

# Виявлення корупціогенних факторів в локальних актах (накази, внутрішні положення)

Процес виявлення корупціогенних факторів уповноваженим під час візування дуже подібний до процесу проведення антикорупційної експертизи. Він 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 нормативно-правових актів;
- пов'язаних із дією акта договорів чи інших документів зобов'язального характеру.

То які ж корупціогенні фактори шукаємо?

Загалом, вони частково корелюють із корупціогенними факторами, які ми вже розглянули. Разом із цим, беручи до уваги локальний рівень актів, розглянемо, як виявити корупціогенні фактори, детальніше.

## **Корупціогенний фактор № 1. Невиправдана дискреція в управлінських повноваженнях.**

Це вирішення посадовою особою або державним органом будь-якого питання на власний розсуд.

### **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 й тієї самої посадової (службової) особи, органу, підрозділу.

Наприклад, у проєкті наказу голова доручає своєму заступникові сформуванню комісії для перевірки інформації, викладеної у скарзі. Проте в документі не встановлені строки формування комісії та проведення перевірки.

Тож який індикатор може свідчити за таких обставин про дискрецію? Відсутність визначеного алгоритму чи строку здійснення юридично значущих дій.

## **Корупціогенний фактор № 2. Нечітке визначення завдань, форм діяльності та відповідальності владного суб'єкта.**

### **Індикатори:**

- невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків відповідального суб'єкта;
  - неможливість установлення конкретної відповідальної особи за визначені в акті форми діяльності (управлінських рішень);
  - делегування повноважень відповідального суб'єкта юридичним особам приватного права або іншим суб'єктам без достатніх підстав.
- Наприклад, проєктом розпорядження затверджено положення про відділ з питань внутрішньої політики.

У змісті наводяться завдання та повноваження відділу. При цьому деякі з завдань не передбачають у тексті повноважень на їх виконання. Аналогічне завдання передбачено і в положенні про інший відділ адміністрації.

Про який індикатор ідеться?

У цьому випадку маємо два індикатори:

- невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків відповідального суб'єкта;
- неможливість установлення конкретної відповідальної особи за визначені в акті форми діяльності (управлінських рішень).

## **Корупціогенний фактор № 3. Створення невикористаних перешкод у реалізації прав чи інтересів особи.**

### **Індикатори:**

- 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;
- невикористання можливостей надання послуг онлайн, автоматизованого керування чергою, штучне створення черг, розміщення на великій відстані окремих елементів надання єдиної або взаємопов'язаних послуг;
- довільне право витребування від фізичних чи юридичних осіб додаткових відомостей, документів, інформації тощо або не передбачених законодавством документів;
- відсутність або необґрунтоване обмеження доступу до інформації стосовно процедури надання послуги.

Наприклад, проєктом розпорядження пропонується затвердити інформаційну картку адміністративної послуги «Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло». В інформаційній картці не визначено вичерпного переліку документів, необхідних для отримання послуги. Зокрема, використовується конструкція та інших необхідних документів для отримання цієї послуги».

## **Корупціогенний фактор № 4. Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв.**

### **Індикатори:**

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

Наприклад, у проєкті наказу пропонується затвердити розподіл квот спеціального використання природних ресурсів.

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.

Очевидно, що індикатором корупціогенності буде надання переваг фізичним або юридичним особам при ухваленні рішень, затвердженні (погодженні) висновків.

## **Корупціогенний фактор № 5. Використання словесних конструкцій, що спричиняють суб'єктивність рішень органу влади.**

### **Індикатори:**

- правова невизначеність — використання у проєктах актів формулювань, що створюють неможливість зрозумілого та прозорого прогнозування алгоритму ухвалення 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 інше;
- оцінювальні категорії — використання у проєктах актів формулювань, що допускають ухвалення 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.

Наприклад, 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 — використання оцінювальних категорій.

## **Корупціогенний фактор № 6. Ухвалення рішень в умовах конфлікту інтересів.**

### **Індикатори:**

- встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів (стосовно себе, близьких або інших пов'язаних приватними інтересами осіб);
- відсутність альтернативи та покладення функцій на єдину посадову особу, що унеможлиблює автоматичне ухвалення рішень поза конфліктом інтересів;
- призначення на посади прямого підпорядкування близьких осіб або інших осіб, щодо яких посадова особа має приватні інтереси;
- ухвалення адміністративно-господарських рішень в умовах конфлікту інтересів стосовно контрагентів та інших партнерів органу.

Наприклад, 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 — встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів.

## **Корупціогенний фактор № 7. Недостатня прозорість контрольно-наглядових повноважень.**

### **Індикатори:**

- відсутність детального алгоритму проведення перевірок та переліку завдань (об'єктів) перевірки, неврегулювання меж ухвалення рішень за результатами здійснення контрольних повноважень та їх виконання;
- можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб;
- відсутність автоматизованого розподілу завдань з реалізації контрольних повноважень, де такий розподіл визначений законодавством;

- невизначеність підстав для здійснення державного нагляду (контролю), проведення перевірок;
- відсутність механізму ротації працівників, залучених до реалізації контрольних-наглядових повноважень.

Наприклад, 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, зокрема у неробочі, святкові та вихідні дні.

У цьому випадку індикатор корупціогенності — це можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб.

## **Корупціогенний фактор № 8. Корупційні вразливості процедур публічних закупівель.**

### **Індикатори:**

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

Наприклад, проєктом наказу 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. Проєкт 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.

Тут, звісно, маємо індикатор — невиправдані дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час проведення публічних закупівель.