



EUACI

EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В УКРАЇНІ: ПОТОЧНИЙ СТАН СПРАВ

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Оцінка проведена др.Тілманом Хоппе
за підтримки др.Валтса Калнінша

(Оригінальна мова звіту – англійська)

Ця програма фінансується **Європейським Союзом**
та спів-фінансується і впроваджується **DANIDA**



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida

м. Київ, березень 2018 р.

Погляди, висловлені у рамках цього документу належать виключно його авторам і необов'язково відображають офіційну позицію Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI) або Європейської Комісії.

Ця програма фінансується **Європейським Союзом** та спів-фінансується і впроваджується **DANIDA**



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**
Danida



ЗМІСТ

1. СТИСЛИЙ ОГЛЯД	4
1.1. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	4
1.2. СТАТИСТИКА	6
1.3. ДІАГРАМА: ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	7
2. РЕКОМЕНДАЦІЇ	8
2.1. ОЦІНКА РИЗИКІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (РЕКОМЕНДАЦІЇ 1-29)	8
2.2. ОСОБЛИВОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ («КОМПАНІЙ») (РЕКОМЕНДАЦІЇ 30-34)	10
2.3. ПОТЕНЦІАЛ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ Й ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (РЕКОМЕНДАЦІЇ 35-36)	10

1. СТИСЛИЙ ОГЛЯД

1.1. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Нормативно-правова база та її реалізація Національним агентством з питань запобігання корупції й іншими органами державної влади демонструє кілька позитивних тенденцій:

- Загалом, існує повний пакет методологічних документів, необхідний для оцінювання корупційних ризиків (далі, також «ОКР») у діяльності органів влади, державних компаніях, а також компаніях приватного сектору;
- Нормативно-правова база по цьому напрямку функціонує лише рік, незважаючи на це, продемонстровано достатньо високий рівень відповідності проведення оцінок корупційних ризиків на рівні центральних органів виконавчої влади з репрезентативними результатами.

Очевидно, що на близько 12-ти сторінках Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (далі, також «АК програм») певну кількість загалом технічних моментів можна було б удосконалити, адже документу всього лише рік, і його від початку ще можна вважати «живим». Аналіз таких моментів викладено у 36-ти Рекомендаціях у рамках цього Звіту.

Ефективність ОКР значно більше обмежують три зовнішніх чинники:

- Якщо органи влади не бажають проводити ОКР, НАЗК практично нічого не може з цим зробити. Було б найвним вважати, що одна агенція зможе впорядкувати всі органи державної влади у цій сфері відання належним чином. Зважаючи на загрозливу корупцію в Україні, багато посадовців вищого та нижчого рівнів по суті б «відрубали б руку, яка їх годує», якби належним чином проводили ОКР і розголошували справжні (актуальні) корупційні ризики.
- Регуляторні рамки встановлюють власні обмеження. Законом України «Про запобігання корупції» (далі, також «ЗЗК») не передбачено жодних строків або ж ефективних санкцій для керівників органів державної влади або державних підприємств. Навіть жорсткіша правова база ніколи б не змогла «змусити» органи державної влади проводити належні оцінки корупційних ризиків. Результат ОКР достатньо м'який за характером та дискусійний, і його практично неможливо оформити у вигляді дисциплінарного або аналогічного правопорушення. Окрім усього зазначеного вище, деталізація зобов'язань органів державної влади у Законі України «Про запобігання корупції» могла б підвищити відповідальність їх керівників (шляхом внесення приписів НАЗК відповідно до частини другої Статті 12 ЗЗК).
- Зважаючи на те, що оцінка корупційних ризиків існувала у вигляді формальної вимоги у рамках антикорупційної нормативної бази протягом багатьох років до 2014 року, така оцінка ніколи не проводилась на практиці, а радше методом «копіювання та вставки». Таким чином, сприйняття державними службовцями (та й громадянами) корупційних ризиків таке ж як і корупції, а їх оцінка – як розслідування правоохоронних органів.

Зважаючи на вказані вище зовнішні обмеження, той прогрес, якого вдалося досягти НАЗК у такі стислі терміни, варті схвалення. Очевидно, що рівень інтерналізації (поглинання) ОКР процесів у державних органах значним чином відрізняється. Можна окреслити наступні основні напрями, де донори могли б підтримати НАЗК з метою вдосконалення ОКР системи:

- Становлення онлайн-платформи, до якої можуть підключитись усі суб'єкти ОКР задля стандартної ідентифікації корупційних ризиків, їх оприлюднення та вимірювання прогресу на шляху до їх мінімізації (як показує успіх кількох країн у цьому напрямі).
- Зручність у користуванні та системність (одноманіття) Методичних рекомендацій слід посилювати, удосконалювати або доповнювати новими документами законодавчого (нормативного) характеру задля подальшого визначення дидактичних настанов (структура, зміст, реєстр ключових слів, діаграми, стислі огляди, ключові технічні питання, зрозумілі для читача формулювання й викладення думок, тощо).
- Протягом першого року своєї роботи НАЗК загалом надавало консультаційну підтримку та проводило кабінетне вивчення звітів за результатами оцінки корупційних ризиків. Відтепер, Національне агентство може розширити свою кадрову та організаційну спроможність для охоплення наступних аспектів:
 - Проведення глибших перевірок якості проектів ОКР (аналіз проектів звітів за результатами оцінки корупційних ризиків на предмет їх відповідності формальним вимогам, достовірності, а також, чи вони надають лише обмежену картину того, якими реально можуть бути корупційні ризики);
 - Проведення власних ОКР у пріоритетних сферах (для мінімізації ризику «конфлікту інтересів» у державних органах, які проводять оцінку корупційних ризиків шляхом самооцінки);
 - Розбудова спроможності щодо оцінки секторальних ризиків шляхом навчання співробітників ідентифікувати ці секторальні ризики та розробки переліків цих секторальних ризиків для ОКР.

Окрім усього, вказаного вище, існує певний запит на донорську підтримку з боку окремих органів влади з їх ОКР.

Слід також пам'ятати про те, що оцінки корупційних ризиків мають власні обмеження з огляду на те, що в зацікавлених сторін може бракувати волі на їх проведення. Швидше за все, ОКР також не зможе зарадити неформальним мережам політичних еліт, що залучені до великих корупційних схем. Більше того, брак кадрових або бюджетних ресурсів часто може сповільнювати реформаторські зусилля. Незважаючи на це, ОКР тримає необхідний рівень поінформованості і дискусії щодо існуючих корупційних ризиків. Більше того, ОКР дозволяє поступово йти вперед, нехай і маленькими кроками, адже вплив такої оцінки може бути помітним не відразу. Загалом, варто розглянути можливість залучення донорської підтримки до запропонованих вище майбутніх ініціатив.

1.2. СТАТИСТИКА

Збоку НАЗК була надана наступна статистична інформація за 2017 рік (див. Додаток 6.7 для текстового опису):

ОКР В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (БЕЗ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ)	ЗАГАЛОМ	ЗАГАЛОМ МАКС.	% ВІД МАКС.
Проведено ОКР (у рамках антикорупційних програм), з яких:	121	>142 ¹	85
Міністерств (загалом: 18)	18	18	100
Інших центральних органів виконавчої влади (загалом: 46) ²	44	46	96
Обласних та міських адміністрацій (загалом: 24 обласних, 2 міст центрального підпорядкування)	25	26	96
24 обласні ради (відрізняються від обласних державних адміністрацій)	8	24	33
інших державних органів (судові органи, Адміністрація Президента України, тощо)	26	28	93
Загальна кількість, погоджена з врахуванням рекомендацій НАЗК	109	142	77
Загальна кількість, відіслана НАЗК назад (без пропозицій державним органам)	8	142	6
Інше (відсутність результату на кінець року, тощо, див. Додаток 6.7)	4	142	3
Позапланові перевірки органів державної влади з боку НАЗК	5	142	4
Приписи НАЗК для керівників органів державної влади	3	142	2
АК програми, за якими НАЗК отримало коментарі від ГО	1	142	1

Від початку НАЗК отримало 60 проектів АК програм без будь-яких звітів за результатами оцінки корупційних ризиків. Національне агентство повернуло без розгляду вказані проекти із вимогою до державних органів провести ОКР, а також переглянути проекти програм.

НАВЧАННЯ ТА КОНСУЛЬТАЦІЙНА ДОПОМОГА НАЗК СТОСОВНО ОКР В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	КІЛЬКІСТЬ	УЧАСНИКИ
Усні пояснення	321	321
Проведено тренінгів за АК програмами (оцінка ризиків)	13	239
Середній бал оцінки (за максимальною п'ятибальною шкалою)	4.72	n.a.

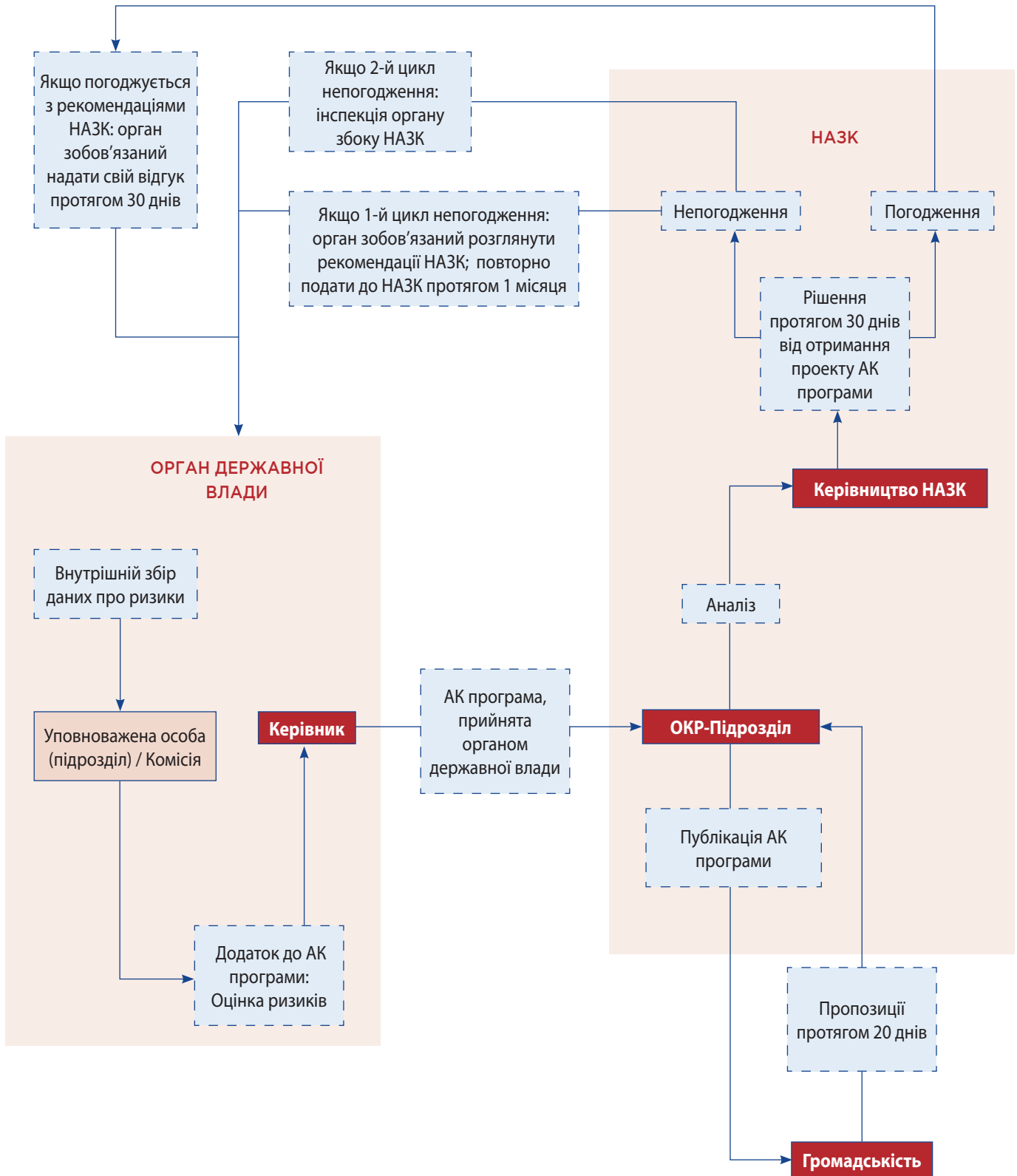
Статистичних даних щодо кількості юридичних осіб, якими було проведено ОКР/прийнято АК програми, не існує. Це включає в себе 211 державних підприємств, що не мають власних АК програм (Стаття 62 ЗЗК). Водночас, в разі необхідності інформацію про загальну кількість компаній приватного сектору, від яких вимагається мати АК програми, можна віднайти, зайшовши на платформу онлайн-закупівель «ProZorro».

ТРЕНІНГИ ТА КОНСУЛЬТАЦІЙНА ДОПОМОГА, НАДАНА НАЗК ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ	КІЛЬКІСТЬ
Тренінги для представників державних підприємств	6
Спільна сесія «Комплаєнс клубу» («Compliance Club») та Американської торговельної палати	1

¹ Незрозуміло, що означає термін «державний цільовий фонд», і скільки юридичних осіб підпадають під це визначення. Зважаючи на це, загальна кількість дорівнює кількості державних органів, перелічених у таблиці нижче.

² Територіальні огляди ОЕСР: Україна, 2013 р., стор. 114: Загальна кількість центральних органів виконавчої влади, включно з міністерствами, становила 77 станом на середину 2012 року.

1.3. ДІАГРАМА: ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ



2. РЕКОМЕНДАЦІЇ

2.1. ОЦІНКА РИЗИКІВ У ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Рекомендація 1: До Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади слід внести поправки шляхом збільшення кількості питань про існуючі на сьогодні корупційні ризики.

Рекомендація 2: Питання слід зробити такими, щоб вони не потребували додаткових пояснень. Кожне питання слід супроводжувати ілюстрацією корупційного ризику, чинника ризику або заходом щодо його усунення, а також, яким чином можна послабити такий ризик.

Рекомендація 3: НАЗК слід розглянути можливість розробки модулів питань/ризиків для однотипних функцій державного управління.

Рекомендація 4: НАЗК слід крок за кроком розширювати свою роботу з оцінки ризиків, поширюючи її на специфічні ризики у таких секторах, як освіта, охорона здоров'я, митниця, податкова, поліція, тощо.

Рекомендація 5: Кілька загальних положень у Методичних рекомендаціях щодо підготовки АК програм потребують більш детального пояснення та покрокових настанов.

Рекомендація 6: До Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід додати більше «практичних правил», які простіше зрозуміти простим громадянам і легко запам'ятати. Це, зокрема, стосується визначення понять «корупції» та «корупційного ризику».

Рекомендація 7: Додаток 2 до Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід розширити до повного переліку «Прикладів», який відображатиме всі розділи Додатку 1.

Рекомендація 8: Роз'яснити узгоджене використання термінів «ризик» та «чинник ризику» в Методичних рекомендаціях щодо підготовки АК програм.

Рекомендація 9: НАЗК слід постійно оновлювати список ризиків на базі звітів за результатами оцінки корупційних ризиків органів влади, а також існуючих та нових ОКР звітів міжнародних та закордонних організацій.

Рекомендація 10: У середньостроковій або довгостроковій перспективах слід зважити на можливість запровадження активної онлайн-платформи для збору актуальних питань про корупційні ризики та можливості їх пом'якшення.

Рекомендація 11: Розглянути можливість додати до Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм окремий розділ, який би розширив оцінку корупційних ризиків органом державної влади і на адміністративні послуги, що надаються громадянам, та взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у рамках відповідного тематичного напрямку такого державного органу, навіть, якщо така робота не є безпосередньою сферою відповідальності цього державного органу.

Рекомендація 12: Розглянути можливість проведення вибірових перевірок певної вибірки ОКР.

Рекомендація 13: Підвести законне підґрунтя для НАЗК для провадження власних ОКР в органах державної влади та зобов'язати органи державної влади співпрацювати з Національним агентством у цій сфері. Таке підґрунтя має включати повноваження на проведення позапланових ОКР.

Рекомендація 14: Розглянути можливості посилення ролі НАЗК у координації ОКР (наприклад, участь у засіданнях комісій з оцінки корупційних ризиків) шляхом регламентації такої діяльності в ЗЗК.



Рекомендація 15: Розглянути можливість запровадження антикорупційних комісій у якості обов'язкової платформи проведення ОКР (що передбачено проектом Статті 19-1 ЗЗК), чітко зберігаючи при цьому повну відповідальність за ОКР та АК програму за керівником органу влади.

Рекомендація 16: Дидактичний вигляд Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід доповнити змістом, ілюстраціями, діаграмами, прикладами, ключовими моментами, тощо, а також матеріалами для підвищення рівня загальної обізнаності для посадовців та громадян.

Рекомендація 17: Розглянути можливість докласти зусиль для включення представників громадськості до ОКР процесу у якості обов'язкової частини процесу.

Рекомендація 18: Переглянути Статтю 19 ЗЗК по формі або на основі принципів, які містяться в Статті 19-1 законопроекту (див. Додаток), а також розглянути можливість введення серйозніших санкцій, як наприклад, ті, що передбачені молдовським законом «Про перевірку на професійну непідкупність» (див. Додаток).

Рекомендація 19: Проаналізувати можливості гармонізації методологій щодо оцінювання корупційних ризиків у нормативно-правових актах (антикорупційної експертизи) та передачі усіх повноважень з проведення такої діяльності НАЗК (разом із необхідними для цього ресурсами).

Рекомендація 20: Переглянути Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади та Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, щоб повністю гармонізувати обидва документи у частині ОКР.

Рекомендація 21: НАЗК слід розглянути можливість продовжити минулі починання із запровадження перевірок добросовісності, окрім усього іншого, як інструменту для оцінювання ризиків.

Рекомендація 22: Методологію ОКР слід переглянути на предмет методологічної узгодженості.

Рекомендація 23: Методичні рекомендації щодо підготовки АК програм слід переглянути і додати більше настанов стосовно «розміру втрат».

Рекомендація 24: Статистику минулих випадків слід вважати лише незначним критерієм протягом оцінки «ймовірності» матеріалізації ризику. Усі типи неформальних джерел та загальні відчуття оцінювачів можна вважати цілком дійсними джерелами для визначення ймовірності ризику.

Рекомендація 25: НАЗК слід проаналізувати, чи можна в рамках Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм та Методології ОКР надати більше рекомендацій щодо пріоритетизації корупційних ризиків.

Рекомендація 26: Методичні рекомендації щодо АК програм із часом слід розширити й додати до них більше заходів з усунення ризиків із конкретнішими деталями.

Рекомендація 27: Хоча органам державної влади слід дозволити формулювати результати своїх заходів з усунення ризиків на власний розсуд, залишкові ризики мають стати обов'язковим елементом, що визначається Методичними рекомендаціями щодо АК програм.

Рекомендація 28: Розглянути можливість розміщення ОКР процесу на базі онлайн-платформи.

Рекомендація 29: Розглянути можливість надання характеру обов'язковості вимозі перелічувати всі джерела ОКР у рамках звітів за результатами оцінки корупційних ризиків, а також кількість робочих зустрічей ОКР комісії, що допоможе й надалі підвищити прозорість процесу.



2.2. ОСОБЛИВОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ («КОМПАНІЙ»)

Рекомендація 30: Розглянути можливість поширення процедур контролю якості АК програм на державні підприємства.

Рекомендація 31: Розглянути можливість уточнення, яким чином юридичним особам- нерезидентам слід виконувати вимоги пункту 2 частини другої Статті 62 ЗЗК.

Рекомендація 32: Роз'яснити у рамках цих Методичних рекомендацій щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб принаймні базовий зв'язок між кримінальною відповідальністю юридичних осіб та програмами із запобігання корупції.

Рекомендація 33: Інтегрувати аспект «комплексної належної перевірки перед придбанням та інтеграції після придбання» до Методичних рекомендацій щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб та Типової програми для юридичних осіб.

Рекомендація 34: Проаналізувати чи потрібно НАЗК брати більш сильнішу роль у процесі моніторингу комплаєнсу юридичних осіб приватного сектору разом із зобов'язаннями щодо запровадження антикорупційних програм.

2.3. ПОТЕНЦІАЛ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ І ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Рекомендація 35: Підвищити рівень працівників, який би мав відповідати новим завданням та більшому залученню НАЗК до діяльності з ОКР, що вказується в попередніх Рекомендаціях у рамках цього Звіту.

Рекомендація 36: Керівникам органів державної влади слід призначати працівників на посади уповноважених осіб (у підрозділи) з питань запобігання і виявлення корупції із необхідними навичками та мотивацією, а також надавати таким працівникам повну підтримку керівництва.

Ця програма фінансується **Європейським Союзом**
та спів-фінансується і впроваджується **DANIDA**



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**
Danida

Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні
Володимирський узвіз, 4В
Київ, Україна, 01001
info@ukraine-aci.com
www.euaci.eu