



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

#антикорупційний уповноважений

Візування антикорупційним
уповноваженим проєктів актів
організації публічного сектору:
методична настанова

Візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів організації публічного сектору. Методична настанова. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023.– 24 с.

Важливим пріоритетом Національного агентства є методичне забезпечення діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважений) як важливої ланки антикорупційної інфраструктури.

Ця розробка має на меті сформувані єдині підходи до розуміння та застосування уповноваженими завдання з візування проєктів актів організації публічного сектору. Функція візування актів (як його змістова, так і процедурна основи) продовжує викликати у спільноти антикорупційних професіоналів чимало запитань через недостатнє розуміння сутності цього завдання. Як наслідок, проведення уповноваженим візування актів не завжди достатньо ефективно використовується у їхній роботі щодо запобігання і виявлення корупції. З метою виправлення цієї ситуації та надання методичної допомоги уповноваженим Національне агентство розробило настанову, яку рекомендує використовувати при реалізації завдання з візування проєктів актів.

У документі розкрито мету та значення роботи з візування актів, сформульовано алгоритм пошуку у змісті локальних правових актів органу влади чи іншої організації публічного сектору невідповідностей вимогам антикорупційного законодавства та/або корупційних ризиків, запропоновано покроковий підхід з документального оформлення результатів візування. При розробці цієї настанови було враховано практику проведення Національним агентством антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, опрацьовано підходи до аналізу локальних актів органів влади, які розробляються, у тому числі, іншими інституціями.

Настанова продовжує серію публікацій Національного агентства про алгоритми операційної діяльності антикорупційних уповноважених.

Алгоритмічний зміст настанови з візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів організації публічного сектору

Елемент алгоритму	Питання-відповіді щодо алгоритму візування	Сторінки у змісті
1. Інтеграція функції візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів у загальні процеси діяльності організації	1. <i>Яка мета візування проєктів актів уповноваженими</i>	4
	2. <i>Які види проєктів актів підлягають візуванню уповноваженими</i>	6
	3. <i>Як забезпечити умови залучення уповноваженого до процесу візування проєктів актів</i>	8
2. Безпосереднє візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів	4. <i>Як виявити корупціогенні фактори у проєктах актів</i>	9
	5. <i>Якими мають бути дії уповноваженого за результатами аналізу проєкту акта на предмет наявності корупціогенних факторів</i>	20
3. Впровадження результатів візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів	6. <i>Як упроваджувати результати візування проєктів актів уповноваженим у загальні управлінські процеси організації</i>	23

1. Яка мета візування проєктів актів уповноваженими

Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції визначає серед його функцій візування актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, а також з кадрових питань (щодо особового складу).

Ця функція за своїм змістовим спрямуванням пов'язана з основним завданням уповноваженого щодо організації роботи з оцінки корупційних ризиків, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу пропозицій щодо цього (п. 2 ч. 6 ст. 13-1 Закону України "Про запобігання корупції" (далі – Закон)).

При цьому **корупційним ризиком** є імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації (див. п. 2 Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказом Національного агентства від 28.12.2021 № 830/21, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17.02.2022 за № 219/37555).

Ця категорія близька за своєю природою до терміну. "корупціогенний фактор", який застосовується в антикорупційній експертизі. **Корупціогенним фактором** є положення проєкту акта (чинного акта), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (див. п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженої наказом Національного агентства від 18.05.2023 № 109/23).

Отже, безпосередньою метою візування проєктів актів уповноваженими є виявлення у їх положеннях факторів, що самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Додатковим елементом функції візування актів уповноваженими органів влади, які приймають нормативно-правові акти, є контроль за відповідністю вимогам Закону. Так, згідно з ч. 3 ст. 21 Закону проєкти нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів влади, проходять громадське обговорення. Організація громадського обговорення не покладається на уповноваженого. Проте антикорупційний уповноважений спроможний оцінити висловлені під час громадського обговорення зауваження у зв'язку з потенційними корупційними ризиками від надання переваг окремим суб'єктам правовідносин чи делегування повноважень органу влади тощо. Задля досягнення цієї мети процедура візування може здійснюватися для недопущення порушення антикорупційних обмежень чи обов'язкових вимог Закону.

Наприклад, саме під час візування актів можуть бути виявлені спроби отримати від приватних осіб кошти, майно чи послуги всупереч ст. 54 Закону; порушити трудові права викривачів, визначені у ст. 53-4 Закону.

Системне розуміння вимог антикорупційного закону та менеджменту запобігання корупції (ДСТУ ISO 37001:2018) дає змогу прослідкувати у функції візування актів уповноваженим й інші можливості.

Контроль нормативного регулювання дає можливість посадовцю бути інтегрованим у загальні процеси діяльності організації та запобігати корупції більш системно та ефективно, формуючи практичний матеріал для надання методичної допомоги та проведення антикорупційного навчання персоналу органу.

У свою чергу, 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.

Таким чином, реалізація уповноваженим функції візування актів спрямована на досягнення таких результатів:

- 1. Акти організації публічного сектору відповідають вимогам Закону та не містять корупціогенних факторів.***
- 2. Уповноважений обізнаний із тенденціями, процесами, які відбуваються в організації, у якій він працює, що дає змогу йому ефективно здійснювати антикорупційну роботу.***
- 3. Розробники актів організації розуміють природу корупціогенних факторів та самостійно запобігають появі корупціогенних норм.***

2. Які види проєктів актів підлягають візуванню уповноваженими

Системний аналіз норм Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55) та Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств, організацій, із зазначенням строків зберігання документів (наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2012 №578/5) дає можливість виділити основні види актів органу влади чи іншої організації публічного сектору.

Такими загальними формами актів державних органів, підприємств, установ та організацій є накази, розпорядження єдиначальних та рішення колегіальних органів. Разом з тим законодавство України встановлює й інші види актів - укази Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України.

Тому завдання уповноваженого з візування проєктів актів поширюється на всі види актів: накази, розпорядження, рішення тощо, якими організації публічного сектору забезпечують організаційно-розпорядче чи нормативно-правове регулювання публічно-управлінських відносин.

Існують такі підходи до класифікації актів органів влади за змістом інформації, що затверджується у них:

1. Акти з основної діяльності зазвичай стосуються утворення, реорганізації, ліквідації, перейменування органів та організацій; затвердження програм, проєктів, статутів, положень, інструкцій, правил тощо; прийняття рішень у результаті здійснення владних повноважень (про надання дозволів, погоджень, проведення перевірок, оформлення документів тощо); конкретизації (делегування) повноважень, призначення відповідальних.

2. Акти з адміністративно-господарських питань призначені для організації і проведення певних заходів (наприклад, матеріально-технічного чи організаційного забезпечення, інвентаризації, ремонту); їх інформаційного забезпечення; визначення фінансових засад діяльності органу влади чи підпорядкованої йому організації тощо.

3. Акти з кадрових питань (з особового складу): нормативні, які регламентують трудовий розпорядок та порядок прийняття рішень стосовно персоналу, закріплюють структуру і чисельний склад працівників, фонд заробітної плати, а також визначають роботу кадрової служби на конкретному підприємстві, в установі, організації, чи індивідуальні, які стосуються правовідносин із конкретними працівниками: прийняття на роботу (призначення на посаду), переведення (переміщення) на іншу посаду (роботу), звільнення (припинення трудового договору), надання відпусток, визначення посадових завдань та індивідуального планування робочого часу на засадах, наприклад, сумісництва; заохочення, накладення дисциплінарного стягнення тощо.

Враховуючи, що окремі види кадрових наказів видаються виключно в рамках визначених законодавством вимог і є суто технічними, рівень корупційних ризиків у таких проєктах актів – мінімальний.

До таких видів наказів належать накази про присвоєння передбачених законодавством чергових рангів, звань, надання відпусток, встановлення надбавок за вислугу років.

Враховуючи навантаження уповноваженого та обсяг вказаних наказів, їх візування може не здійснюватися.

Кожний із видів актів має змістові особливості антикорупційного аналізу та типові корупціогенні фактори, на виявлення яких варто звернути увагу уповноваженому.

Важливо усвідомлювати, що здійснення уповноваженим функції візування не повинно розглядатись як засіб тотального контролю за всією нормотворчою роботою в органі. Як і інші інструменти антикорупційної роботи, що пов'язані з управлінням корупційними ризиками чи здійсненням перевірки доброчесності (due diligence за міжнародними антикорупційними стандартами), цей процес має проводитись шляхом обґрунтованого вибору кола актів для антикорупційного аналізу.

Особливу увагу рекомендується приділяти проєктам актів, які стосуються завдань та функцій органу, щодо яких ідентифіковані корупційні ризики в антикорупційній програмі органу.

3. Як забезпечити умови залучення уповноваженого до процесу візування проєктів актів

Для ефективного втілення в життя функції візування актів уповноваженим важливо забезпечити його стале залучення до процесу проходження процедури прийняття організаційно-розпорядчого чи нормативно-правового акта організації публічного сектору.

Зазвичай процедура прийняття акта в органі влади або іншій організації публічного сектору детально врегульована інструкцією з діловодства, що затверджена цією організацією або органом вищого рівня.

До таких актів, зокрема, належать:

- Типова інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55;
- Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5;
- Інструкція з діловодства в місцевих та апеляційних судах України, затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 20.08.2019 № 814;
- Інструкції з діловодства органів місцевого самоврядування.

Здійснення функції візування уповноваженим проєкту акта проводиться на етапі внутрішнього погодження його змісту з відповідальними особами.

У разі потреби уповноважений має ініціювати внесення доповнень до локального акта про діловодство щодо свого залучення до процедури погодження.

У внутрішніх актах з діловодства важливо передбачити надходження до уповноваженого проєктів актів, доступ уповноваженого до системи документообігу в обсязі, необхідному для здійснення системного аналізу проєктів актів з урахуванням раніше прийнятих. Адже пошук та розробка пропозицій щодо усунення корупційних ризиків у тексті поданого на візування проєкту може потребувати зіставлення його з іншими, уже чинними актами організації.

Також внутрішні акти з діловодства мають визначати вимоги щодо подання уповноваженому проєктів актів у строк, достатній для його опрацювання, з огляду на зміст та обсяг акта.

4. Як виявити корупціогенні фактори у проєктах актів

Процес виявлення корупціогенних факторів передбачає ґрунтовну оцінку положень проєкту акта на основі аналізу можливих наслідків його прийняття, масштабів корупціогенного фактора, визначення чинників, що сприяють його виникненню у діяльності відповідального суб'єкта, тощо.

Такий аналіз варто здійснювати з урахуванням:

- нормативно-правових актів вищої юридичної сили;
- внутрішніх актів;
- пов'язаних із дією акта договорів чи інших документів зобов'язального характеру.

Пошук корупціогенних факторів та їхніх поєднань у проєктах актів рекомендується здійснювати на основі перевіркових списків (чек-листів).

Такі чек-листи доцільно адаптувати з урахуванням специфіки завдань та контексту діяльності органу влади чи іншої організації публічного сектору.



Чек-лист типових ознак корупціогенних факторів у проєктах актів

1. Невиправдана дискреція в управлінських повноваженнях

Індикатори:

- 1) оцінювання на власний розсуд юридичних фактів, внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;
- 2) обрання без чітких критеріїв та/або обґрунтування одного із декількох управлінських рішень, форм реагування;
- 3) відсутність визначеного алгоритму чи строку здійснення юридично значущих дій;
- 4) установлення правил, процедур і наділення повноваженнями з перевірки дотримання цих правил однієї і тієї самої посадової (службової) особи, органу, підрозділу.

Вказані індикатори найбільш поширені у проєктах актів з основної діяльності, проте можуть бути й в інших видах.

Приклад 1

У проєкті наказу державного агентства його голова доручає своєму першому заступникові сформувати комісію для перевірки інформації, викладеної у скарзі щодо незаконної діяльності державного підприємства, яке належить до сфери управління цього агентства. Проте в документі не встановлені строки формування комісії та проведення перевірки.

Індикатор корупціогенності: "Відсутність визначеного алгоритму чи строку здійснення юридично значущих дій".

Можливі наслідки: непрозоре формування складу комісії, у тому числі ризики входження до складу комісії осіб із потенційним конфліктом інтересів; маніпулювання строками проведення перевірки (напр., затягування з метою уникнення відповідальності посадовців об'єкта перевірки, планування у період неготовності до перевірки) з метою отримання неправомірної вигоди.

Приклад 2

У проєкті рішення міської ради про виділення земельних ділянок передбачено розподіл наявної земельної ділянки у розмірі 1 га для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) серед 10 осіб. При цьому отримувачів було визначено серед 15 осіб, які подали заяви, а супровідні документи не містили обґрунтування причин вибору.

Індикатор корупціогенності: "Обрання без чітких критеріїв та/або обґрунтування одного із декількох управлінських рішень, форм реагування".

Можливі наслідки: отримання неправомірної вигоди від визначених у рішенні осіб.

Приклад 3

У проєкті наказу міністерства надається доручення працівникам адміністративно-господарського департаменту, які є матеріально відповідальними особами, забезпечити організацію та проведення інвентаризації майна цього міністерства. При цьому контроль за виконанням наказу пропонується покласти на керівника цього адміністративно-господарського департаменту.

Індикатор корупціогенності: "Установлення правил, процедур і наділення повноваженнями з перевірки дотримання цих правил однієї і тієї самої посадової (службової) особи, органу, підрозділу".

Можливі наслідки: у разі виявлення порушень стану або комплектності майна, що перебуває на балансі, заінтересована посадова особа може вчинити неправомірні дії з мотивів отримання неправомірної вигоди.

2. Нечітке визначення завдань, форм діяльності та відповідальності владного суб'єкта

Індикатори:

- 1) невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків відповідального суб'єкта; 11
- 2) неможливість установлення конкретної відповідальної особи за визначені в акті форми діяльності (управлінських рішень);
- 3) делегування повноважень відповідального суб'єкта юридичним особам приватного права або іншим суб'єктам без достатніх підстав.

Вказані індикатори зазвичай властиві для проєктів актів з основної діяльності.

Приклад 1

Проєктом розпорядження голови військово-цивільної адміністрації затверджено положення про відділ з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю. У змісті положення наводяться завдання та повноваження (функції) відділу. При цьому деякі з завдань (зокрема, завдання щодо координації виконання громадського бюджету) не передбачають у тексті повноважень на їх виконання. Як встановив уповноважений, аналогічне завдання передбачено і в положенні про інший відділ адміністрації.

Індикатори корупціогенності: "Невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків відповідального суб'єкта"; "Неможливість установлення конкретної відповідальної особи за визначені в акті форми діяльності (управлінських рішень)".

Можливі наслідки: перевищення персоналом відділу встановлених повноважень; довільний підбір форм діяльності на виконання встановлених завдань;

в умовах конкуренції повноважень різних відділів можуть бути прийняті суперечливі (взаємовиключні) рішення або ж не прийматися жодне з рішень, що стосується виконання завдань (оскільки обидва відділи будуть вважати, що рішення має прийняти інший). Вибір форм діяльності у сукупності із можливістю впливу на права й обов'язки фізичних та юридичних осіб може бути зумовлений корупційними мотивами.

Приклад 2

Проектом наказу державної інспекції надано повноваження державній установі, яка належить до сфери управління цього органу, щодо здійснення перевірки діяльності групи суб'єктів господарювання.

Індикатор корупціогенності: "Делегування повноважень відповідального суб'єкта юридичним особам приватного права або іншим суб'єктам без достатніх підстав".

Можливі наслідки: оскільки на працівників державної установи не в повній мірі поширюються вимоги Закону, виникають корупційні ризики отримання неправомірної вигоди під час здійснення заходів державного контролю.

3. Створення невиправданих перешкод у реалізації прав чи інтересів особи

Індикатори:

- 1) створення без достатнього обґрунтування обмежень у доступі до органу чи посадової особи, зокрема встановлення незручного для споживачів послуг графіка роботи або прийому, зайвих пунктів охорони чи обмеженого входу;
- 2) невикористання можливостей надання послуг онлайн, автоматизованого керування чергою, штучне створення черг, розміщення на великій відстані окремих елементів надання єдиної або взаємопов'язаних послуг;
- 3) довільне право витребування від фізичних чи юридичних осіб додаткових відомостей, документів, інформації тощо або не передбачених законодавством документів;
- 4) відсутність або необґрунтоване обмеження доступу до інформації стосовно процедури надання послуги.

Вказані індикатори властиві для усіх видів проєктів актів.

Приклад 1

Проектом розпорядження районної державної адміністрації пропонується затвердити інформаційну картку адміністративної послуги "Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло". При цьому в інформаційній картці не визначено вичерпного переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Зокрема, використовується конструкція "та інших необхідних документів", яка завершує перелік документів для отримання цієї послуги.

Індикатор корупціогенності: "Довільне право витребування від фізичних чи юридичних осіб додаткових відомостей, документів, інформації тощо або не передбачених законодавством документів".

Можливі наслідки: відсутність чіткого переліку документів надає можливість службовцям, які забезпечують надання послуги, вимагати їх перелік на власний розсуд, у тому числі для спонукання до надання неправомірної вигоди.

4. Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв

Індикатори:

- 1) надання переваг фізичним або юридичним особам при прийнятті рішень, затвердженні (погодженні) висновків;
- 2) призначення на посаду без додержання конкурсних процедур (у разі якщо заміщення вакантних посад відбувається за результатами конкурсного відбору);
- 3) присвоєння рангів, спеціальних звань без додержання встановлених процедур або відсутність зрозумілого алгоритму їх присвоєння;
- 4) призначення окремим працівникам виплат, на які вони не мають права;
- 5) застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень.

Зазначені індикатори можуть міститися в усіх видах проєктів актів, проте особливо поширені у кадрових.

Приклад 1

У проєкті наказу міністерства пропонується затвердити розподіл квот спеціального використання природних ресурсів.

При цьому всупереч встановленому механізму розподілу значну частину розміру квот пропонується надати трьом компаніям. Перевірка уповноваженим відкритих даних про ці компанії засвідчила, що вони не відповідають обов'язковим критеріям, яким повинні відповідати суб'єкти господарювання для отримання таких квот.

Індикатор корупціогенності: "Надання переваг фізичним або юридичним особам при прийнятті рішень, затвердженні (погодженні) висновків".

Можливі наслідки: подібні ознаки можуть свідчити про отримання неправомірної вигоди відповідальними за прийняття рішення.

Приклад 2

У проєкті наказу центрального органу виконавчої влади пропонується призначити керівника територіального органу цього ЦОВВ. Водночас уповноважений виявив, що оголошення щодо проведення конкурсу на посаду не було опубліковано на Єдиному порталі вакансій державної служби (career.gov.ua).

Індикатор корупціогенності: "Застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень".

Можливі наслідки: призначення особи на посаду без дотримання конкурсних процедур, обов'язкових для заміщення вакантних посад державної служби. Призначення державних службовців поза конкурсом може бути зумовлене конфліктом інтересів або отриманням неправомірної вигоди.

Приклад 3

У проєкті наказу голови обласної державної адміністрації пропонується призначити керівником департаменту адміністрації особу, стосовно якої не проведено спеціальної перевірки.

Індикатор корупціогенності: "Застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень".

Можливі наслідки: призначення особи на посаду без додержання вимог Закону щодо проведення спеціальної перевірки. Вищезазначене може свідчити про наявність у діях голови ОДА приватного інтересу у призначенні такого керівника департаменту або отримання неправомірної вигоди.

5. Використання словесних конструкцій, що спричиняють суб'єктивність рішень органу влади

Індикатори:

1) правова невизначеність - використання у проєктах актів формулювань, що створюють неможливість зрозумілого та прозорого прогнозування алгоритму прийняття управлінських рішень чи наслідків їх застосування: "має право визначити/вимагати", "може", "іншими вимогами", "певні умови", "додатково", "іншими нормативно-правовими актами", "іншими актами законодавства", "тощо" та ін.;

2) оціночні категорії - використання у проєктах актів формулювань, що допускають прийняття управлінських рішень залежно від суб'єктивної оцінки: "ефективне вжиття заходів", "відповідні вимоги", "достатня інформація", "у разі необхідності", "серйозні економічні проблеми", "суттєвий вплив", "значні порушення", "несуттєві зміни" тощо.



Перелік вказаних словесних конструкцій та/або їх поєднання не є виключним. Тому ідентифікація їх корупціогенності у кожному випадку має супроводжуватися комплексним аналізом положень проєкту акта, подекуди з аналізом пов'язаних правових джерел чи відносин.

Вказані індикатори властиві для проєктів актів з основної діяльності або з адміністративно-господарських питань.

Приклад 1

У проєкті наказу державної інспекції пропонується створити комісію для проведення перевірки ефективності вжиття заходів з протипожежної безпеки суб'єктом господарювання у сфері лісових відносин без посилання на акт, у якому містяться критерії оцінки ефективності та без наведення критеріїв оцінки ефективності в наказі.

Індикатор корупціогенності: "Використання оціночних категорій".

Можливі наслідки: оціночний характер конструкції "ефективність вжиття заходів" може спричинити надання суб'єктивних та упереджених висновків за результатами перевірки. Це створює підґрунтя для отримання неправомірної вигоди.

Приклад 2

Проєкт порядку відшкодування витрат за пільгове перевезення окремих категорій громадян на міських маршрутах загального користування автомобільним транспортом на території міста, який затверджується рішенням міської ради, містить категорію "соціально важливі регулярні перевезення пасажирів на міських маршрутах загального користування".

Змісту цієї категорії не визначено у проєкті порядку. Немає такого визначення й в інших актах законодавства України.

Індикатор корупціогенності: "Використання оціночних категорій".

Можливі наслідки: правова невизначеність може спричинити неоднакове правозастосування, коли в одних випадках певні категорії пасажирів зможуть скористатися такими послугами на пільгових умовах, а в інших – ні.

6. Прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів

Індикатори:

1) встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів (стосовно себе, близьких або інших пов'язаних приватними інтересами осіб);

2) відсутність альтернативи та покладення функцій на єдину посадову особу, що унеможливорює автоматичне прийняття рішень поза конфліктом інтересів;



3) призначення на посади прямого підпорядкування близьких осіб або інших осіб, щодо яких посадова особа має приватні інтереси;

4) прийняття адміністративно-господарських рішень в умовах конфлікту інтересів стосовно контрагентів та інших партнерів органу.

Ці індикатори властиві для проєктів актів з адміністративно-господарських та кадрових питань.

Приклад 1

У проєкті розпорядження виконувача обов'язків керівника державної установи передбачено преміювання працівників установи. Цим актом, серед іншого, встановлено премію заступнику, який і виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника. Уповноважений з'ясував, що зазвичай преміювання керівнику встановлюється актом міністерства.

Індикатор корупціогенності: "Встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів".

Можливі наслідки: прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів.

Приклад 2

У проєкті наказу голови обласної державної адміністрації пропонується призначити керівником відділу переможця конкурсу на заміщення вакантної посади. При цьому уповноваженому з відкритих джерел стало відомо, що вказана особа є сестрою голови конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби цього органу. У протоколах засідання комісії відсутні дані стосовно повідомлення про конфлікт інтересів та наявний підпис голови комісії.

Індикатор корупціогенності: "Призначення на посади прямого підпорядкування близьких осіб або інших осіб, щодо яких посадова особа має приватні інтереси".

Можливі наслідки: прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів.

7. Недостатня прозорість контрольно-наглядових повноважень

Індикатори:

1) відсутність детального алгоритму проведення перевірок та переліку завдань (об'єктів) перевірки, неврегулювання меж прийняття рішень за результатами здійснення контрольних повноважень та їх виконання;

2) можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб;



- 3) відсутність автоматизованого розподілу завдань з реалізації контрольних повноважень, де такий розподіл визначений законодавством;
- 4) невизначеність підстав для здійснення державного нагляду (контролю), проведення перевірок;
- 5) відсутність механізму ротації працівників, залучених до реалізації контрольних-наглядових повноважень.

Вказані індикатори властиві передусім для проєктів актів з основної діяльності.

Приклад 1

Державною інспекцією розроблено проєкт наказу про проведення перевірок підприємств у сфері господарської діяльності. В одному з розділів інструкції щодо суб'єктів господарювання, які працюють у вихідні дні, рекомендовано проводити перевірки, у тому числі, у неробочі, святкові та вихідні дні.

Індикатор корупціогенності: "Можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб".

Можливі наслідки: планування часу перевірки у незручний для об'єкта такої перевірки час з метою отримання неправомірної вигоди.

Приклад 2

Територіальним управлінням державної служби розроблено проєкт наказу про проведення позапланової перевірки суб'єкта господарювання. Підстав для проведення такої перевірки у проєкті наказу не визначено.

Індикатор корупціогенності: "Невизначеність підстав для здійснення державного нагляду (контролю), проведення перевірок".

Можливі наслідки: безпідставне проведення перевірки може свідчити про створення тиску на суб'єкта перевірки/штучних перешкод у діяльності для реалізації приватного інтересу посадових осіб державної служби.

8. Корупційні вразливості процедур публічних закупівель

Індикатори:

- 1) невинуваті дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час проведення публічних закупівель;
- 2) юридична невизначеність обов'язків посадових осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель та/або ведення договірної роботи.

Вказані індикатори властиві для проєктів актів з основної діяльності або адміністративно-господарських питань.

Приклад 1

Проектом наказу державної служби пропонується затвердити Положення про порядок планування та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг. Положення передбачає, що закупівля на суму до 50 тис. грн може здійснюватися шляхом використання електронного каталогу "ProZorro Market" або укладення прямого договору із постачальником.

Проект Положення не встановлює обов'язку використовувати у закупівлях до 50 тис. грн виключно цей електронний каталог або вичерпного переліку виняткових випадків, коли закупівля може здійснюватися шляхом укладення прямого договору.

Індикатор корупціогенності: "Невиправдані дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час проведення публічних закупівель".

Можливі наслідки: посадові особи замовника уникатимуть застосування електронного каталогу та укладатимуть договори із заздалегідь обраним постачальником з метою можливого отримання неправомірної вигоди або проведення закупівлі товарів/робіт/послуг у суб'єктів, пов'язаних із їх приватними інтересами.

Приклад 2

У проекті наказу міністерства пропонується затвердити Положення про порядок планування та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг цього органу. Положенням не врегульовано алгоритму формування пропозицій до Річного плану закупівель, подання їх на розгляд та узагальнення структурному підрозділу, відповідальному за закупівлю.

Індикатор корупціогенності: "Юридична невизначеність обов'язків посадових осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель, та/або ведення договірної роботи".

Можливі наслідки: корупційні зловживання під час планування закупівель та формування потреби – умисне проведення закупівлі товарів/робіт/послуг, об'єктивна потреба у яких відсутня, за попередньої змови відповідальної посадової особи та конкретного постачальника; штучне завищення обсягів закупівлі, а також очікуваної вартості.

Наведений перелік корупціогенних факторів та їх індикаторів не є вичерпним. При проведенні уповноваженим аналізу актів, що подаються на візування, важливо використовувати методи аналізу корупційних ризиків, що базуються на моделюванні можливих наслідків їхньої дії, причинно-наслідковому аналізі.

У цьому процесі важливим також є дослідження уповноваженим того, чи враховані розробником акта позиції антикорупційного аналізу інших організацій:

- Міністерства юстиції України, якщо акт раніше надсилався для здійснення державної реєстрації, і в його реєстрації було відмовлено;
- пропозиції громадськості за результатами процедур громадської антикорупційної експертизи (на підставі ч.ч. 7-8 ст. 55 Закону) або громадського обговорення (на підставі ч.ч. 3, 4 ст. 21 Закону), якщо вони містили інформацію про наявність положень, що не відповідають антикорупційному законодавству, та/або містять корупціогенні фактори.

5. Якими мають бути дії уповноваженого за результатами аналізу проєкту акта на предмет наявності корупціогенних факторів

Уповноважений здійснює візування (погодження) проєктів актів відповідно до норм актів, які врегульовують питання організації діловодства.

- ▶ **Погодження проєкту документа у паперовій формі оформлюється шляхом проставлення візи у разі відсутності зауважень.** Віза включає особистий підпис, власне ім'я і прізвище особи, яка візує документ, дату візування із зазначенням, за потреби, найменування посади цієї особи.
- ▶ **Погодження проєкту електронного документа полягає у його візуванні уповноваженими особами, зазначеними в реєстраційно-моніторинговій картці документа.** Ця картка формується у системі електронного документообігу організації на підставі сформованого переліку погоджувачів.

За результатами проведеного аналізу проєкту акта уповноважений приймає одне з таких рішень:

- **візування проєкту** – у разі невиявлення у проєкті акта норм, які містять корупціогенні фактори та/або не відповідають антикорупційному законодавству;
- **відображення зауважень до проєкту документа, що має наслідком його відхилення**, – у разі виявлення у проєкті акта норм, які містять корупціогенні фактори та/або не відповідають антикорупційному законодавству, із наданням розробнику чітких обґрунтованих зауважень та пропозицій щодо способів їх усунення.

Крім того, уповноважений може надати рекомендації розробнику щодо включення до змісту акта додаткових положень, що впливають з упровадження в діяльності органу влади засад доброчесності. Такі антикорупційні доповнення можуть передбачати додаткові зобов'язання щодо дотримання норм антикорупційного законодавства, розширення обсягу публічності, форм контролю тощо.

Уповноваженим важливо дотримуватись строків на проведення антикорупційного аналізу проєкту акта. Адже, якщо погоджувач протягом зазначеного в моніторинговій картці строку не відхилив документ або не надав щодо нього зауважень, система автоматично вносить інформацію про погодження цього проєкту за замовчуванням (п. 109 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55).

Після отримання рішення за результатами візування розробник документа розглядає зауваження та пропозиції уповноваженого щодо усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів та подає його на повторне погодження.

Він також може надати уповноваженому обґрунтовані заперечення та відхилити надані пропозиції. У такому разі уповноважений повторно розглядає виявлені у змісті акта корупціогенні фактори у співвідношенні з наданими запереченнями.

У разі неврахування розробником зауважень та пропозицій, уповноважений може подавати доповідні записки (висновки) на ім'я керівника організації публічного сектору з метою запобігання вчиненню корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень (див. додаток 2). У таких доповідних доречно зазначати конкретну інформацію про зміст та корупціогенність норм акта:

- назву проєкту та підстави для його розробки;
- назву структурного підрозділу, відповідального за розробку проєкту акта;
- результати оцінки наявності корупціогенних факторів та/або відповідності вимогам антикорупційного законодавства;
- рекомендації стосовно способів приведення у відповідність до вимог антикорупційного законодавства/усунення корупціогенних факторів.

Якщо за результатами аналізу уповноважений вважає, що проєкт акта продовжує містити суттєві ризики вчинення на основі цих норм корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, – він може скористатись своїм повноваженням з інформування керівника органу про корупційні ризики проєкту акта.

Для впевненості, що усі проєкти актів надходять на візування уповноваженому, йому варто проводити періодичний аналіз прийнятих актів державного органу. У разі виявлених порушень варто ініціювати проведення службового розслідування для притягнення винних до відповідальності.

**Приклад висновку
за результатами процедури здійснення візування проєкту
розпорядження районної державної адміністрації "Видача дубліката свідоцтва
про право власності на житло"**

1. Інформація про проєкт

Проєкт розпорядження районної державної адміністрації "Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло".

Проєкт розроблено відповідно до ст. 8 Закону України "Про адміністративні послуги".

2. Суб'єкт розробки проєкту: Центр надання адміністративних послуг.

3. Оцінка наявності корупціогенних факторів та/або відповідності вимогам антикорупційного законодавства

У проєкті розпорядження пропонується затвердити інформаційну картку адміністративної послуги "Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло".

При цьому в інформаційній картці не визначено вичерпного переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а саме використовується конструкція "та інших необхідних документів". Така конструкція може спричинити створення невиправданих перешкод у реалізації прав чи інтересів особи, зокрема дасть змогу особам, які забезпечують надання адміністративної послуги, вимагати додаткові відомості, документи, інформацію, що не передбачені законом, для спонукання до надання неправомірної вигоди.

4. Рекомендації стосовно способів приведення у відповідність до вимог антикорупційного законодавства/усунення корупціогенних факторів

Виключити з інформаційної картки конструкцію "та інших необхідних документів" та визначити вичерпний перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Керівник уповноваженого підрозділу

6. Як упроваджувати результати візування проєктів актів уповноваженим у загальні управлінські процеси організації

Функція візування уповноваженим проєктів актів відіграє важливу роль у запобіганні корупції. Помилково розглядати її тільки як елемент виявлення корупції.

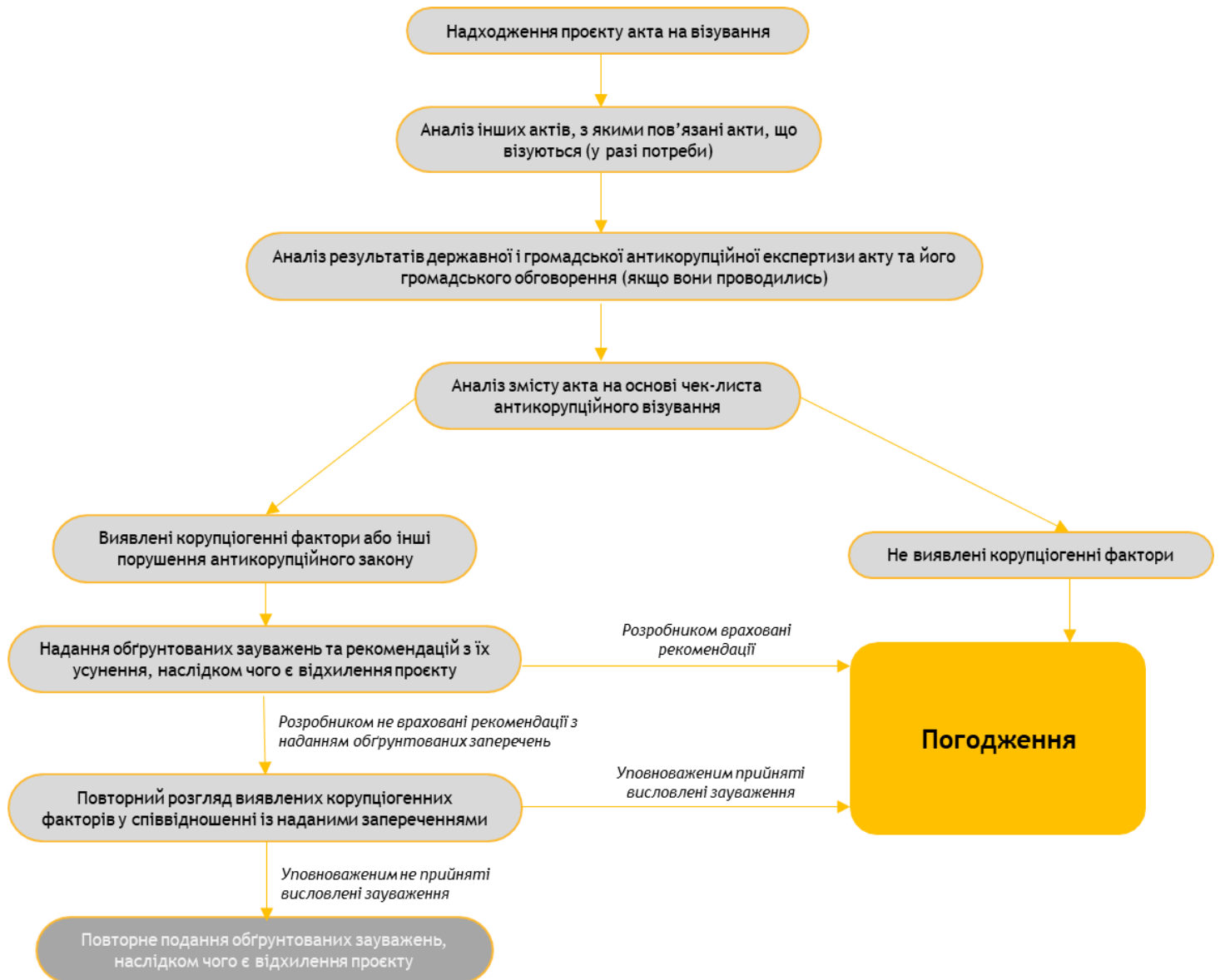
Адже виявлення корупціогенних факторів у продуктах нормотворення організації публічного сектору надає можливість інтегрувати ці результати у навчальну та методичну діяльність уповноваженого.

З наведених причин уповноваженому у процесі візування проєктів доцільно накопичувати інформацію про виявлені корупціогенні фактори та формувати на цій основі узагальнення щодо найбільш поширених корупціогенних факторів, які містилися у проєктах актів, а також порушень процедури їх прийняття.

Доведення цих узагальнень до відома керівника організації, ключових структурних підрозділів - розробників актів та відповідальних за управлінські процеси документообігу, надання рекомендацій щодо запобігання таким прогалинам, проведення навчань із самостійного усунення розробниками корупціогенних факторів у проєктах є елементами ефективної системи запобігання корупції.



Алгоритм візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів





#антикорупційний уповноважений

www.nazk.gov.ua

