіб, неповідомлення членом комісії з відбору кандидатів на посаду про конфлікт інтересів.	Законодавством регламентовано процес конкурсного відбору.	Втручання у діяльність конкурсної комісії третіх осіб з метою впливу на прийняття нею рішень, не повідомлення членом конкурсної комісії про наявний конфлікт інтересів може призвести до вжиття ним заходів щодо переконання інших членів приймати те чи інше рішення

Оцінка корупційних ризиків

Оцінка корупційних ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Оцінка ймовірності виникнення корупційного ризику визначається відповідно до частоти випадків вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, з урахуванням часових меж.

Частота випадків вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначається за такими рівнями:

напевно або майже напевно – корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, може бути скоєно у короткостроковій перспективі – найближчі кілька місяців (до одного року) – та може бути повторено;

рідко – корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, було вчинено тільки один раз протягом останніх трьох років та існує ймовірність, що його буде вчинено протягом трьох років;

ніколи – корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, не було скоєно і вірогідність його вчинення майже неможлива.

Прикладами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є:

1) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем;

2) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням;

3) зловживання владою або службовим становищем, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої особи;

4) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища;

5) 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;

б) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, вимог фінансового контролю;

7) незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг;

8) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень;

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

Звертаємо увагу, що під корупційними та пов'язаними з корупцією правопорушеннями розуміються не лише порушення вимог Закону, які потягнули за собою притягнення посадової особи органу влади до кримінальної (наприклад за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди, зловживання владою або службовим становищем тощо) або адміністративної відповідальності (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, суміщення, фінансового контролю, неповідомлення про конфлікт інтересів або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів тощо), а й випадки порушення, які мають наслідком дисциплінарну відповідальність порушника (як окремо, так і у сукупності з іншими видами відповідальності), а також цивільно-правову відповідальність (у тому числі органу влади, із правом регресу до винної особи).

Відповідно до критеріїв ймовірності виникнення корупційному ризику йому присвоюється рівень «низький», «середній», «високий», та оцінюється за трибальною шкалою: низька – 1 бал, середня – 2 бали; висока – 3 бали.

Приклад оформлення результатів оцінки ймовірності виникнення корупційного ризику наведено у додатку 1 до Методології.

Відповідно до критеріїв наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, корупційному ризику присвоюється рівень «низький», «середній», «високий», та оцінюється за трибальною шкалою: низька – 1 бал, середня – 2 бали; висока – 3 бали.

Оцінка наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначається відповідно до розмірів втрат органу влади, які комісія встановлює самостійно.

Приклад рівнів ймовірності наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, та критеріїв їх визначення наведено у додатку 2 до Методології.

Приклад оформлення результатів оцінки наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, наведено у додатку 3 до Методології.

Пріоритетність (ступінь) корупційних ризиків встановлюється за їх кількісним рівнем, який визначається добутком рівня ймовірності виникнення корупційного ризику на рівень наслідку корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Пріоритетність корупційних ризиків оцінюється за шкалою:

низька – від 1 до 2 балів;

середня – від 3 до 4 балів;

висока – від 6 до 9 балів.

Приклад оформлення результатів оцінки корупційних ризиків за кількісним рівнем наведено у додатку 4 до Методології.

Складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків

За результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади комісія готує звіт.

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків містить:

ідентифіковані корупційні ризики, чинники корупційних ризиків та можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;

пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

Приклад оформлення ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією наведено на малюнку.

Опис ідентифікованого корупційного ризику	Чинники корупційного ризику	Можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією
---	-----------------------------	---

<p>Вимога занадто великого за обсягом переліку документів для отримання ліцензії, вимагає витрачення заявником значного часу та багатьох прямих контактів з різними установами. Це створює можливості для хабарництва та зловживання для прискорення одержання документів в цих установах. При такому великому обсязі документів є велика вірогідність помилок зі сторони заявників, що може породжувати корупційні правопорушення чи правопрушення, пов'язані з корупцією, в самій установі на етапі перевірки документів.</p>	<p>Перелік документів на отримання ліцензії занадто великий із надмірними вимогами</p>	<p>Можливі фінансові втрати, притягнення осіб до відповідальності, втрата репутації, судові процеси проти органу влади.</p>
<p>Відсутність належного захисту інформації про осіб, які повідомляють про корупцію (викривачів), може призвести до розголошення або використання в інший спосіб службовими особами цієї інформації у своїх інтересах, передачі інформації третім особам, які в свою чергу зможуть чинити тиск на викривача (погрози знищення майна, кар'єри, життю особи чи її близьким).</p>	<p>Не встановлення обмеження доступу посадових осіб органу влади до інформації про викривачів, не захищеність каналів отримання інформації, незнання положень законодавства про заборону розголошення інформації про викривачів.</p>	<p>Фінансові втрати, притягнення осіб до відповідальності, втрата репутації, судові процеси проти органу влади, людські жертви.</p>

Втручання у діяльність конкурсної комісії третіх осіб з метою впливу на прийняття нею рішень, не повідомлення членом конкурсної комісії про наявний конфлікт інтересів може призвести до вжиття ним заходів щодо переконання інших членів приймати те чи інше рішення	Дискреційні повноваження конкурсної комісії, відсутність у складі комісії незалежних представників, відсутність процедури розкриття інформації про конфлікт інтересів членами конкурсної комісії, не зазначення у документації за результатами проведення конкурсу мотивів прийняття рішення	Можливі фінансові втрати, притягнення осіб до відповідальності, втрата репутації, судові процеси проти органу влади
---	--	---

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади затверджує суб'єкт затвердження антикорупційної програми та включається до антикорупційної програми.

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

Наповнення вказаного розділу здійснюється за результатами здійсненої оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади.

Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків.

У цьому розділі можуть бути визначені такі заходи щодо усунення корупційних ризиків як наприклад:

1) усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах;

Визначаються нормативно-правові акти органу влади, положення яких потрібно змінити щоб мінімізувати ймовірність вчинення посадовими особами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, в тому числі шляхом чіткого визначення адміністративних процедур, усунення колізії або прогалин, зменшення дискреційних повноважень або встановлення належного контролю за їх здійсненням, зменшення надмірних обтяжень (зокрема при отриманні дозвільних документів, довідок, ліцензій), та поширеної практики безпосереднього контакту посадових осіб з третіми особами, відсутність вимог обґрунтування рішень тощо.

При цьому у разі виявлення за результатами оцінки корупційних ризиків зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалому нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття яких не є орган влади, виявлені корупційні ризики та пропозиції щодо їх усунення (мінімізації) направляються до Національного агентства.

Такі пропозиції можуть бути включені Національним агентством до проекту антикорупційної стратегії (у разі їх системності) або направлені відповідному суб'єкту прийняття для розгляду в межах повноважень.

2) стандартизація і оптимізація усіх процесів, розробка стандартних операційних процедур стосовно ключових функцій з чітким описом виконання функцій та розмежуванням відповідальності і повноважень;

3) відокремлення та розмежування несумісних функцій або таких, які у своїй сукупності створюють можливості для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

Прикладом несумісних функцій може бути виконання за посадою функцій з видачі ліцензій та контролю за дотриманням ліцензійних умов, функції із запобігання корупції в органі влади та протидії корупції (здійснення структурним підрозділом внутрішньої безпеки завдань із превенції корупції та боротьби із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями).

4) детальний опис повноважень, функцій та прав посадових осіб органу влади усіх рівнів, відповідальності та контролю за їх здійсненням;

Реалізація такого заходу може бути здійснена зокрема шляхом обов'язкової розробки положень про підрозділи, посадових інструкцій працівників, а також неодмінне ознайомлення з їх змістом посадових осіб органу влади та неухильне їх дотримання.

5) розподіл управлінських обов'язків та реалізація політики щодо зустрічної звітності та процесу ухвалення колегіальних рішень;

6) детальне документування процесу ухвалення рішень;

7) впровадження внутрішніх кодексів поведінки, з механізмами попередження, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а також обмежень та правил щодо одержання подарунків, переваг, пільг, іншої зовнішньої (благодійної) допомоги;

8) проведення періодичних тренінгів та підвищення кваліфікації для посадових осіб органу влади із спеціального законодавства, етики поведінки, відповідальності за порушення законодавства тощо;

9) мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами, запровадження можливості отримати та/або подати документи у он-лайн режимі через веб-сайт органу влади;

10) запровадження громадського контролю за процесом прийняття управлінських рішень;

Реалізація такого заходу може бути здійснена шляхом:

забезпечення можливості подання інформації про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посадовими особами органу влади, пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері діяльності органу влади;

обов'язкового надання за запитами інформації про діяльність органу влади щодо запобігання корупції;

розгляду пропозицій за результатами громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів органу влади, надання інформації про врахування поданих пропозицій тощо;

включення представників громадськості до консультативних, дорадчих, допоміжних органів, що створюються органом влади для вдосконалення законодавства та розгляду інших питань у сфері його діяльності.

11) проведення періодичного оцінювання якості, ефективності й результативності діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

12) запровадження та належне функціонування механізму для здійснення повідомлень про корупцію у сфері діяльності органу влади;

Відповідний захід може бути реалізовано шляхом створення на офіційних веб-сайті органів влади розділів для повідомлень про корупцію, забезпечення можливості подання таких повідомлень через спеціальні телефонні лінії, засоби електронного зв'язку тощо.

Такі механізми для здійснення повідомлень про корупцію мають бути доступними як для працівників органу влади (у тому числі його територіальних органів), так і для представників громадськості, які з ним взаємодіяли або взаємодіють (отримують послуги, підконтрольні або підзвітні органу влади тощо).

Запровадження механізму повідомлень, зокрема анонімних дозволяє виявляти людські чинники, що сприяють вчиненню корупційних або пов'язаних

з корупцією правопорушень, які неможливо ідентифікувати іншими способами (тиск зі сторони керівництва органу влади, втручання третьої сторони тощо).

13) забезпечення обов'язковості проведення службових розслідувань (перевірок) за кожним фактом ймовірної корупційної поведінки та забезпечення невідворотності відповідальності згідно із законом та внутрішніми положеннями у випадку підтвердження таких порушень;

14) встановлення персональної відповідальності за неналежне виконання обов'язків.

Водночас у разі здійснення органом влади зовнішньої оцінки корупційних ризиків відповідні заходи пропонуються аудиторськими компаніями, іншими експертами, які здійснювали відповідну оцінку.

Виконавці визначаються з урахуванням наявних структурних підрозділів органу влади, територіальних органів, юридичних осіб, які належать до сфери його управління, відповідно до специфіки їх діяльності. Інші виконавці (представники інших органів влади, суб'єктів господарювання) можуть бути залучені до виконання того чи іншого заходу лише за згодою їх керівників або інших осіб, уповноважених власником на здійснення управління ними.

Строки встановлюються з урахуванням ступеню виявлених корупційних ризиків та пріоритетності сфер діяльності органу влади.

Окремі заходи щодо виявлених корупційних ризиків можуть здійснюватися відповідальними виконавцями на постійній основі. У такому разі доцільно встановлювати критерій строку «але не рідше ... разів на рік».

4. Навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування

В структуру вказаного розділу антикорупційної програми для цілей планування антикорупційних навчань можуть входити:

перелік необхідних для вивчення працівниками органу тем і обсяг навчальних годин (у тому числі розподіл на навчальні години та самостійну роботу);

цільову аудиторію відповідно до кожної теми;

графік навчального процесу (розподіл тем за місяцями (кварталами), кількість навчальних годин на тиждень з вивчення певної теми);

лекторів, яких планується залучити для висвітлення тієї чи іншої теми;

форми і терміни перевірки знань та вмінь працівників органу влади.

Водночас до заходів з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування можуть включатися круглі столи, тренінги, інформаційні кампанії тощо, що передбачають залучення в якості цільової аудиторії як працівників органу влади (виконавців завдань), так і представників громадськості (споживачів послуг).

Включення та частота проведення відповідних заходів може визначатися з урахуванням визначення потреб на основі опитувань або іншого збору інформації, а також виходячи з чисельності органу влади.

5. Процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм

Вказаний розділ має містити інформацію щодо забезпечення організації здійснення моніторингу результатів впровадження заходів, передбачених антикорупційною програмою, для того, щоб впевнитися в тому, що відповідальні особи належним чином провадять відповідні дії.

Для здійснення такого моніторингу може бути визначено посадову особу у рішенні про затвердження антикорупційної програми або визначено структурний підрозділ (зокрема, уповноважений підрозділ). Крім того моніторинг виконання антикорупційної програми може здійснювати комісія з оцінки корупційних ризиків як постійно діючий допоміжний орган.

Для здійснення моніторингу відповідним уповноваженим особам (особі) може надаватися право отримувати у письмовій формі інформацію від посадових осіб органу влади про результати реалізації визначених у ній заходів.

В межах моніторингу бажано вести облік та аналіз інформації, яка отримана під час заходів моніторингу, її узагальнення, а також за його результатами щоквартально (щомісячно) здійснювати оцінку результатів здійснення заходів, передбачених антикорупційною програмою, і оформлювати її у спеціальному звіті.

Оцінка проводиться за критеріями, визначеними суб'єктом затвердження антикорупційних програм.

6. Інші, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, заходи

До відповідного розділу антикорупційної програми включаються положення, не охоплені розділами, вказаними вище.

Зокрема, у такому розділі може бути передбачено перелік працівників, які, з урахуванням обсягу та функціонального наповнення їх повноважень, згідно з підпунктом «и» пункту 1 частини першої статті 3 Закону підпадають під поняття «посадові та службові особи державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим».

Крім того вказаний розділ може передбачати порядок взаємодії та контролю з боку центрального апарату органу влади за здійсненням заходів із запобігання та виявлення корупції в територіальних органах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління (в тому числі здійснення заходів щодо затвердження антикорупційних програм у юридичних особах, які відповідають критеріям, визначеним у частині другій статті 62 Закону).

Також у такому розділі може бути відображено інформацію щодо діяльності уповноважених підрозділів (порядок індивідуального консультування працівників органу влади, інформування про виникнення конфлікту інтересів, інформування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про виявлені факти корупційного, пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення вимог Закону тощо), процедури захисту працівників, які повідомили інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, порядок здійснення нагляду і контролю за виконанням антикорупційної програми і т.д.

IV. ПОГОДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством.

Для погодження антикорупційної програми органи влади направляють до Національного агентства *затверджену в установленому порядку антикорупційну програму в паперовому вигляді.*

**Керівник Департаменту організації
роботи із запобігання та виявлення корупції**

О.Є. Онищук