



ФУНДАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



From
the People of Japan



ПОСІБНИК

З РОЗРОБКИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Не охоплених ст. 19 Закону України
«Про запобігання корупції»

КИЇВ - 2025



ФУНДАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



From
the People of Japan



Цей посібник підготовлено ГО «Фундація інституційного розвитку» спільно з Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні та фінансування уряду Японії.

Думки, висновки або рекомендації, висловлені авторами чи упорядниками цієї публікації, не обов'язково відображають погляди ПРООН чи інших агенцій ООН.

ЗМІСТ

Перелік термінів та скорочень	4
Вступ	5
Розділ I. Особливості управління корупційними ризиками в органах місцевого самоврядування	8
1. Переваги ефективного управління корупційними ризиками	8
2. Етапи та форми оцінювання корупційних ризиків	9
3. Учасники процесу управління корупційними ризиками	12
3.1. Роль голови районної ради, міського, сільського та селищного голови	13
3.2. Роль Уповноваженого в оцінці корупційних ризиків	14
3.3. Роль депутатів районних, міських, селищних та сільських рад	16
3.4. Роль посадових осіб місцевого самоврядування	16
Розділ II. Підготовчий етап оцінювання корупційних ризиків	17
1. Прийняття рішення про початок оцінки корупційних ризиків	17
2. Особливості утворення Робочої групи	18
2.1. Положення про Робочу групу	19
2.2. Повноваження Робочої групи	20
2.3. Вступний тренінг для Робочої групи	21
Розділ III. Дослідження середовища організації та визначення обсягу оцінювання корупційних ризиків	23
1. Аналіз середовища	23
2. Аналіз інформації про фактори середовища	24
3. Складання аналітичних довідок	27
3.1. Додаткові способи та методи ідентифікації корупційних ризиків	28
Розділ IV. Ідентифікація корупційних ризиків	32
1. Що таке корупційний ризик і як правильно його ідентифікувати	32
2. Опис та аналіз потенційно вразливих до корупції функцій, процесів	34
Розділ V. Аналіз корупційних ризиків	37
1. Імовірність реалізації корупційного ризику	37
2. Наслідки від реалізації корупційного ризику	38
3. Визначення рівня корупційного ризику	39
Розділ VI. Розробка та впровадження ефективних заходів впливу на корупційні ризики	40
1. Визначення заходів впливу на корупційні ризики	40
2. Загальні рекомендації для розробки заходів впливу	41
Розділ VII. Розробка, затвердження та виконання антикорупційної програми	44
1. Розробка антикорупційної програми	44
2. Публічне обговорення проекту антикорупційної програми	48
3. Затвердження антикорупційної програми	49
4. Оцінка, моніторинг та перегляд антикорупційної програми	50
Додатки:	
Примірна антикорупційна програма місцевої ради	
Примірний реєстр корупційних ризиків	

ПЕРЕЛІК ТЕРМІНІВ ТА СКОРОЧЕНЬ

Закон – Закон України «Про запобігання корупції»;

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;

Методологія – Методологія управління корупційними ризиками, затверджена наказом Національного агентства від 28.12.2021 № 830/21, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17.02.2022 за № 219/37555 (в редакції від 28.12.2021);

Організація – узагальнене поняття, яке в контексті цього Посібника охоплює органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні ради), не охоплені ст. 19 Закону;

Посібник – Посібник з розробки антикорупційної програми для органів місцевого самоврядування, не охоплених ст. 19 Закону;

Робоча група – Робоча група з оцінювання корупційних ризиків, утворена в організації з метою ідентифікації, аналізу, визначення рівнів корупційних ризиків у діяльності організації та розробки заходів впливу на них;

Уповноважений – Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, призначений на підставі ст. 13-1 Закону; особа, призначена відповідальною за оцінку корупційних ризиків у сільській, селищній раді (для цілей цього Посібника);

Типове положення – Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену) особу з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом Національного агентства від 27.05.2021 № 277/21, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 14.07.2021 за № 914/3653;

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку;

COSO – (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) міжнародна ініціатива, що розробляє концептуальні рамки та рекомендації у сфері внутрішнього контролю, управління ризиками, корпоративного управління і протидії шахрайству;

YouControl – українська аналітична система для перевірки контрагентів та бізнес-партнерів;

ISO – International Organization for Standardization – Міжнародна організація зі стандартизації, незалежна неурядова структура, яка розробляє та публікує міжнародні стандарти у різних сферах.

Інші терміни вживаються у значеннях, наведених у Законі та Методології.

ВСТУП

Реформа децентралізації дала змогу створити сильні територіальні громади, які розпоряджаються великою кількістю ресурсів та наділені автономією.

Органи місцевого самоврядування мають широкий спектр повноважень, зокрема:

- у сфері управління комунальною власністю;
- соціально-економічного та культурного розвитку;
- бюджету, фінансів;
- житлово-комунального господарства, транспорту та зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- оборонної роботи;
- організації та забезпечення цивільного захисту тощо.

Маючи правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, органи місцевого самоврядування провадять свою діяльність і несуть за неї встановлену законом відповідальність. Однак така діяльність має низку ризиків, що нерідко може призводити до порушення норм антикорупційного законодавства. Корупція на місцевому рівні негативно впливає на реалізацію конституційних прав і свобод мешканців територіальної громади:

- **поглиблює** соціальну нерівність;
- **знижує** рівень економічного розвитку;
- **викликає** недовіру як до органів місцевого самоврядування, так і до держави в цілому;
- **створює** негативний імідж України на міжнародній арені.

Одним із ключових аспектів роботи з корупційними ризиками в органах місцевого самоврядування може бути затвердження антикорупційних програм, на виконання яких розробляються відповідні заходи для запобігання корупції, включаючи впровадження системи контролю та моніторингу.

Перелік суб'єктів, у яких приймаються антикорупційні програми, визначено в ч. 1 ст. 19 Закону. Однак районні, міські, селищні та сільські ради можуть приймати такі програми за власною ініціативою.

Управління корупційними ризиками та затвердження антикорупційної програми місцевою радою має ключове значення в умовах децентралізації, коли громади наділені широкими повноваженнями і значними ресурсами. Цілеспрямована, скоординована діяльність органів місцевого самоврядування з виявлення, усунення, мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності кореспондується з міжнародними стандартами інтегрованого управління ризиками і є невід'ємною частиною сталого функціонування ефективної системи запобігання корупції в громадах.

Активність місцевих влад у добровільній розробці власних антикорупційних програм вказує на зацікавленість та готовність місцевого самоврядування самостійно вживати превентивних заходів у сфері запобігання корупції. Відповідно до аналітичного звіту «Сприйняття доброчесності в органах місцевого самоврядування»^[1] антикорупційна програма затверджена у **41%** серед **близько 240 опитаних громад**.

Підготовка до затвердження антикорупційної програми –

це складний і трудомісткий процес, який потребує залученості зовнішніх та внутрішніх зацікавлених осіб, фаховості у дослідженні корупційних ризиків. Адже саме від того, наскільки якісною буде антикорупційна програма, залежить виконання її заходів.

Цей Посібник **підготовлено** з метою надання практичних рекомендацій з побудови алгоритму управління корупційними ризиками в районних, міських, селищних та сільських радах, які не охоплені ст. 19 Закону. Документ розроблено відповідно до положень Закону, з урахуванням вимог Методології та досвіду підтримки громад у цій сфері ПРООН в Україні. Посібник також **розрахований** для використання у роботі сільськими, селищними, міськими головами, головами районних рад, Уповноваженими, членами Робочої групи та іншими зацікавленими особами.

1. <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/sprynyattya-dobrochesnosti-v-orhanakh-mistsevoho-samovryaduvannya>

У додатках до Посібника міститься Примірня антикорупційна програма місцевої ради, яка стане у нагоді при розробці власної антикорупційної програми Організації, а Примірний реєстр корупційних ризиків допоможе Робочій групі коректно визначати та формулювати корупційні ризики.

Посібник має інформаційно-роз'яснювальний характер, не встановлює правових норм та не включає усіх аспектів управління корупційними ризиками в органах місцевого самоврядування.

Роботі над цим документом також передувала розробка Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, розроблена Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки антикорупційної ініціативи Європейського Союзу у партнерстві з ПРООН в Україні.

РОЗДІЛ І.

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Переваги ефективного управління корупційними ризиками

1) ПРОЗОРИСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ.

Ідентифікація корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування допомагає зробити їх діяльність більш прозорою і відкритою для громадськості та партнерів, сприяє створенню умов для громадського контролю там, де він необхідний.

2) ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ.

Виявлення корупційних ризиків унеможливорює нецільове використання коштів та дає змогу ефективно використовувати їх за призначенням. Це особливо важливо в умовах воєнного стану, фінансових обмежень та необхідності максимальної ефективності та обґрунтованості витрат.

3) ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ.

Прийняття заходів щодо запобігання корупції сприяє зміцненню довіри громадськості до місцевого самоврядування. Це важливо для підтримки демократичних цінностей і стабільності у країні.

4) БЕЗПЕКА.

В органах місцевого самоврядування відсутні підстави для кримінальних переслідувань, судових спорів, накладення санкцій за рахунок ефективного внутрішнього контролю, а також управління корупційними ризиками.

5) РЕПУТАЦІЯ органу місцевого самоврядування формує довіру, полегшує співпрацю з мешканцями громади, юридичними особами усіх форм власності, сприяє залученню коштів міжнародної технічної допомоги й створює сприятливий інвестиційний клімат у громаді та дає змогу залучати кращих працівників.

6) ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ.

Україна зобов'язалася виконувати міжнародні стандарти щодо запобігання корупції, і правильна ідентифікація корупційних ризиків є важливою частиною цього зобов'язання. Це сприяє підвищенню рейтингу країни на міжнародній арені.

2. Етапи та форми оцінювання корупційних ризиків

Важливою складовою діяльності із запобігання корупції на муніципальному рівні є оцінка корупційних ризиків з метою ефективного управління ними, встановлення причин, умов та наслідків можливого вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, аналізу ефективності існуючих заходів контролю, спрямованих на запобігання реалізації корупційних ризиків.

Враховуючи складну систему місцевого самоврядування, рекомендуємо **сільським, селищним та міським радам** проводити оцінку корупційних ризиків не лише в діяльності ради, а й у її виконавчих органах, **районним радам** – у діяльності ради та її виконавчому апараті.

Оцінювання корупційних ризиків в Організації можна поділити на такі етапи, кожен з яких є важливим та відповідальним:

1) Підготовка до оцінювання корупційних ризиків:

- визначення функцій Організації, її посадових осіб та процесів, щодо яких має бути проведено оцінку ризиків (об'єктів оцінювання корупційних ризиків);
- визначення методів та підходів до ідентифікації корупційних ризиків;
- інформування працівників Організації та заінтересованих сторін, громадськості;
- вибір методики оцінки корупційних ризиків;
- призначення осіб, відповідальних за проведення оцінювання корупційних ризиків (склад Робочої групи з проведення оцінки корупційних ризиків);
- визначення строків проведення оцінювання корупційних ризиків.

2) Дослідження середовища та визначення обсягу оцінювання корупційних ризиків.

3) Ідентифікація та аналіз корупційних ризиків.

4) Визначення рівнів корупційних ризиків та розробка заходів щодо усунення або мінімізації корупційних ризиків як складової антикорупційної програми.

5) Моніторинг виконання заходів та, у разі необхідності, перегляд антикорупційної програми Організації з урахуванням ефективності виконання заходів.

Проведення оцінки корупційних ризиків може проводитись у таких формах:

- самооцінювання;
- зовнішнє оцінювання.

Перед початком оцінювання корупційних ризиків рада має визначити оптимальний для себе формат: провести самооцінювання або залучити зовнішнє оцінювання. Кожен із цих форматів має свої переваги і недоліки, які детально описано нижче.

Самооцінювання передбачає здійснення оцінювання корупційних ризиків Робочою групою, яка утворюється в Організації із залученням представників громадськості. Особливості створення Робочої групи окреслені у п. 1.2 розділу 1 Посібника.

ПЕРЕВАГИ САМООЦІНЮВАННЯ.

По-перше, ніхто краще за посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад не знає, як на практиці здійснюються процеси у діяльності місцевої ради та її виконавчих органів та які функції є найбільш вразливими до корупції. Під час інтерв'ювання членам Робочої групи, які є працівниками Організації, зазвичай мають кращу комунікацію з колегами, що сприяє більш відкритому діалогу та довірчій атмосфері.

По-друге, самооцінювання сприяє інтеграції більшої кількості працівників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад у роботу із виявлення корупційних ризиків, усвідомленню її важливості, а також підвищує рівень доброчесності в органах місцевого самоврядування. Оцінювання корупційних ризиків саме у цьому форматі викликає більше довіри серед інших посадових осіб місцевого самоврядування, які не були задіяні у цьому процесі.

По-третє, для проведення оцінювання корупційних ризиків у форматі самооцінювання не потрібно виділяти додаткових фінансових ресурсів, що теж є значною перевагою в умовах воєнного стану.

Незважаючи на переваги самооцінювання, цей формат має свої недоліки, найбільшим з яких є ймовірність отримання недостовірних та/або необ'єктивних результатів. Це може бути наслідком приховування реальних корупційних ризиків у процесах та функціях Організації або результатом нерозуміння процесу ідентифікації корупційних ризиків.

Перевагами проведення оцінювання корупційних ризиків зовнішнім(и) експертом(ами) є знання алгоритму управління корупційними ризиками, наявність значного досвіду оцінки корупційних ризиків, вміння правильно, чітко їх ідентифікувати та описувати, визначати та пропонувати найбільш дієві заходи впливу на них. Неупередженість зовнішнього(їх) експерта(ів) теж є неабиякою перевагою для об'єктивності цього процесу. Крім того, зовнішнє оцінювання порівняно із самооцінюванням не потребує великої залученості посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що дає їм змогу повністю зосереджуватися на виконанні своїх безпосередніх обов'язків.

Проте і такий формат має свої недоліки – можливе незнання середовища Організації, нерозуміння усіх процесів та підпроцесів, які відбуваються у діяльності органу, потреба у вивченні великих обсягів інформації та занурення у процеси потребує додаткового часу. Крім того, залучення зовнішнього(/їх) експерта(ів) потребує додаткових видатків з місцевого бюджету або залучення міжнародної технічної допомоги.

У разі проведення зовнішнього оцінювання корупційних ризиків експерти здійснюють ті самі заходи, що і Робоча група.

Для проведення зовнішнього оцінювання корупційних ризиків можна обирати як консалтингову компанію, що надає відповідні послуги, так і окремих експертів, які провадять свою діяльність самостійно або у складі громадської організації.

Під час відбору компаній, громадських організацій та/або окремих експертів рекомендується звертати увагу на такі аспекти: досвід роботи з надання послуг у сфері управління ризиками, у тому числі корупційними; надання аудиторських послуг, комплаєнс (англ. compliance), оцінювання рівня комплаєнсу та доброчесності тощо; наявність у експертів сертифікатів ISO, COSO з управління ризиками, антикорупційного менеджменту тощо; ділова репутація компанії / громадської організації / окремих експертів; фігурування компанії, експертів у судових справах; відомості щодо компанії / громадської організації, експертів (які провадять свою діяльність самостійно) у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, загальний досвід роботи експертів, які провадять свої діяльність самостійно.

Зовнішнє оцінювання корупційних ризиків не може проводитися на безоплатній основі, оскільки є послугою, що надається для Організації. Пряма заборона безоплатного отримання послуг державними органами, органами місцевого самоврядування від фізичних, юридичних осіб, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України встановлена ч. 1 ст. 54 Закону.

Перед проведенням оцінювання корупційних ризиків зовнішнім експертом (компанією або окремими експертами) необхідно укласти відповідний договір про надання послуг. Водночас, проекти міжнародної технічної допомоги можуть забезпечити підтримку та залучити експертів чи організацію для проведення зовнішнього оцінювання корупційних ризиків. Для цього необхідно підготувати запит на таку допомогу з описом потреби та комунікувати про таку потребу на рівні керівництва такими проектами в Україні. У такому випадку вимоги ч. 1 ст. 54 Закону не будуть порушені.

Незважаючи на обрану форму оцінювання ризиків, цей процес може тривати від 3 до 6 місяців. Це складний, трудомісткий процес, який потребує максимальної залученості усіх учасників та фаховості у дослідженні корупційних ризиків. Неналежна робота з корупційними ризиками не дасть можливості управляти ними та мінімізувати. Тому підхід до неї має бути відповідальним та послідовним.

3. Учасники процесу управління корупційними ризиками

Організація якісного управління корупційними ризиками в діяльності місцевої ради та її виконавчих органах/виконавчого апарату районної ради залежить від того, наскільки головні посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад:

- **усвідомлюють** цінність управління корупційними ризиками;
- **прагнуть впроваджувати** системні зміни в системі органів місцевого самоврядування;
- **розуміють** переваги від ефективної антикорупційної роботи для органів місцевого самоврядування та територіальної громади;
- **зацікавлені** у професійності проведення оцінювання корупційних ризиків.

3.1. Роль голови районної ради, міського, сільського та селищного голови

Ініціювати проведення оцінки корупційних ризиків може сільський, селищний, міський голова, голова районної ради (далі – Голова ради), секретар, заступники голови, депутати місцевої ради, постійні комісії ради або мешканці громади.

Найбільш ефективно, коли тон згори задає саме Голова ради. За його ініціативи може бути проведена відповідна інформаційна кампанія для мешканців громади. Обговорити важливість цього питання варто і на пленарному засіданні ради з депутатами, пояснити переваги оцінки корупційних ризиків та прийняття антикорупційної програми.

В управлінні корупційними ризиками Голова ради насамперед повинен:

- **демонструвати** лідерську позицію у впровадженні управління корупційними ризиками в усіх сферах діяльності ради та її виконавчих органів (виконавчого апарату ради);
- **розвивати** політику доброчесності в органах місцевого самоврядування та напрям запобігання і протидії корупції;
- **демонструвати** на власному прикладі нульову толерантність до корупції;
- **брати участь** у антикорупційних заходах органів місцевого самоврядування.

Крім того, Голова ради повинен сприяти та ініціювати утворення самостійного та функціонально незалежного Уповноваженого і забезпечити його організаційними, матеріальними та іншими ресурсами, достатніми для ефективного виконання покладених на нього завдань.

Разом з тим Голова ради має забезпечувати гарантії незалежності та періодичного підвищення кваліфікації Уповноваженого як координатора роботи з управління корупційними ризиками.

***Примітка.** перелік суб'єктів, у яких в обов'язковому порядку утворюється уповноважений підрозділ (уповноважена особа), визначений ч. 1 ст. 13¹ Закону. Сільська та селищна ради до таких суб'єктів не належать. Однак з метою належного управління корупційними ризиками в сільських та селищних радах рекомендуємо визначати особу, відповідальну за напрям роботи з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема оцінку корупційних ризиків. Для зручності викладу матеріалу та з метою уніфікації термінів особа, визначена у сільській, селищній раді відповідальною за оцінку корупційних ризиків, у цьому документі буде визначатись як Уповноважений.*

Голова ради зобов'язаний здійснювати загальне керівництво та контроль за процесом управління корупційними ризиками, проводити аналіз ефективності управління ними та сприяння постійному вдосконаленню цих процесів.

На процес управління ризиками якісно впливає демонстрація тону згори від Голови ради. Так, це може бути реалізовано через проведення з посадовими особами та працівниками наради, на якій він послідовно пояснює, навіщо цей процес запроваджується, які переваги отримає громада.

Окремо акцентується координаційна роль Уповноваженого та необхідність всіляко сприяти Робочій групі в процесі ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків. Щоб забезпечити результативність, Голова ради публічно підтверджує підтримку Робочої групи та надає їй ресурси для налагодження роботи. Наприклад, буде доречним виділити приміщення і техніку, скоригувати та перерозподілити службові обов'язки членів Робочої групи.

За потреби Голова ради може визначити окремі заходи заохочення або преміювання членам Робочої групи для мотивації їх залученості до процесу.

Також Голова ради повинен вживати заходів щодо своєчасного реагування на можливі факти порушень антикорупційної програми, вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, адже саме нульова толерантність до корупції відновлює довіру мешканців громади до органів місцевого самоврядування.

3.2. Роль Уповноваженого в оцінці корупційних ризиків

Основними завданнями Уповноваженого є організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення відповідних пропозицій керівнику відповідного органу (п.п. 2 п. 1 Типового положення).

Відповідно до пп. 8, 9 Типового положення Уповноважений відповідно до покладених на нього (неї) завдань:

- **організовує** роботу з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, вносить керівнику відповідного органу пропозиції щодо таких заходів, залучається для виконання цих функцій до роботи комісії з оцінки корупційних ризиків;
- **забезпечує** підготовку антикорупційної програми відповідного органу (іншого документа за результатами оцінки корупційних ризиків та визначення заходів з їх усунення – для відповідного органу, який не має обов'язку затверджувати антикорупційну програму), змін до неї, подання її на погодження та моніторинг її виконання.

Крім того, Уповноважений з метою виконання покладених на нього завдань має право витребувати від структурних підрозділів відповідного органу інформацію щодо виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою відповідного органу (іншим документом за результатами оцінки корупційних ризиків та визначення заходів з їх усунення – для відповідного органу, який не має обов'язку затверджувати антикорупційну програму) (п.п. 13 п. 1 розділу III Типового положення).

ЗВЕРТАЄМО УВАГУ,

що підготовка текстової частини антикорупційної програми не залежить від обраного формату оцінювання корупційних ризиків (самооцінювання чи залучення зовнішніх експертів) і у будь-якому випадку координується Уповноваженим.

На етапі організації процесу оцінювання корупційних ризиків координуючу роль виконує Уповноважений незалежно від обраного формату оцінювання корупційних ризиків. Він ініціює підготовку проектів відповідних актів, складає План оцінювання корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми, календар його реалізації, розподіляє завдання між учасниками, забезпечує доступ до необхідних даних, а також узагальнює результати оцінювання та вносить їх до проекту антикорупційної програми.

Отже, Уповноважений є ключовою фігурою в оцінці корупційних ризиків та підготовці антикорупційної програми.

Однак Уповноважений не здійснює оцінювання одноосібно.

3.3. Роль депутатів районних, міських, селищних, сільських рад

Реалізація відомчої антикорупційної політики та формування політики доброчесності в органах місцевого самоврядування безумовно залежить від сільського, селищного та міського, голови як головної посадової особи територіальної громади, а також від голови районної ради. Однак прихильність до антикорупційних стандартів, чесність та відповідальність голови громади, голови районної ради повинні знаходити реальну підтримку депутатського корпусу, членів виконавчого комітету, посадових осіб місцевого самоврядування та мешканців громади.

Депутати місцевих рад як обрані представники територіальної громади повинні бути максимально зацікавлені та залучені до процесу управління корупційними ризиками в раді та її виконавчому органі/виконавчому апараті. Їх фаховість та залученість у процеси оцінки корупційних ризиків може сприяти об'єктивному дослідженню середовища Організації та належної ідентифікації корупційних ризиків.

3.4. Роль посадових осіб місцевого самоврядування

Робоча група з оцінювання корупційних ризиків утворюється в раді у разі проведення оцінювання корупційних ризиків у форматі самооцінювання з метою ідентифікації, аналізу, визначення рівнів корупційних ризиків у діяльності Організації та розробки заходів впливу на них. Завдання Робочої групи мають бути чітко визначені внутрішніми нормативними актами, наприклад у **Положенні про Робочу групу з оцінювання корупційних ризиків** (більш детально у п. 2.2 розділу II).

РОЗДІЛ II.

ПІДГОТОВЧИЙ ЕТАП ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

1. Прийняття рішення про початок оцінки корупційних ризиків

З метою унормування процедури оцінки корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування, рекомендуємо раді розробити та затвердити локальний акт, яким буде врегульовано особливості та порядок проведення оцінки корупційних ризиків у сільській, селищній та міській раді та її виконавчих органах / районній раді та її виконавчому апараті. Наприклад, це може бути **Порядок управління корупційними ризиками в місцевій раді та її виконавчих органах** (далі – Порядок управління ризиками).

У цьому документі рекомендуємо визначити, зокрема, процедуру оцінки корупційних ризиків, забезпечення її відкритості та прозорості, порядок взаємодії структурних підрозділів, механізми залучення представників громадськості (порядок відбору їх кандидатур), визначити етапи оцінювання корупційних ризиків, окреслити чіткі строки їх виконання, особливості утворення Робочої групи, мінімальну чисельність її складу, інші питання, які потребують унормування. У Порядку управління ризиками рада може визначити у який саме спосіб починається оцінка корупційних ризиків.

Як правило, оцінка корупційних ризиків починається із прийняття радою відповідного рішення, в якому вказуються мета, обсяги і формат оцінювання корупційних ризиків (самооцінювання / зовнішнє оцінювання), строки (термін) проведення оцінювання корупційних ризиків тощо.

Організація оприлюднює на офіційному вебсайті рішення ради про початок оцінювання корупційних ризиків, Положення про Робочу групу і План оцінювання корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми (далі – План оцінювання), а також контактну інформацію для взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації не пізніше наступного робочого дня з моменту його прийняття.

2. Особливості утворення Робочої групи

Утворення Робочої групи може бути затверджено рішенням ради. Додатком до цього рішення має бути персональний склад Робочої групи із зазначенням ПІБ та посади члена Робочої групи. Повноваження Робочої групи мають бути визначені в Положенні про Робочу групу, яке також затверджується рішенням ради. При цьому порядок відбору членів Робочої групи, вимоги до кандидатів та/або перелік підстав, за наявності яких особа не може бути включена до складу Робочої групи варто врегулювати у Порядку управління ризиками.

До складу Робочої групи рекомендуємо включити:

1) Посадових осіб місцевого самоврядування сільської, селищної і міської, ради та її виконавчих органів / районної ради та її виконавчого апарату.

Рекомендуємо насамперед включати до складу фахівців юридичної служби, з публічних закупівель, бухгалтерського обліку, кадрових питань, уповноваженого, працівників внутрішнього контролю та аудиту. Залучення таких фахівців підвищить якість оцінювання корупційних ризиків.



2) Депутатів місцевої ради як представників інтересів територіальної громади.

Рекомендуємо включити до складу робочої групи представників від кожної депутатської фракції, представленої у раді, а також позафракційних депутатів (за їх згодою).



3) Представників громадськості.

Рекомендуємо при залученні зовнішніх кандидатур до складу Робочої групи:

- визначити вимоги до кандидатів, які можуть бути включені до складу Робочої групи як представники громадськості або встановити обмеження, наявність яких унеможливило їх включення;



- визначити процедуру розгляду кандидатур, які надійшли, порядок їх висування (самовисування, пропозиції від громадських організацій);
- встановити мінімальну чисельність представників громадськості, яка має бути залучена, процедуру та підстави відмови у включенні до складу Робочої групи.

Важливо: при формуванні кількісного складу Робочої групи рекомендуємо включати до неї не рівну кількість членів (неподільну). У разі якщо це неможливо, то при голосуванні з питань порядку денного у разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос Голови Робочої групи, якщо інше не встановлене Положенням про Робочу групу з оцінювання корупційних ризиків.

На будь-якому етапі оцінювання корупційних ризиків до діяльності Робочої групи можуть залучатись інші особи. При цьому необхідно буде внести зміни до персонального складу Робочої групи.

2.1. Положення про Робочу групу

У Положенні про Робочу групу з оцінювання корупційних ризиків (далі – Положення про робочу групу) рекомендуємо врегулювати:

- **основні завдання** Робочої групи, права, функції, особливості затвердження персонального складу, права та обов'язки голови Робочої групи, секретаря, членів Робочої групи, встановити форму діяльності Робочої групи, визначити питання кворуму, порядок прийняття рішень Робочою групою;
- **спосіб обрання** голови, секретаря Робочої групи (наприклад, обрання голови Робочої групи радою / обрання голови членами Робочої групи тощо);
- **механізми** взаємодії структурних підрозділів ради та її виконавчих органів, депутатів місцевих рад із членами Робочої групи, правила доступу до інформації та персональних даних, а також стандарти документування результатів.

2.2. Повноваження Робочої групи

Робоча група працює у формі засідань. Засідання Робочої групи є правомочним, якщо в ньому бере участь не менше як половина від загального складу Робочої групи. Рішення Робочої групи приймаються простою більшістю голосів членів Робочої групи, які беруть участь у засіданні. Рішення Робочої групи оформлюється протоколом засідання.

Періодичність засідань, кворум, процедури ухвалення рішень варто врегулювати у Положенні про Робочу групу.

Повноваження Робочої групи охоплюють усі етапи управління корупційними ризиками: дослідження середовища Організації, визначення процесів, які мають найбільшу економічну цінність, формування джерел ризику, визначення ризиків і вибір заходів реагування, формування реєстру ризиків і плану заходів з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування, визначення процедур моніторингу виконання, звітування та перегляду антикорупційної програми.

Також Робоча група складає План оцінювання, у якому визначаються етапи діяльності Робочої групи з урахуванням функцій Організації, її внутрішніх та зовнішніх заінтересованих сторін, інших факторів середовища.

Робоча група збирається регулярно для обговорення окремих етапів роботи згідно із Планом оцінювання. План оцінювання містить календар визначених Робочою групою завдань, відповідальних осіб за виконання кожного завдання, встановлені строки та індикатори їх виконання. Цей документ є механізмом контролю для голови Робочої групи.

Для практичного аналізу Робоча група бере на себе технічну частину процесу:

- **здійснює** аналіз функцій, процесів (підпроцесів) діяльності Організації;
- **ідентифікує** корупційні ризики та їх джерела;
- **проводить** оцінювання, формує реєстр ризиків, а також пропонує заходи впливу на них.

Робоча група зосереджується саме на прикладних аналітичних завданнях, тоді як функції координації, підготовки, моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми залишаються в компетенції Уповноваженого.

До процесу оцінки корупційних ризиків рекомендуємо залучати й інших посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи тих, хто працює за трудовими контрактами, які не будучи членами Робочої групи можуть надавати фахову та експертну допомогу Робочій групі, виконуючи функцію джерел інформації та експертів власних процесів.

Працівники органів місцевого самоврядування надають необхідні документи на запит Робочої групи, беруть участь в інтерв'ю, опитуваннях і фокус-групах, що забезпечує повноту та об'єктивність аналізу.

За потреби на деяких етапах оцінки корупційних ризиків можуть залучатися зовнішні стейкхолдери, що може посилити якість та глибинність оцінки корупційних ризиків. Можливість та форми залучення таких фахівців варто прописати в Положенні про Робочу групу.

2.3. Вступний тренінг для Робочої групи

Перед початком оцінювання корупційних ризиків для Робочої групи проводиться вступний тренінг. Цей тренінг покликаний роз'яснити алгоритм дій та стандарти розробки документів, які готуватиме Робоча група. Такий тренінг має провести Уповноважений та/або залучений експерт.

Програма тренінгу охоплює огляд правових підстав та переваг розробки антикорупційної програми для Організації, ролі та відповідальності учасників за стандартом моделі «Трьох ліній управління ризиками», практику мапування процесів і опису операційних ланцюжків, техніки виявлення подій і джерел ризику, підходи до оцінювання за шкалами ймовірності та наслідків, формування реєстру ризиків і карт ризиків, визначення заходів впливу на корупційні ризики.

Окремий модуль тренінгу має бути присвячений культурі доброчесності та ролі керівника («тон згори»), ризик-орієнтованій комунікації, залученню стейкхолдерів і управлінню змінами. У цьому випадку корисно вивчити рекомендації «OECD Public Integrity Handbook»^[2].

Для підвищення практичності вступного тренінгу рекомендуємо використовувати визначені у Посібнику зразки документів (переліки процесів, опитувальники, карти та реєстр ризиків, матриця оцінювання, план заходів, зразок звіту), а також наводяться зразки їх заповнення. За результатами тренінгу учасники отримують доступ до електронного пакета матеріалів і шаблонів документів.

Організаційно тренінг може відбуватися в офлайн або онлайн-форматі. Саме під час тренінгу визначаються чіткі правила роботи: етапи проведення оцінювання, відповідальні особи за кожний етап, строки підготовки та подання проміжних результатів, їх формат та порядок документування. Після завершення тренінгу Робоча група визначає канали комунікації, встановлює формат і періодичність зустрічей, узгоджує порядок накопичення та обміну матеріалами, а також готує проект Робочого плану оцінювання з розподілом відповідальності між учасниками.

2. <https://www.oecd.org/uk/publications/5b2fe28c-uk.html>

РОЗДІЛ III.

ДОСЛІДЖЕННЯ СЕРЕДОВИЩА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГУ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

1. Аналіз середовища

Здійснення дослідження середовища Організації найважливіший і водночас найскладніший етап, оскільки потребує злагодженої та відповідальної участі всіх членів Робочої групи. Його мета – ідентифікувати функції, процеси (підпроцеси) органів місцевого самоврядування з урахуванням їх структури, розподілу повноважень та взаємозв'язків.

Аналіз середовища Організації – це перший змістовний крок перед ідентифікацією корупційних ризиків. Його завдання – зібрати і впорядкувати інформацію про внутрішні та зовнішні фактори середовища, які впливають на роботу Організації, а також визначити, які саме функції й процеси потрапляють у обсяг подальшого оцінювання. Робоча група досліджує середовище та визначає обсяг оцінювання корупційних ризиків.

ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ФАКТОРИ.

Середовище Організації охоплює як внутрішні, так і зовнішні фактори, і вже на цьому етапі можуть бути виявлені окремі ризики та/або їхні джерела.

До внутрішніх факторів можна віднести –

активи, які належать територіальній громаді, особливості взаємодії, завдання, функції, повноваження ради та її виконавчих органів, особливості прийняття рішень; внутрішні договірні відносини й зобов'язання, відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, стратегії, політики та інші визначені Робочою групою обставини.

До зовнішніх –

правові, політичні, соціальні, економічні, технологічні, культурні, екологічні й територіальні чинники міжнародного, національного та місцевого рівня, а також взаємозв'язки з мешканцями громади, громадськими організаціями, відносини ОМС з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, державними органами тощо.

Збір даних здійснюється як первинний етап аналізу інформації про внутрішні та зовнішні фактори середовища. На практиці він охоплює визначення функцій і активів, що мають значну економічну цінність; ідентифікацію внутрішніх та зовнішніх заінтересованих сторін і природи їхніх відносин з Організацією (підпорядкованість, підзвітність, координація, адмінпослуги тощо); формування переліку нормативних і розпорядчих актів, які регулюють відповідні процеси; збір іншої релевантної інформації, яка допомагає побачити потенційно вразливі до корупції функції та процеси.

Нормативно-правові акти та розпорядчі документи, що регулюють діяльність ради та її виконавчого органу вивчаються при визначенні потенційно вразливих до корупції функцій і процесів, ідентифікації, аналізу корупційних ризиків, обранні заходів впливу на них, а також під час підготовки антикорупційної програми.

2. Аналіз інформації про фактори середовища

Під час збору та аналізу інформації Робочій групі передусім необхідно визначити потенційно вразливі до корупції функції та процеси в середовищі Організації, які:

- **передбачають** взаємодію ради та її виконавчих органів, депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування із зовнішніми заінтересованими сторонами (підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність, спрямування, координація, взаємодія на підставі договірних відносин, відносин у процедурах надання адміністративних послуг тощо);
- **пов'язані** із розпорядженням (управлінням) активами територіальної громади;
- **інші** потенційно вразливі до корупції функції, визначені Робочою групою.

Для якісного аналізу необхідно окреслити організаційне середовище. Спершу відтворюється карта функцій і процесів місцевої ради з акцентом на тих, що пов'язані з відчутними ресурсами або значущими управлінськими рішеннями. Паралельно доцільно скласти перелік активів із економічною цінністю та зафіксувати, які саме рішення щодо них ухвалюються, суб'єкти та процедура прийняття таких рішень.

Важливо визначити коло внутрішніх і зовнішніх заінтересованих сторін: хто впливає на процеси, хто отримує вигоду від їх результатів, хто потенційно може створювати тиск, а хто – підсилювати культуру доброчесності.

Окремо варто сформулювати пакет нормативних і розпорядчих документів, які регулюють відповідні процеси, щоб створити «правову рамку» для подальших звірок.

Важливим у діяльності органу місцевого самоврядування є оцінка ризиків під час виконання власних та делегованих повноважень за різними напрямками діяльності та вжиття вчасних заходів для їх мінімізації. При цьому Робочій групі варто дослідити та врахувати відносини, які виникають з юридичними особами, які перебувають у комунальній власності громад. Наприклад, до основних завдань Уповноваженого належить здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях, призначення керівників комунальних підприємств (п. 6 ч. 6 ст. 13¹ Закону).

Органи місцевого самоврядування, у випадках, визначених законодавством, можуть призначати (обирали) керівника комунального підприємства (положення ст. 60² Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, такі функції, як здійснення контролю та призначення керівників комунальних підприємств, можуть бути потенційно вразливими до корупції, а отже необхідно проаналізувати необхідність включення їх до реєстру ризиків Організації.

Після визначення вразливих до корупції функцій та процесів потрібно дослідити інші фактори середовища Організації.

Обсяг інформації, яку повинна дослідити Робоча група рекомендуємо врегулювати у Порядку управління ризиками, враховуючи особливості діяльності органів місцевого самоврядування на тій чи іншій території.

Під час збору та аналізу інформації про фактори середовища органів місцевого самоврядування і визначення вразливих до корупції функцій та процесів Робоча група може:

- 1) аналізувати** результати оцінювання корупційних ризиків за попередній період, заходів впливу на них, оцінки ефективності їх виконання (у разі якщо таке оцінювання відбувалося у попередній період);
- 2) проводити** опитування (анкетування) зовнішніх та внутрішніх заінтересованих сторін;
- 3) досліджувати** програми розвитку, програмні та стратегічні документи органів місцевого самоврядування;
- 4) здійснювати** аналіз результатів аудитів, перевірок, проведених щодо органів місцевого самоврядування, узагальнювати та документувати зібрану інформацію про можливі факти вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, функції та процеси, з якими такі факти пов'язані;
- 5) проводити** аналіз звернень та скарг на діяльність ради, її виконавчих органів, депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування тощо, узагальнити та документувати інформацію про можливі факти вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень, функції та процеси, з якими такі факти пов'язані, частоту надходження таких скарг;
- 6) аналізувати** матеріали дисциплінарних проваджень, службових розслідувань; рішення суду у справах про притягнення депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування до адміністративної, кримінальної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; рішення суду у кримінальних, адміністративних, господарських справах, учасником яких була рада та/або її виконавчі органи;
- 7) досліджувати** відомості, які містяться у відкритих інформаційних системах, реєстрах і базах даних, у тому числі у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

8) вивчати аналітичні матеріали НАЗК щодо аналізу корупційних ризиків, а також аналітичні матеріали інших державних, міжнародних, громадських інституцій з питань запобігання та протидії корупції та з інших питань, які пов'язані із діяльністю Організації;

9) аналізувати відомості із засобів масової інформації, соціальних мереж, інших відкритих джерел інформації про можливі факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками Організації та працівниками інших організацій, які виконують подібні функції або реалізують подібні процеси.

Робоча група може досліджувати фактори середовища Організації та визначати потенційно вразливі до корупції функції і процеси Організації за допомогою інших способів та методів.

Під час дослідження середовища Організації **рекомендуємо** інформацію збирати та аналізувати за останні три роки, що передують оцінюванню корупційних ризиків.

3. Складання аналітичних довідок

За результатами збору та аналізу інформації щодо середовища Організації рекомендовано оформлювати в окремі документи – аналітичні довідки. При їх підготовці рекомендуємо користуватись алгоритмом складення аналітичної довідки запропонованої у додатку 7 Методології.

У довідках фіксують застосований метод/спосіб дослідження (наприклад, аналіз аудитів чи анонімне опитування), джерела даних (з реквізитами документів і, за можливості, посиланнями на відкриті публікації), перелік виявлених у функціях/процесах недоліків чи невідповідностей із короткими причинами та вже вжитими/можливими заходами; за наявності – коротко зазначають і сам корупційний ризик, і його елементи. Такий формат забезпечує відтворюваність результатів середовищного аналізу та їх придатність для наступного етапу - ідентифікації ризиків.

Логіка цього етапу полягає у послідовності дій: спершу формується «контекст» факторів і відносин Організації. Далі ці дані зводяться до переліку функцій, процесів і активів, які мають реальне значення для громади. За результатом готується аналітична довідка із зазначенням джерел та первинним переліком потенційно вразливих до корупції функцій. Така довідка слугує базою для наступних кроків – ідентифікації та аналізу корупційних ризиків.

Водночас, **рекомендуємо** Уповноваженому за результатами опрацювання аналітичних довідок підготувати зведену аналітичну довідку, в якій доцільно навести висновки зібраної інформації, узагальнити їх та чітко визначити ті функції, процеси, корупційні ризики та їх джерела, які будуть включені в антикорупційну програму та Реєстр ризиків.

3.1. Додаткові способи та методи ідентифікації корупційних ризиків

Крім зазначених вище способів та методів ідентифікації корупційних ризиків додатковими можуть бути:

- **аналіз** нормативно-правових та розпорядчих документів, що регулюють діяльність Організації;
- **анонімне опитування**;
- **застосування** методики RACI;
- **способи та методи**, визначені у ДСТУ IEC/ISO 31010:2013 «Керування ризиком. Методи загального оцінювання ризику (IEC/ISO 31010:2009, IDT)», прийнятому наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 11 грудня 2013 року № 1469.

ОСОБЛИВОСТІ АНОНІМНОГО ОПИТУВАННЯ.

Окремою формою збору даних є анонімні форми опитування. Рекомендовано проводити анонімні опитування в електронній формі (наприклад, Google Forms з вимкненим збором e-mail, що дає швидку базову аналітику та експорт відповідей в Excel для детального аналізу. Перелік питань є орієнтовним і може змінюватися Робочою групою або Уповноваженим.

У вступі до форми слід чітко зазначити мету, роль респондента, правила заповнення, гарантії анонімності, назву Організації (для зовнішніх стейкхолдерів) і орієнтовний час проходження. На поширення форми встановлюйте термін **не менше 10 робочих днів** для ширшого охоплення заінтересованих сторін. Результати включайте до опису функцій і процесів та використовуйте для регулярного перегляду Антикорупційної програми, оцінки її ефективності й ініціювання змін.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ RACI

У процесі мапування доцільно використовувати підхід RACI, який дає змогу розглядати управлінську реальність не лише як перелік завдань, а як систему ролей і взаємодій. У фокусі опиняється не стільки текст інструкції, скільки розподіл рішень і комунікацій, що робить процес прозорішим для оцінювання корупційних ризиків. Зручно починати з опису процесу «мовою результату»: що має з'явитися на виході і яка управлінська подія цьому передуює.

Далі процес розкладається на логічні етапи – не для створення чергового чек-листа, а щоб чіткіше бачити точки прийняття рішень, переходи між підрозділами та зовнішні інтерфейси.

У кожній із цих точок корисно визначити ролі за RACI: хто виконує роботу (Responsible), хто єдиний несе відповідальність за рішення (Accountable), з ким бажано узгодити зміст до ухвалення (Consulted), і кого слід поінформувати за фактом (Informed).

Така методика допомагає відрізнити формальну наявність процедури від реального розподілу влади та впливу, а отже, точніше виявляти й описувати ризики. Ключовий принцип RACI – одне «А» на кожну керуючу дію. Це не бюрократичне правило, а захист від «розмитості» відповідальності, яка є підґрунтям для зловживань. «R» може бути кілька, бо виконання часто колективне, але вони не замінюють носія відповідальності.

«С» і «І» відрізняються не статусом, а моментом включення: Consulted залучаються до змістовного діалогу до рішення, Informed отримують повідомлення після нього. Коли ці межі розпливаються, зростає частота неформальних погоджень і «ручного» втручання – саме там зазвичай народжуються ризики.

Підхід RACI працює лише в контексті конкретного процесу. Тому матриця застосовується не просто до посад, а до кожного етапу: які документи чи дані його запускають, яке рішення вважається прийнятим і який цифровий слід воно залишає. Так вибудовується «ланцюг доказів», де кожна роль залишає свій відбиток: виконавець – робочий запис, відповідальний – підпис або електронне погодження, консультовані – змістовні коментарі, поінформовані – підтвердження отримання. Для оцінювання ризиків має значення не кількість підписів, а те, хто і на якій підставі може зняти заперечення, зупинити чи прискорити рішення.

Мапа процесу у форматі «процес + RACI» показує й системні конфлікти. Якщо одна й та сама посадова особа поєднує «А» за рішення, «R» за виконання і водночас контрольну функцію, це сигнал до перегляду розподілу повноважень (конфлікт інтересів у функціях). Якщо «С» фактично перетворюється на «вето», це свідчить про приховані «вузли впливу». Якщо «І» відсутнє там, де рішення торкається зовнішніх стейкхолдерів, – маємо зону непрозорості та інформаційних асиметрій.

Методика RACI природно узгоджується з «Моделлю трьох ліній управління ризиками». **Перша лінія – власники процесів** – переважно несуть «R» і частину «А». **Друга лінія – комплаєнс/ризик-менеджмент** – має «С» на етапах, де формується зміст рішень, і «І» для постійного моніторингу; інколи виконує «А» за методологічні стандарти. **Третя лінія – внутрішній аудит** – не втручається в операції, але зчитує з мапи очікувані «сліди» і перевіряє, чи реальність їм відповідає. Така конструкція дає змогу відрізнити контроль як частину процесу від незалежної оцінки.

У практиці органів місцевого самоврядування RACI особливо корисна на крос функціональних процесах: у закупівлях, управлінні та розпорядженні комунальним майном, регулюванні земельних відносин, розпорядженні бюджетними коштами, кадрових призначеннях, регуляторній діяльності тощо.

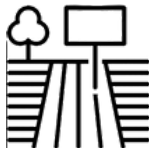
На підставі зібраних та задокументованих відомостей Уповноважений формує та вносить на розгляд Робочої групи перелік потенційно вразливих до корупції функцій і процесів, які реалізуються Організацією самостійно або спільно з іншими зовнішніми заінтересованими сторонами.

До потенційно вразливих до корупції функцій, процесів (підпроцесів) належать такі, що: передбачають взаємодію ради та її виконавчого органу (депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, інших працівників) із зовнішніми заінтересованими сторонами; пов'язані із розпорядженням (управлінням) активами Організації, інші потенційно вразливі до корупції функції, визначені Робочою групою.

Серед напрямів діяльності органів місцевого самоврядування рекомендуємо здійснювати оцінку корупційних ризиків, зокрема у таких сферах:



публічні закупівлі



земельні відносини



містобудування



управління нерухомим
комунальним майном



соціально-
економічна
інфраструктура



організація роботи із
запобігання та
виявлення корупції

РОЗДІЛ IV.

ІДЕНТИФІКАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

1. Що таке корупційний ризик і як правильно його ідентифікувати

Відповідно до Методології **корупційний ризик** – імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації.

Згідно із визначенням, окресленим у Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, корупційним ризиком є **ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, що негативно вплине на досягнення органом місцевого самоврядування визначених цілей та завдань.**

Корупційний ризик складається з таких елементів:

- 1) зміст корупційного ризику (опис корупційного ризику);
- 2) джерело корупційного ризику (причини виникнення корупційного ризику);
- 3) існуючі заходи контролю (заходи, спрямовані на запобігання реалізації корупційного ризику).

Зміст корупційного ризику (подія) –

короткий опис того, що саме може відбутися в межах конкретної функції за певних умов і до яких негативних наслідків це призведе для органу місцевого самоврядування чи територіальної громади (фінансових, репутаційних чи інших втрат). Формулюється нейтрально, без персоніфікації.

У змісті зазначаються змодельовані способи та обставини (випадки) вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і визначається, які внутрішні та зовнішні заінтересовані сторони можуть брати участь у його вчиненні.

Джерело корупційного ризику

передбачає наявність недоліків або особливостей: у нормативно-правових актах та розпорядчих документах, що регулюють діяльність органу; у практичній реалізації процесів у діяльності організації; людських ресурсах організації. Джерел корупційних ризиків, як правило, декілька.

Існуючі заходи контролю –

це ті механізми, які вже визначають порядок реалізації окремого процесу. На етапі формування реєстру вони фіксуються в описовій формі, без оцінювання їхньої сили чи ефективності.

Кожен елемент виконує окрему функцію: «зміст ризику» визначає подію, що може відбутися; «джерело ризику» встановлює причини її виникнення; «існуючий контроль» відображає наявні механізми, які зменшують імовірність настання події або пом'якшують її наслідки.

ВАЖЛИВО!

Не всі ризики в діяльності місцевої ради та її виконавчих органів є корупційними. З метою правильної ідентифікації корупційного ризику, зокрема його виокремлення з-поміж інших наявних ризиків у діяльності Організації (що не містять корупційної складової), необхідно чітко розрізняти, які правопорушення є корупційними та пов'язаними з корупцією.

Так, відповідно до ч.1 ст.1 Закону **корупційне правопорушення** – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Відповідно до примітки ст. 45 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно вважаються кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368, 368³ – 368⁵, 369, 369² ККУ.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до ККУ вважаються кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 366², 366³ цього Кодексу (додаток до Посібника).

Перелік правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які передбачена адміністративна відповідальність, визначено у главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а саме ст.ст.: 172⁴ – 172⁸, 172⁸⁻¹, 172⁹, 172⁹⁻¹, 172⁹⁻².

Водночас ст. 188-46 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства щодо усунення порушень законодавства про запобігання і протидію корупції, ненадання інформації, документів, а також порушення встановлених законодавством строків їх надання, надання завідомо недостовірної інформації або не у повному обсязі. Така відповідальність виникає за порушення вимог, передбачених ст.ст. 12, 13 та 60 Закону.

Таким чином, ст. 188⁴⁶ КУпАП передбачає відповідальність за «правопорушення, пов'язане з корупцією» в розумінні Закону. Також ст.ст. 188⁴⁶⁻¹, 188⁴⁶⁻² КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за незаконне здійснення лобіювання та порушення законодавства у сфері лобіювання.

2. Опис та аналіз потенційно вразливих до корупції функцій, процесів

Корупційні ризики ідентифікуються шляхом аналізу потенційно вразливих до корупції функцій та процесів (підпроцесів) у діяльності Організації.

Правильна ідентифікація корупційних ризиків та управління ними є непростими, однак важливими заходами задля досягнення загальних цілей запобігання, виявлення та протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Належним чином сформульований опис функцій, процесів організації в аналітичних довідках є основою для виявлення корупційних ризиків. Кожна функція розглядається як послідовність дій із чітко визначеними етапами, відповідальними особами, особливостями прийняття рішень, очікуваними результатами.

Усередині цієї послідовності виокремлюються процеси, де можливе відхилення від встановлених правил або створюються умови для зловживання чи ймовірність виникнення корупційної складової. Наприклад, наявність дискреційних повноважень, за умови відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням, можливість «ручного керування» у тих чи інших процесах, нечіткість норм чи строків виконання тих чи інших функцій, а також прогалини у контролі. Саме ці виявлені «вразливі місця» тих чи інших процесів стають відправною точкою для формування переліку ризиків.

Після підготовки описів функцій, процесів (підпроцесів) Робоча група проводить спільний розгляд виявлених вразливих місць. Навіть якщо реальних інцидентів не фіксувалося, застосовується моделювання можливих ситуацій із урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів.

Після опису функцій Робоча група аналізує описані потенційно вразливі до корупції функції, процеси (підпроцеси) у діяльності Організації та розпочинає роботу над ідентифікацією і формуванням переліку корупційних ризиків.

ЗВЕРТАЄМО УВАГУ

на важливість правильного формулювання функцій та процесів в органах місцевого самоврядування. Наприклад, дотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції», «запобігання конфлікту інтересів», «подання декларацій особами уповноваженими на виконання функцій місцевого самоврядування» не можуть визначатись як функції та процеси Організації, адже за свою суттю є обов'язками осіб.

Некоректно визначені функції, процеси Організації призводять до неправильного визначення корупційних ризиків та джерел їх виникнення. Відповідно, пропонуються неефективні заходи впливу на корупційні ризики, що унеможливує їх мінімізацію або усунення.



Через неможливість одночасно охопити всі проблемні процеси та функції Організації, корупційні ризики впорядковуються за пріоритетністю. **Найбільш пріоритетними можна визначити ті, що мають вагому економічну цінність.**

Крім того, для визначення пріоритетів рекомендуємо використовувати матеріали дисциплінарних проваджень, службових розслідувань; рішення суду у справах про притягнення депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування до адміністративної, кримінальної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; рішення суду у кримінальних, адміністративних, господарських справах, учасником яких була рада або її виконавчі органи, результати опитувань, аудити, інформація із звернення громадян та досвід інших громад з аналогічними функціями.

На основі цього формується перелік функцій та процесів Організації, з якими необхідно працювати насамперед. Такий підхід фокусує увагу на процесах, а не на персоналіях, і дає змогу перетворити опис функцій на конкретний перелік ризиків та створює основу для подальшої роботи з ризиками без поспішних оцінок. Сформовані описи корупційних ризиків переносяться до Реєстру корупційних ризиків.

Формулювання ризиків здійснюється зрозуміло та лаконічно. Застосовується стала логіка викладу: за наявності певної умови або вказівки може відбутися небажана подія з конкретним наслідком, попри наявну нормативну систему регулювання процедури.

ВАЖЛИВО!

За кожною обраною функцією, процесом (підпроцесом) може бути виявлено декілька різних корупційних ризиків. Значна кількість ідентифікованих в Організації корупційних ризиків може вказувати на якісну роботу Робочої групи та нульову толерантність до корупції, а не є виявом корупційності Організації.

На вебсайті НАЗК у розділі «Стратегічний аналіз корупційних ризиків»^[3] ви зможете знайти корисні посилання із базою всіх проведених аналізів корупційних ризиків за сферами. Ці матеріали рекомендується використовувати як зразок якісного оформлення корупційного ризику, джерела та заходів впливу. Проте важливо адаптувати формулювання та ризики під власні процеси.

3. <https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyj-analiz-koruptsijnyh-ryzykiv/>

РОЗДІЛ V.

АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

1. Імовірність реалізації корупційного ризику

Процес оцінювання корупційних ризиків можна здійснювати за ймовірністю настання та рівнем наслідків згідно із додатком 12 Методології. Цей процес має оціночний характер і спирається на узгоджене професійне судження Робочої групи. Завданням цього етапу є переведення переліку описаних ризиків у керований план дій шляхом визначення того, наскільки часто кожен ризик може реалізуватися за наявних практик і контролів та який вплив матиме подія, якщо станеться.

Тут має значення послідовність, обґрунтованість і відтворюваність підходу, підкріплена фактами – документами, зверненнями, аудитами, прецедентами, рішеннями судів і релевантним досвідом інших громад із подібними функціями.

Імовірність настання ризику тлумачиться як очікувана частота або можливість настання події в існуючих умовах виконання функцій.

Оцінювання відбувається з урахуванням того, як функції, процеси реально здійснюються на практиці, а не лише як прописано у відповідних документах. У процесах за здійсненням яких немає належного контролю, імовірність виникнення корупційного ризику зазвичай зростає. Там, де діють чіткі процедури, автоматизація та цифровізація процесів, є належний контроль хоча б за принципом «двох пар очей», вона природно знижується.

Джерелами інформації для визначення рівня ймовірності реалізації корупційного ризику можуть бути судові рішення, інформація з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, публікації у засобах масової інформації, соціальних мережах, інші джерела, які містять відкриту інформацію щодо проведених журналістських розслідувань, корупційних схем, викритих органами досудового розслідування, а також опис функцій, процесів відповідно до Методології, обґрунтовані припущення членів робочої групи.

Рівень імовірності реалізації корупційного ризику оцінюється за чотирибальною шкалою:

- **дуже високий рівень (4 бали):** присвоюється ризику, який реалізувався за останні півроку та/або може бути реалізований у найближчі півроку;
- **високий рівень (3 бали):** присвоюється ризику, який реалізувався за останній рік та/або може бути реалізований у найближчий рік;
- **середній рівень (2 бали):** присвоюється ризику, який реалізувався не більше одного разу протягом останніх трьох років та/або може бути реалізований не більше одного разу протягом наступних трьох років;
- **низький рівень (1 бал):** присвоюється ризику, який не реалізовувався раніше, а ймовірність його реалізації у майбутньому є вкрай низькою.

Оцінений рівень імовірності кожного ризику обов'язково зазначається у реєстрі ризиків.

2. Наслідки від реалізації корупційного ризику

Наслідки від реалізації корупційного ризику визначаються як масштаб і характер впливу на орган місцевого самоврядування чи територіальну громаду (ймовірність виникнення фінансових, репутаційних чи інших втрат. Перемноження оцінок імовірності та наслідків дає підсумковий рівень ризику для управлінських рішень.

Рівень потенційних негативних наслідків (втрат) від реалізації корупційного ризику оцінюється за найвищим показником з-поміж усіх можливих категорій втрат за чотирибальною шкалою:

- **дуже високий наслідок – 4 бали;**
- **високий наслідок – 3 бали;**
- **середній наслідок – 2 бали;**
- **низький наслідок – 1 бал.**

Оцінені рівні наслідків від реалізації корупційних ризиків обов'язково зазначаються у реєстрі ризиків.

3. Визначення рівня корупційного ризику

Рівень корупційного ризику обчислюється у балах як добуток рівня ймовірності реалізації корупційного ризику (балів) та рівня наслідків від реалізації корупційного ризику (балів).

Рівні корупційних ризиків, як правило встановлюються як: **критичний** – від 12 до 16 балів; **високий** – від 6 до 9 балів; **середній** – від 3 до 4 балів; **низький** – від 1 до 2 балів.

Визначені рівні корупційних ризиків зазначаються у реєстрі ризиків. За результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу комісія готує звіт.

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків містить:



- 1) опис ідентифікованих корупційних ризиків, джерела корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;*
- 2) пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.*

РОЗДІЛ VI.

РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ НА КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

1. Визначення заходів впливу на корупційні ризики

Подальша робота спрямовується на формування заходів впливу. Важливо не плутати їх із наявними існуючими заходами контролю.

Захід впливу –

це очікувана та запланована зміна у процесі, ролях або системах, що безпосередньо має впливати на джерело ризику та унеможливлувати або зменшувати ймовірність, наслідки для його реалізації. Наявність окремого акта, інструкції або «інструмента» не є гарантією якості; якщо формально він існує, але не дає відчутного запобіжного ефекту, потрібен ефективніший захід впливу.

Доцільно, щоб заходи впливу на корупційний ризик визначала Робоча група із максимальним залученням власників процесів (виконавців). Потрібно чітко розуміти, які саме посадові особи відповідальні за виконання тих чи інших функцій; наділені повноваженнями розробляти та вносити зміни у відповідні внутрішні акти, розробляти типові документи; налаштовувати ІТ-системи, здійснювати перерозподіл повноважень, встановлювати додаткові заходи контролю. Роль Уповноваженого на цьому етапі – консультаційна та методична.

Якісний захід формулюється чітко й вимірювано: описується конкретна зміна (що саме змінюється), точка впливу (на яку операцію/рішення спрямовано), власник (хто впроваджує і хто виконує), строк і періодичність, спосіб перевірки виконання (який доказ лишається – запис у журналі, файл, документ), очікуваний ефект змін саме відповідно до джерела ризику.

Якщо під час впровадження заходу на корупційний ризик стає очевидно, що існуючий захід контролю є лише «на папері», але не створює необхідного результату (наприклад, формальне виконання заходів контролю, підготовка актів, які реально не врегульовують ту чи іншу процедуру), це може бути підставою для внесення змін до реєстру ризиків.

У підсумку план заходів не повторює переліку ризиків у вигляді загальних намірів, а перетворює його на набір конкретних змін у процесах, ролях і системах, що прямо впливають на усунення, мінімізацію джерел ризиків. Власники процесів відповідають за впровадження та підтримку цих змін; Уповноважений – за методичну узгодженість і прозорість моніторингу. Такий підхід відділяє формальну наявність контролю від реальної дії заходу та гарантує, що результати будуть вимірюваними, відтворюваними та дієвими.

2. Загальні рекомендації для розробки заходів впливу

Розробка заходів впливу на корупційні ризики повинна відбуватись з урахуванням ефективності існуючих заходів контролю, запроваджених в Організації, результатів виконання заходів впливу на корупційні ризики, визначених в антикорупційних програмах попередніх періодів (або інших документах, складених за результатами оцінювання корупційних ризиків).

Формулювання заходу впливу на корупційний ризик має бути конкретним, зрозумілим, лаконічним; з уникненням загальних формулювань (наприклад, посилити контроль, удосконалити порядок тощо).

Захід впливу на корупційний ризик повинен бути досяжним і спрямований на попередження його реалізації, впливати на мінімізацію джерела ризику або зниження рівня ймовірності чи можливих наслідків його реалізації.

Наприклад, джерелом ризику визначено – неврегульованість процедури здійснення контролю за дотриманням вимог антикорупційного законодавства на підприємствах, в установах, організаціях, які належать до сфери управління органу місцевого самоврядування.

Дієвим заходом впливу в такому випадку може бути – розробка та затвердження акта, який врегулює процедуру здійснення контролю уповноваженої особи, призначеної в апараті ради, за дотриманням вимог антикорупційного законодавства на підприємствах, в установах, організаціях, які належать до сфери управління органу місцевого самоврядування.

Кожен захід впливу повинен мати свій індикатор виконання, бути вимірюваним мати чіткий і досяжний результат.

Наприклад, захід впливу на корупційний ризик визначено як розробка та затвердження порядку візування проєктів актів уповноваженою особою в місцевій раді та її виконавчих органах, врегулювавши порядок взаємодії структурних підрозділів, порядок розгляду та врахування пропозицій уповноваженої особи щодо усунення корупціогенних факторів, підготовлених за результатами опрацювання проєктів актів.

Індикатором виконання цього заходу буде – затвердження порядку візування проєктів актів уповноваженою особою в місцевій раді та її виконавчих органах, врегулювання порядку взаємодії структурних підрозділів, порядок розгляду та врахування пропозицій уповноваженої особи щодо усунення корупціогенних факторів, підготовлених за результатами опрацювання проєктів актів.

Захід впливу на корупційний ризик має бути адаптованим до інших процесів і повинен стати обов'язковим кроком у тому чи іншому процесі і блокувати рух далі без його виконання.

Наприклад, заходом впливу на корупційний ризик визначено, що акт органу місцевого самоврядування має бути завізовано уповноваженою особою. Отже, процес візування акта Уповноваженим стає невід'ємною частиною погодження проєкту акта.

При визначенні відповідальних виконавців на заходи впливу варто враховувати, що ними можуть бути визначені лише ті особи, до повноважень яких належить виконання визначених заходів на корупційний ризик.

Для кожного такого заходу впливу на корупційний ризик визначаються терміни або строки його виконання. Вони мають бути чіткими, досяжними та конкретними. Відповідність заходу впливу на корупційний ризик, строку його реалізації повинна відповідати рівню корупційного ризику.

Там, де рівень ризику високий чи критичний, доцільно поєднувати декілька взаємодоповнювальних заходів або застосовувати комплекс заходів. Для ризиків із середнім рівнем зазвичай достатньо одного–двох заходів впливу.

Для ризиків з низьким рівнем – підтримувальний моніторинг чи контроль. Встановлювати заходи впливу на корупційні ризики, пов'язані виключно із підвищенням рівня знань працівників Організації, попередженням про відповідальність тощо, доцільно лише для корупційних ризиків з низьким рівнем, в інших випадках – встановлення таких заходів можливо виключно як додаткових.

Навчання, роз'яснення та візування Уповноваженим можуть супроводжувати інші заходи впливу. Проте навчання не можна вважати самостійним заходом впливу, його рекомендовано застосовувати як допоміжний інструмент до окремих процедурних змін.

РОЗДІЛ VII.

РОЗРОБКА, ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

1. Розробка антикорупційної програми

Окрім основного процесу роботи з реєстром ризиків, важливо якісно сформулювати зміст власне антикорупційної програми. Антикорупційна програма є документом, у якому закріплені правила і процедури виявлення і запобігання корупції в Організації. Антикорупційна програма – комплексний антикорупційний документ стратегічного типу, що визначає процес управління корупційними ризиками з урахуванням ідентифікованих в Організації корупційних ризиків та державної антикорупційної політики. Антикорупційна програма – це стратегічний документ, від якого залежить ефективність запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Програма має бути гнучкою до змін, оскільки корупційні виклики також змінюються.

Рекомендуємо включити до антикорупційної програми такі розділи:

- загальні засади із запобігання та протидії корупції;
- оцінка корупційних ризиків у діяльності ради та її виконавчих органів;
- навчання та заходи з поширення інформації з питань запобігання корупції та розбудови доброчесності;
- моніторинг, оцінка виконання та перегляду антикорупційної програми.

Реєстр корупційних ризиків – додаток до антикорупційної програми, який є її невід'ємною частиною.

Антикорупційна програма може містити інші розділи з інформацією про заходи, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Районні, міські, селищні, сільські можуть встановити власні вимоги до змісту антикорупційної програми, враховуючи специфіку й особливості своєї діяльності.

РОЗДІЛИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ МОЖУТЬ МІСТИТИ ТАКУ ІНФОРМАЦІЮ:

Розділ 1 «Загальні засади з запобігання та протидії корупції» – вступна частина антикорупційної програми, яка має визначити її стратегічні засади, а саме:

- декларацію про повну відмову і нетерпимість ради та її виконавчих органів до корупції у будь-яких її проявах;
- завдання Голови ради, депутатів місцевих рад, Уповноваженого та інших посадових осіб місцевого самоврядування у запобіганні та протидії корупції;
- висновки за результатами оцінки виконання антикорупційної програми за попередній період (якщо така програма затверджувалась раніше);
- мета прийняття антикорупційної програми;
- принципи антикорупційної політики в раді та її виконавчих органах та стратегічні пріоритети (цілі) діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення належного рівня виконання своїх функцій в інтересах територіальної громади за рахунок налагодження ефективної системи запобігання та протидії корупції;
- заходи з реалізації засад антикорупційної політики в раді та її виконавчих органах, а також заходи з виконання антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, прийнятої на відповідний період;
- перелік розпорядчих документів, що регулюють питання запобігання та протидії корупції в Організації.

Розділ 2 «Оцінка корупційних ризиків у діяльності ради та її виконавчих органів» описує процес оцінювання корупційних ризиків у раді та її виконавчих органах. Ця частина програми повинна включати:

- інформацію про обраний формат оцінювання корупційних ризиків;
- відомості про Робочу групу та виконані заходи із підготовки, Організації та проведення оцінювання корупційних ризиків (у разі проведення оцінювання корупційних ризиків у форматі самооцінювання);
- інформацію про внутрішніх та зовнішніх заінтересованих сторін, які залучались до процесу оцінювання корупційних ризиків та розробки заходів впливу на них, способи їх залучення;

- вразливі до корупції функції Організації, виявлені під час оцінювання корупційних ризиків;
- джерела інформації, які використовувалися під час оцінювання корупційних ризиків;
- методи і способи, які застосовувалися при проведенні оцінювання корупційних ризиків;
- узагальнення отриманої інформації та пропозицій від внутрішніх, зовнішніх заінтересованих сторін, результати їх розгляду та врахування Організацією.

Розділ 3 «Навчання та заходи з поширення інформації з питань запобігання корупції та розбудови доброчесності». Цей розділ антикорупційної програми спрямований на забезпечення обізнаності зовнішніх та внутрішніх стейкхолдерів щодо системи запобігання та виявлення корупції в раді та її виконавчих органах. Саме тому перед розробкою програми Уповноважений має визначитись щодо плану заходів, які варто провести та для якої аудиторії. При розробці цієї частини Уповноваженому варто врахувати, що обізнаність про антикорупційні політики Організації має формуватися як у зовнішніх, так і внутрішніх стейкхолдерів. Саме тому важливо врахувати різні типи заходів з поширення розроблених політик. Тому у цій частині до антикорупційної програми має бути включено:

- **інформацію** про навчання з питань запобігання та протидії корупції у діяльності ради та її виконавчих органів, яка викладається у програмі навчання із зазначенням тем навчальних заходів, графіка та форми їх проведення, цільової аудиторії кожного навчального заходу, осіб, відповідальних за їх проведення. Це можуть бути офлайн та онлайн навчальні заходи, роз'яснювальна та консультативна робота;
- **план заходів** з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування. План публікацій про антикорупційні політики на офіційному сайті місцевої ради.

Звертаємо увагу, що навчання також має включати роз'яснення засад антикорупційної політики в органах місцевого самоврядування, вимоги антикорупційного законодавства. Навчальні заходи повинні бути спрямовані не лише на запобігання корупції в органах місцевого самоврядування, а й на формування політики доброчесності та розбудови культури викривання, яка сприяє досягненню цілей програми та є індикатором її дієвого впровадження.

Розділ 4 «Моніторинг, оцінка виконання та перегляд антикорупційної програми» є обов'язковим елементом змісту програми. Управління програмою має циклічний характер і не завершується її затвердженням.

Посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад зобов'язані відстежувати виконання заходів за строками та змістом, а також повідомляти про випадки їх неефективності. Інформація про недоліки виконання заходів є підставою для внесення змін та перегляду антикорупційної програми.

Реєстр корупційних ризиків доцільно викладати у формі таблиці, в якій передбачати такі елементи таблиці: порядковий номер; назва функції, процесу (підпроцесу) Організації; корупційний ризик; зміст корупційного ризику із зазначенням його опису; джерело(а) корупційного ризику (норма, процес, людський фактор); існуючі заходи контролю (перелік чинних контролів); аналіз корупційного ризику із визначенням рівнів корупційного ризику (рівень ймовірності реалізації ризику та рівень наслідків від реалізації ризику, а в сукупності визначається рівень корупційного ризику); заходи впливу на корупційний ризик та етапи їх виконання, які мають бути спрямовані на усунення, мінімізацію його джерел, а у випадку неможливості безпосереднього впливу на джерела необхідно знизити рівень ймовірності чи можливих наслідків його реалізації; встановлені терміни (строки) виконання заходів впливу на корупційний ризик; визначені відповідальні виконавці заходів впливу на ризик; необхідні ресурси для виконання заходів впливу; індикатори виконання заходів впливу на корупційний ризик, визначені антикорупційною програмою; моніторинг виконання заходів впливу на ризики, який включає в себе аналіз виконання антикорупційної програми, а саме:

- фактичний термін (строк) виконання заходів впливу на корупційний ризик;
- стан виконання заходів впливу на корупційний ризик (виконано / не виконано / виконано частково);
- опис результатів виконання заходів впливу на корупційний ризик або інформація про причини невиконання.

З метою коректного заповнення таблиці «Реєстр корупційних ризиків» рекомендуємо скористатись додатком до цього Посібника.

2. Публічне обговорення проєкту антикорупційної програми

Прийняттю антикорупційної програми повинно передувати обговорення його з громадою. Отримання пропозицій і зауважень до проєкту антикорупційної програми є важливим етапом, який забезпечить відкритість та прозорість процесу управління корупційними ризиками в органах місцевого самоврядування.

Порядок, форму, строки публічного обговорення антикорупційної програми рекомендуємо врегулювати у Порядку управління корупційними ризиками. Необхідно також визначити форму надання пропозицій та визначити процедуру їх розгляду і врахування.

Проект рішення ради про затвердження антикорупційної програми оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації». При цьому Голова ради повинен забезпечити можливість обговорення громадянами проєкту антикорупційної програми. Рекомендуємо зробити відповідний анонс щодо збору пропозицій і зауважень від громадськості до проєкту цього акта.

На офіційному сайті місцевої ради та на інших ресурсах чи інформаційних платформах рекомендуємо розмістити відповідний проєкт рішення про затвердження антикорупційної програми і реєстр ризиків у машиночитаному форматі, а також повідомлення з датою, часом, місцем і формою обговорення та контактною електронною адресою, строком і формою подання пропозицій і заявок на участь.

Місцева рада може залучати до обговорення антикорупційної програми не лише мешканців громади, а й представників асоціацій місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших фахівців та експертів.

Важливо передбачити можливість участі громадськості в обговоренні антикорупційної програми в офлайн та онлайн- форматах. Публічне обговорення може бути проведено у форматі онлайн-конференції, круглого столу, зустрічі, в іншому форматі, визначеному радою.

Усі отримані в установлені строки пропозиції рекомендуємо систематизувати у відповідній таблиці. Рада може встановити, що пропозиції, які надійшли від громадськості з порушенням строків для надання пропозицій, не розглядаються. Результати розгляду обов'язково доводяться до відома суб'єктів подання пропозиції (зауваження).

Рекомендуємо визначати, що всі пропозиції та зауваження до проекту антикорупційної програми (у тому числі результатів оцінювання корупційних ризиків), які надійшли від громадськості підлягають урахуванню або мотивованому відхиленню.

3. Затвердження антикорупційної програми

Антикорупційна програма затверджується рішенням ради в порядку, визначеному Регламентом ради та з урахуванням вимог, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування».

Проект рішення ради про затвердження антикорупційної програми має бути оформлений та попередньо розглянутий відповідно до вимог Регламенту ради та пройти громадське обговорення.

Звертаємо увагу, що підготовка та опрацювання проекту рішення про затвердження антикорупційної програми повинні відбуватись із дотриманням вимог, встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Регламентом відповідної ради.

Рішення ради про затвердження антикорупційної програми підлягає обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Антикорупційна програма, затверджена радою, набирає чинності з дня її офіційного оприлюднення, якщо не встановлено пізнішого строку введення цього акта у дію. З метою належного управління корупційними ризиками рекомендуємо радам затверджувати антикорупційні програми не рідше ніж один раз на 3 роки.

Звертаємо увагу, що антикорупційна програма, затверджена місцевими радами, не підлягає погодженню Національним агентством.

Уповноважений здійснює підготовку звітів за результатами періодичного моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми, а також надає пропозиції щодо внесення змін до неї (пп. 10 п. 2 розділу Типового положення). При цьому в нього **відсутній обов'язок надавати** Національному агентству інформацію щодо виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою.

Рекомендуємо раді врегулювати питання щодо звітування Уповноваженим та/або Робочою групою про виконання заходів антикорупційної програми. Це може бути звітування на пленарному засіданні ради перед депутатами місцевої ради як представниками територіальної громади, публікація звітів на офіційному вебсайті місцевої ради, тощо.

4. Оцінка, моніторинг та перегляд антикорупційної програми

Необхідність регулярного перегляду антикорупційних програм зумовлена вимогою систематичності і постійності запобігання корупції. Ці позиції засновані на нормах міжнародних стандартів ризик-менеджменту та організації антикорупційної діяльності в управлінській системі (серія ДСТУ ISO 31000, 31010 «Менеджмент ризиків», ДСТУ ISO 37001 «Менеджмент запобігання корупції»).

Тому процес управління корупційними ризиками не закінчується прийняттям антикорупційної програми, а проводиться постійно. Хоча за назвами законодавчі терміни «моніторинг», «оцінка» та «перегляд» антикорупційних програм можуть бути тотожними, системний аналіз законодавства та методичних основ управління ризиками дає змогу розрізняти їх реальне призначення та зміст.

Моніторинг є заходом періодичного контролю процесу або завдання, що розтягнуте у часі.

Моніторинг антикорупційної програми будується так, щоб на регулярній основі відслідковувати прогрес та факт виконання кожного конкретного заходу програми станом на певну календарну дату. Для цього може використовуватись відсоткова шкала виконання заходів із встановленням чітких та вимірюваних індикаторів.

Під час моніторингу також перевіряється актуальність ідентифікованих корупційних ризиків та заходів антикорупційної програми. Регулярність моніторингу встановлюється у самій програмі. Як показує практика, найбільш оптимальними є щопіврічні інтервали.

Занадто короткі строки моніторингу можуть призвести до надмірного втручання посадової особи, що здійснює моніторинг, в операційну діяльність виконавців. Натомість надто тривалі строки порушують принципи динамічності та використання актуальної інформації, оскільки рішення щодо посилення або зміни заходів впливу чи оновлення даних про ризики ухвалюватимуться із запізненням, що знижує ефективність антикорупційної діяльності.

Управління корупційними ризиками має циклічний характер: кожний наступний цикл враховує та підсилює результати попереднього, і на цій основі за принципом постійного удосконалення крок за кроком зменшується кількість корупційних ризиків або їх рівні у діяльності органу влади. **Процедура оцінки виконання антикорупційної програми** ґрунтується на аналізі досягнутих результатів у заплановані терміни та визначенні рівня зниження корупційного ризику в кожному випадку. Зведений аналіз виконання різних заходів або їх груп формує цілісну оцінку програми, що демонструє динаміку запобігання корупції й потреби удосконалення.

Вивчення результатів оцінки є частиною підготовки до розробки програми на наступний період. Ключовими учасниками процедури моніторингу та оцінки є Уповноважений і члени Робочої групи.

Уповноважений як посадова особа, що на регулярній основі здійснює роботу із запобігання корупції, є важливим виконавцем цих процедур і має володіти достатніми повноваженнями для взаємодії з виконавцями програми, керівництвом органу та заінтересованими сторонами, включно із правом отримувати інформацію, копії документів і пояснення про результати реалізації заходів.

Ці завдання охоплюють відслідковування прогресу, надання рекомендацій щодо планування або уточнення етапів реалізації кожного завдання програми.

Оцінку виконання антикорупційної програми доцільно покладати на постійно діючу Робочу групу, а координацію – на Уповноваженого.

На відміну від моніторингу та оцінки, **перегляд** – це не аналіз їх виконання, а результат такого аналізу. Якщо за підсумками моніторингу виявляється потреба в коригуванні конкретних заходів, їх показників чи строків, ініціюється перегляд антикорупційної програми.

Переглядати Програму доцільно у таких випадках:

- 1) якщо встановлено недовіру або недостатню ефективність заходів усунення корупційних ризиків;
- 2) у зв'язку зі змінами в законодавстві, що впливають на діяльність Організації;
- 3) при ідентифікації нових ризиків або суттєвій зміні пріоритетності вже виявлених;
- 4) з інших підстав, що потребують перегляду політики запобігання корупції та заходів програми.

Рішення про внесення змін до антикорупційної програми затверджується відповідним рішенням ради. Кожного разу, розробляючи нову програму або вносячи зміни у діючу програму, рада має по-новому подивитися на свої процеси й ризики.

Типова помилка – механічно переносити антикорупційну програму та реєстр ризиків із попереднього періоду. Допускати таку помилку неприпустимо, адже це свідчить, що вжиті раніше заходи не були дієвими, а програма неефективною.

Тож під час кожного циклу оцінювання корупційних ризиків **слід уважно відстежувати**, як саме заходи впливу змінюють ризикові процеси та **чи дають вони вимірний результат**.



ФУНДАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



From
the People of Japan



Посібник з розробки
антикорупційної програми для
органів місцевого самоврядування,
м. Київ. - 53 с.