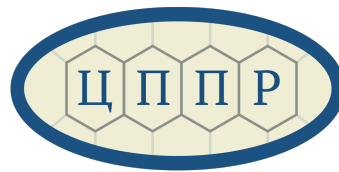




**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



Центр політико-правових
реформ

**ФУНКЦІОНУВАННЯ ОЦІНКИ
КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
ТА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ
У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ:
ПОТОЧНИЙ СТАН І ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО
АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
ЗА ЦИМ НАПРЯМОМ**

Це дослідження підготовлено за підтримки Європейського Союзу в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади». Зміст дослідження є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Автор: Антон Марчук, експерт Центру політико-правових реформ

ЗМІСТ

Умовні скорочення - 4

Вступ. Методологія - 5

Огляд нормативно-правової бази щодо оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в Україні - 8

Міжнародні стандарти та іноземний досвід - 15

Проблеми інституційного дизайну оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм державних органів - 20

Проведення оцінки корупційних ризиків державними органами - 23

Затвердження антикорупційних програм і їх погодження Національним агентством з питань запобігання корупції - 27

Проведення інформаційно-роз'яснювальної та навчальної роботи національним агентством з питань запобігання корупції - 37

Моніторинг і аналіз виконання антикорупційних програм, оцінка результативності та оцінка впливу - 43

Проведення планових та позапланових перевірок - 47

Усунення зовнішніх корупційних ризиків - 49

Повноваження та спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції в аспекті оцінки корупційних ризиків, погодження антикорупційних програм. Діяльність уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах - 50

Використання результатів оцінки корупційних ризиків при формуванні антикорупційної політики та оцінці її ефективності -

Основні висновки та рекомендації - 60

Додатки - 68

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

АКМ ОЕСР – Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії

АКП, антикорупційна програма – антикорупційна програма державного органу, яка передбачена статтею 19 Закону «Про запобігання корупції»

Державний орган – орган чи інша установа, у якій відповідно до статті 19 Закону «Про запобігання корупції» обов’язоків затверджується антикорупційна програма

Методологія – Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена рішенням НАЗК №126 від 02.12.2016 р.

Методичні рекомендації – Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, затверджені рішенням НАЗК №31 від 19.01.2017 р.

НАЗК, Національне агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції

НПА – нормативно-правовий акт

ОКР – оцінка корупційних ризиків

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

Порядок – Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затверджений рішенням НАЗК №1379 від 08.12.2017 р.

EUACI – Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні

ВСТУП. МЕТОДОЛОГІЯ

Із прийняттям Закону «Про запобігання корупції» в Україні з'явилися нові інструменти та механізми, що мають сприяти зменшенню рівня корупції у державних органах. Одним із таких механізмів, зокрема, мали б стати антикорупційні програми державних органів, які базуються на результатах оцінки корупційних ризиків. Хоча зазначений Закон набув чинності у квітні 2015 р., втілювати на практиці обов'язок підготовки та затвердження антикорупційних програм вдалось лише з 2017 року. Причиною цього стало значне відтермінування початку повноцінної діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, яке є ключовою інституцією у цьому процесі.

Для підготовки антикорупційних програм державні інституції мають провести оцінку корупційних ризиків у своїй діяльності, а для неї необхідна відповідна методологія, повноваженнями із затвердження якої наділене саме НАЗК. Відтак, оскільки методологія була затверджена лише у грудні 2016 р., то перші програми державні органи підготували наступного року.

Більш як два роки функціонування механізму розробки, затвердження та впровадження антикорупційних програм дозволяє зробити певні попередні висновки щодо ефективності цього механізму, виявити його недоліки, а також запропонувати подальші кроки, які спрямовані на вдосконалення інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм державних органів. З огляду на це, було проаналізовано стан функціонування цих інститутів та підготовлено цей звіт за наступною методологією.

На першому етапі було вивчено цілі застосування цього механізму та основні засади його функціонування в Україні, а також розглянуто міжнародний досвід, де наведено описи різних моделей проведення оцінки корупційних ризиків у державних інституціях.

Далі був здійснений глибинний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють функціонування цього інституту. Також на цій стадії були проаналізовані інформаційно-роз'яснювальні документи і матеріали, а також інші аналітичні звіти й дослідження щодо функціонування відповідних інститутів. Повний перелік проаналізованих матеріалів наведено у додатку до звіту.

До підготовки цього звіту експерти ЦППР проводили за спеціальною методологією¹ глибинний аналіз 14 антикорупційних програм², який здійснювався протягом 2018 р. Спираючись на ці підготовлені висновки, у цьому звіті аналізується поточний стан проведення оцінки корупційних ризиків у державних органах, стан підготовки ними антикорупційних програм, а також надається оцінка поточному стану виконання НАЗК покладених на нього повноважень щодо ОКР і АКП.

Пізніше були проведені кілька інтерв'ю з кількома респондентами, зокрема, тими, хто працюють або працювали у Національному агентстві у відділі, на який покладено проведення аналізу антикорупційних програм органів влади.

За результатами desk review відповідних матеріалів, проведення інтерв'ю з респондентами, були сформульовані висновки та рекомендації.

У цьому звіті не надається детальний опис системних вад у функціонування НАЗК, про що неодноразово зазначалось в інших ґрунтовних аналітичних документах, наприклад, в Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної

¹ Методологія оцінки антикорупційних програм (Центр політико-правових реформ, 2018): <http://bit.ly/2Nu34F4>

² Антикорупційні програми органів влади: зведена таблиця (Центр політико-правових реформ, 2018-2019): <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873565-antikoruptsiyni-programi-organiv-vladi-zvedena-tablitsya>

антикорупційної політики³ або звіті «Електронне декларування в Україні: напрями вдосконалення»⁴.

Звіт обмежується лише антикорупційними програмами державних органів, які передбачені ст. 19 Закону «Про запобігання корупції». З огляду на це, у цьому звіті не аналізуються антикорупційні програми юридичних осіб, передбачені ст. 62 Закону «Про запобігання корупції». Тобто, предметом аналізу у цьому звіті, серед іншого, не є антикорупційні програми державних або комунальних підприємств; інших суб'єктів господарювання, у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків тощо.

У березні 2018 року щодо стану справ з ОКР був представлений звіт, підготовлений міжнародним експертом Тільманом Хоппе за участі Валтса Калнінша і за підтримки EUACI (далі згадуватиметься як «звіт EUACI»). У ньому надана досить ґрунтовна та всебічна оцінка стану справ з інститутами ОКР і АКП в Україні. **Аби розмежувати цей звіт та звіт EUACI, слід пояснити основні відмінності між ними:**

- для підготовки цього звіту було всебічно і ґрунтовно проаналізовано 15 АКП різних державних органів, а також проведено огляд більшості АКП, розміщених на офіційному веб-сайті НАЗК. Як відомо автору цього звіту, для підготовки звіту EUACI було проаналізовано лише три АКП;

- при підготовці цього звіту було враховано той факт, що у звіті EUACI надавались певні рекомендації, а тому однією з цілей при підготовці цього звіту було проаналізувати стан виконання наданих рекомендацій (у додатках до цього звіту);

- значно більша увага в межах цього звіту приділяється стану функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, розвитку його інституційної спроможності та організаційної культури у відповідних структурних підрозділах, які здійснюють свої повноваження щодо ОКР і АКП;

- деталізація рекомендацій у цьому звіті є суттєво більшою у порівнянні зі звітом EUACI;

- у цьому звіті надані більш актуальні дані, отримані станом на серпень-вересень 2019 року;

- в межах підготовки цього звіту було досить детально проаналізовано досвід застосування ОКР в державних інституціях трьох країн регіону – Румунії (у системі МВС цієї країни), Молдови та Литви; дещо менш глибоко аналізувався досвід Нідерландів та Угорщини;

- з огляду на час підготовки цього звіту (серпень-вересень 2019 року) вдалось врахувати зміни політичних обставин в Україні, які, ймовірно, матимуть суттєвий вплив як на стан функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, так і можуть мати далекосяжні зміни для моделі функціонування ОКР в державних органах.

У будь-яких інших документах, які стосуються антикорупційної політики в Україні, обсяг охоплення та глибини аналізу дієвості інститутів ОКР і АКП є суттєво меншим у порівнянні з цим звітом та звітом EUACI.

За своєю структурою звіт складається з кількох розділів.

У розділі «Вступ. Методологія» надається загальна інформація щодо інституту антикорупційних програм, зазначається мета цього дослідження, методологія його проведення, загальна структура звіту та інформація щодо його актуальності.

Наступний розділ – «Огляд нормативно-правових актів щодо оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в Україні» – присвячений загальному опису та аналізу українського законодавства, яке регламентує процес проведення оцінки корупційних ризиків,

³ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (Центр політико-правових реформ, М. Хавронюк, Р. Сіверс та ін., 2019): <http://bit.ly/2ZsIKpR>

⁴ Електронне декларування в Україні: напрями вдосконалення (А. Марчук, М. Отт, 2018): <http://bit.ly/2mupfQ0>

підготовку та реалізацію антикорупційних програм, а також визначає повноваження державних органів у цих процесах.

У розділі «Міжнародні стандарти та іноземний досвід» описуються загальні цілі функціонування цього інституту, три основні моделі його впровадження у різних державах, описуються загальні засади функціонування цього механізму у деяких інших державах, особливу увагу приділено досвіду Румунії.

Після цього у розділі «Інституційний дизайн оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм державних органів» здійснюється короткий аналіз релевантності обраної моделі ОКР державних органів поточному стану корупції у публічному секторі України.

У наступному розділі «Проведення оцінки корупційних ризиків державними органами» проводиться аналіз поточного проведення ОКР державними органами і аналізується зміст Методології оцінювання корупційних ризиків.

Розділ «Затвердження антикорупційних програм і їх погодження Національним агентством з питань запобігання корупції» стосується стану затвердження АКП державними органами та внутрішніх процедур НАЗК щодо погодження АКП.

У розділі «Проведення інформаційно-роз'яснювальної та навчальної роботи Національним агентством з питань запобігання корупції» аналізуються відповідні матеріали, розроблені НАЗК, а також надається оцінка поточному стану виконання завдань НАЗК, пов'язаних із наданням консультацій, роз'яснень, методологічної підтримки під час проведення ОКР і підготовки АКП, її виконання.

Наступний розділ стосується поточного стану здійснення моніторингу і аналізу виконання АКП, насамперед, з боку НАЗК. У розділі «Проведення планових та позапланових перевірок» аналізується, яким чином такі перевірки проводяться Національним агентством, особливо в контексті АКП і дотримання ст. 19 Закону «Про запобігання корупції».

Розділ «Усунення зовнішніх корупційних ризиків» містить аналіз існуючих процедур з усунення зовнішніх ризиків, оскільки через їхню специфіку визначений окремий порядок для цього.

У розділі щодо повноважень та спроможності Національного агентства з питань запобігання корупції в аспекті оцінки корупційних ризиків, погодження антикорупційних програм міститься вичерпний аналіз функціонального стану НАЗК, окремих аспектів організаційної культури Національного агентства, аналізується достатність ресурсів для виконання завдань в контексті ОКР і АКП. Крім того, там зазначаються окремі обставини щодо діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах.

Розділ «Використання результатів оцінки корупційних ризиків при формуванні антикорупційної політики та оцінці її ефективності» містить оцінку того, яким чином результати ОКР наразі використовуються під час формування, реалізації, координації, моніторингу антикорупційної політики в Україні загалом і які процедури для цього існують.

Останнім є розділ «Основні висновки та рекомендації», у якому наведено виклад основних результатів проведеного аналізу та зазначено перелік усіх рекомендацій, які могли би підвищити дієвість інститутів ОКР та АКП у державних органах України.

Звіт охоплює діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції з моменту початку його роботи до 15 вересня 2019 року.

1. ОГЛЯД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

Проблема відсутності належних підходів до оцінки корупційних ризиків у діяльності державних інституцій та відсутності ефективних заходів із мінімізації цих ризиків знайшла своє відображення у **Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»** (далі – Антикорупційна стратегія).

Попередня спроба запровадити ОКР в державних інституціях відбувалась зі створенням уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а аналогом АКП для них мали стати плани заходів із запобігання корупції, котрі, як очікувалось, мали формуватись на основі оцінки та аналізу корупційних ризиків⁵.

Розділ «Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади» Антикорупційної стратегії значною мірою сфокусований саме на аспекті ОКР і АКП в контексті превентивних антикорупційних заходів. Так, була окреслена наявна проблема у цій сфері – відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм, зокрема через відсутність системи виявлення та аналізу ризиків корупції. Як одна із проблем також була відзначена відсутність органу, який би здійснював координацію, моніторинг та методичну підтримку державних інституцій під час розробки відомчих програм. Антикорупційна стратегія передбачила ряд заходів, спрямованих на розв'язання зазначених проблем, серед яких:

- внесення змін до законодавства, які мали б передбачити прийняття та періодичний перегляд антикорупційних програм в органах виконавчої влади, що мають формуватись на основі проведеної оцінки корупційних ризиків і мають бути погодженими зі спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики (НАЗК);
- утворення в органах виконавчої влади комісій, до компетенції яких належатимуть питання реалізації та моніторингу виконання антикорупційних програм;
- запровадити інші механізми запобігання корупції, серед іншого, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них.

На виконання Антикорупційної стратегії у квітні 2015 р. Уряд затвердив **Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки** (далі – Державна програма). У ній деталізовані конкретні заходи щодо реалізації завдань Антикорупційної стратегії, у т.ч. щодо забезпечення проведення оцінки корупційних ризиків, прийняття та виконання відомчих програм, огляд цих заходів та стан їх виконання наведено нижче у таблиці.

Найменування заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Індикатор виконання	Стан виконання (на початок вересня 2019 р.)
Затвердження методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і рекомендацій щодо усунення типових корупційних ризиків	Листопад 2015	НАЗК	Методологію та рекомендації затверджено	НАЗК затвердило Методологію оцінювання корупційних ризиків своїм рішенням №126 від 02.12.2016 р., зареєстровано у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 р. за № 1718/29848.

⁵ Окремі аспекти функціонування уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції (Р. Сіверс, А. Кухарук, офіційний веб-сайт Міністерства юстиції): https://minjust.gov.ua/m/str_47882

Затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	Листопад 2015	НАЗК	методичні рекомендації затверджено	Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади затверджені рішенням НАЗК №31 від 19.01.2017 р.
Забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних та місцевих органах виконавчої влади	Щорічно до 1 березня	НАЗК, центральні та місцеві органи виконавчої влади	Програми затверджено в усіх органах виконавчої влади відповідно до закону	За винятком 10 державних органів, які або не затвердили АКП взагалі, або не погодили їх у НАЗК, усі інші державні органи мали затверджені АКП. Хоча, як зазначається у Державній програмі, АКП мають затверджуватись щорічно до 1 березня, ці строки на практиці часто порушуються, а деякі АКП затверджуються не щорічно, а одноразово на кілька років.
Організація надання методичної допомоги, в тому числі шляхом оперативного надання роз'яснень найбільш типових проблем, що виникають під час підготовки антикорупційних програм	Грудень 2015 р. – лютий 2016 р.	НАЗК	Можливість отримати консультації з відповідного питання в оперативному порядку забезпечено	Згідно з інформацією, зазначеною НАЗК у своїх щорічних звітах, постійно надаються роз'яснення та консультації з питань ОКР, підготовки та погодження АКП. Консультації та роз'яснення надаються особисто, у листуванні чи телефоном.
Проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм	Листопад – грудень 2015 р.	НАЗК	Тренінги проведено, охоплено не менш як 50 відсотків загальної кількості працівників усіх відповідних органах	Перший тренінг для уповноважених підрозділів (осіб) із запобігання та виявлення корупції в державних органах щодо ОКР і АКП був проведений у листопаді 2016 року і охопив близько 140 осіб. Пізніше були проведені ще 5 тренінгів у регіонах.

Таким чином, Антикорупційна стратегія та Державна програма з її реалізації визначили місце антикорупційних програм та оцінки корупційних ризиків у системі превентивних антикорупційних заходів, а також визначили ряд необхідних заходів для належної імплементації державної політики у цьому аспекті.

Прийнятий у 2014 р. Закон України «Про запобігання корупції» передбачив обов'язок деяких державних органів затверджувати антикорупційні програми. Стаття 19

цього Закону визначила як перелік державних інституцій, що мають затверджувати ці програми, так і основні їхні змістовні складові.

Щорічно антикорупційні програми затверджують:

- Адміністрація Президента України;
- Апарат Верховної Ради України;
- Секретаріат Кабінету Міністрів України;
- Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- Генеральна прокуратура України;
- Служба безпеки України;
- міністерства;
- інші центральні органи виконавчої влади;
- інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
- обласні державні адміністрації;
- Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- державні цільові фонди;
- Апарат Ради національної безпеки і оборони України
- Національний банк України;
- Рахункова палата;
- Центральна виборча комісія;
- Вища рада правосуддя,
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- обласні ради;
- Київська та Севастопольська міські ради;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Також Законом прямо визначено, що антикорупційні програми зазначених державних інституцій мають обов'язково отримати погодження НАЗК.

Антикорупційні програми, відповідно до зазначеної статті Закону, повинні обов'язково містити:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм.

Також до програми можливо включити інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Втім, хоча цей Закон був прийнятий у жовтні 2014 р. і був уведений в дію 26 квітня 2015 р., без початку повноцінного функціонування НАЗК реалізувати ці положення було фактично неможливо. Для підготовки антикорупційних програм необхідно проводити оцінку корупційних ризиків, а також отримувати погодження для підготовленої антикорупційної програми. Однак, ст. 12 Закону наділяє саме Національне агентство правом затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм.

Водночас, початок виконання цих завдань стримувався відсутністю самого НАЗК: спочатку конкурсна комісія тривалий час не могла обрати керівництво цього органу – п'ятьох членів Національного агентства (цей процес завершився обранням перших чотирьох членів НАЗК у грудні 2015 – березні 2016 р.), а пізніше тривалий час формувався штат апарату цього органу. Лише 15 серпня 2016 р. НАЗК розпочало свою повноцінну діяльність⁶.

Після цього тільки у грудні 2016 р. Національне агентство своїм рішенням затвердило перший необхідний для підготовки антикорупційних програм нормативно-правовий акт – **Методологію оцінювання корупційних ризиків**. Цим актом визначається обов'язкові заходи під час проведення зазначеної оцінки, які включають наступні етапи:

- прийняття рішення про проведення оцінки корупційних ризиків державною інституцією та оприлюднення цього рішення;
- формування комісії з оцінки корупційних ризиків або визначення відповідального з оцінки корупційних ризиків (якщо ОКР проводиться без створення комісії);
- розробка робочого плану проведення оцінки корупційних ризиків;
- забезпечення комісії необхідними матеріальними та іншими ресурсами;
- ідентифікація корупційних ризиків з використанням різних джерел інформації, визначення їх чинників;
- проведення визначення та класифікації ідентифікованих ризиків;
- оцінка ймовірності виникнення ідентифікованих ризиків та оцінка наслідків вчинення правопорушення;
- визначення пріоритетності корупційних ризиків;
- формування звіту за результатами проведеної оцінки корупційних ризиків, який також містить заходи щодо усунення (мінімізації) виявлених ризиків;
- направлення до НАЗК інформації про виявлені корупційні ризики та пропозиції щодо їх усунення (якщо виявлені зовнішні корупційні ризики, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття яких не є орган влади).

У грудні 2017 р. своїм рішенням Агентство затвердило **Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження**. Цим актом визначаються основні етапи підготовки антикорупційної програми державної інституції, а також етапи подальшого погодження програми Агентством. Зокрема, цей Порядок містить:

- принципи, які мають дотримуватись під час підготовки антикорупційної програми;
- визначення відповідального за підготовку антикорупційної програми у державній інституції;
- порядок затвердження антикорупційної програми та вимоги до акту, яким вона затверджується;
- вимоги до змісту антикорупційної програми та до її тексту;
- терміни подання антикорупційної програми на погодження до НАЗК та вимоги до документів, що подаються;
- порядок та терміни розгляду поданих антикорупційних програм Агентством;
- можливі результати розгляду антикорупційних програм та подальші дії щодо їх вдосконалення.

Крім того, у січні 2017 р. Агентство затвердило **Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади**, які мають роз'яснювальний характер та спрямовані на полегшення процесу підготовки відповідних антикорупційних програм.

⁶ Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.08.2016 р. (офіційний веб-сайт НАЗК, 2016): <https://old.nazk.gov.ua/14-serpnya>

Методичні рекомендації значною мірою зосереджують свою увагу на процесі ОКР, хоча й також деталізують підготовку кожної з обов'язкових частин АКП, які визначені у ч. 2 ст. 19 Закону. Пізніше, у грудні 2018 р. НАЗК затвердило **зміни до цих Методичних рекомендацій**, додавши перелік типових корупційних ризиків, котрі загалом характерні для усіх державних органів, та заходи щодо усунення (мінімізації) цих ризиків.

Такий самий роз'яснювальний характер мають і **Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції**, затверджені рішенням НАЗК у липні 2017 року. Вони лише побіжно зачіпають питання проведення ОКР, підготовки та реалізації АКП.

НАЗК у своїх **Стратегії розвитку на 2017-2020 роки та планах з її реалізації** (далі – Стратегія) також приділяє увагу належній реалізації повноважень у цій сфері. Так, у Стратегії однією з цілей визначено дієву систему, що дозволяє запобігати та виявляти корупцію в публічному та приватному секторах, захищати викривачів, а очікуваним результатом 1 є такий стан, за якого в органах влади запроваджено антикорупційні програми, які розробляються на основі оцінки корупційних ризиків у їх діяльності та містять заходи з усунення корупційних ризиків, причин і умов, що сприяють їх виникненню; проводиться моніторинг виконання антикорупційних програм органів влади, надаються пропозиції щодо їх удосконалення.

Продуктами у цьому напрямі Стратегія визначає:

- пропозиції змін до законодавства щодо посилення ролі антикорупційних уповноважених підрозділів/осіб та забезпечення їх ефективної координації з боку НАЗК;
- погодження НАЗК антикорупційних програм органів влади;
- функціонування механізму моніторингу виконання антикорупційних програм, у т.ч. шляхом регулярних перевірок органів влади, опитування, надання рекомендацій і пропозицій, залучення до моніторингу та оцінок незалежних експертів та недержавних організацій;
- впровадження та ефективна координація з боку НАЗК, надання ним консультацій і допомоги, проведення моніторингу діяльності антикорупційних уповноважених підрозділів/осіб в органах влади, зокрема, шляхом отримання звітів, відповідей на опитувальники проведення перевірок діяльності органів влади у сфері запобігання корупції, залучення до моніторингу та оцінок незалежних експертів та недержавних організацій;
- оприлюднення та поширення типової антикорупційної програми для юридичних осіб, запровадження оцінки корупційних ризиків, проведення відповідного навчання, проведення моніторингу виконання антикорупційних програм юридичних осіб державного сектору економіки (із залученням незалежних експертів та недержавних організацій).

Обсяг цих заходів виглядає недостатнім та невідповідним існуючим викликам в аспектах ОКР і АКП. Однак, навіть за цими завданнями стан їхнього виконання залишає значні питання⁷:

⁷ Аналіз не охоплює останній захід цієї Стратегії в контексті ОКР і АКП, оскільки він стосується антикорупційних програм юридичних осіб, а не антикорупційних програм державних органів.

Пропозиції змін до законодавства щодо посилення ролі антикорупційних уповноважених підрозділів/осіб та забезпечення їх ефективної координації з боку НАЗК	У 2018 році НАЗК розробило, а Кабінет Міністрів подав на розгляд ВР законопроект 8375, яким пропонується посилити роль уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Однак, законопроект так і не був ухвалений, хоча аналогічні за змістом норми містяться у законопроекті 1029, який наразі готується до другого читання у ВР. Хоча існують сумніви, що запропоновані зміни належно посилюють координаційну роль НАЗК, цей захід можна оцінити як виконаний .
Погодження НАЗК антикорупційних програм органів влади	Хоча НАЗК і здійснює погодження АКП, але принаймні у частині випадків виникають сумніви у тому, що був проведений належний аналіз й рішення щодо погодження АКП ґрунтується на повних результатах такого аналізу. Вірогідно, НАЗК ставиться до антикорупційних програм державних органів надто поблажливо й не враховує в багатьох випадках очевидну й критичну недосконалість АКП і ОКР. Відтак, тут можна надати оцінку лише як часткове виконання заходу .
Функціонування механізму моніторингу виконання антикорупційних програм, у т.ч. шляхом регулярних перевірок органів влади, опитування, надання рекомендацій і пропозицій, залучення до моніторингу та оцінок незалежних експертів та недержавних організацій	Із зазначених аспектів НАЗК постійно здійснює лише планові та позапланові перевірки, а також збір інформації з державних органів про стан виконання заходів, передбачених їхніми АКП. Тому тут можна надати оцінку лише як часткове виконання заходу .
Впровадження та ефективна координація з боку НАЗК, надання ним консультацій і допомоги, проведення моніторингу діяльності антикорупційних уповноважених підрозділів/осіб в органах влади, зокрема, шляхом отримання звітів, відповідей на опитувальники проведення перевірок діяльності органів влади у сфері запобігання корупції, залучення до моніторингу та оцінок незалежних експертів та недержавних організацій	Цей захід можливо оцінити як частково виконаний . НАЗК принаймні один раз провело моніторинг діяльності уповноважених підрозділів (осіб), здійснює періодичний моніторинг стану виконання АКП (хоча він і здійснюється досить поверхнево). Однак, до моніторингу та оцінок фактично не залучені неурядові організації та незалежні експерти.

Крім того, у 2017 році НАЗК своїм рішенням затвердило **Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції**. Цей документ також має інформаційно-роз'яснювальний характер, один із його пунктів у загальних рисах стосується ОКР і АКП.

Більш детальна оцінка усім зазначеним у цьому розділі документам та рекомендації щодо їх вдосконалення надаються у цьому Звіті нижче.

Загалом, станом на 2019 рік вже наявні найважливіші нормативно-правові акти та роз'яснювальні документи, на основі та з урахуванням яких має проводитись ОКР, розробляться і погоджуватись АКП. Втім, видається необхідним, окрім ухвалення ще принаймні одного НПА, рекомендація щодо якого зазначається у цьому звіті нижче, виглядає необхідним оновити програмні документи у сфері антикорупційної політики, де має надаватись стратегічне бачення подальшого функціонування інститутів ОКР і АКП. Насамперед, мова йде про **ухвалення оновлених Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації** на наступні 3-4 роки. Крім того, узгоджено з цими документами заходи ОКР і АКП могли би бути зазначені у відповідному блоці Програми дій Уряду, якщо

це буде доцільним. Не менш важливо було би оновлювати і стратегію інституційного розвитку Національного агентства.

Рекомендація 1.1. Якнайшвидше розробити і ухвалити нові редакції Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, які визначатимуть стратегічний напрям подальшого розвитку інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм, а також заходи щодо втілення цього стратегічного бачення.

Рекомендація 1.2. Національному агентству з питань запобігання корупції докладати більше зусиль для належного виконання Стратегії розвитку та плану з її реалізації в контексті ОКР і АКП, оскільки поточний стан виконання передбачених заходів виглядає незадовільним.

Рекомендація 1.3. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на наступні роки та плани з її реалізації мають приділяти належну увагу інституційній розбудові та підвищенню функціональної спроможності Національного агентства, зокрема, у частині виконання завдань, пов'язаних з ОКР і АКП.

2. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

Хоча міжнародні договори України не містять прямих положень про необхідність проведення ОКР державними інституціями або про потребу визначення внутрішньої антикорупційної політики ними, цілий ряд положень спрямовані на забезпечення належного запобігання корупції, чому, серед іншого, сприятиме і проведення ОКР та подальше виконання заходів із їх мінімізації чи усунення.

Так, **Конвенція ООН проти корупції** у ст. 5 визначає, що кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Також ця сама стаття передбачає, що кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею. Ця Конвенція також зобов'язує Держави-учасниці, згідно з основоположними принципами їхніх правових систем, розробляти й здійснювати або проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції. У цьому контексті підготовка та затвердження АКП фактично є засобом реалізації державної антикорупційної політики, спрямованої на зменшення рівня корупції в публічному секторі України, а також є одним із засобів запобігання корупції. Крім того, ОКР у діяльності державних інституцій як один із ключових етапів підготовки антикорупційних програм цілком відповідає проведенню періодичної оцінки правових інструментів та адміністративних заходів з точки зору запобігання та протидії корупції, що передбачено цією Конвенцією.

Також оцінка корупційних ризиків та затвердження антикорупційних програм з їх подальшою належною імплементацією може суттєво сприяти виконанню інших положень цієї Конвенції, спрямованих на запобігання корупції (наприклад, ст. 7 щодо запобігання корупції у публічному секторі; ст. 8 щодо визначення стандартів виконання функцій держави публічними службовцями; ст. 9 щодо запобігання корупції у державних закупівлях та управлінні державними фінансами тощо).

Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи **«Про Двадцять принципів боротьби з корупцією»** також передбачає, що держави мають проводити ефективні заходи для запобігання корупції. ОКР та робота з антикорупційними програмами, які, у першу чергу, мають превентивний характер, відповідають і цьому антикорупційному стандарту, визначеному Радою Європи.

Належна оцінка надається інструментам ОКР та відомчих планів запобігання корупції, планів забезпечення доброчесності в інституціях і в документах **АКМ ОЕСР**. Відзначалось, що загальнодержавні зобов'язання або щонайменше офіційно затверджені методології ОКР існують у багатьох країнах⁸. Крім того, у звіті АКМ ОЕСР «Реформи у сфери боротьби з корупцією в країнах Східної Європи та Центральної Азії: досягнення та проблеми 2013-2015 рр.» надавалась рекомендація *«Забезпечити, аби документи антикорупційної політики базувались на оцінці потреб і були спрямовані на реальні корупційні ризики. Для цього необхідно проводити оцінку існуючих ризиків з використанням широкого спектру джерел, у т.ч. результатів аналізу ризиків»*⁹. Таким чином, належно проведена ОКР могла би слугувати одним з джерел повних, достовірних, об'єктивних даних, на основі яких, разом з даними, одержаними з інших джерел, мала би визначатись державна антикорупційна політика, а також здійснювалась би оцінка її впливу і результативності.

⁸ Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии (OECD, 2015): <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

⁹ Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы 2013-2015 гг. (OECD, 2016): <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

У звітах **GRECO** також відзначалось, що «першою передумовою для задовільного запобігання [корупції – авт.] є об'єктивна оцінка ризиків», а у багатьох країнах системного здійснення таких оцінок бракувало¹⁰.

Проведення оцінки корупційних ризиків та розробки внутрішніх антикорупційних планів державними інституціями не є унікальною практикою, характерною лише для України. Підходи до проведення оцінки корупційних ризиків державними інституціями можна поділити на три умовні групи:

- 1) оцінка корупційних ризиків здійснюється виключно самою інституцією та її посадовими особами (наприклад, Нідерланди);
- 2) оцінка корупційних ризиків проводиться посадовими особами державної інституції за участі зовнішніх представників;
- 3) оцінка корупційних ризиків проводиться повністю зовнішніми представниками. Гарним прикладом такого підходу слугує Литва.

Запроваджена в Україні модель ОКР та підготовки антикорупційних програм найбільше схожа на підхід «самооцінки» інституції. Класичним прикладом подібної моделі ОКР вважаються **Нідерланди**, державні інституції у яких використовують методологію «SAINT»¹¹. Вона адаптована спеціально для публічного сектору та складається з етапу оцінки ризиків для доброчесності у певній інституції та етапу оцінки достатності та дієвості контрольних механізмів, що мають запобігти зловживанням. Такий підхід до самооцінки спрямований, насамперед, на запобігання порушенням, а не на їх виявлення чи застосування санкцій до порушників. При оцінці надається увага не лише певним правовим механізмам чи функціонуванню механізму внутрішнього контролю, але також і організаційній культурі, яка існує у відповідній установі та може впливати на стан доброчесності її працівників¹².

Одним з ключових принципів методології SAINT є принцип самооцінки, а певна організація має самостійно ініціювати оцінку ризиків для доброчесності, а участь у застосуванні цієї методології здійснюють самі працівники установи. Під час застосування методології виділяються, зокрема, такі етапи: аналіз процесів певної установи; визначення найбільш уразливих процесів та аналіз ризиків для доброчесності у них; оцінка існуючих заходів забезпечення доброчесності в організації; визначення заходів, які оптимально підходять для посилення захисту процесів від ідентифікованих ризиків. Усі ці етапи відбуваються у межах семінару, участь в якому беруть самі працівники організації. За результатами семінару може бути сформовано план заходів щодо подальших заходів зі зміцнення доброчесності¹³.

Відмінним є підхід **Литви** до проведення ОКР. Так, державні та муніципальні інституції самостійно визначають найбільш вразливі до корупції функції чи повноваження відповідної установи. Далі Служба спеціальних розслідувань Литви (STT) на основі наданої інформації проводить ОКР у певних сферах з тих, які відповідні публічні інституції визначили найбільш уразливими до корупції. Рішення про проведення ОКР приймається за результатами аналізу наданих відомостей про найбільш уразливі до корупції сфери. Протягом одного року STT проводила 10-11 процедур оцінки корупційних ризиків. У певних випадках рішення щодо проведення ОКР ухвалювалось не за окресленою вище процедурою

¹⁰ Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010). Thematic Articles (GRECO, 2012): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbfc6>

¹¹ Best Practice Manual on IT-aided Corruption Risks and Vulnerabilities Analysis (Direcția Generală Anticorupție, 2014)

¹² Там само.

¹³ Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии (OECD, 2015): <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

за наданими висновками, а після отримання вмотивованих запитів чи наданих відомостей щодо виявлення додаткових уразливих до корупції сфер чи виявлення конкретних корупційних ризиків. Крім того, STT здійснює аналіз внутрішніх антикорупційних програм державних та муніципальних інституцій, їх проектів – протягом 2012 року STT провело 20 таких аналізів¹⁴.

В **Угорщині** ОКР здійснюється Рахунковою палатою за методологією, розробленою у партнерстві з Рахунковою палатою Нідерландів. Застосований в угорській методології підхід базується на нейтралізації т.зв. «трикутника» корупції: мотивації, можливості та обґрунтування через спробу усунути можливість для корупції, нейтралізації мотивації та усунення самовиправдання особи.

У **Румунії** застосовується більш сучасний підхід: у системі MBC Румунії діє ІТ-система «MARC», яка містить усі продукти, що є результатом застосування методології ОКР. Кожна з структур у системі MBC цієї країни самостійно проводить ОКР, а сама оцінка складається з таких етапів: створення робочої групи із запобігання корупції; інформування штату структури про проведення ОКР; тренінг для членів робочої групи; визначення робочого плану ОКР з визначеннями завдань для членів робочої групи; ідентифікація та оцінювання ризиків; визначення заходів із запобігання ризикам чи контролю; імплементація заходів; моніторинг і перегляд корупційних ризиків, проведення переоцінки, реагування на виявлені випадки недоброчесності. Перевагами використання системи «MARC» відзначаються, зокрема, полегшення комунікації, поліпшення спроможності до аналізу корупційних ризиків, можливість моніторингу виконання заходів з контролю корупційних ризиків¹⁵.

Аналіз відповідних законодавчих актів **Молдови** свідчить про наявність у цій країні управління ризиками корупції, причому відбувається розмежування фактично між майбутніми ризиками, що відповідає корупціогенним факторам у проектах НПА згідно з українською термінологією, та існуючими ризиками, відповідником яких в Україні є власне корупційні ризики, котрі мають виявлятися під час ОКР і усуватися у межах реалізації АКП. Щодо останніх визначено процедуру менеджменту інституційних ризиків корупції, який полягає у проведенні внутрішньої оцінки ризиків корупції з метою їхньої ідентифікації у професійній діяльності та управління ними. Такий підхід є дещо ближчим до ширшого підходу – ризик-менеджменту, який часто стосується не лише одного негативного суспільного явища корупції, але спрямований на управління будь-якими ризиками, що можуть постати перед певною організацією. Відповідальність за менеджмент ризиків корупції відповідає керівник публічного суб'єкта. Сам менеджмент ризиків корупції документується у спеціальному реєстрі, до якого включаються: опис вразливої до корупції функції чи завдання певного суб'єкта; ризик корупції, який перешкоджає належному виконанню функції чи завдання; тяжкість та значущість ризику; реакція на ризик (відповідні заходи) та дії суб'єкта; відповідальна за захід особа; строк чи період виконання заходу чи дій у відповідь на цей ризик. Також у Молдові запроваджено і т.зв. «оцінка інституційної непідкупності», що за змістом є поєднанням аналітичних та практичних методів оцінки ризиків. Таку оцінку інституційної непідкупності здійснює Національний центр по боротьбі з корупцією. Практичні методи такої оцінки фактично виражаються у проведенні перевірок публічних службовців на доброчесність, а аналітична складова полягає в ідентифікації ризиків корупції на основі *«вивчення практики культивування атмосфери інституційної непідкупності, інцидентів непідкупності, допущених публічними агентами публічного*

¹⁴ 2012 Performance Report of the Special Investigation Service of the Republic of Lithuania (STT, Lithuania, 2013): https://www.stt.lt/documents/Ataskaita_2012_EN.pdf

¹⁵ Best Practice Manual on IT-aided Corruption Risks and Vulnerabilities Analysis (Direcția Generală Anticorupție, 2014)

суб'єкта, наданої громадянами інформації, матеріалів засобів масової інформації, аналітичних джерел, а також того, яким чином виявленими ризиками корупції зачіпаються права людини». За результатами такої оцінки надається звіт керівнику публічного суб'єкта із рекомендаціями¹⁶.

Таким чином, у Молдові існує певний зв'язок між проведенням ОКР у її широкому сенсі і проведенням перевірок на доброчесність. Поєднання цих двох підходів в Україні могло би дозволити взаємодоповнити обидва процеси і в національній практиці, особливо з урахуванням того факту, що запровадження перевірок публічних службовців на доброчесність залишається одним із невиконаних завдань антикорупційної політики в Україні. При цьому варто відзначити, що з огляду на природу перевірок на доброчесність щодо публічних службовців, дієві методи їх проведення, такі перевірки навряд мали би здійснювати працівники НАЗК, а таку роботу слід було би доручити іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Виходячи з аналізу досвіду наведених країн, можна виокремити ряд рекомендацій, які могли би підвищити ефективність ОКР і дієвість АКП.

Рекомендація 2.1. Внести зміни до положень Закону «Про запобігання корупції», аби наділити НАЗК повноваженнями з самостійного здійснення оцінки корупційних ризиків щонайменше у тих державних органах, для яких затвердження антикорупційних програм є обов'язковим, а також передбачити можливість залучення НАЗК до проведення оцінки корупційних ризиків.

Рекомендація 2.2. Невідкладно вжити заходів, які би дозволили створити публічну електронну онлайн-платформу для ОКР і АКП. Створення такої ІТ-платформи має відбуватись, зокрема, з урахуванням таких засад і потреб:

- держателем і адміністратором системи має бути безпосередньо НАЗК, яке для цього повинно володіти кваліфікованим персоналом та мати належну ІТ-інфраструктуру;
- у майбутньому онлайн-платформа для ОКР і АКП має бути інтегрована (чи одразу бути складовою, окремим модулем) ширшої електронної системи моніторингу антикорупційної політики;
- доступ до відомостей щодо ОКР і АКП має постійно бути відкритим і публічним, а оновлення інформації – відбуватись у режимі реального часу;
- відомості на онлайн-платформі мають бути розміщені в машинозчитувальному форматі;
- відомості з онлайн-платформи має бути можливо отримати у вигляді наборів відкритих даних;
- онлайн-платформа повинна мати аналітичний модуль, який дозволяв би опрацьовувати результати ОКР та ідентифіковані корупційні ризики за різними категоріями чи видами, аналізувати окремі положення АКП та стан їх виконання;
- можливість вносити відомості до онлайн-платформи надати як уповноваженим особам НАЗК, так і представникам уповноважених підрозділів (уповноваженим особам) із запобігання та виявлення корупції в державних органах;
- на онлайн-платформі мають бути розміщені онлайн-опитувальники, систематизовані переліки корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення, які могли би використовуватись для цілей ОКР;

¹⁶ Закон №. 325 от 23.12.2013 о тестировании профессиональной неподкупности об оценке институциональной неподкупности: <https://bit.ly/2m2cv2K>; Закон №. 82 от 25.05.2017 о неподкупности: <https://bit.ly/2kLLCQy>.

- підготовка АКП, її затвердження, її погодження Національним агентством, інформування про стан виконання заходів АКП мають відбуватись у межах цієї онлайн-платформи;

- онлайн-платформа має дозволяти комунікацію між працівниками НАЗК та відповідними працівниками державних органів з питань ОКР і АКП;

- онлайн-платформа має містити усі необхідні інформаційно-роз'яснювальні матеріали або принаймні посилання на них;

- будь-яка особа повинна мати можливість надати зауваження, пропозиції чи рекомендації до результатів ОКР чи підготовлених АКП через онлайн-платформу;

- онлайн-платформа має дозволяти працівникам НАЗК систематизувати та аналізувати питання, запити державних органів та їх працівників щодо ОКР і АКП, а також систематизувати і аналізувати усі зауваження і пропозиції, що надійшли від громадськості.

Рекомендація 2.3. Запровадити проведення в Україні перевірок публічних службовців на доброчесність шляхом ухвалення відповідного закону з урахуванням найкращих практик і міжнародних стандартів, у т.ч. в контексті захисту прав і свобод людини. Цей інститут взаємно пов'язати з процедурою ОКР:

- результати ОКР можуть враховуватись при визначенні об'єктів проведення перевірки на доброчесність;

- деперсоніфіковані результати проведених перевірок на доброчесність можуть допомогти ідентифікувати корупційні ризики, чинники корупційних ризиків, а також виявити слабкості чи неналежне функціонування заходів чи механізмів, що мали би усувати корупційні ризики.

Рекомендація 2.4. Посилити співпрацю НАЗК з іншими державними органами, які могли би надавати релевантну для Національного агентства інформацію про корупційні ризики, ідентифіковані у діяльності державних органів. Першочергово таку взаємодію налагодити з:

- Рахунковою палатою;

- центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю;

- органами прокуратури та, насамперед, зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою;

- Національним антикорупційним бюро та іншими органами досудового розслідування.

3. ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ПІДГОТОВКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Спрощено кажучи, в Україні запроваджена модель самооцінки державних органів для ОКР, коли кожен із органів, із можливим залученням третіх осіб (представників громадянського суспільства), самостійно ідентифікує корупційні ризики, оцінює їх та визначає заходи щодо усунення чи мінімізації корупційних ризиків. Хоча нормативно-правові акти і передбачають можливість проведення зовнішньої ОКР (із залученням аудиторської компанії або незалежного аудитора), наразі не відомо про жоден такий випадок в контексті державних органів. Це потребує додаткового фінансування, яке наразі складно забезпечити.

НАЗК не має безпосереднього впливу на зміст результатів ОКР і зміст АКП, важелями впливу у Національного агентства є можливість непогодження АКП з наданням обов'язкових до розгляду пропозицій та зауважень, а також проведення планових та позапланових перевірок державних органів, у т.ч. щодо дотримання ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», а також можливість внесення обов'язкових до виконання приписів, за невиконання якого настає адміністративна відповідальність. Однак, жоден з цих механізмів не має визначального впливу на аспекти ОКР і втілення АКП у державних органах. Отже, цілком виправдано відзначити, що застосовується модель самооцінки.

Під час проведення аналізу стану ОКР в Україні за підтримки EUACI, експерти слушно відзначали, що **модель самооцінки може бути ефективною лише тоді, коли керівництво цих інституцій щиро прихильне до використання інструменту задля чесної ідентифікації причин корупції та задля чесного вдосконалення, поліпшення результатів інституції**¹⁷.

Втім, щонайменше у деяких інституціях щодо самого керівництва існують обґрунтовані підозри у вчиненні цими посадовими особами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень¹⁸.

Наприклад, антикорупційну програму Державної аудиторської служби затверджувала її тодішня голова Людмила Гаврилова. Як встановили детективи НАБУ під процесуальним керівництвом прокурорів САП, існувала обґрунтована підозра щодо вчинення Гавриловою злочинів незаконного збагачення¹⁹ та декларування недостовірних відомостей у щорічних деклараціях особи, уповноваженої на виконання функцій держави

¹⁷ Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ, висновки і рекомендації (EUACI, Т. Хоппе за підтримки В. Калнінша, березень 2018): <http://bit.ly/2mpJAWw>

¹⁸ Застереження: згідно зі ст. 62 Конституції України, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Наведені нижче приклади тут використовуються лише для того, аби відобразити обґрунтовані сумніви у доброчесності керівництва державних органів, які у тій чи іншій формі долучались до процедур щодо ОКР чи підготовки, затвердження, виконання АКП.

¹⁹ Згідно з рішенням Конституційного Суду, ст. 368-2 КК України визнана неконституційною і у відповідній частині кримінальне провадження було закрито.

або місцевого самоврядування²⁰. У березні 2018 року обвинувальний акт у цьому кримінальному провадженні був скерований до суду²¹.

Інший подібний приклад – ситуація, яка сталась з колишньою першою заступницею голови Державної міграційної служби Діною Пімаховою. Вона раніше очолювала комісію, яка проводила ОКР та розробку заходів, які спрямовані на усунення або мінімізацію корупційних ризиків у діяльності Державної міграційної служби.

У листопаді-грудні 2017 р. вона потрапила у скандал, пов'язаний із проведенням оперативно-розшукових заходів щодо неї, пов'язані з можливою корупційною діяльністю. Детектив під прикриттям зафіксував прийняття пропозиції неправомірної вигоди з боку Пімахової, але через втручання Генеральної прокуратури та Служби безпеки операцію з викриття корупційних правопорушень у Державній міграційній службі було зірвано²². Незважаючи на оприлюднені матеріали, зібрані під час здійснення оперативно-розшукових заходів²³, Пімахова тоді залишалась на своїй посаді та продовжувала керувати процесом підготовки антикорупційної програми ДМС. Однак, ще пізніше экс-заступницю голови ДМС було повідомлено про підозру у вчиненні іншого корупційного правопорушення²⁴.

Певна схожість ситуації виникла і з **антикорупційною програмою Центральної виборчої комісії**: у цьому органі програма приймається колегіальним рішенням ЦВК. На момент затвердження програми у Центральній виборчій комісії її тодішнім головою був Михайло Охендовський. За півтора роки до цього він отримав повідомлення про підозру у вчиненні корупційного злочину – отримання неправомірної вигоди. Як було встановлено у межах кримінального провадження детективами НАБУ і прокурорами САП, Охендовський неодноразово отримував кошти із так званої тіньової каси Партії регіонів, що також підтверджується, за даними слідства, підписами экс-голови ЦВК у «амбарній книзі»²⁵.

Лише ці три приклади можуть слугувати ілюстраціями, що керівництво державних органів, яке має затверджувати ефективну відомчу антикорупційну політику, може бути незацікавлене у тому, аби запропоновані заходи справили реальний вплив на стан корупції у певній інституції. При цьому тут наведені лише ті приклади, у яких керівництву державних органів було повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, а про ще більшу кількість керівників державних органів та їх заступників можна знайти немало журналістських розслідувань про можливі випадки корупційних, пов'язаних з корупцією

²⁰ Главі Держаудиту вручили підозру в незаконному збагаченні (УП, 23.01.2018): <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/23/7169299/>

²¹ САП: обвинувальний акт щодо голови Держаудитслужби направлений до суду (Радіо Свобода, 02.04.2018): <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29139952.html>

²² Роз'яснення щодо зриву спецоперації з викриття корупції в Державній міграційній службі України (офіційний веб-сайт НАБУ, 30.11.2017): <http://bit.ly/2m0tcf8>

²³ Там само

²⁴ Колишньому заступнику Голови Державної міграційної служби України повідомлено про підозру в одержанні неправомірної вигоди за сприяння в оформленні документів для отримання громадянства України громадянином РФ (офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України, 25.05.2018): <http://bit.ly/2m1ufeM>

²⁵ Повторна експертиза засвідчила достовірність підписів голови ЦВК в «амбарній книзі» Партії регіонів (офіційний веб-сайт НАБУ, 16.03.2017): <http://bit.ly/2m6i8x6>

правопорушень. За таких обставин сумнівно, що законодавчо закріплена вимога щодо розробки та затвердження антикорупційних програм призведе до створення дієвої системи запобігання, виявлення та протидії корупції в державних органах. Навіть НАЗК за відсутності бажання керівництва державних органів навряд матиме змогу суттєво поліпшити якість проведення ОКР, якість самих АКП чи покращить стан їх виконання – керівництво будь-якого державного органу за відсутності бажання завжди зможе знехтувати пропозиціями, рекомендаціями чи навіть приписами Національного агентства.

Підсумовуючи, щонайменше постає сумнів у тому, що керівництво багатьох державних органів є щирим у тому, що вони бажають зменшити рівень корупції у своїх інституціях та усунути існуючі корупційні ризики. Допоки державні інституції не будуть очолювати добросовісні керівники, котрі матимуть бажання докласти зусиль до належного запобігання корупції, інструменти ОКР і АКП за нинішнього інституційного дизайну навряд чи зможуть бути ефективними.

Втім, слушно відзначити, що наразі в Україні відбуваються політичні зміни, які потенційно можуть призвести до зміни такої ситуації. Оскільки з моменту початку нового політичного циклу пройшло зовсім мало часу, видається доцільним провести аналіз кількох місяців діяльності нового керівництва державних органів, аби оцінити, як і з якою динамікою змінюватиметься стан і форми корупції в Україні, а також яку роль в цьому відіграватиме нове керівництво державних органів. Оскільки корупція в Україні доволі тривалий час носить системний, ендемічний характер через її поширеність на різних рівнях та превалювання над формальними інститутами, то виглядає малоймовірною надто швидка зміна ситуації, хоча робити будь-які висновки наразі рано.

Рекомендація 3.1. До моменту перегляду програмних документів у сфері державної антикорупційної політики (наприклад, Антикорупційної стратегії або Державної програми) провести додатковий аналіз релевантності інституційного дизайну ОКР і АКП з огляду на стан корупції в державних органах.

4. ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ

Законодавство передбачає, що антикорупційна програма державного органу має розроблятися на основі результатів проведеної оцінки корупційних ризиків. **Відповідно, залежно від якості проведеної ОКР прямо залежить і якість самої АКП, і якість, повнота та релевантність заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію корупційних ризиків. Сама ОКР здійснюється за спеціально розробленою для цього методологією. Однак, сама Методологія оцінювання корупційних ризиків має такі недоліки:**

- у п. 1 розділу I зазначається, що ОКР проводиться у рамках підготовки АКП або під час її перегляду. Незрозуміло, чому проведення ОКР вирішили обмежити лише цими двома обставинами і чому, наприклад, ОКР за цією Методологією не можна провести без прив'язки до підготовки чи перегляду АКП;

- п. 3 розділу I визначено, що ОКР *може* проводити комісія з оцінки корупційних ризиків. Однак, у Методології прямо не передбачено, хто має проводити ОКР у випадку відсутності такої комісії;

- п. 2 розділу II передбачає, що суб'єкт затвердження АКП має розмістити оголошення про проведення ОКР з метою залучення громадськості чи експертів до діяльності комісії з ОКР, але незрозуміло, по-перше, яким чином ці суб'єкти залучаються до ОКР та, по-друге, як вони залучаються у випадку відсутності комісії;

- фактично, положення розділу II визначаються таким чином, що вони належно врегульовують процедуру підготовки до ОКР у тому випадку, якщо вона здійснюється комісією, але у тій ситуації, коли ОКР здійснюватиме інший суб'єкт (наприклад, уповноважена особа чи уповноважений підрозділ) – процедура щодо підготовки робочого плану ОКР, його затвердження, залучення громадськості та інших осіб до ОКР залишаються неналежно врегульованими;

- п. 4 розділу II передбачає, що робочий план ОКР може змінюватись комісією за необхідності, але за відсутності чітко визначених підстав для його зміни (наприклад, зміни необхідних строків для проведення оцінки об'єктів ОКР тощо) цим положенням можна зловживати, аби відтягувати на невизначений час завершення ОКР і, відповідно, підготовку і затвердження АКП;

- згідно з п. 2 розділу III, ідентифікація корупційних ризиків в органі влади проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у НПА і організаційно-управлінській діяльності органу влади. Вище у Методології визначено, що ідентифікацією корупційних ризиків є визначення чинників корупційного ризику у діяльності/бездіяльності посадових осіб органу влади, що можуть сприяти скоєнню ними корупційного, пов'язаного з корупцією правопорушення. Загалом обидва цих положення свідчать, що **в Методології змішуються ідентифікація власне корупційного ризику та визначення чинників, обставин, що зумовлюють його виникнення**, через що і положення п. 2 розділу III, і визначення «ідентифікації корупційних ризиків» потребують доопрацювання та більш чіткого розмежування корупційних ризиків та чинників корупційних ризиків;

- в абз. 2 п. 2 розділу III зазначається, що НПА, які регулюють діяльність органу влади, аналізуються на предмет виявлення норм щодо здійснення органом влади дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо). Фактично, у цьому положенні йдеться про проведення антикорупційної експертизи НПА, але перелік корупціогенних факторів тут є надто коротким і очевидно неповним. Незрозуміло, чому у положенні відсутня відсилка на

методології проведення антикорупційної експертизи НПА, затверджені або Мін'юстом, або НАЗК, які є значно більш детальними і вичерпними;

- у п. 3 розділу III визначено перелік джерел отримання інформації для ідентифікації корупційних ризиків, але його слід було би доповнити матеріалами дисциплінарних проваджень; обов'язкових до розгляду пропозицій та рекомендацій НАБУ щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ; матеріалами завершених кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення; відомостями з аналітичних та інших звітів, досліджень щодо стану корупції та стану реалізації заходів антикорупційної політики тощо;

- можна поліпшити і положення щодо категорій корупційних ризиків, які за цим критерієм поділяються на зовнішні та внутрішні. Так, зовнішніми названі корупційні ризики, ймовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій і завдань. Якби така ймовірність справді не була пов'язана з відповідним органом влади і реалізацією ним своїх завдань, то про зовнішній ризик не велась би мова. У цій ситуації радше йдеться про джерело походження корупційного ризику – чи він походить від умов зовнішнього середовища, на яке орган влади не може безпосередньо вплинути (і тоді слід говорити про зовнішні корупційні ризики), чи він походить від самого органу влади. Такі уточнення слід врахувати при перегляді Методології;

- зміст п. 5 розділу III, яким передбачено, що за результатами ідентифікації корупційних ризиків здійснюється формальне визначення, яке включає проаналізовані функції, завдання органу влади або конкретні напрями діяльності структурних підрозділів, існуючі заходи контролю та опис корупційного ризику, сформульовано незрозуміло. Можливо, менш доцільно змінювати відповідні положення Методології, але варто звернути увагу на належне пояснення змісту категорії *«формального визначення»* у Методичних рекомендаціях;

- п. 2 розділу IV визначає, яким чином здійснюється оцінюється ймовірність виникнення корупційного ризику. Так, передбачається, що ймовірність виникнення корупційного ризику здійснюється відповідно до частоти випадків вчинення корупційного, пов'язаного з корупцією правопорушення, з урахуванням часових меж. По-перше, незрозуміло, чи тут враховується сам факт виявлення ознак такого правопорушення, чи йдеться про визнання винуватості посадової особи у вчиненні такого правопорушення рішенням суду. Якщо йдеться про другий окреслений підхід, то він наразі не є повною мірою релевантним для України через незадовільний стан забезпечення невідворотності покарання за корупційні, пов'язані з корупцією правопорушення²⁶. Крім того, навіть недоведення винуватості особи у вчиненні певного правопорушення не має стримувати від ідентифікації корупційних ризиків та чинників корупційних ризиків, якщо вони об'єктивно існують. У цьому ж пункті визначені рівні, за якими оцінюється частота випадків вчинення такого правопорушення, оцінка здійснюється за тим, що правопорушення, зокрема, *«може бути скоєно»* – але з такого формулювання незрозуміло, як оцінюється, чи може бути скоєно певне правопорушення. Також для одного з рівнів частоти оцінюється, чи могло бути правопорушення вчинено *«в найближчі кілька місяців»* – також через неоднозначне формулювання. Ще в одному з рівнів виважено, що *«вірогідність вчинення майже неможлива»* – з такого формулювання так само незрозуміло, як це слід визначати;

- за п. 3 розділу IV визначається, що наслідки корупційного, пов'язаного з корупцією правопорушення *«оцінюються відповідно до розмірів втрат органу влади, які комісія встановлює самостійно»*. У додатку 2 до Методології наведено *«приклад рівнів ймовірності наслідків»* цих правопорушень та *«критеріїв їх визначення»*. Однак, навіть там відсутні більш-менш чіткі критерії, за якими могла би бути здійснена оцінка. Ймовірно, слід

²⁶ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (Центр політико-правових реформ, М. Хавронюк, Р. Сіверс та ін., 2019): <http://bit.ly/2ZsIKpR>

розглянути доцільність визначення орієнтовних критеріїв у самій Методології, а більш детальні настанови щодо застосування цього пункту можна було би окреслити у Методичних рекомендаціях;

- виходячи із цих двох нечітко визначених показників, формується пріоритетність корупційного ризику. Внаслідок того, що Методологія не дає відповідей на значну кількість питань щодо визначення рівня частоти вчинення правопорушень, ймовірних їх наслідків, належне визначення пріоритетності корупційних ризиків фактично неможливо забезпечити на практиці;

- п. 1 розділу V передбачає, що у звіті за результатами ОКР містяться, зокрема, пропозиції щодо заходів з усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків. Однак, незрозуміло, чому йдеться лише про певні пропозиції, адже ці заходи фактично є частиною відомчої антикорупційної політики і мають бути обов'язковими до виконання;

- у п. 5 розділу V відзначається, що у разі виявлення за результатами ОКР зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття яких не є орган влади, виявлені корупційні ризики та пропозиції щодо їх усунення (мінімізації) направляються до НАЗК. Незрозуміло, чому в Методології зовнішні корупційні ризики штучно звужуються лише до недосконалості положень НПА, якщо під час ОКР могли бути виявлені корупційні ризики і певних процедурних аспектах, не пов'язаних з нормативно-правовим регулюванням.

Що стосується процедури розробки Методології, респонденти відзначали, що під час цього враховувався попередній досвід імплементації проектів міжнародної технічної допомоги в Україні щодо ОКР – йдеться про проект FINREP-II. Значною мірою у Методології були враховані напрацювання, зроблені в межах реалізації відповідного проекту під час проведення пілотних ОКР, що здійснювали аудиторські компанії в двох українських державних органах. Також слід відзначити, що до підготовки Методології були долучені експерти Ради Європи²⁷. Врахування міжнародного досвіду дійсно є важливим, тим більше в контексті запровадження певною мірою нового інституту в Україні, однак, не усі із запропонованих ідей видаються релевантними для України принаймні за поточного стану корупції та поточного стану забезпечення невідворотності покарання за корупцію.

Один з респондентів порівняв, яким чином відбувалась робота над проектом Методології та проектом Типової антикорупційної програми юридичної особи: якщо під час підготовки останньої різні бізнес-асоціації та окремі підприємства надавали слушні пропозиції та рекомендації щодо її вдосконалення, то у випадку підготовки проекту Методології уповноважені особи, уповноважені підрозділи державних органів, за словами респондентів, не демонстрували ніякої особливої активності в обговоренні проектів документів чи їх доопрацюванні.

Хоча цілком логічною практикою виглядає періодичний перегляд нормативно-правових актів чи документів з урахуванням практики їх застосування, на момент підготовки цього звіту НАЗК не вжило ніяких кроків для перегляду Методології з огляду на практику її застосування. Більш того, не було повною мірою виконано жодної з рекомендацій, які надавались у звіті EUACI та стосувались Методології.

Особливо слід наголосити на тому недоліку Методології та пов'язаних з нею інформаційно-роз'яснювальних документів, який призводить до змішування категорій «корупційний ризик» та «чинник корупційного ризику». Ця помилка призводить до наступних помилок у всій подальшій роботі з ОКР – відтак, вона має бути усунута першочергово.

²⁷ Експертне обговорення проекту Методології оцінки корупційних ризиків в державному секторі (Офіс Ради Європи в Україні, 13.12.2016): <http://bit.ly/2IJuwmk>; обговорення викликів у імплементації антикорупційних реформ в Україні (Офіс Ради Європи в Україні, 13.12.2016): <http://bit.ly/2kaFpx1>; проекти міжнародної технічної допомоги (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): <http://bit.ly/2IPDVZq>

Як вже зазначалось, на практиці ОКР проводиться або самими уповноваженими підрозділами (особами) державних органів, або для проведення ОКР може бути створена відповідна комісія. У 2017 році в 76 державних органах були створені комісії з ОКР, лише до 11 комісій входили представники громадянського суспільства. Нижче у цьому звіті наводяться причини, які, вірогідно, призводять до низького рівня залученості громадськості до ОКР.

В інших випадках ОКР проводять уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Зараз для членів комісій з ОКР не передбачено проходження обов'язкового навчання чи будь-якої іншої підготовки з ОКР, що виглядає певним недоліком і може призводити до поверхневого чи навіть хибного розуміння Методології та її застосування під час ОКР. Ще більше ускладнює проблему наявність описаних вище вад у Методології, що у свою чергу легко призводить до різного розуміння змісту положень Методології.

На сьогодні у Законі «Про запобігання корупції» відсутні положення, які б прямо передбачали повноваження НАЗК проводити ОКР або долучатись до проведення ОКР державними органами. З огляду на те, що інститут ОКР є достатньо новим інститутом, застосування якого на практиці ще є не надто розвиненим і поширеним, видається доцільним залучати представників НАЗК до складу комісій з проведення ОКР, якщо такі створюються, принаймні у випадку наявності такого запиту з боку самого державного органу.

Виходячи із зазначеного, слід невідкладно виконати ряд наступних рекомендацій.

Рекомендація 4.1. Невідкладно переглянути Методологію оцінювання корупційних ризиків з урахуванням зауважень, висловлених у цьому звіті, приділивши особливу увагу наступним аспектам:

- більш зрозуміло розмежувати категорії «корупційний ризик» та «чинник корупційного ризику»;
- переглянути критерії, за якими визначається пріоритетність корупційних ризиків, у т.ч. розглянути доцільність зниження впливу к-сті випадків та частоти вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень на пріоритетність ризиків;
- розширити перелік матеріалів, які аналізувати під час ОКР;
- робочий план проведення ОКР має бути обов'язковою складовою звіту за результатами проведення ОКР;
- визначити особливості проведення ОКР різними суб'єктами, розмежувавши процедуру для випадків проведення ОКР комісією, для випадків проведення ОКР уповноваженими підрозділами (особами) із запобігання та виявлення корупції, для випадків проведення зовнішньої ОКР Національним агентством з питань запобігання корупції, аудиторами чи іншим відповідним суб'єктом.

Рекомендація 4.2. Передбачити обов'язкове проведення навчання для членів комісій з проведення ОКР перед початком процедури оцінки. Таке навчання на початковому етапі мало би проводити Національне агентство з питань запобігання корупції, а з часом відповідальними за його проведення могли би стати уповноважені підрозділи (особи) із запобігання та виявлення корупції.

Рекомендація 4.3. Передбачити повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції брати участь в проведенні ОКР державних органів або проводити власну ОКР державних органів, за якої на державні органи має бути покладено обов'язок надавати сприяння проведенню ОКР і передбачена персональна відповідальність керівника державного органу за це.

5. ЗАТВЕРДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ І ЇХ ПОГОДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Закон «Про запобігання корупції» передбачає, що антикорупційні програми, передбачені ст. 19 Закону, погоджуються Національним агентством.

Відтак, після затвердження АКП певною інституцією, вона має бути спрямована до Національного агентства на погодження, після чого НАЗК має проаналізувати АКП та додатки до неї (включно з обов'язково доданим звітом за результатами ОКР), після чого готується проект рішення про погодження або відмову у погодженні АКП, а далі члени НАЗК його розглядають і ухвалюють те або інше рішення. Як правило, такі рішення супроводжуються пропозиціями та рекомендаціями до АКП, що є обов'язковими до розгляду і про їх врахування має бути повідомлено НАЗК.

Дотепер НАЗК не оприлюднено повний перелік усіх державних органів, які мали би затвердити свої АКП відповідно до статті 19 Закону «Про запобігання корупції». У зазначеній статті згадуються не лише конкретні державні органи, але й, наприклад, *«інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України», «державні цільові фонди»*. З метою усунення потенційно можливої невизначеності, чи має той або інший державний орган затверджувати АКП відповідно до статті 19 Закону «Про запобігання корупції», НАЗК слід сформулювати повний перелік державних органів, у яких затвердження АКП є обов'язковим, та оприлюднити його. Наприклад, такий перелік міг би бути одним із додатків до Методичних рекомендацій, який слід принаймні один раз на рік переглядати з урахуванням змін у структурі органів державної влади і т.д. НАЗК такий внутрішній облік державних органів веде і змогло надати інформацію, що у 2017 році згідно зі ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» АКП мали затвердити 143 державних органи; у 2017, 2018 роках – по 141 державному органу відповідно.

Існує і певна розбіжність між Державною програмою та Законом «Про запобігання корупції» в контексті питання про періодичність затвердження АКП. Якщо Державна програма містить заходи щодо затвердження і погодження антикорупційних програм державних органів, котрі мають здійснюватись щорічно до 1 березня, то Закон «Про запобігання корупції» взагалі не визначає ніякої періодичності для обов'язкового затвердження і погодження АКП. Наявність такої прогалини у спеціальному законі сприяє дискусіям, як часто мають затверджуватись і погоджуватись АКП – щорічно або на розсуд кожного державного органу; інше дискусійне питання – чи в тому випадку, коли вносяться суттєві, змістовні зміни до АКП, потрібне погодження НАЗК? Щонайменше ці питання слід уточнити у Законі «Про запобігання корупції», усунувши прогалини та забезпечивши належну правову визначеність. Варто позитивно відзначити той факт, що у законопроекті, розробленому НАЗК у 2018 році, пропонувалось врахувати відповідні поправки.

У 2015-2016 роках АКП були затверджені у 2 міністерствах, 5 ЦОВВ і 8 ОДА²⁸. Вочевидь, вони не могли ґрунтуватись на результатах належної ОКР, оскільки її просто неможливо було провести за відсутності єдиної та уніфікованої Методології, котра і не могла з'явитись до початку функціонування НАЗК, до повноважень якого належить затвердження Методології.

Вже після схвалення Методології, на виконання Державної програми ще до 1 березня 2017 року було затверджено АКП 14 з 18 міністерств, а також 31 ЦОВВ, при цьому ще принаймні 17 ЦОВВ не встигли виконати покладене на них завдання²⁹.

²⁸ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (Центр політико-правових реформ, М. Хавронюк, Р. Сіверс та ін., 2019): <http://bit.ly/2ZsIKpR>

²⁹ Там само.

Загалом, протягом 2017 року НАЗК на погодження отримало 112 АКП, з яких було погоджено 111 програм. Незрозуміло, до якої категорії належить ще одна антикорупційна програма, чому її не було погоджено і яке рішення щодо неї було ухвалено, оскільки далі НАЗК повідомило про відсутність у 2017 році АКП, які не були погоджені. При цьому кілька антикорупційних програм державних органів на 2017 рік були затверджені у листопаді чи грудні 2017 року, тоді ж погоджені НАЗК, а на реалізацію запланованих заходів фактично не залишалось достатнього часу.

Наприклад, антикорупційну програму Національного банку затвердили лише 20.12.2017, а антикорупційну програму Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації – лише 14.12.2017.

Респонденти відзначали, що у 2017 році у НАЗК вирішили врахувати той факт, що це лише перші спроби запровадити повноцінні ОКР і АКП, тому у перший рік повноцінного функціонування цих інститутів вирішили не пропонувати рішень про відмову у погодженні АКП, а зробити акцент на вдосконалення АКП через надання пропозицій і рекомендацій до них.

Вже наступного, 2018 року, ситуація зазнала змін. Протягом року до НАЗК надійшло на погодження 87 АКП. Із них 22 антикорупційні програми не було погоджено вперше, однак, їх було погоджено вдруге, після їхнього доопрацювання державними органами. Ще 6 антикорупційних програм не були погоджені двічі поспіль через те, що державні органи безпідставно не врахували надані НАЗК пропозиції та рекомендації. У 2018 році на погодження до НАЗК надійшло значно більше, у порівнянні з попереднім роком, антикорупційних програм, які розраховані більш як на один рік (наприклад, АКП АРМА розрахована на 2018-2019 роки, а АКП Адміністрації Президента України – на 2018-2020 роки). При цьому більшість таких програм були подані у листопаді-грудні 2018 року. Так, якщо у грудні 2017 року до НАЗК надійшло лише дві затверджені у тому місяці програми, то у грудні 2018 року таких програм було 18.

Станом на початок вересня 2019 року, на погодження до НАЗК протягом поточного року надійшло на погодження 76 антикорупційних програм, з них 8 антикорупційних програм не були погоджені вперше, але антикорупційні програми, які не були погоджені НАЗК двічі і більше разів поспіль, наразі відсутні.

В щорічних звітах НАЗК з незрозумілих причин наведені інші кількісні показники антикорупційних програм, які були отримані на погодження, погоджені або у погодженні яких було відмовлено³⁰. **Такі розбіжності викликають великі питання і ставлять під сумнів достовірність принаймні одного з офіційних джерел інформації – чи то офіційного щорічного звіту Національного агентства, чи то відомостей, наданих на запит про доступ до**

³⁰ Згідно з щорічним звітом НАЗК, у 2017 році на погодження до Національного агентства від органів влади надійшла 121 антикорупційна програма, з них: від міністерств – 18, від інших центральних органів виконавчої влади – 44, від обласних, міських державних адміністрацій – 25, від інших органів влади – 34 (у тому числі 8 від органів місцевого самоврядування). Із вказаної 121 антикорупційної програми погоджено із пропозиціями – 109 програм, без зауважень у зв'язку із закінченням строку дії програм – 3 (по 2-х – з одночасним прийняттям рішень про проведення перевірок стосовно незадовільної організації роботи щодо запобігання та виявлення корупції). На кінець року на опрацюванні перебувала 1 програма, повернуто без розгляду – 8 (відповідні суб'єкти повторно не зверталися). Аналогічно, відповідно до щорічного звіту НАЗК за 2018 рік, протягом звітного року на погодження до Національного агентства надійшло 128 антикорупційних програм, із яких: погоджено із пропозиціями – 111, відмовлено у погодженні – 12, опрацьовувалось на кінець року – 5.

публічної інформації. Більш того, такі розбіжності ставлять під довіру будь-які показники, які надаються Національним агентством.

Лише окремі антикорупційні програми державних органів заслуговують на задовільну оцінку, причому насамперед через ще значно більш низьку якість інших АКП. Глибинний аналіз 15 АКП, більшість з яких були обрані випадковим чином, а ще кілька проаналізовані на запит самих державних органів, свідчить про те, що суттєвого поліпшення якості за останні два роки повноцінного функціонування інститутів ОКР і АКП не відбулось.

Сумнівно, що НАЗК здійснює належний, достатньо якісний аналіз антикорупційних програм та додатків до них.

Ключовою проблемою є те, що в АКП значно легше надмірно гіпотетичні ризики щодо корупційних зловживань із доступом до публічної інформації чи проведенням конкурсів на посади державної служби категорії «В», у той час як значно більш відомі й реалістичні корупційні ризики залишаються без уваги.

Наприклад, АКП Міністерства закордонних справ на 2018 рік не містила будь-яких згадок про корупційні ризики під час отримання українських віз іноземцями або зловживань своїм службовим становищем з боку українського дипломатичного корпусу, про що легко знайти згадки у ЗМБ³¹. НАЗК не звертає належної уваги на нестачу ідентифікованих корупційних ризиків³².

Часто у звітах за результатами визначаються нерелевантні чинники корупційних ризиків. Принаймні частково ця проблема спричинена сплутуванням категорій «корупційний ризик», «чинник корупційного ризику», неможливістю визначення корупційного ризику як корупційного, пов'язаного з корупцією правопорушення. Однак, також видається, що самі суб'єкти проведення ОКР не мають достатнього розуміння, чим спричинено той або інший ризик. Через це в АКП і додатках легко віднайти безліч згадок про те, що чинником корупційного ризику є «недоброчесність посадових осіб». З одного боку, цей чинник завжди має місце, коли йдеться про випадки вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, але, з іншого боку, він не є єдино можливим чинником, що зумовлює корупційний ризик. Будь-якій особі, аби реалізувати свої недоброчесні наміри, потрібні належні для цього обставини, наприклад, непрозорість, відсутність контролю, надмірно широкі дискреційні повноваження тощо – і такі обставини державний орган і мав би усунути. Іншими словами, «недоброчесність посадових осіб» завжди є тим залишковим ризиком, який мінімізувати неможливо. Але державним органам слід зосередитись на досягненні такого рівня усунення ризиків та їхніх чинників, аби не було підстав говорити про будь-які чинники чи ризики, окрім цього «залишкового ризику». На жаль, у переважній більшості випадків зарано говорити, що державні органи усунули усі чинники та ризики, окрім цього залишкового ризику.

Недостатню увагу приділяють і під час аналізу самих заходів з усунення ризиків. тут можна навести такий приклад.

В Антикорупційній програмі Харківської обласної державної адміністрації на 2018 р. одним із запланованих заходів зазначено наступний:

³¹ В Іраку за отримання української візи вимагають \$1300 хабаря – журналіст (УНІАН, 03.02.2017): <https://www.unian.ua/society/1758601-v-iraku-za-otrimannya-ukrajinskoji-vizi-vimagayut-1300-habarya-jurnalist.html>; Пригоди дипломатів-контрабандистів: як виправдати себе і відсудити 900 тисяч у держави (С. Сидоренко, Європейська правда, 23.12.2016): <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/12/23/7059356/>

³² Рішення НАЗК №1384 від 13.07.2018 (офіційний веб-сайт НАЗК, 2018): https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anikor_programs/rishennya/MZS.pdf

«Розроблення методичних рекомендацій для членів конкурсних комісій апарату та структурних підрозділів ХОДА з питань, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди, що пропонується з метою надання переваги певній особі – кандидату на вакантну посаду державної служби». Зі змісту цього заходу через його неконкретність та хибну конструкцію виходить, що методичні рекомендації стосуватимуться питань, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди, що навряд чи можна назвати антикорупційним заходом. Втім, у пропозиціях НАЗК до цієї антикорупційної програми жодних зауважень щодо цього заходу не було висловлено.

Сам зміст рішень НАЗК щодо АКП, пропозицій та рекомендацій до них часто викликає запитання та суттєві зауваження. Національне агентство здебільшого погоджує антикорупційні органи, навіть коли у них заходи сформульовані нечітко, неоднозначно, корупційні ризики ідентифіковані очевидно неповно.

У Методичних рекомендаціях слушно відзначалось, що *«антикорупційна програма не повинна бути імітацією запобігання та протидії корупції в органі влади»*. Однак, часто від аналізу АКП і рішень НАЗК щодо них складається враження, що державні органи поставились до проведення ОКР і підготовки АКП настільки формально, що отриманий результат такої роботи у переважній більшості випадків досить складно оцінити інакше, як *«імітацію»*. Це виражається, наприклад, у таких рисах АКП:

- часто ОКР і підготовка АКП обмежуються копіюванням типових корупційних ризиків або, як відзначав один із респондентів, навіть копіюванням тексту з інших антикорупційних програм (причому такі державні органи не спромоглись помітити, що разом з текстом АКП вони випадково скопіювали і назву іншого органу, затвердивши її у тексті своєї АКП);

- державні органи під час ОКР і затвердження АКП чи то через свою неуважність, чи то через нестачу навичок і кваліфікації, а скоріше за все через небажання виявляти існуючі ризики, в антикорупційних програмах не йдеться про жоден із корупційних ризиків, котрі надзвичайно широко висвітлювались у ЗМІ й про які було відомо широким верствам суспільства, проте, начебто, не було відомо керівництву державних органів і членам комісій з проведення ОКР або уповноваженим особам (підрозділам) із запобігання та виявлення корупції.

Наприклад, коли вся країна обговорювала можливі зловживання під час визначення тарифу на електроенергію «Роттердам+», то жодної згадки про неї чи про пов'язані з нею ризики не віднайти в антикорупційній програмі НКРЕКП;

- заходи, які зазначаються як такі, що спрямовані на усунення чи мінімізацію корупційного ризику, навіть при попередній оцінці є такими, що є очевидно недостатніми або не найбільш оптимальними з точки зору зменшення корупційних ризиків.

Протягом 2017 року процедура надання антикорупційних програм на погодження не була належно врегульована, а тому у грудні 2017 р. НАЗК своїм рішенням затвердило Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження. Респонденти повідомили, що у частині процедур він фактично відображає певну практику, яка склалась протягом року.

У положеннях Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження можна відзначити такі вади:

- насамперед, положення цього Порядку є надмірно деталізованими і обтяжені певними загальновідомими приписами, наприклад: *«текст антикорупційної програми викладається в теперішньому або майбутньому часі»*; *«антикорупційні програми... мають... викладатися згідно з правилами правопису та вимогами діловодства»*; *«у тексті антикорупційної програми робиться відмітка про наявність додатків до неї, що доповнюють та/або пояснюють зміст основного документа (таблиці, графіки, схеми тощо), наприклад: «(додаток 1)», «що додається», «відповідно до додатка 2»*; *«антикорупційна програма має бути зрозумілою та послідовною...»*; *«за необхідності в тексті програми можуть міститися примітки»* тощо. Іноді такі обмеження є зовсім невиправданими і позбавляють гнучкості під час розробки АКП;

- водночас, у цьому Порядку відсутні належно визначені процедури зі здійснення аналізу антикорупційних програм державних органів і відсутні належні критерії для здійснення аналізу. У Порядку зазначено, що *«процес погодження антикорупційних програм складається із етапів аналізу їх положень щодо відповідності Закону, Методології та цьому Порядку...»*. Однак, не зазначено, що такий аналіз повинен у себе включати. Хоча нижче і визначені підстави, за яких приймається рішення про відмову в погодженні антикорупційної програми, але вони не вказують на те, як ці обставини слід встановити. Наприклад, з Порядку незрозуміло, яким чином уповноважена особа визначатиме те, що запропоновані заходи з усунення (мінімізації) корупційних ризиків не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків, жодних методичних рекомендацій чи інших роз'яснювальних документів з цих питань також немає;

- одним з принципів підготовки антикорупційних програм органів влади зазначено принцип доступності, який у цьому Порядку полягає в наступному: *«будь-яка особа має право брати участь у підготовці антикорупційної програми у встановленому законодавством порядку (шляхом подання пропозицій до її тексту, участі в роботі комісії з оцінки корупційних ризиків)»*. При буквальному тлумаченні такого опису цього принципу впливає, що будь-яка особа може брати участь в роботі комісії з оцінки корупційних ризиків, що видається сумнівним, адже для участі в такій роботі особа повинна володіти належними знаннями і навичками, аби визначати чинники корупційних ризиків, заходи з їх усунення (мінімізації). При цьому ані цей Порядок, ані Методологія не визначають ніякого детального порядку залучення представників громадськості на стадії проведення оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми;

- ще одним з принципів підготовки антикорупційних програм органів влади зазначено принцип галузевої належності та всеохопності, який у цьому Порядку полягає в наступному: *«антикорупційна програма органу влади має враховувати сферу діяльності органу влади, передбачати заходи відповідно до усіх повноважень та функцій органу влади згідно із положеннями спеціальних нормативно-правових актів, а також поширюватись на всю його організаційну структуру (включаючи територіальні органи, підприємства, установи, організації, що входять до сфери управління, тощо)»*. Такий підхід в українських умовах, де існує надмірно велика кількість і корупційних ризиків, і обставин, що їх спричиняють, є дещо проблематичним, адже у межах однієї антикорупційної програми надзвичайно складно охопити їх усі та детально проаналізувати усі напрями діяльності кожного органу. Враховуючи це та беручи до уваги обмеженість ресурсів, які державний орган може приділити оцінці корупційних ризиків, підготовці антикорупційної програми, реалізації заходів з усунення (мінімізації) корупційних ризиків, цей принцип наразі не реалізовується на практиці, тому слід приділити більшу увагу належній пріоритезації корупційних ризиків та заходів з їх усунення. Інше важливе зауваження щодо цього принципу стосується згадки про потребу поширення програми на всю організаційну структуру державного органу, включно з підприємствами, установами, організаціями, що входять до сфери його управління. Однак, варто відзначити, що до їх числа можуть входити і такі юридичні особи, у яких відповідно до статті 62 Закону «Про запобігання корупції», мають обов'язково

затверджуватись антикорупційні програми – у такому випадку порядок застосування цього принципу має бути чітко визначений і передбачати, чи слід поширювати антикорупційну програму державного органу на ті юридичні особи, в яких Закон вимагає затвердити окрему антикорупційну програму юридичної особи;

- ще одним у цьому Порядку зазначено принцип об'єктивності та неупередженості, який виражається у тому, що *«антикорупційна програма готується з урахуванням суспільних інтересів щодо налагодження в органі влади ефективної системи запобігання та виявлення корупції, у зв'язку з чим дії та рішення його посадових осіб під час підготовки антикорупційної програми мають бути спрямовані виключно на досягнення цієї мети»*. Таке визначення є дискусійним, оскільки потреба у створенні ефективної системи запобігання та виявлення корупції не є самоціллю, а слугує подальшій меті – належному виконанню державним органом своїх повноважень в інтересах суспільства. Виходячи з цього твердження, при визначенні відомчої антикорупційної політики варто враховувати і цю ширшу мету, а тому опис цього принципу слід переглянути;

- п. 2 розділу II Порядку визначає, що за підготовку антикорупційної програми органу влади відповідає уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції, а у разі його відсутності – інший підрозділ чи особа, визначені суб'єктом затвердження антикорупційної програми. Однак, і цей Порядок, і Методологія дозволяють створення комісії з оцінки корупційних ризиків – за таких обставин можливим видається опція підготовки антикорупційної програми членами такої комісії. Це слід врахувати у відповідному положенні Порядку;

- п. 5 розділу II Порядку передбачає, що антикорупційна програма має передбачати для кожного заходу з усунення (мінімізації) корупційного ризику *«індикатори їх виконання (очікувані результати)»*. При цьому, індикатори виконання та очікувані результати можна тлумачити по-різному: індикаторами є конкретні вимірювані показники, а очікувані результати можуть визначатись більш узагальнено. І хоча з подальшого змісту положення, де зазначається про потребу визначати вимірювані індикатори, стає зрозуміло, про що йдеться, варто усунути таку двозначність, що створює лише додаткову плутанину – це легко підтверджується вадами самих АКП, про які йдеться у висновках ЦППР на антикорупційні програми;

- відповідно до п. 6 розділу II Порядку, антикорупційна програма має включати, зокрема, звіт за результатами оцінки корупційних ризиків. Однак, якщо у цьому пункті, крім зазначеного звіту, зазначені обов'язкові елементи самої програми, то цей звіт є обов'язковим до неї додатком, про що зазначено і в інших положеннях Порядку, і в Методології;

- п. 9 розділу II Порядку передбачає, що корупційними ризиками не можуть бути зазначені корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, однак, логіка цього положення є незрозумілою і видається невиправданою. Це обмеження виглядає нерелевантним і його слід усунути. Також цей пункт передбачає, що заходи з усунення (мінімізації) корупційних ризиків мають *«бути достатніми для усунення або мінімізації умов (причин) виникнення таких ризиків»*. Така вимога не завжди є релевантною, адже часто причини виникнення корупційного ризику, обставини, що його зумовлюють, є комплексними, а тому потребують так само комплексних заходів та достатнього часу задля їх реалізації. Через це не завжди у межах однієї антикорупційної програми (які попередня Державна програма вимагала готувати щорічно) можливо здійснити усі заходи, які будуть достатніми для усунення чи мінімізації корупційного ризику;

- у цьому ж пункті передбачено, що закріплення існуючих заходів контролю як заходів із усунення корупційних ризиків не допускається. Таке положення також не завжди відповідає практичним потребам з усунення корупційних ризиків і призводить до вигадкування державними органами нерелевантних заходів. Мета цього положення є очевидною – усунути можливість повторювати одні й ті самі заходи. Однак, принаймні у деяких випадках періодичне здійснення вже існуючих заходів контролю і є достатнім

заходом з мінімізації корупційного ризику. Відтак, слід розглянути доцільність усунення цього обмеження;

- аналогічно усуває гнучкість у підготовці антикорупційної програми й інше обмеження, передбачене цим самим пунктом – вимога викладати текст антикорупційної програми в теперішньому або минулому часі. Автори програми можуть вважати за доцільне, наприклад, наголосити про існуючі недоліки у реалізації антикорупційних заходів у минулому часі, але через це абсолютно не виправдане обмеження фактично не можуть цього зробити, тому його також варто усунути;

- загалом, Порядок містить у собі застарілі та нерелевантні виклики часу приписи щодо порядку направлення антикорупційних програм до НАЗК: направлення їх поштою, з супровідними листами, із завіреними копіями документів; в одному з випадків Порядок взагалі передбачає особисте(!) забирання службовцями листів з НАЗК. Ця проблема характеризує загалом слабку відповідність процесів українського публічного сектору реаліям часу, але НАЗК мало би докласти більших зусиль і проявити більшу ініціативність у застосуванні якомога більш сучасних технологій у такому простому процесі як направлення антикорупційних програм на погодження.

НАЗК оприлюднює усі антикорупційні програми, які надходять на погодження, на окремій сторінці на своєму веб-сайті, аби громадськість мала можливість проаналізувати їхній зміст та надати свої пропозиції чи рекомендації з їхнього вдосконалення. Але АКП оприлюднюються у вигляді скан-копій документів, не перебувають у машинозчитувальному форматі, що певною мірою ускладнює опрацювання цих документів. Аналогічна проблема існує також для рішень НАЗК за результатами їх розгляду.

Щоправда, високої активності представників громадянського суспільства щодо надання пропозицій до АКП не спостерігається.

Респонденти пригадали лише 2-3 випадки, коли направлялись додаткові пропозиції від ГО. У звіті EUACI відзначалось, що у 2017 році лише одного разу громадськість надавала свої зауваження і пропозиції до АКП³³. Додатково у відповіді на запит НАЗК повідомило, що у 2019 році рух «Чесно» надав пропозиції до АКП Київської міської ради, однак, зробив це вже після ухвалення рішення НАЗК про відмову в погодженні АКП.

Нижче відзначаються ключові причини низького рівня залучення громадськості до процедур ОКР і розробки, погодження АКП.

Підготовці проекту рішення про погодження, відмову у погодженні АКП передую аналіз змісту самої програми щодо дотримання вимог Закону «Про запобігання корупції», Методології та Порядку. Однак, оскільки Порядок містить надто загальні положення щодо змісту аналізу («Процес погодження антикорупційних програм складається із етапів аналізу їх положень щодо відповідності Закону, Методології та цьому Порядку, а також прийняття Національним агентством рішень про погодження антикорупційних програм»), то їх вочевидь недостатньо, аби забезпечити однакову якість і послідовність аналізу для кожної антикорупційної програми.

Як зазначали респонденти, аналіз АКП здійснюють 3-4 працівники одного структурного підрозділу НАЗК – відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції апарату НАЗК.

³³ Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ, висновки і рекомендації (EUACI, Т. Хоппе за підтримки В. Калнінша, березень 2018): <http://bit.ly/2mpJAWw>

Респонденти відзначали, що розподіл антикорупційних програм для аналізу здійснювався фактично у «ручному» режимі – керівник відповідного відділу визначав, хто зі співробітників готуватиме аналіз і проект рішення щодо АКП. Один з респондентів відзначав, що певний час була спроба враховувати попередній досвід працівників відділу при розподілі завдань з аналізу АКП, що виглядало спробою запровадити певну спеціалізацію працівників відділу. Зі зміною керівництва відділу у 2018 році така практика залишилась у минулому.

Респонденти відзначали, що до зміни керівництва цього відділу у 2018 році відбувалось певне навчання щодо аналізу АКП для тих, кого призначено на посади у відділі й хто мав би займатись аналізом АКП. Для самого аналізу був розроблений певний алгоритм, який хоч і не був формалізований у вигляді певних положень НПА, але застосовувався на практиці.

Наразі відсутні будь-які відомості про залучення до аналізу антикорупційних програм працівників інших структурних підрозділів НАЗК, інших державних органів чи науковців, хоча така можливість передбачена Порядком. З огляду на те, що працівників НАЗК, залучених до аналізу АКП, дуже обмежена кількість, на цей час вони не можуть мати глибинної спеціалізації, аби бути ознайомленими з корупційними ризиками у певних секторах. За умови збереження моделі зі здійсненням ОКР самими державними інституціями і збереження такої малої кількості осіб, які здійснюють аналіз АКП в апараті НАЗК, необхідно більш активно звертатись до галузевих фахівців, аби вони принаймні давали оцінку, наскільки повно було проведено ОКР і чи були ідентифіковані щонайменше найбільш серйозні та значущі корупційні ризики. Для цього відповідний структурний підрозділ НАЗК міг би сформував пул галузевих фахівців, не менш як по 2-4 особи за різними напрямками (сферами), до яких можна було би звернутись із проханням надати пропозиції хоча би в частині ідентифікованих корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (мінімізації).

Ще одну цікаву тезу висловив один з респондентів: він запропонував залучати до аналізу повноти ідентифікованих корупційних ризиків бізнес-середовище, особливо бізнес-асоціації, представники яких прямо стикаються з проявами корупції та корупційними ризиками у багатьох державних органах, а тому могли би надавати багато цінної для НАЗК інформації в контексті ОКР. Наразі подібні практики відсутні, хоча їхня потенційна цінність видається достатньо високою, тому Національному агентству було би варто докласти належних зусиль для того, аби представники приватного сектору повідомляли НАЗК про відомі їм корупційні ризики.

У певних випадках рішення про погодження, відмову у погодженні ухвалюється Національним агентством значно пізніше після затвердження АКП – це може бути зумовлено або тривалим ненаправленням АКП до НАЗК самим державним органом, або надто тривалим розглядом антикорупційної програми працівниками НАЗК.

Наприклад, у 2018 р. антикорупційна програма Державної служби статистики була затверджена 20.04.2018, а рішення про її погодження датоване 03.08.2018. Респонденти повідомляли, що на практиці з працівниками державних органів ще до підготовки проекту рішення НАЗК по певній АКП можуть проводитись консультації, надаватись рекомендації щодо доопрацювання АКП тощо, тому іноді й відбувається така «затримка», під час якої державні органи доопрацьовують АКП і направляють їх до НАЗК як оновлені документи.

Виглядає, що суттєво полегшити роботу і з опрацювання АКП, і з їх передачі до НАЗК могла би спростити електронна онлайн-платформа, у якій могли би працювати члени комісій ОКР, уповноважені особи державних органів, працівники НАЗК, а зі змістом відомостей могла би ознайомитись будь-яка особа в режимі реального часу завдяки публічності та відкритості системи. Крім того, ця платформа могла би бути поєднана з ширшою онлайн-системою моніторингу антикорупційної політики, ідея якої також наразі розглядається і яка могла би забезпечити належний контроль за станом реалізації Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації. Аналогічна за змістом рекомендація вже була зазначена вище з огляду на доволі успішне функціонування подібної онлайн-системи у Румунії.

Рекомендація 5.1. Державним органам затверджувати антикорупційні програми у розумні строки і передбачати достатню кількість часу для належної реалізації заходів з усунення корупційних ризиків та інших заходів, передбачених антикорупційною програмою. Доопрацювання антикорупційних програм має відбуватись виключно у межах строків, визначених НАЗК.

Рекомендація 5.2. Визначити та оприлюднити в якості додатку до Методичних рекомендацій повний перелік державних органів, в яких затвердження антикорупційної програми є обов'язковим відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Рекомендація 5.3. Внести зміни до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», яка мала би визначати мінімально необхідну періодичність затвердження антикорупційних програм, а також визначила би, чи необхідно погоджувати у Національному агентстві антикорупційні програми державних органів у випадку внесення до них істотних змін.

Рекомендація 5.4. Переглянути Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження з урахуванням зауважень, висловлених у цьому Звіті. Пріоритетну увагу приділити зміні положень, які усувають будь-яку гнучкість державних органів при підготовці АКП, а також «осучасненню» процедур подання АКП та комунікації між державним органом та НАЗК, що можливо досягти через виконання інших рекомендацій цього звіту.

Рекомендація 5.5. Аналіз детального робочого плану ОКР має бути обов'язковою складовою погодження АКП, а робочий план ОКР, як і звіт за результатами ОКР, має бути обов'язковою складовою антикорупційної програми.

Рекомендація 5.6. Виробити покроковий алгоритм щодо аналізу АКП і критеріїв оцінки («чекліст») програм при здійсненні їх погодження, доповнити ними Порядок та Методичні рекомендації, а також довести алгоритм і критерії оцінки до відома осіб, які здійснюють ОКР і підготовки АКП. Вони допоможуть не лише працівникам НАЗК під час аналізу АКП, але й слугуватимуть певним «дороговказом» для осіб, які готують АКП.

Рекомендація 5.7. Підготовка антикорупційних програм та їх погодження Національним агентством має відбуватись у межах єдиної електронної онлайн-платформи.

Рекомендація 5.8. Для зменшення корупційних ризиків під час аналізу АКП визначення працівника НАЗК, який здійснюватиме аналіз АКП, має відбуватись випадковим чином. Наполегливо рекомендується, аби таке визначення відбувалось шляхом автоматизованого розподілу.

Рекомендація 5.9. Залучати галузових фахівців, спеціалістів, бізнес-спільноту, аби оцінити реалістичність, релевантність та повноту ідентифікованих корупційних ризиків, а також потенціальний вплив заходів щодо усунення чи мінімізації корупційних ризиків.

Рекомендація 5.10. Запровадити спеціалізацію працівників відділу апарату НАЗК, до повноважень якого належить аналіз антикорупційних програм, аби кожен з працівників мав значно краще розуміння корупційних ризиків у певних державних органах чи секторах.

6. ПРОВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-РОЗ'ЯСНЮВАЛЬНОЇ ТА НАВЧАЛЬНОЇ РОБОТИ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У межах своїх повноважень, визначених Законом «Про запобігання корупції», НАЗК здійснює координацію та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі щодо підготовки та виконання АКП.

Проведення такої інформаційно-роз'яснювальної роботи, а також надання методичної допомоги НАЗК розпочало здійснювати у 2016 році. Так, у листопаді того року за участі більш як 130 уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції НАЗК представило проект Методології, який перебував на фінальній стадії опрацювання і був затверджений за кілька днів після того³⁴.

У 2017 році НАЗК забезпечило надання 321 усної консультації та роз'яснень з питань виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та юридичних осіб, які входять до сфери їх управління, а також підготовки та виконання ними антикорупційних програм (у тому числі врахування наданих НАЗК пропозицій). Наступного року Національне агентство забезпечило надання 414 усних консультацій та роз'яснень з питань виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та юридичних осіб, які входять до сфери їхнього управління, а також підготовки та виконання ними антикорупційних програм (у тому числі врахування наданих НАЗК пропозицій)³⁵. Як додатково повідомило НАЗК, протягом поточного року, станом на початок вересня 2019 року, Національне агентство надало 170 консультацій, роз'яснень тощо.

Респонденти повідомили, що надання таких рекомендацій чи консультацій здійснюється здебільшого в особистому спілкуванні: іноді уповноважені особи приїздили прямо в НАЗК і обговорювали проекти АКП, телефонували до працівників НАЗК, значно рідше консультації надавались через листування. Вірогідно, у випадку створення онлайн-платформи для ОКР і АКП комунікація з НАЗК щодо відповідних питань могла би оперативно відбуватись у межах відповідної електронної системи, що може суттєво підвищити оперативність надання роз'яснень і консультацій.

У грудні 2018 року на платформі онлайн-освіти «Prometheus» був оприлюднений онлайн-курс «Антикорупційні програми органів влади»³⁶. У ньому охоплені засади функціонування інституту АКП органів влади; підготовки до проведення ОКР; проведення ОКР та ідентифікація корупційних ризиків; підготовки антикорупційної програми, її погодження НАЗК. Цей онлайн-курс був розроблений нинішнім та колишнім працівниками НАЗК за підтримки ПРООН в Україні. Такий підхід є достатньо сучасним, відповідає актуальним тенденціям проведення навчання та роз'яснювальної роботи, містить інструменти перевірки засвоєних знань, а тому заслуговує на позитивну оцінку. Однак, варто відзначити можливість подальшого розвитку цього онлайн-курсу, бачення чого викладено нижче у відповідній рекомендації.

³⁴ Посадовим особам були представлені підходи до оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм у державному секторі (Офіс Ради Європи в Україні, 13.12.2016): <http://bit.ly/2kufKzM>

³⁵ Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

³⁶ Онлайн-курс «Антикорупційні програми органів влади» (Prometheus, 2018): https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:UNDP+GOVANTICOR101+2019_T1/about

Втім, потребує додаткової оцінки, якою мірою уповноважені особи задоволені якістю наданих роз'яснень та консультацій, а також оперативністю їх надання.

НАЗК здійснює роботу щодо навчання уповноважених осіб державних органів та інших суб'єктів щодо ОКР і АКП. Як зазначалось вище, у 2016 році НАЗК провело лише один захід стосовно цих аспектів – тренінг «Проведення оцінки корупційних ризиків та підготовка антикорупційних програм в органах влади, суб'єктах господарювання державної форми власності», участь в якому взяли близько 140 осіб. У відповіді на запит НАЗК повідомило, що у 2017 році працівники Національного агентства провели 13 семінарів на тему «Підготовка антикорупційних програм та практичні аспекти оцінки корупційних ризиків». Також кілька навчальних заходів було проведено на запрошення самих державних органів: у 2017 році такі тренінги відбулись у Міністерстві молоді та спорту, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, а у 2018 році – в апараті Верховної Ради, Міністерстві економічного розвитку та торгівлі, Управлінні державної охорони, Мінрегіонбуду та установ, підприємств, організацій у сфері його управління. У 2019 році відбулись 6 подібних навчальних заходів ще для п'яти державних органів.

Особливу увагу варто звернути на **Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади**, оскільки саме цей документ, що носить інформаційно-роз'яснювальний характер, мав би давати налжні настанови та вичерпні відповіді на усі питання ОКР і АКП, розвивати відповідні положення Методології, покращувати розуміння процедур, пов'язаних з оцінкою ризиків та підготовкою антикорупційних програм, серед посадовців державних органів та представників громадськості, залучених до ОКР. **Втім, цей документ можна було би суттєво поліпшити, насамперед, шляхом його спрощення, наведення більшої кількості практичних прикладів та орієнтовних алгоритмів дій. Оскільки Методичні рекомендації тісно пов'язані з Методологією, то доцільно переглядати обидва документи одночасно. Крім того, з огляду на ступінь недоліків та їхнє значення для процедур ОКР і підготовки, погодження, виконання АКП, доцільно розробити, обговорити і затвердити обидва нові документи – і нову Методологію, і нові Методичні рекомендації.**

Один з додатків до Методичних рекомендацій містить перелік питань, які можуть використовуватись для ідентифікації корупційних ризиків. У звіті EUACI слушно зазначається про те, що питання у відповідному додатку мають дуже різне спрямування: одні взагалі не мають прямого стосунку до корупційних ризиків; інші – прямо спрямовані на корупційний ризик; ще одна група питань очевидно спрямована на чинники корупційних ризиків; окремі питання зосереджені на заходах щодо усунення чи мінімізації корупційних ризиків³⁷.

Наприклад, складно зрозуміти, як в ідентифікації корупційних ризиків може сприяти відповідь на питання «Який розмір бюджетного фінансування органу влади?» або «Скільки працівників працює в органі влади?». Більш цілеспрямоване формулювання цих питань могло би поліпшити розуміння, яким чином обсяг фінансування державного органу або кількість працівників пов'язані з корупційними ризиками.

Пізніше, у грудні 2017 р., Методичні рекомендації були доповнені ще одним додатком – **Переліком корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації)**. Спрощено кажучи, цей документ є переліком типових ризиків. Експерти, які готували звіт EUACI, відзначали таку дилему: чим більш детально визначені можливі корупційні ризики та заходи щодо їх усунення, тим з

³⁷ Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ, висновки і рекомендації (EUACI, Т. Хоппе за підтримки В. Калнінша, березень 2018): <http://bit.ly/2mpJAWw>

більшою вірогідністю державні органи замість якісного проведення ОКР вдаватимуться до «копіпейсту» цих зразків у звіти про ОКР та до АКП³⁸. Наразі видається проблемою не стільки можливість «копіювання» типових ризиків, а саме формулювання цих ризиків та сфери, для яких вони визначені. Так, типові ризики охоплюють такі аспекти діяльності державного органу:

- робота з вхідною кореспонденцією;
- публічні закупівлі;
- управління персоналом;
- юридична робота;
- організація роботи щодо запобігання та виявлення корупції;
- надання адміністративних послуг;
- управління матеріальними та фінансовими ресурсами.

Видається доцільними переглянути перелік типових ризиків, розширивши його за рахунок специфічних ризиків у певних секторах чи державних органах. Наприклад, ОКР і підготовка АКП є обов'язковою для обласних державних адміністрацій чи обласних рад. Для таких органів, з високою вірогідністю, існуватимуть одні й ті самі ризики та будуть актуальними схожі заходи з усунення ризиків. Також можливо суттєво розширити перелік типових ризиків, характерних для всіх державних органів, доповнивши їх більш актуальними, але упущеними в цьому додатку ризиками. Так, серед типових ризиків у блоці «Управління персоналом» нічого не зазначено про ризик неправомірного впливу на особу, яка є викривачем корупції або яка відмовилась вчинити явно незаконні вказівки.

Вкотре доводиться наголошувати, що навіть у цьому додатку сплутані чинники корупційних ризиків та самі корупційні ризики, що слід невідкладно виправити.

Сама форма подачі цих Методичних рекомендацій як цілісного документа заслуговує також на критичну оцінку: зараз у них відсутній зміст та опис структури, що додатково ускладнює сприйняття змісту документа. Це також слід врахувати при доопрацюванні Методичних рекомендацій, аби їхній дизайн, структура, сам факт наявності змісту Методичних рекомендацій дозволили би додатково полегшити роботу з цим документом тим, хто здійснює ОКР чи готує АКП, іншим особам роботу з цим документом. Непоганим українськом прикладом для НАЗК у цьому аспекті могли би слугувати Методичні рекомендації АРМА «Настанови з управління арештованим майном»³⁹.

Ще один інформаційно-роз'яснювальний документ, затверджений НАЗК у липні 2017 року – **Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції** – має лише один пункт, присвячений ОКР, підготовці та реалізації АКП. У ньому наведене цитування окремих положень Закону «Про запобігання корупції», дуже загальні тези про значення інститутів АКП і ОКР, а також відсилки до Методології, Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, Типової антикорупційної програми юридичної особи. Тобто, якщо у цьому документі й надані пояснення щодо ОКР і АКП, то вони є надто поверхневими і мають доволі незначну додану вартість для уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах у порівнянні з іншими документами в частині ОКР і АКП.

Окремо у цьому документі варто звернути увагу на твердження, що *«в цілому антикорупційна програма являє собою більш якісний системний аналог плану роботи щодо запобігання та виявлення корупції у відповідному органі, організації»*. Вище у цьому документі відзначалось, що *«з метою забезпечення системного здійснення заходів щодо*

³⁸ Там само.

³⁹ Методичні рекомендації: настанови з управління арештованим майном (офіційний веб-сайт АРМА, 2019): <https://arma.gov.ua/files/general/2019/03/18/20190318181722-40.pdf>

запобігання корупції уповноваженим підрозділом розробляється та впроваджується план роботи (заходи) щодо запобігання і виявлення корупції». Однак, **при розробці Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції неповно проаналізували природу і значення цих планів заходів.** Так, раніше фахівці відзначали у своїй статті про те, що уповноваженим підрозділам (органам) з питань запобігання та виявлення корупції *«рекомендується розробляти та впроваджувати внутрішні плани щодо запобігання і протидії корупції... Розробці таких планів має передувати комплексний аналіз специфіки діяльності відповідного органу, корупційних ризиків, які виникають в процесі здійснення повноважень представниками даного органу, результатів проведення попередніх антикорупційних заходів, характеру вчинюваних представниками органу корупційних правопорушень»*⁴⁰. Тобто, у Типовому положенні про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції мова фактично і ведеться про аналог АКП і аналогічну до ОКР процедуру, які на той час ще не були деталізовані в антикорупційному законодавстві. За таких обставин більш доцільною виглядає відмова від подібних планів заходів на користь єдиного документа або їхнє поєднання в один документ, який мав би охоплювати, зокрема, й заходи щодо запобігання, виявлення, протидії корупції, покладені на уповноважених осіб чи уповноважені підрозділи в органах влади – на користь антикорупційних програм.

Загалом, у Методичних рекомендаціях щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, на відміну від інших роз'яснювальних документів НАЗК, можна було приділити більшу увагу процедурам, пов'язаним із організаційними аспектами ОКР і підготовки, виконання АКП, мали би надаватись більш зрозумілі пояснення відповідним уповноваженим особам (підрозділам).

Аналіз поточного стану справ з оцінкою корупційних ризиків та підготовкою, реалізацією антикорупційних програм засвідчив **відсутність спрощених і більш зрозумілих матеріалів щодо ОКР і АКП для більш широкого загалу** – публічних службовців, які не залучені безпосередньо до цих процесів, громадськості, пересічних зацікавлених громадян і т.д. **Можливо, НАЗК варто було би підготувати спрощений документ та онлайн-посібник на його основі, у якому би спрощено пояснювалось значення ОКР і АКП, їхнє призначення, яким чином проводиться ОКР і як готується й далі виконується АКП тощо.** В якості прикладу, як міг би виглядати цей онлайн-посібник, можна навести аналогічні матеріали щодо захисту викривачів, підготовлені раніше ГО «Трудові ініціативи» за підтримки Transparency International Ukraine⁴¹. Подача інформації у такому спрощеному форматі могла би певною мірою запобігти подальшому поширенню стереотипного уявлення, що корупційні ризики і ОКР обов'язково свідчать про наявність корупції у певній сфері або уявлення про те, що ОКР має виявляти корупційні, пов'язані з корупцією правопорушення та самого правопорушника. Таким чином, виглядає доцільним застосування такого подвійного підходу: з одного боку, підготовка більш розгорнутих настанов безпосередньо для тих, хто здійснює ОКР, готує і виконує АКП, а з іншого – підготовка спрощених матеріалів для широкого загалу, яких наразі не існує взагалі.

У межах підготовки цього звіту також були проаналізовані матеріали, підготовлені у 2017 р. експертами ПРООН в Україні: **програму тренінгового навчального курсу для працівників державних органів та посадовців місцевого самоврядування «Правові**

⁴⁰ Окремі аспекти функціонування уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції (Р. Сіверс, А. Кухарук, офіційний веб-сайт Міністерства юстиції): https://minjust.gov.ua/m/str_47882

⁴¹ Посібник викривачам корупції (О. Калітенко, Т. Масат, ТІ Україна та ГО «Трудові ініціативи», 2017): <http://vykryvachi.trudovi.org/>

засади та практичні аспекти запобігання корупції»⁴², а також лекційні матеріали до цього курсу⁴³. Програма тренінгового навчального курсу визначає перелік занять, охоплених тем, кількість годин, а також там наведені рекомендовані матеріали для цього курсу. У той же час, лекційні матеріали містять згадки про ключові нормативно-правові акти в контексті ОКР чи АКП, дозволяють отримати загальне уявлення про ці інститути, однак, у них зовсім відсутні будь-які практичні приклади, які полегшили б розуміння призначення цих інститутів. Обидва документи в цілому є гарною основою для навчання публічних службовців з питань запобігання корупції, у т.ч. в аспектах ОКР і АКП, але ці документи слід вдосконалювати у подальшому й наводити у них більше прикладів та ілюстрацій в контексті ОКР чи роботи з АКП.

Рекомендація 6.1. Переглянути і оновити Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади з урахуванням зауважень, висловлених у цьому звіті.

Рекомендація 6.2. Здійснювати принаймні орієнтовну систематизацію та аналіз отриманих питань щодо проведення ОКР чи підготовки АКП, особливо проблемних аспектів проведення ОКР чи підготовки АКП, аби надалі вони враховувались у межах онлайн-курсу та Методичних рекомендацій.

Рекомендація 6.3. Здійснювати періодичний перегляд контенту онлайн-курсу з урахуванням того, які питання найбільше виникають під час проведення ОКР чи підготовки АКП, а онлайн-курс має давати відповіді на них.

Рекомендація 6.4. Здійснювати періодичний перегляд змісту Методичних рекомендацій з урахуванням результатів аналізу найбільш поширених питань, які виникають в осіб при проведенні ОКР, і відповіді на такі питання мають бути у Методичних рекомендаціях.

Рекомендація 6.5. Створити спрощений онлайн-посібник щодо ОКР і АКП, спрямований на широкий загал, в якому будуть пояснюватись основні засади функціонування цих інститутів та їхнє призначення. Крім того, максимально широко інформувати громадськість та публічних службовців про цей онлайн-посібник.

Рекомендація 6.6. Здійснювати періодичний перегляд контенту онлайн-курсу «Антикорупційні програми органів влади», зокрема:

- доповнити онлайн-курс більшою кількістю додаткових інформаційно-роз'яснювальних матеріалів, прикладів документів з описом корупційних ризиків, матеріалами щодо корупційних ризиків у різних сферах чи інституціях;
- серед матеріалів онлайн-курсу обов'язково мають бути Методичні рекомендації;
- завдання тестів переглянути у бік зменшення кількості питань, що стосуються лише виключно змісту законодавства, та більшу увагу приділяти вмінню застосовувати отримані знання, у т.ч. щодо ОКР;

⁴² Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції. Програма тренінгового навчального курсу для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування (НАЗК, ПРООН, 2017): https://issuu.com/undpukraine/docs/program_24.02.2017

⁴³ Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції: Лекційні матеріали до тренінгового навчального курсу для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування (НАЗК, ПРООН, 2017): https://issuu.com/undpukraine/docs/lection_27.02.2017

- якомога більше поширювати відомості про наявність такого онлайн-курсу серед тих, хто здійснює проведення ОКР чи підготовку АКП.

Рекомендація 6.7. Провести принаймні одне дослідження (анкетування, інтерв'ю, фокус-групи тощо) за участі уповноважених осіб державних органів щодо стану їхньої взаємодії з НАЗК, задоволеності якістю наданих роз'яснень і консультацій, задоволеності змістом Методичних рекомендацій та змістом онлайн-курсу, визначення можливих шляхів покращення взаємодії уповноважених осіб і НАЗК. Врахувати результати такого дослідження в діяльності НАЗК та у перегляді актів НАЗК. Надалі такі дослідження мали би стати періодичними і проводитись принаймні один раз на рік.

Рекомендація 6.8. Переглянути положення п. 3.5 Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції з урахуванням зауважень, висловлених у Звіті.

7. МОНІТОРИНГ І АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ, ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ОЦІНКА ВПЛИВУ

Порядок проведення моніторингу виконання антикорупційних програм та оцінки їхнього впливу зараз визначається у кожній антикорупційній програмі окремо, а тому процедури є досить сильно відмінними. Більш того, порядку здійснення такого моніторингу чи оцінки впливу заходів АКП з боку Національного агентства наразі взагалі немає. Вірогідно, НАЗК мало би запропонувати типовий алгоритм проведення моніторингу, оцінки результативності заходів АКП, який мав би міститись в Методичних рекомендаціях.

Один з респондентів відзначав відому практику приватного сектору, згідно з якою для кожного заходу з усунення корупційного ризику визначається не лише особа, відповідальна за реалізацію заходу, але визначається також особа, відповідальна за контроль за виконанням певного заходу. Видається, що така практика заслуговує на увагу і її варто врахувати при реалізації заходів АКП. З цією метою слід внести зміни до одного із додатків Методології, який визначає форму таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів з їх усунення. Такий крок міг би дещо підвищити повноту та якість виконання заходів.

Респонденти повідомили, що ними проводився аналіз інформації про стан виконання антикорупційних програм, яку надали самі державні органи. Однак, через нестачу ресурсів, особливості формату наданої інформації перевірити її реалістичність, здійснити співставлення наданих відомостей з фактичним станом справ не вдалось.

Працівники НАЗК підготували та оприлюднили на офіційному веб-сайті Національного агентства три документи за результатами аналізу виконання АКП: за 3 квартали 2017 р., загалом 2017 рік, загалом 2018 рік.

Аналіз виконання АКП за 3 квартали 2017 р. був підготовлений на основі відомостей, наданих лише 58 державними органами, усім іншим органам в цьому документі було надано пропозицію «підвести підсумки виконання антикорупційних програм у 2017 році та направити відповідну інформацію до Національного агентства». У самому документі були відображені приклади заходів, яких вжили ті чи інші державні органи, а також зазначено, які державні органи несвоєчасно виконали заходи або зовсім їх не виконали. Цей документ міг би використовуватись як певна спроба відобразити «гарні практики» з усунення корупційних ризиків.

Аналіз в цілому за 2017 рік базувався на відомостях, одержаних від 101 державного органу (при тому, що того року на погодження до НАЗК надійшла 121 програма). У документі відзначалось, що частина заходів АКП стосувалась триваючих заходів, строк виконання яких був постійним, «що унеможлиблює реальне визначення кількісних та якісних показників їх виконання». Як і у попередньому аналізі, цей документ містить певні успішні приклади усунення корупційних ризиків, у ньому наведено інформацію про ідентифіковані зовнішні корупційні ризики та стан виконання заходів з їх усунення.

Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади у 2018 році також надає кількісні показники щодо погодження та відмови у погодженні АКП. Для цілей такого аналізу надали інформацію 124 зі 128 державних органів – виникає питання, чому НАЗК навіть не має змоги отримати інформацію від кожного державного органу щодо стану виконання антикорупційних програм.

Складно не погодитись з висновком цього аналізу, що «заходи АКП продовжують носити здебільшого загальний характер, без урахування відповідної відомчої специфіки

кожного окремого органу»⁴⁴. Втім, у цьому аналізі зазначено твердження, що такі обставини унеможливають проведення якісної оцінки результатів виконання заходів державними органами – воно видається невиправданим, оскільки, по-перше, можна оцінити вплив навіть цих заходів загального характеру (й, можливо, дійти висновку про недостатність впливу таких заходів на стан корупції та на результати усунення корупційних ризиків), по-друге, за результатами аналізу також слід зазначити, яким аспектам слід віддати перевагу при ОКР і підготовці наступної АКП у порівнянні з цими загальними заходами. Аналіз містить цілком слушне твердження про низьку активність громадськості й навіть частково наведені релевантні фактори, що мають вплив на це (низький фаховий рівень представників громадськості, відсутність ініціативності та бажання брати участь у цих процесах), хоча упущені й деякі не менш важливі чинники, зазначені у цьому звіті нижче. Висновки за результатами аналізу загалом є слушними (напр., рекомендується вживати заходи дисциплінарного впливу до відповідальних виконавців невиконаних заходів АКП), хоча й мають дещо загальний характер.

Хоча в цих документах зазначається, що при невиконанні заходів з усунення внутрішніх корупційних ризиків органами влади надавалась інформація про обставини, з огляду на які такі заходи не було реалізовано, але ці відомості навіть узагальнено не відзначались в оприлюднених документах.

Наразі законодавство не визначає спеціального порядку залучення представників громадянського суспільства до проведення моніторингу реалізації АКП чи спеціальних механізмів здійснення громадського контролю за виконанням АКП. Однак, це жодним чином не усуває можливості громадськості здійснювати моніторинг з використанням загальнодоступних інструментів⁴⁵, наприклад, отримання відомостей про стан виконання АКП шляхом направлення запитів на доступ до публічної інформації, аналізу НПА тощо. Водночас, зацікавленість громадськості у цьому залишається доволі низькою.

Ще одним болючим питанням залишається проведення оцінки впливу, оцінки результативності та дієвості втілених заходів АКП. В одному з документів НАЗК слушно відзначається, що «...для того щоб оцінити конкретний вплив від реалізації таких заходів [з усунення/мінімізації корупційних ризиків], доцільним є здійснення окремого поглибленого аналізу результатів їх впровадження в кожному окремому органі влади»⁴⁶. Однак, невідомо про будь-який приклад здійснення НАЗК чи самим державним органом такого поглибленого аналізу принаймні в одному з органів.

Загалом, такий поглиблений аналіз мав би бути правилом для НАЗК, адже подібний підхід є необхідним не лише в контексті забезпечення дієвості та якості антикорупційних програм, але й також при оцінці впливу державної антикорупційної політики загалом. Без проведення такого аналізу неможливо визначити, чи є державна антикорупційна політика дієвою і чи антикорупційні заходи державних органів принаймні якимсь чином впливають на рівень, форми і стан корупції.

Самі державні органи не приділяють належної уваги питанню оцінки ефективності, оцінки результативності таких заходів. Лише в незначній кількості АКП зазначається згадка про потребу провести таку оцінку, але нічого не визначено, за якими критеріями і яким чином, із застосуванням яких методів це має відбуватись. Документи НАЗК не містять

⁴⁴ Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади у 2018 році (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/zvit_vykonannya_ap_ov_a_2018_rik.pdf

⁴⁵ Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики (Р. Рябошапка, О. Хмара, А. Кухарук, М. Хавронюк, О. Калітенко; за заг. ред. А. Волошиної; 2015): https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/doslidzhennya/44.pdf

⁴⁶ Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади у 2018 році (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/zvit_vykonannya_ap_ov_a_2018_rik.pdf

достатніх настанов та прикладів, яким чином вона має відбуватись. Відтак, на цій стадії виглядає прийнятним хоча би зробити перші кроки у цьому напрямі з боку самого Національного агентства (наприклад, у межах планових і позапланових перевірок), а в перспективі, із урахуванням практичного досвіду проведення таких оцінок, варто надати більш детальні рекомендації самим державним органам щодо проведення такої оцінки.

Наступні питання виникають щодо аспекту санкцій за порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» в частині ОКР і АКП, а також за неналежне виконання заходів АКП. Наразі законодавство передбачає право НАЗК вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом «Про запобігання корупції». При цьому відповідні приписи вносяться керівнику відповідного органу, установи тощо, а сам припис є обов'язковим до виконання, про що керівник має повідомити протягом 10 робочих днів з дня одержання припису.

При цьому ст. 188-46 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за невиконання припису НАЗК. Шляхом аналізу інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень не вдалось віднайти жодного випадку притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КУпАП через невиконання приписів, пов'язаних з АКП чи ОКР.

Респонденти відзначали, що приписи НАЗК можуть мати певні репутаційні наслідки для керівника відповідного органу, але з огляду на невисоку ціну репутації, їх недостатньо. Один з респондентів висловив думку, що слід прямо передбачити, що невиконання або неналежне виконання заходів АКП, заходів з проведення ОКР і підготовки АКП має вважатись неналежним виконанням посадових обов'язків. Крім того, пропонувалось запровадити адміністративну відповідальність для керівників таких державних органів, які не забезпечують належне виконання заходів АКП або не забезпечують належного проведення ОКР.

При цьому невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Окремо варто звернути увагу на персональну відповідальність керівництва державних органів з огляду на ст. 18 Закону «Про запобігання корупції», яка передбачає, що керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. З урахуванням того, що заходи, передбачені Антикорупційною стратегією та Державною програмою, згідно зі ст. 19 цього Закону, є обов'язковими складовими антикорупційної програми, а щорічне затвердження АКП передбачене дотепер діючою Державною програмою, то керівники державних органів фактично несуть персональну відповідальність за затвердження належної якості АКП за результатами проведених ОКР, так само несучи персональну відповідальність і за якість цих документів.

Один з респондентів розповів, що під час розробки Закону «Про запобігання корупції» цілеспрямовано не встановлювались жорсткі санкції за порушення вимог ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», неналежне проведення ОКР чи АКП, оскільки вони розуміли новизну цих інструментів для українського публічного сектору й поділяли думку, що одразу забезпечити на практиці їхнє належне виконання також буде доволі складно.

Наразі видається більш доцільним зосередитись на притягненні осіб до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання АКП, неналежне проведення ОКР. НАЗК має зосередити свою увагу на притягненні до дисциплінарної відповідальності осіб, які порушують вимоги ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» та уповноважені здійснювати ОКР, підготовку АКП і її належне виконання. Як відзначали респонденти, їм наразі невідомо про проведення такої роботи Національним агентством.

Запровадження додаткових санкцій (напр., адміністративної відповідальності) також наразі видається недоцільним, оскільки НАЗК має право вносити обов'язкові до виконання приписи й складати протокол про адміністративне правопорушення у випадку невиконання припису.

Рекомендація 7.1. Визначити порядок проведення моніторингу та оцінки результатів виконання антикорупційних програм державних органів Національним агентством. Такий порядок міг би бути як окремим НПА, так і доповненням до вже чинних актів НАЗК.

Рекомендація 7.2. Запровадити відображення відомостей про стан виконання заходів, передбачених АКП, у режимі реального часу на єдиній електронній онлайн-платформі. Відомості мають вноситись самим державним органом, а НАЗК має далі перевіряти, наскільки наведені відомості відповідають реальному стану справ.

Рекомендація 7.3. Приділяти значно більшу увагу оцінці впливу заходів АКП на стан корупції. З огляду на складність такого завдання та сумніви у спроможності уповноважених осіб державних органів впоратись із ними, першочергово таку оцінку впливу і результативності мало би здійснювати Національне агентство, у т.ч. у межах проведення аналізу стану корупції, аналізу стану реалізації засад державної антикорупційної політики.

Рекомендація 7.4. Національне агентство має вживати більш активних заходів щодо повідомлення про ознаки дисциплінарних правопорушень у випадку неналежного виконання посадових обов'язків, пов'язаних з ОКР і підготовкою, виконанням АКП.

Рекомендація 7.5. Національне агентство має вживати більш активних заходів щодо залучення громадянського суспільства, науковців, незалежних фахівців та експертів до оцінки результативності, оцінки впливу заходів АКП.

8. ПРОВЕДЕННЯ ПЛАНОВИХ ТА ПОЗАПЛАНОВИХ ПЕРЕВІРОК

Закон «Про запобігання корупції» наділяє Національне агентство з питань запобігання корупції правом проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм.

Задля реалізації цих повноважень НАЗК у 2016 році затвердило **Порядок проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції**. Відповідно до цього Порядку, одним із основних завдань при проведенні перевірок НАЗК є, зокрема, визначення стану організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм. Однак, більш детально про зміст таких перевірок у Порядку не зазначається.

Один з респондентів повідомив, що за відсутності детального покрокового порядку, що саме слід перевірити, або критеріїв оцінки, він самостійно визначав, що має бути оцінено під час перевірки, але також відзначив, що подібне він робив сам для себе і йому невідомо, як відбувались інші перевірки. Це могло призводити до різного ступеню детальності аналізу, обсягу охоплення та, як наслідок, різних результатів перевірок.

Таким чином, через відсутність більш детально визначеної процедури перевірки та критеріїв, за якими вона здійснюється в аспекті антикорупційних програм, на практиці можуть спостерігатись різні підходи до здійснення перевірок, а їхню якість та сталість практик складно оцінити. У подальшому НАЗК слід більш детально врегулювати ці процедури – з одного боку, це має забезпечити сталість та єдність підходів до проведення перевірок, а з іншого боку – це слугуватиме певним орієнтиром для державних органів та кращому розумінню вимог НАЗК з їхнього боку.

Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження передбачає, що у разі повторної відмови у погодженні АКП НАЗК включає відповідний орган влади до річного плану проведення перевірок.

Кожного року Національне агентство затверджує план перевірок на один рік, до нього можуть вноситись зміни. Крім того, передбачені також і позапланові перевірки.

Так, у 2016 році НАЗК провело 6 планових і 5 позапланових перевірок дотримання вимог Закону «Про запобігання корупції», за результатами яких було внесено 5 приписів про усунення виявлених порушень⁴⁷. Протягом 2017 року проведено 18 планових та 12 позапланових (з них 5 – щодо підготовки антикорупційних програм) перевірок стану організації роботи із запобігання та виявлення корупції⁴⁸. За результатами виявлених порушень було внесено 26 приписів. У 2018 році НАЗК провело 21 планову та 14 позапланових перевірок, за результатами яких було внесено 43 приписи⁴⁹.

⁴⁷ Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік (офіційний веб-сайт НАЗК, 2017): https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

⁴⁸ Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік (офіційний веб-сайт НАЗК, 2018): https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf

⁴⁹ Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

Кількість виявлених порушень щодо проведення ОКР, підготовки, затвердження та виконання АКП, а також кількість приписів, внесених саме через такі порушення, у звітах НАЗК не наводиться.

Однак, у відповіді на запит НАЗК повідомило про випадки, коли під час перевірок виявлялись порушення ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» та вносились приписи. Двічі порушення положень цієї статті були виявлені під час планових перевірок – у Київській міській державній адміністрації (2017 рік) та у Національній раді з питань телебачення та радіомовлення (2019 рік). Більш результативними є позапланові перевірки щодо порушень ст. 19 Закону «Про запобігання корупції»: у 2017 році таких відбулось 5 (із 3 внесеними приписами), у 2018 – 1 перевірка з 1 приписом, у 2019 році, станом на вересень – 8 позапланових перевірок з такою ж кількістю приписів, причому більшість (5 із 8) перевірок та приписів за останній рік стосувались обласних рад.

Критерії визначення, які державні органи підпадатимуть під проведення чергової чи позачергової перевірки, чітко не визначені – це питання слід належно врегулювати. Також видається доцільним здійснювати вибір випадковим чином принаймні кількох органів, щодо яких буде здійснюватись планова перевірка.

Рекомендація 8.1. Детальніше визначити критерії послідовності призначення планових, позапланових перевірок в державних органах; принаймні декілька планових перевірок мають відбуватися на основі випадкового вибору державних органів, що підлягають перевірці.

Рекомендація 8.2. Виробити покроковий алгоритм для аналізу стану підготовки та виконання АКП, а також критерії оцінки («чекліст») під час як планових, так і позапланових перевірок, доповнити ними Порядок проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції. Особливу увагу під час перевірок приділяти якості проведеної ОКР (з фокусом не лише на дотриманні процедури її проведення, але насамперед на повноті та змісті ідентифікованих корупційних ризиків) та стану виконання заходів, передбачених антикорупційними програмами.

Рекомендація 8.3. Оприлюднювати на офіційному веб-сайті НАЗК більш розгорнуту інформацію про результати перевірок, виявлені порушення, причини внесення приписів та результати реагування на них державними органами. Хоча вся така інформація і розміщена на офіційному веб-сайті НАЗК, вона не є систематизованою і не оприлюднена у зручному для опрацювання форматі. Ця інформація могла би бути складовою єдиної електронної онлайн-платформи.

Рекомендація 8.4. Для зменшення корупційних ризиків під час проведення планових і позапланових перевірок, визначення працівників НАЗК, які здійснюватимуть таку перевірку, має відбуватись випадковим чином. Наполегливо рекомендується, аби таке визначення відбувалось шляхом автоматизованого розподілу.

Рекомендація 8.5. Для зменшення корупційних ризиків під час проведення планових і позапланових перевірок, уповноважені особи Національного агентства, які здійснюють такі перевірки, повинні володіти достатнім рівнем незалежності та автономності у прийнятті ними рішень щодо результатів перевірки. Для цього внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

9. УСУНЕННЯ ЗОВНІШНІХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Затверджена НАЗК Методологія передбачає, що у випадку ідентифікації під час ОКР зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття яких не є орган влади, виявлені корупційні ризики та пропозиції щодо їх усунення (мінімізації) направляються до НАЗК.

В аналізі за 2017 рік відзначалось, що за результатами ОКР державні органи ідентифікували 52 зовнішніх корупційних ризики, заходи з їх усунення були виконані повністю лише щодо 6 ризиків, а щодо 45 – частково, щодо 1 – інформація відсутня⁵⁰. В аналізі за 2018 рік також зазначається про 52 ідентифіковані зовнішні корупційні ризики, наведені їх приклади та приклади заходів щодо їх усунення, відзначено початок роботи державних органів щодо реалізації заходів, але не наведено жодної інформації про стан виконання цих заходів – скільки з них виконано, скільки з них не було реалізовано, а скільки було виконано частково.

Варто ще раз відзначити, що залишається незрозумілим, чому обов'язок надання інформації НАЗК обмежується лише тими зовнішніми корупційними ризиками, що виявлені в НПА, суб'єктом прийняття яких є інші органи влади, а не передбачає такий обов'язок для будь-якого корупційного ризику, незалежно від його характеру.

Респонденти повідомили, що НАЗК під час аналізу АКП та їх погодження збирає інформацію про усі ідентифіковані зовнішні корупційні ризики та одноразово спрямовує її до Кабінету Міністрів, після чого надаються доручення відповідним державним органам вжити заходів щодо усунення корупційних ризиків. Після цього державні органи мають виконати відповідні заходи, а також повідомити про стан реалізації відповідних заходів.

Однак, такий порядок дій не зазначається у жодному з підзаконних актів, тому цю процедуру слід належно врегулювати. Крім того, слід надати НАЗК можливість безпосередньо вносити приписи державним органам щодо усунення зовнішніх корупційних ризиків.

Рекомендація 9.1. Належно врегулювати порядок дій щодо підготовки та реалізації заходів з усунення корупційних ризиків, спростивши існуючу процедуру та надавши у ній ключову роль НАЗК, яке повинно мати право самостійно вносити приписи щодо усунення зовнішніх корупційних ризиків державним органам.

⁵⁰ Інформаційно-аналітична довідка про виконання державними органами та органами місцевого самоврядування антикорупційних програм у 2017 році (офіційний веб-сайт НАЗК, 2018): <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/analiz2017rik.pdf>

10. ПОВНОВАЖЕННЯ ТА СПРОМОЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В АСПЕКТІ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, ПОГОДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ. ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ.

Національне агентство з питань запобігання корупції повноцінно функціонує вже більш як три роки, що дозволяє зробити певні висновки як про роботу НАЗК загалом, так і про діяльність органу за напрямом, аналіз якого охоплюється цим Звітом.

Насамперед, слід звернути на загальні проблеми діяльності НАЗК та його апарату. Сумнівною видається незалежність цього органу від політичних впливів⁵¹. Ця обставина стала однією із визначальних у тому, що нині (на момент підготовки цього звіту) Верховна Рада розглядає законопроект, яким пропонується суттєво змінити підходи до менеджменту Національним агентством та певні засади його функціонування⁵².

Респонденти звертали увагу на певні прояви суб'єктивності навіть в контексті ОКР, проведення відповідних перевірок чи погодження АКП.

Наприклад, попри проблеми, що виникли із затвердженням антикорупційної програми Апарату РНБО, респонденти повідомили, що тривалий час у цьому органі не проводилась передбачена перевірка, а після її проведення, попри виявлені порушення, припису щодо їх усунення так і не було внесено.

Ще однією проблемою, яку відзначали респонденти, була **конфліктність у межах самого апарату НАЗК, між різними департаментами, які координувались різними членами НАЗК**. Тут варто нагадати, що за чинною редакцією Закону «Про запобігання корупції» Національне агентство фактично є колегіальним органом і в ухваленні рішень беруть участь 5 формально рівноправних членів Національного агентства.

Один з респондентів повідомляв про те, що під час прийняття рішень щодо погодження чи відмови у погодженні АКП члени НАЗК не завжди керувались об'єктивними факторами, а мали вплив і міжособистісні стосунки членів НАЗК.

Так, один з респондентів відзначав, що мали місце такі випадки, коли члени НАЗК не голосували за певні рішення (включно з рішеннями щодо погодження чи відмови у погодженні АКП), коли член НАЗК голосував проти запропонованого рішення через конфлікти чи незгоду з членом НАЗК, який координує діяльність відповідного напрямку.

Це вкотре демонструє, принаймні на поточному етапі, низьку життєздатність моделі колегіального управління Національним агентством. Такі ж конфлікти між членами НАЗК чи їхні різні позиції також негативно впливали і на стан взаємодії різних департаментів апарату НАЗК, про що відзначали респонденти.

⁵¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (Центр політико-правових реформ, М. Хавронюк, Р. Сіверс та ін., 2019): <http://bit.ly/2ZsIKpR>; Електронне декларування в Україні: напрями вдосконалення (А. Марчук, М. Отт, 2018): <http://bit.ly/2mupfQ0>

⁵² Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції (офіційний веб-сайт Верховної Ради України, 29.08.2019): https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66259

Під час інтерв'ю респонденти також повідомляли про те, що самі члени НАЗК під час розгляду проектів рішень не демонстрували ніякої зацікавленості в аналізі АКП, не приділяли значної уваги змісту програм, а єдиним винятком із цього правила, за словами одного з респондентів, був колишній член НАЗК Р. Рябошапка, який переглядав антикорупційні програми та висловлював зауваження, пропозиції до них як під час засідань, так і ще при підготовці проектів рішень відповідним відділом апарату НАЗК.

Респонденти відзначали, що мають сумніви у тому, що кожен з працівників відділу має достатні знання про ОКР і належні здібності для аналізу результатів ОКР чи аналізу АКП перед її погодженням.

Ця проблема не є особливою лише для цього відділу і стосується усього апарату НАЗК, тому її вирішення лежить винятково у площині «перезавантаження» Національного агентства з питань запобігання корупції (про відповідний законопроект зазначено вище). Маючи таке «вікно можливостей» для суттєвого підвищення компетентності працівників апарату НАЗК шляхом очищення апарату Національного агентства від невмотивованих та недостатньо компетентних працівників. Користуючись цим моментом, зберегти в апараті НАЗК лише кваліфікованих спеціалістів можливо принаймні одним з трьох шляхів: проведенням позачергового оцінювання результатів службової діяльності державних службовців апарату НАЗК – якщо таке положення міститиме ухвалений закон щодо підвищення ефективності НАЗК, а за його відсутності – шляхом належного проведення чергового оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату НАЗК за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків.

Раніше неодноразово виникали скандали, пов'язані з сумнівною відповідністю членів НАЗК та навіть працівників апарату цього органу стандартам доброчесності та професійної етики⁵³. Хоча в контексті ОКР і АКП про такі випадки не повідомлялось на широкий загаль, це однак не виключає потреби провести оцінку відповідності працівників апарату Національного агентства, у т.ч. тих, хто здійснює повноваження в контексті ОКР та АКП, щодо їхньої відповідності таким належним стандартам доброчесної поведінки. **Видається найбільш доцільним поєднати таку оцінку разом із проведенням наступного оцінювання результатів службового оцінювання держслужбовців апарату НАЗК, чергового або позачергового.** Закон «Про державну службу» (у редакції, чинній на момент підготовки цього звіту) передбачає, що таке оцінювання, зокрема, включає в себе оцінювання дотримання держслужбовцем правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Недостатньою виглядає і сама спроможність цього органу в контексті опрацювання АКП і результатів ОКР.

Станом на 01.01.2018 р., у відділі з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм апарату НАЗК працювало 8 осіб, станом на 01.06.2018 р. – 6 осіб, а станом на кінець 2018 року – 9 осіб. Однак, у цьому Відділі, як і загалом в Апараті НАЗК, дуже висока плинність кадрів: з тих, хто працював на початку 2018 року, лише 2 особи залишились працювати станом на кінець того року. Така ситуація негативно впливає на інституційну тяглість та не дозволяє забезпечувати належну якість діяльності.

Не завжди усі працівники відділу були залучені до опрацювання АКП і підготовки проектів рішень НАЗК щодо їх погодження чи відмови у

⁵³ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (Центр політико-правових реформ, М. Хавронюк, Р. Сіверс та ін., 2019): <http://bit.ly/2ZsIKpR>; Електронне декларування в Україні: напрями вдосконалення (А. Марчук, М. Отт, 2018): <http://bit.ly/2mupfQ0>

погодженні: як впливає із наданої НАЗК відповіді на запит, станом на 31.05.2017 таких осіб було 5, а на червень 2019 – 7 осіб. Респонденти ж називали ще меншу кількість осіб, що долучались до безпосереднього аналізу АКП – за словами одразу кількох з них, таких було орієнтовно 3-4 особи на різних етапах роботи відповідного відділу апарату НАЗК.

У цьому самому департаменті також є ще один відділ, на який могли би бути частково покладені певні функції в контексті ОКР, а тому з відповідним відділом мала би існувати дуже тісна співпраця і взаємна підтримка – мова йде про відділ взаємодії з уповноваженими підрозділами (особами) із запобігання та виявлення корупції. Цей відділ нараховував 6 працівників станом на кінець 2018 року. Про стан взаємодії між цим відділом та структурним підрозділом, до компетенції якого належить аналіз АКП, відсутня інформація.

Також в контексті спроможності НАЗК слід згадати про функціонування ще одного важливого антикорупційного інституту превентивного характеру – мова йде про антикорупційну експертизу проектів НПА або чинних актів. Вочевидь, цей інститут також міг би бути взаємодоповнюючим разом із ОКР у разі належного функціонування обох з них: виявлені корупціогенні фактори в проектах НПА могли би враховуватись і після цього державним органам було би необхідно вживати заходи з усунення таких корупціогенних факторів. Натомість, результати ОКР також дозволяли би виявляти корупціогенні норми в НПА

Недостатньою видається і навчальна діяльність для працівників НАЗК в контексті оцінки корупційних ризиків чи роботи за аспектом антикорупційних програм.

Так, у звіті про діяльність НАЗК за 2017 рік відзначається проведення лише одного заходу, який стосується ОКР – «Міжнародний досвід виявлення та запобігання корупційним ризикам в органах державної влади. Механізми управління та зниження корупційних ризиків у системі державного управління». У цьому заході взяло участь 34 особи. У 2018 році також був проведений один навчальний захід: «Виявлення корупційних ризиків в діяльності органів влади та практичні аспекти реалізації антикорупційних програм», кількість його учасників невідома. Також у березні 2019 року одна працівниця відповідного підрозділу апарату НАЗК відвідала навчання в Гаазі, Нідерланди, а тема заходу була «Доброчесність державних службовців», де побіжно зверталась увага й на аспекти, які вивчаються у межах цього звіту.

Необхідно розглянути доцільність запровадження більшої автономності для уповноважених осіб НАЗК, у т.ч. які здійснюватимуть свої повноваження щодо ОКР чи погодження АКП. Це дозволило б, по-перше, суттєво підвищити відповідальність працівників апарату НАЗК у прийнятті ними рішень, а, по-друге, така певна «децентралізація» ухвалення рішень в НАЗК мала би сприяти вищому рівню об'єктивності та неупередженості працівників апарату. Так само важливо запровадити розподіл обов'язків з проведення ОКР, аналізу АКП на основі об'єктивного неупередженого розподілу, наприклад, шляхом автоматизованого розподілу. Відповідні рекомендації вже згадувались вище в контексті проведення планових та позапланових перевірок державних органів, також вони видаються релевантними і в контексті аналізу й підготовки рішень щодо погодження або відмови у погодженні АКП. Не менш актуальним такий підхід видається і для проведення Національним агентством власної ОКР у державних органах, якщо її запровадять.

Респонденти повідомили, що за попереднього керівництва відділу, який здійснював аналіз АКП і готував відповідні проекти рішень НАЗК, існувала

практика навчання нових працівників щодо змісту аналізу АКП, особливостей ОКР, специфіки корупційних ризиків у певних сферах тощо, однак, таке навчання не було жодним чином формалізоване й відбувалось фактично у межах робочого процесу. Загалом, практика проведення вступного навчання для нових працівників відділу, подальша їхня підтримка та підвищення їхньої кваліфікації на початковій стадії перебування у відповідному структурному підрозділі апарату НАЗК заслуговує на позитивну оцінку і є гарним прикладом організації роботи у відділі та є гарним проявом ініціативності. Зі зміною керівництва відділу у 2018 році такі практики навчання залишились у минулому.

Як видається, цілком доцільно їх відновити і повернути, можливо, певною мірою формалізуювши їхній зміст та доповнивши таке навчання постійною підтримкою, наприклад, у формі, схожій на менторство. Можна також проаналізувати й інші потенційно можливі варіанти, хоча менторство виглядає найбільш прийнятним і оптимальним форматом. При цьому варто врахувати, що подібне менторство не мало би включати в себе будь-якого неправомірного втручання у безпосередню діяльність новопризначених працівників НАЗК, не мало би підміняти ухвалення ними рішень.

У подальшому, коли до апарату НАЗК будуть призначатись державні службовці, до повноважень яких належатиме аналіз АКП і результатів ОКР, або, у випадку внесення необхідних законодавчих змін, НАЗК отримає повноваження здійснювати ОКР – при визначенні вимог до кандидатів на відповідні посади **слід ставити достатні та належні вимоги щодо знань і навичок.**

Аналіз умов проведення конкурсу на зайняття вакантної посади головного спеціаліста відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм свідчить про те, що кандидату на таку посаду достатньо мати диплом бакалавра, не потрібно мати будь-якого досвіду роботи, достатньо знати положення близько двох десятків НПА, мати певні компетенції⁵⁴. **Є сумніви у тому, що такі вимоги є достатніми для відповідних державних службовців, а додатково постає питання, наскільки належно поточні умови конкурсного відбору (зокрема, зміст завдань з оцінки знання законодавства, ситуаційних завдань, зміст співбесіди) дозволяють визначити відповідність особи вимогам до її компетентності, вмінню застосовувати норми законодавства, а не просто відтворювати їхній зміст тощо.** Усі ці деталі є важливими для того, аби на посадах держслужбовців апарату НАЗК працювали особи, які мають необхідні для цього навички, зокрема мали належні аналітичні та інші здібності для вміння провести ОКР чи оцінити якість проведеної ОКР, проаналізувати АКП тощо.

*Під час інтерв'ю відразу кілька респондентів зазначали, що **принаймні у згаданих вище відділі та департаменті, що займаються питаннями ОКР і АКП, існує несприятлива організаційна культура: у цих структурних підрозділах нав'язується підхід, за яким ключовим для працівників є неухильне виконання всіх вказівок, виявляється небажання вести будь-які дискусії і вислуховувати протилежні думки чи точки зору, вимагається абсолютна лояльність до керівництва.***

Очевидно, що такий підхід не відповідає сучасним практикам менеджменту та організації діяльності публічної служби. Поруч із належною виконавчою дисципліною та субординацією має існувати і належне місце для дискусій, обговорень, консультацій,

⁵⁴ Перелік вакантних посад (офіційний веб-сайт НАЗК, 2019): <https://nazk.gov.ua/uk/robota-v-nazk/perelik-vakantnyh-posad/>

особливо щодо організації діяльності відповідних структурних підрозділів апарату НАЗК. Виходячи з цього, у подальшому менеджменту НАЗК, його апарату і структурних підрозділів слід приділити належну увагу створенню такої організаційної культури, яка сприятиме інноваційності, здоровій дискусії, вмотивованості, розвитку працівників, ефективної командної роботи тощо. Вірогідно, що це завдання буде покладено вже на нове керівництво НАЗК.

До цього часу **НАЗК не продемонструвало будь-якого бажання поліпшити якість своєї роботи** за напрямами ОКР і аналізу й погодження АКП. Як свідчить проведений аналіз, **жодна(!) з понад 30 рекомендацій, які надавались у звіті EUACI щодо покращення ОКР (які стосуються ОКР в державних органах) не була повноцінно виконана** (детальний аналіз наведено у додатках до цього звіту). Залишається висловити сподівання на те, що нове керівництво НАЗК та працівники апарату Національного агентства будуть значно більше зацікавлені у дієвому функціонуванні цього органу, у т.ч. й за напрямами ОКР і АКП, а з цією метою розглянуть рекомендації, надані у звіті EUACI, у цьому звіті й хоча би ті рекомендації, які є слушними й не потребують значних ресурсів або значного часу, першочергово втілять у життя.

НАЗК не здійснило жодних проактивних заходів, аби залучити громадянське суспільство або бізнес-спільноту до процедур ОКР і підготовки, погодження АКП. Сама громадськість не демонструє високої активності у долученні до цих заходів, як видається, одразу з кількох важливих міркувань:

- громадськість не бачить належної зацікавленості керівництва державних органів у тому, аби мати відомості про об'єктивний стан справ з корупцією та корупційними ризиками у певному органі, а ще меншу зацікавленість керівництво державних органів демонструвало у реалізації дієвих заходів з усунення корупційних ризиків⁵⁵;

- у переважній більшості випадків ОКР потребує наявності певних спеціальних знань щодо конкретної сфери державної політики та/або щодо діяльності конкретного державного органу – часто у громадськості відсутні такі знання і навички, аби їхня участь мала додану вартість. Втім, принаймні в окремих випадках громадськість робить спроби долучити до ОКР фахових спеціалістів та експертів у певних сферах;

- робота з ОКР потребує суттєвих витрат зусиль і часу, аби результати ОКР були дійсно якісними – здебільшого представники громадськості не готові діяти на волонтерських засадах хоча би через те, що не маючи впевненості у результативності таких зусиль (у т.ч. з урахування наведеного вище аргументу про низьку зацікавленість керівництва державних органів) брати на себе додаткову роботу більшість представників експертів з громадських організацій просто не бажають;

- у процесах ОКР часто відсутнє будь-яке лідерство: не кажучи про керівництво державних органів, у багатьох випадках навіть представники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) у державних органах є недостатньо мотивованими та кваліфікованими, тому навіть з боку цих осіб, які й мали би виконувати роль такого собі «двигуна» ОКР і роботи з АКП на місцях, відсутня належна зацікавленість, за відсутності якої про лідерство у процесах не може бути й мови;

- часто представники громадянського суспільства не надто добре ознайомлені з інститутами ОКР і АКП, не приділяють їм великого значення та не мають впевненості, що ОКР чи виконання АКП хоч якось могло би вплинути на ситуацію.

Відсутність довіри з боку ключових стейкхолдерів до Національного агентства з питань запобігання корупції має надзвичайно негативний вплив як на функціонування інститутів ОКР та АКП, як і в цілому на антикорупційну політику держави загалом. Якнайшвидше відновлення довіри до цього спеціалізованого органу, насамперед через

⁵⁵ Як зазначалось у звіті вище, такі обставини були актуальними щонайменше з 2016 до вересня 2019 року, до зміни політичних обставин. Наразі робити висновки щодо динаміки та вектору зміни ситуації робити зарано.

демонстрацію його аполітичності, належної компетентності нового менеджменту, відкритості та готовності Національного агентства до співпраці є першочерговими завданнями, аби відновити довіру до цього органу.

Окремим питанням є взаємодія Національного агентства з уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах. При підготовці цього звіту не переслідувалась мета здійснити вичерпний аналіз стану їхнього функціонування, але окремі зауваження в контексті ОКР, підготовки та виконання АКП все ж слід відзначити.

Респонденти звертали увагу на той факт, що за їхніми оцінками досить велика кількість представників уповноважених підрозділів державних органів не є достатньо вмотивованими і не мають достатньої кваліфікації. У звіті EUACI, наведена така показова оцінка стану діяльності уповноважених підрозділів (осіб): у 10-15% державних органах уповноважені підрозділи (особи) є вмотивованими і компетентними; ще у 25% державних органів – вмотивовані, але з браком навичок або браком підтримки керівництва; 60% уповноважених підрозділів (осіб) державних органів бракує і мотивації, і підтримки керівництва, і до виконання завдань із запобігання корупції в таких державних органах ставляться формально⁵⁶.

Часто самі представники державних органів, відповідальні за ОКР і розробку АКП, погано розуміють значення різних елементів мають недостатнє розуміння функціонування цих інститутів.

Наприклад, автору цього звіту довелося особисто стикнутись із наступною ситуацією: після запрошення представників Центру політико-правових реформ до обговорення АКП одного з міністерств, спроби знайти на веб-сайті органу оприлюднений звіт за результатами ОКР, який є обов'язковим додатком до АКП, поряд із самою АКП не увінчались успіхом, звіт про ОКР був просто відсутнім. Пропонувалось обговорювати не найважливішу частину АКП – ідентифіковані ризики та заходи щодо їх усунення – а лише інші складові програми. Коли автор цих рядків запитав, як можна оцінювати якість програми, не маючи звіту про результати ОКР, то дізнався зі слів відповідного працівника міністерства, що начебто є вимога оприлюднювати для обговорення саму АКП, а не відомості про ОКР.

Ця ситуація є гарною ілюстрацією наявності здебільшого формалістичного ставлення працівників уповноважених підрозділів у державних органах до виконання своїх завдань, або ж є виявом слабкого розуміння самих процесів, пов'язаних з ОКР і підготовкою АКП.

Ще однією проблемою є фактична суттєва залежність уповноважених підрозділів (осіб) державних органів від керівництва державного органу практично в усіх аспектах: від питань вступу на державну службу чи оплати праці до питань притягнення до дисциплінарної відповідальності та можливості звільнення. Це суттєво обмежує свободу дій уповноважених осіб у державних органах, а тому знов доводиться повернутись до проблеми, окресленої у розділі 3 цього звіту: за тих обставин, коли керівництво державного органу не демонструє належної зацікавленості в ефективному втіленні антикорупційних заходів (у т.ч. щодо проведення ОКР, визначення заходів з усунення корупційних ризиків та їхнього практичного втілення), уповноважені підрозділи (особи) щонайменше стикаються з труднощами у цих процедурах, а якщо керівництво прямо залучене до корупційної діяльності (або принаймні існують обставини, які дають підстави робити такі обґрунтовані

⁵⁶ Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ, висновки і рекомендації (EUACI, Т. Хоппе за підтримки В. Калнінша, березень 2018): <http://bit.ly/2mpJAWw>

припущення) – то значно підвищується вірогідність настання негативних наслідків для уповноважених осіб державних органів.

За таких обставин слід розглянути можливі варіанти посилення автономності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах. Хоча визначення найбільш оптимального рішення державної політики за цим аспектом потребує проведення більш глибокого аналізу, респонденти серед можливих опцій називали: включення представників відповідних структурних підрозділів до штату НАЗК із їх подальшим відрядженням до державних органів на певний проміжок часу; посилення ролі НАЗК в контексті визначення істотним умов проходження державної служби працівниками відповідних структурних підрозділів державних органів; надання НАЗК повноважень з погодження призначення та звільнення працівників відповідних структурних підрозділів. Остання ідея частково присутня в законопроектах, які на момент підготовки цього звіту розглядаються Верховною Радою⁵⁷.

Один з респондентів слушно звернув увагу на те, що серйозний вплив на діяльність уповноважених осіб державних органів має і сприйняття цих осіб у самих державних органах: так, з огляду на повноваження цих уповноважених підрозділів (осіб), їх сприймають одночасно і як «помічників», які мають консультувати працівників чи допомагати їм з роз'ясненням положень антикорупційного законодавства, але одночасно з цим – і як «контролерів», які мають перевіряти дотримання вимог антикорупційного законодавства (напр., факт подання декларацій чи дотримання вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів тощо), через що уповноважені підрозділи (особи) не користуються особливою довірою серед працівників державних органів. Через це респондент висловив думку про те, що слід розглянути варіант з певним «переосмисленням» ролі цих структурних підрозділів й потенційним розділенням функцій з контролю та функцій з надання консультацій та підтримки працівників державних органів.

Наразі існує певна невизначеність щодо порядку координації діяльності уповноважених підрозділів (осіб) у державних органах. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» до повноважень НАЗК належить координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Водночас, у Типовому положенні про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженому Постановою КМУ №706 від 04.09.2013 (зі змінами), наявне положення, відповідно до якого координація, затвердження планів роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів здійснюється посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеною Міністром Кабінету Міністрів України. Слід усунути таке нечітке розмежування функцій та НАЗК та визначеної особи СКМУ, а також посилити координаційну роль Національного агентства щодо цих структурних підрозділів чи осіб.

Для того, аби усунути проблеми з наявністю некваліфікованих чи неналежно вмотивованих працівників серед уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, на час проведення додаткового аналізу та визначення подальшого бачення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) державних органів, можна було би

⁵⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції (офіційний веб-сайт Верховної Ради України, 29.08.2019): https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66259; Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції (офіційний веб-сайт Верховної Ради України, 29.08.2019): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66253

провести певну атестацію або оцінку кваліфікації нинішніх працівників відповідних структурних підрозділів. Насамперед, результати такої атестації чи оцінювання могли би слугувати належними об'єктивними даними, на основі яких можна прийняти рішення державної політики.

Вище у цьому звіті вже згадувалась Стратегія розвитку НАЗК та план з її реалізації – вочевидь, що новому менеджменту Національного агентства буде необхідно її переглянути та докорінно оновити з огляду на існуючий стан справ в НАЗК та роллю Національного агентства щодо уповноважених підрозділів (осіб). Крім того, варто враховувати поточний незадовільний стан виконання заходів Стратегії, принаймні в контексті ОКР і АКП. Законопроект 1029, який на момент підготовки цього звіту розглядається Верховною Радою, передбачає повноваження Голови Національного агентства із затвердження перспективних, поточних та оперативних планів роботи Національного агентства. Вочевидь, що за своїм змістом і стратегія розвитку, і перспективні плани роботи НАЗК мають однакове спрямування. Тому наступний подібний документ має враховувати проблеми та зауваження щодо функціонування відповідних структурних підрозділів апарату Національного агентства й містити дієві рішення цих проблем.

Рекомендація 10.1. З метою усунення внутрішніх конфліктів між різними департаментами апарату НАЗК важливо якнайшвидше перейти до моделі одноосібного керівництва Національним агентством з питань запобігання корупції.

Рекомендація 10.2. Провести оцінювання результатів службової діяльності державних службовців апарату НАЗК, аби у відповідних структурних підрозділах залишились лише ті особи, які спроможні належно виконувати покладені на них завдання й мають потрібні для цього навички і кваліфікації, а також які відповідають стандартам доброчесності й етичної поведінки публічних службовців.

Рекомендація 10.3. Після зміни керівництва Національного агентства з питань запобігання корупції затвердити оновлену стратегію розвитку НАЗК (перспективний план діяльності НАЗК), які враховуватимуть наявні проблеми у функціонування апарату НАЗК та пропонуватимуть дієві рішення цих проблем у розумні строки.

Рекомендація 10.4. Визначати вищий поріг досвіду, знань, компетенцій для кандидатів на посади державної служби в апараті НАЗК, аби відповідні завдання виконували особи, що мають для цього необхідні знання та здібності. Крім того, забезпечити належну дієвість методів оцінки знання законодавства та вміння його застосовувати, оцінки компетентності певної особи – зокрема, через вдосконалення підходів до змісту оцінки знань законодавства, змісту ситуаційних завдань, змісту проведення співбесід під час конкурсних відборів на посади державної служби в апараті НАЗК.

Рекомендація 10.5. Забезпечити створення Навчального центру з питань запобігання корупції при НАЗК, який проводив би навчальні заходи, тренінги тощо з відповідних аспектів, включно з питаннями ОКР, підготовки та реалізації АКП. У випадку створення Навчальний центр з питань запобігання корупції при НАЗК повинен отримати належні ресурси для свого функціонування, а його штат має бути сформовано з компетентних і кваліфікованих експертів з питань запобігання корупції.

Рекомендація 10.6. Відновити практики навчання працівників відповідного відділу апарату НАЗК щодо питань АКП і ОКР, які прибувають на роботу до цього структурного підрозділу, певною мірою формалізуючи таке вступне навчання та

доповнивши його постійним супроводом на початковій стадії роботи нових працівників програмою, за змістом схожою на менторство з боку більш досвідчених колег в апараті НАЗК, однак, яке би не передбачало втручання в безпосереднє виконання повноважень такими новопризначеними працівниками НАЗК.

Рекомендація 10.7. Переглянути структуру і штатний розпис Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції, загалом структуру і штатний розпис апарату НАЗК задля їх оптимізації та визначення належної штатної чисельності відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм апарату НАЗК, аби надалі цей відділ мав спроможність самостійно здійснювати ОКР або долучатись до проведення ОКР державними органами, як це пропонується в інших рекомендаціях цього звіту.

Рекомендація 10.8. Якнайшвидше активізувати взаємодію відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм апарату НАЗК зі структурним підрозділом апарату НАЗК, який здійснює антикорупційну експертизу проектів НПА та чинних НПА.

Рекомендація 10.9. Частіше, принаймні один раз на квартал проводити навчальні та інші заходи для працівників апарату НАЗК з питань проведення ОКР, підготовки, погодження, виконання, моніторингу реалізації та оцінки впливу АКП. Значна увага має приділятися обміну досвідом між працівниками апарату НАЗК під час таких заходів.

Рекомендація 10.11. Періодично проводити оцінку потреб професійної підготовки працівників апарату НАЗК, діяльність яких пов'язана з ОКР і АКП, а результати таких оцінок враховувати щонайменше під час визначення програми обов'язкового підвищення кваліфікації працівників апарату НАЗК.

Рекомендація 10.12. Приділяти належну увагу розвитку організаційної культури Національного агентства з питань запобігання корупції, аби вона сприяла розвитку і саморозвитку працівників Національного агентства, підвищенню їхньої кваліфікації, вмотивованості, інноваційності та сприятиме здоровій дискусії й обговоренням щонайменше у межах Національного агентства.

Рекомендація 10.13. Провести оцінку поточного стану функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також провести оцінку кваліфікації працівників відповідних структурних підрозділів, на основі якої ґрунтувати наступні рішення державної антикорупційної політики.

Рекомендація 10.14. У подальшому переглянути концепцію функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, посилити їхню автономність та усунути важелі для неналежного впливу на цих працівників, а також доцільно суттєво посилити координаційну роль Національного агентства з питань запобігання корупції щодо цих підрозділів. Діяльність уповноважених осіб (підрозділів) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах має належно регулюватись Законом України «Про запобігання корупції».

11. ВИКОРИСТАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПРИ ФОРМУВАННІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ОЦІНЦІ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Результати ОКР, якщо вони належно проведені, можуть мати суттєве значення і потенційний вплив за двома ключовими аспектами:

- визначення «слабких місць» у державних інституціях з метою їх усунення;
- використання результатів ОКР під час формування державної антикорупційної політики та оцінки її ефективності.

З 2014 року в Україні діяла Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки, яка передбачала значний комплекс заходів із запобігання та протидії корупції, охоплюючи різні сектори та державні інституції. До вичерпання дії зазначеного документа восени 2017 року відбувалась підготовка нової редакції Антикорупційної стратегії, яка спочатку була розрахована на 2018-2020 роки. З огляду на те, що на той час вже почала здійснюватись ОКР у державних інституціях, її результати могли би слугувати важливим джерелом інформації, у яких секторах чи інституціях існують найбільш небезпечні корупційні ризики і усуненню корупційних ризиків у яких секторах вартує приділити найбільшу увагу державної антикорупційної політики.

Однак, респонденти повідомили, що під час напрацювання законопроекту нової Антикорупційної стратегії восени 2017 року за будь-якими відомостями про результати ОКР до них не звертались. Це свідчить про те, що потенціал використання результатів ОКР в аспекті антикорупційної політики залишається зовсім нереалізованим.

І хоча низька якість проведеної ОКР також могла би негативно вплинути на зміст програмних документів у сфері антикорупційної політики, використання результатів належно проведеної ОКР принаймні з кількох державних органів все ж видається цілком доцільним кроком.

Як вже зазначалось вище, у випадку наділення НАЗК повноваженнями із безпосереднього здійснення зовнішньої ОКР у державних інституціях з'явився би значний масив якісних об'єктивних даних, котрі можна було би використати в аспекті антикорупційної політики.

Рекомендація 11.1. Більш активно використовувати результати ОКР та аналізу стану виконання АКП, аналізу впливу антикорупційних заходів під час формування антикорупційної політики в Україні як одне із джерел об'єктивних даних щодо поточного стану корупції в державі.

Рекомендація 11.2. У тих випадках, коли НАЗК проводить зовнішню ОКР, проводити порівняльний аналіз одержаних результатів зовнішньої ОКР працівниками Національного агентства та ОКР, проведеної під час підготовки антикорупційних програм самими державними органами.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Повноцінне запровадження інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах із прийняттям Закону «Про запобігання корупції» у 2014 році мало підвищити якість та системність втілення превентивних антикорупційних заходів. Більш того, оцінка корупційних ризиків, результати втілення антикорупційних програм державних органів могли би стати важливими джерелами інформації для формування антикорупційної політики в Україні та для оцінки стану її впровадження та ефективності відповідних заходів.

Сумно констатувати, але на сьогоднішній день ОКР і АКП фактично не виконують тих завдань, для яких ці інститути були запроваджені.

Аналіз свідчить про те, що оцінка корупційних ризиків та впровадження антикорупційних програм у державних органах на поточному етапі навряд чи можуть стати найбільш дієвими превентивними інструментами, оскільки їхнє впровадження за існуючих в Україні моделей ОКР і АКП серйозно залежить, по-перше, від бажання державних органів втілювати антикорупційні заходи (і ключове значення мають наміри керівництва державних органів), а по-друге – від наявності мотивації та кваліфікації осіб, які виконують відповідні завдання у самих державних органах. На жаль, за обома аспектами існують проблеми: у звіті наводились приклади обґрунтованих сумнівів у доброчесності керівництва кількох державних органів, представники яких прямо долучались до ОКР або до визначення відомчих антикорупційних політик, тоді як самі вони навряд чи мали належне бажання отримати в результаті повну та об'єктивну ОКР. В багатьох інших випадках керівництво державних органів не ставить перед собою одним з пріоритетів запровадження дієвої відомчої антикорупційної політики.

Що стосується другого елемента, то з ним справи видаються ще складнішими: оскільки ОКР і АКП є достатньо новими для України інструментами, то їхнє практичне застосування мало би супроводжуватись належною консультативною, методологічною підтримкою, проведенням навчання та тренінгів для якомога ширшого кола осіб, які здійснюють ОКР і готують та/або виконують АКП. Хоча Національне агентство і вживало певних заходів у цьому напрямі, але відповідність обсягу та змісту цих заходів є сумнівною під кутом зору відповідності викликам, пов'язаним з проведенням ОКР і підготовкою АКП державними органами. Через це за більш як два роки не вдалось досягнути помітного підвищення якості ОКР і АКП.

Зацікавленості з боку самих державних органів у цих інструментах здебільшого немає. Багато посадовців, які мали би здійснювати ОКР і підготовку АКП, сприймають ці заходи як чергове додаткове навантаження на них, не розуміють, для чого це потрібно, не завжди належно розуміють зміст самих процедур і їхнє призначення, а тому результатом цього становляться досить формально підготовлені АКП, які перевіряються НАЗК здебільшого на дотримання формальних вимог і обмежень, встановлених підзаконними актами самого Національного агентства.

Спроможність самого Національного агентства з питань запобігання корупції в контексті ОКР і АКП викликає серйозні питання та застереження. Підзаконні акти НАЗК отримують значну кількість зауважень, а інформаційно-роз'яснювальні матеріали, серед яких і можна знайти окремі сучасні напрацювання (загальнодоступний онлайн-курс щодо ОКР і АКП), за іншими аспектами потребують суттєвого доповнення і доопрацювання, аби з їхнього змісту можна було зрозуміти як призначення інститутів ОКР і АКП, так і конкретні практичні приклади, алгоритми і настанови щодо застосування положень Методології оцінювання корупційних ризиків в органах влади. Складно очікувати результатів від самих державних органів, якщо НАЗК за більш як 2,5 роки не змогло усунути проблему, яка стосується нечіткого розмежування, сплутування категорій «корупційний ризик», «чинник

корупційного ризику» – це при тому, що обидві категорії є «наріжним каменем» усієї процедури ОКР, навколо них все і відбувається.

Більшість антикорупційних програм державних органів заслуговують на незадовільні оцінки через очевидну неповноту ідентифікованих корупційних ризиків, причому часто упускаються саме ті корупційні ризики, які відомі широкому загалу й є об'єктивно існуючими, причому вірогідність реалізації цих ризиків видається доволі високою на практиці. Але навіть коли ризики і визначені, заходи щодо їх усунення в багатьох випадках виглядають нерелевантними.

Однак, справедливо було би відзначити принаймні кілька антикорупційних програм, ідентифікованих корупційні ризики у яких здебільшого виглядають релевантними і об'єктивно існуючими – наприклад, серед проаналізованих антикорупційних програм у порівнянні з іншими більш задовільно виглядають АКП Генеральної прокуратури України або Національного агентства з питань державної служби.

Проведення ОКР, аналіз виконання та оцінка впливу заходів АКП наразі жодним чином не пов'язані з формуванням чи оцінкою ефективності державної антикорупційної політики. З одного боку, недостовірні дані чи дані низької якості, зібрані за аспектами ОКР і АКП, навряд могли би призвести до підвищення якості програмних документів у сфері державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії та Державної програми). Водночас, за належного проведення ОКР у державних органах принаймні самим Національним агентством з питань запобігання корупції, ці дані могли би слугувати цінним джерелом об'єктивних, достовірних і повних даних, на основі яких саме НАЗК і мало би розробляти Антикорупційну стратегію та Державну програму. Наразі саме таке застосування інструменту ОКР могло би дати швидкий результат, але для цього має існувати належна спроможність самого Національного агентства, включно з компетентним та доброчесним персоналом, що міг би проводити якісну оцінку корупційних ризиків.

Громадськість та неурядовий сектор нині не демонструють значного зацікавлення у долученні до проведення оцінки корупційних ризиків, підготовки, впровадження або оцінки ефективності антикорупційних програм державних органів. По-перше, діяльність за аспектами ОКР і АКП є доволі затратною за обсягом часу та докладених зусиль, аби результати такої роботи заслуговували на справді високу оцінку. Крім того, така робота потребує наявності певних знань і навичок, наприклад, гарних навичок моделювання і прогнозування.

Насамкінець, запроваджені процедури щодо погодження АКП, їхнього опрацювання, аналізу стану виконання заходів АКП видаються застарілими і потребують застосування більш сучасних рішень та технологій. Наразі ані НАЗК, ані інші стейкхолдери не приділяють належної уваги таким потенційним рішенням, хоча створення онлайн-платформи для ОКР і АКП, інтегрованої з ширшою електронною системою з моніторингу антикорупційної політики могла би дозволити використовувати найсучасніші підходи до збору, опрацювання і аналізу відповідних даних.

З огляду на результати аналізу, загалом виглядає доцільним надати наступні рекомендації, які наразі стосуються, насамперед, Національного агентства з питань запобігання корупції, без виконання яких буде доволі складно поліпшити якість ОКР і АКП державних органів:

Рекомендація 1.1. Якнайшвидше розробити і ухвалити нові редакції Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, які визначатимуть стратегічний напрям подальшого розвитку інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм, а також заходи щодо втілення цього стратегічного бачення.

Рекомендація 1.2. Національному агентству з питань запобігання корупції докладати більше зусиль для належного виконання Стратегії розвитку та плану з її реалізації в контексті ОКР і АКП, оскільки поточний стан виконання передбачених заходів виглядає незадовільним.

Рекомендація 1.3. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на наступні роки та плани з її реалізації мають приділяти належну увагу інституційній розбудові та підвищенню функціональної спроможності Національного агентства, зокрема, у частині виконання завдань, пов'язаних з ОКР і АКП.

Рекомендація 2.1. Невідкладно внести зміни до положень Закону «Про запобігання корупції», аби наділити НАЗК повноваженнями з самостійного здійснення оцінки корупційних ризиків щонайменше у тих державних органах, для яких затвердження антикорупційних програм є обов'язковим, а також передбачити обов'язкове залучення НАЗК до проведення оцінки корупційних ризиків.

Рекомендація 2.2. Невідкладно вжити заходів, які би дозволили створити публічну електронну онлайн-платформу для ОКР і АКП. Створення такої ІТ-платформи має відбуватись, зокрема, з урахуванням таких засад і потреб:

- держателем і адміністратором системи має бути безпосередньо НАЗК, яке для цього повинно володіти кваліфікованим персоналом та мати належну ІТ-інфраструктуру;
- у майбутньому онлайн-платформа для ОКР і АКП має бути інтегрована (чи одразу бути складовою, окремим модулем) ширшої електронної системи моніторингу антикорупційної політики;
- доступ до відомостей щодо ОКР і АКП має постійно бути відкритим і публічним, а оновлення інформації має відбуватись у режимі реального часу;
- відомості на онлайн-платформі мають бути розміщені в машинозчитувальному форматі;
- відомості з онлайн-платформи має бути можливо отримати у вигляді наборів відкритих даних;
- онлайн-платформа повинна мати аналітичний модуль, який дозволяв би опрацьовувати результати ОКР та ідентифіковані корупційні ризики за різними категоріями чи видами, дозволяв би аналізувати окремі положення АКП та стан їх виконання;
- можливість вносити відомості до онлайн-платформи надати як уповноваженим особам НАЗК, так і представникам уповноважених підрозділів (уповноваженим особам) із запобігання та виявлення корупції в державних органах;
- на онлайн-платформі мають бути розміщені онлайн-опитувальники, систематизовані переліки корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення, які могли би використовуватись для цілей ОКР;
- підготовка АКП, її затвердження, її погодження Національним агентством, інформування про стан виконання заходів АКП мають відбуватись у межах цієї онлайн-платформи;
- онлайн-платформа має дозволяти комунікацію між працівниками НАЗК та відповідними працівниками державних органів з питань ОКР і АКП;
- онлайн-платформа має містити усі необхідні інформаційно-роз'яснювальні матеріали або принаймні посилання на них;
- будь-яка особа повинна мати можливість надати зауваження, пропозиції чи рекомендації до результатів ОКР чи підготовлених АКП через онлайн-платформу;
- онлайн-платформа має дозволяти працівникам НАЗК систематизувати та аналізувати питання, запити державних органів та їх працівників щодо ОКР і АКП, а також систематизувати і аналізувати усі зауваження і пропозиції, що надійшли від громадськості.

Рекомендація 2.3. Запровадити проведення в Україні перевірок публічних службовців на доброчесність шляхом ухвалення відповідного закону з урахуванням найкращих практик і міжнародних стандартів, у т.ч. в контексті захисту прав і свобод людини. Цей інститут взаємно пов'язати з процедурою ОКР:

- результати ОКР можуть враховуватись при визначенні об'єктів проведення перевірки на доброчесність;

- деперсоніфіковані результати проведених перевірок на доброчесність можуть допомогти ідентифікувати корупційні ризики, чинники корупційних ризиків, а також виявити слабкості чи неналежне функціонування заходів чи механізмів, що мали би усувати корупційні ризики.

Рекомендація 2.4. Посилити співпрацю НАЗК з іншими державними органами, які могли би надавати релевантну для Національного агентства інформацію про корупційні ризики, ідентифіковані у діяльності державних органів, серед них першочергово таку взаємодію налагодити з:

- Рахунковою палатою;
- центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю;
- органами прокуратури та, насамперед, зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою;
- Національним антикорупційним бюро та іншими органами досудового розслідування.

Рекомендація 3.1. До моменту перегляду програмних документів у сфері державної антикорупційної політики (наприклад, Антикорупційної стратегії або Державної програми) провести додатковий аналіз релевантності інституційного дизайну ОКР і АКП з огляду на стан корупції в державних органах.

Рекомендація 4.1. Невідкладно переглянути Методологію оцінювання корупційних ризиків з урахуванням зауважень, висловлених у цьому звіті, приділивши особливу увагу наступним аспектам:

- більш зрозуміло розмежувати категорії «корупційний ризик» та «чинник корупційного ризику»;
- переглянути критерії, за якими визначається пріоритетність корупційних ризиків, у т.ч. розглянути доцільність зниження впливу к-сті випадків та частоти вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень на пріоритетність ризиків;
- розширити перелік матеріалів, які аналізувати під час ОКР;
- робочий план проведення ОКР має бути обов'язковою складовою звіту за результатами проведення ОКР;
- визначити особливості проведення ОКР різними суб'єктами, розмежувавши процедуру для випадків проведення ОКР комісією, для випадків проведення ОКР уповноваженими підрозділами (особами) із запобігання та виявлення корупції, для випадків проведення зовнішньої ОКР Національним агентством з питань запобігання корупції, аудиторами чи іншим відповідним суб'єктом.

Рекомендація 4.2. Передбачити обов'язкове проведення навчання для членів комісій з проведення ОКР перед початком процедури оцінки. Таке навчання на початковому етапі мало би проводити Національне агентство з питань запобігання корупції, а з часом відповідальними за його проведення могли би стати уповноважені підрозділи (особи) із запобігання та виявлення корупції.

Рекомендація 4.3. Передбачити повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції брати участь в проведенні ОКР державних органів або проводити власну ОКР державних органів, за якої на державні органи має бути покладено обов'язок надавати сприяння проведенню ОКР і передбачена персональна відповідальність керівника державного органу за це.

Рекомендація 5.1. Державним органам затверджувати антикорупційні програми у розумні строки і передбачати достатню кількість часу для належної реалізації заходів з усунення корупційних ризиків та інших заходів, передбачених антикорупційною програмою. Доопрацювання антикорупційних програм має відбуватись виключно у межах строків, визначених НАЗК.

Рекомендація 5.2. Визначити та оприлюднити в якості додатку до Методичних рекомендацій повний перелік державних органів, в яких затвердження антикорупційної програми є обов'язковим відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Рекомендація 5.3. Внести зміни до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», яка мала би визначати мінімально необхідну періодичність затвердження антикорупційних програм, а також визначила би, чи необхідно погоджувати у Національному агентстві антикорупційні програми державних органів у випадку внесення до них істотних змін.

Рекомендація 5.4. Переглянути Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження з урахуванням зауважень, висловлених у цьому Звіті. Пріоритетну увагу приділити зміні положень, які усувають будь-яку гнучкість державних органів при підготовці АКП, а також «осучасненню» процедур подання АКП та комунікації між державним органом та НАЗК, що можливо досягти через виконання інших рекомендацій цього звіту.

Рекомендація 5.5. Аналіз детального робочого плану ОКР має бути обов'язковою складовою погодження АКП, а робочий план ОКР, як і звіт за результатами ОКР, має бути обов'язковою складовою антикорупційної програми.

Рекомендація 5.6. Виробити покроковий алгоритм щодо аналізу АКП і критеріїв оцінки («чекліст») програм при здійсненні їх погодження, доповнити ними Порядок та Методичні рекомендації, а також довести алгоритм і критерії оцінки до відома осіб, які здійснюють ОКР і підготовки АКП. Вони допоможуть не лише працівникам НАЗК під час аналізу АКП, але й слугуватимуть певним «дороговказом» для осіб, які готують АКП.

Рекомендація 5.7. Підготовка антикорупційних програм та їх погодження Національним агентством має відбуватись у межах єдиної електронної онлайн-платформи.

Рекомендація 5.8. Для зменшення корупційних ризиків під час аналізу АКП визначення працівника НАЗК, який здійснюватиме аналіз АКП, має відбуватись випадковим чином. Наполегливо рекомендується, аби таке визначення відбувалось шляхом автоматизованого розподілу.

Рекомендація 5.9. Залучати галузевих фахівців, спеціалістів, бізнес-спільноту, аби оцінити реалістичність, релевантність та повноту ідентифікованих корупційних ризиків, а також потенціальний вплив заходів щодо усунення чи мінімізації корупційних ризиків.

Рекомендація 5.10. Запровадити спеціалізацію працівників відділу апарату НАЗК, до повноважень якого належить аналіз антикорупційних програм, аби кожен з працівників мав значно краще розуміння корупційних ризиків у певних державних органах чи секторах.

Рекомендація 6.1. Переглянути і оновити Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади з урахуванням зауважень, висловлених у цьому звіті.

Рекомендація 6.2. Здійснювати принаймні орієнтовну систематизацію та аналіз отриманих питань щодо проведення ОКР чи підготовки АКП, особливо проблемних аспектів проведення ОКР чи підготовки АКП, аби надалі вони враховувались у межах онлайн-курсу та Методичних рекомендацій.

Рекомендація 6.3. Здійснювати періодичний перегляд контенту онлайн-курсу з урахуванням того, які питання найбільше виникають під час проведення ОКР чи підготовки АКП, а онлайн-курс має давати відповіді на них.

Рекомендація 6.4. Здійснювати періодичний перегляд змісту Методичних рекомендацій з урахуванням результатів аналізу найбільш поширених питань, які виникають в осіб при проведенні ОКР, і відповіді на такі питання мають бути у Методичних рекомендаціях.

Рекомендація 6.5. Створити спрощений онлайн-посібник щодо ОКР і АКП, спрямований на широкий загал, в якому будуть пояснюватись основні засади

функціонування цих інститутів та їхнє призначення. Крім того, максимально широко інформувати громадськість та публічних службовців про цей онлайн-посібник.

Рекомендація 6.6. Здійснювати періодичний перегляд контенту онлайн-курсу «Антикорупційні програми органів влади», зокрема:

- доповнити онлайн-курс більшою кількістю додаткових інформаційно-роз'яснювальних матеріалів, прикладів документів з описом корупційних ризиків, матеріалами щодо корупційних ризиків у різних сферах чи інституціях;
- серед матеріалів онлайн-курсу обов'язково мають бути Методичні рекомендації;
- завдання тестів варто переглянути у бік зменшення кількості питань, що стосуються лише виключно змісту законодавства, та більшу увагу приділяти вмінню застосовувати отримані знання, у т.ч. щодо ОКР;
- якомога більше поширювати відомості про наявність такого онлайн-курсу серед тих, хто здійснює проведення ОКР чи підготовку АКП.

Рекомендація 6.7. Провести принаймні одне дослідження (анкетування, інтерв'ю, фокус-групи тощо) за участі уповноважених осіб державних органів щодо стану їхньої взаємодії з НАЗК, задоволеності якістю наданих роз'яснень і консультацій, задоволеності змістом Методичних рекомендацій та змістом онлайн-курсу, визначення можливих шляхів покращення взаємодії уповноважених осіб і НАЗК. Після цього урахувати результати такого дослідження в діяльності НАЗК та у перегляді актів НАЗК. Надалі такі дослідження мали би стати періодичними і проводитись принаймні один раз на рік.

Рекомендація 6.8. Переглянути положення п. 3.5 Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції з урахуванням зауважень, висловлених у Звіті.

Рекомендація 7.1. Визначити порядок проведення моніторингу та оцінки результатів виконання антикорупційних програм державних органів Національним агентством. Такий порядок міг би бути як окремим НПА, так і доповненням до вже чинних актів НАЗК.

Рекомендація 7.2. Запровадити відображення відомостей про стан виконання заходів, передбачених АКП, у режимі реального часу на єдиній електронній онлайн-платформі. Відомості мають вноситись самим державним органом, а НАЗК далі перевіряти, наскільки наведені відомості відповідають реальному стану справ.

Рекомендація 7.3. Приділяти значно більшу увагу оцінці впливу заходів АКП на стан корупції. З огляду на складність такого завдання та сумніви у спроможності уповноважених осіб державних органів впоратись із ними, першочергово таку оцінку впливу і результативності мало би здійснювати Національне агентство, у т.ч. у межах проведення аналізу стану корупції, аналізу стану реалізації засад державної антикорупційної політики.

Рекомендація 7.4. Національне агентство має вживати більш активних заходів щодо повідомлення про ознаки дисциплінарних правопорушень у випадку неналежного виконання посадових обов'язків, пов'язаних з ОКР і підготовкою, виконанням АКП.

Рекомендація 7.5. Національне агентство має вживати більш активних заходів щодо залучення громадянського суспільства, науковців, незалежних фахівців та експертів до оцінки результативності, оцінки впливу заходів АКП.

Рекомендація 8.1. Більш детально визначити критерії послідовності призначення планових, позапланових перевірок в державних органах; принаймні декілька планових перевірок мають відбуватися на основі випадкового вибору державних органів, що підлягають перевірці.

Рекомендація 8.2. Виробити покроковий алгоритм для аналізу стану підготовки та виконання АКП, виробити критерії оцінки («чекліст») під час як планових, так і позапланових перевірок, доповнити ними Порядок проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції. Особливу увагу під час перевірок приділяти якості проведеної ОКР (з фокусом не лише на дотриманні процедури її проведення, але насамперед

на повноті та змісті ідентифікованих корупційних ризиків) та стану виконання заходів, передбачених антикорупційними програмами.

Рекомендація 8.3. Оприлюднювати на офіційному веб-сайті НАЗК якомога більш розгорнуту інформацію про результати перевірок, виявлені порушення, причини внесення приписів та результати реагування на них державними органами. Хоча вся така інформація і розміщена на офіційному веб-сайті НАЗК, вона не є систематизованою і не оприлюднена у зручному для опрацювання форматі. Ця інформація могла би бути складовою єдиної електронної онлайн-платформи.

Рекомендація 8.4. Для зменшення корупційних ризиків під час проведення планових і позапланових перевірок, визначення працівників НАЗК, які здійснюватимуть таку перевірку, має відбуватись випадковим чином. Наполегливо рекомендується, аби таке визначення відбувалось шляхом автоматизованого розподілу.

Рекомендація 8.5. Для зменшення корупційних ризиків під час проведення планових і позапланових перевірок, уповноважені особи Національного агентства, які здійснюють такі перевірки, повинні володіти достатнім рівнем незалежності та автономності у прийнятті ними рішень щодо результатів перевірки. Для цього внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

Рекомендація 9.1. Належно врегулювати порядок дій щодо підготовки та реалізації заходів з усунення корупційних ризиків, спростивши існуючу процедуру та надавши у ній ключову роль НАЗК, яке повинно мати право самостійно вносити приписи щодо усунення зовнішніх корупційних ризиків державним органам.

Рекомендація 10.1. З метою усунення внутрішніх конфліктів між різними департаментами апарату НАЗК важливо якнайшвидше перейти до моделі одноосібного керівництва Національним агентством з питань запобігання корупції.

Рекомендація 10.2. Якнайшвидше провести оцінювання результатів службової діяльності державних службовців апарату НАЗК, аби у відповідних структурних підрозділах залишились лише ті особи, які спроможні належно виконувати покладені на них завдання й мають потрібні для цього навички і кваліфікації, а також які відповідають стандартам доброчесності й етичної поведінки публічних службовців.

Рекомендація 10.3. Після зміни керівництва Національного агентства з питань запобігання корупції необхідно затвердити оновлену стратегію розвитку НАЗК (перспективний план діяльності НАЗК), які враховуватимуть наявні проблеми у функціонування апарату НАЗК та пропонуватимуть дієві рішення цих проблем у розумні строки.

Рекомендація 10.4. Визначати вищий поріг досвіду, знань, компетенцій для кандидатів на посади державної служби в апараті НАЗК, аби відповідні завдання виконували особи, що мають для цього необхідні знання та здібності. Крім того, забезпечити належну дієвість методів оцінки знання законодавства та вміння його застосовувати, оцінки компетентності певної особи – зокрема, через вдосконалення підходів до змісту оцінки знань законодавства, змісту ситуаційних завдань, змісту проведення співбесід під час конкурсних відборів на посади державної служби в апараті НАЗК.

Рекомендація 10.5. Забезпечити створення Навчального центру з питань запобігання корупції при НАЗК, який проводив би навчальні заходи, тренінги тощо з відповідних аспектів, включно з питаннями ОКР, підготовки та реалізації АКП. У випадку створення Навчального центру з питань запобігання корупції при НАЗК повинен отримати належні ресурси для свого функціонування, а його штат має бути сформовано з компетентних і кваліфікованих експертів з питань запобігання корупції.

Рекомендація 10.6. Відновити практики навчання працівників відповідного відділу апарату НАЗК щодо питань АКП і ОКР, які прибувають на роботу до цього структурного підрозділу, певною мірою формалізувавши таке вступне навчання та доповнивши його постійним супроводом на початковій стадії роботи нових працівників програмою, за змістом

схожою на менторство з боку більш досвідчених колег в апараті НАЗК, однак, яке би не передбачало втручання в безпосереднє виконання повноважень такими новопризначеними працівниками НАЗК.

Рекомендація 10.7. Переглянути структуру і штатний розпис Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції, загалом структуру і штатний розпис апарату НАЗК задля їх оптимізації та визначення належної штатної чисельності відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм апарату НАЗК, аби надалі цей відділ мав спроможність самостійно здійснювати ОКР або долучатись до проведення ОКР державними органами, як це пропонується в інших рекомендаціях цього звіту.

Рекомендація 10.8. Якнайшвидше активізувати взаємодію відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм апарату НАЗК зі структурним підрозділом апарату НАЗК, який здійснює антикорупційну експертизу проектів НПА та чинних НПА.

Рекомендація 10.9. Частіше, принаймні один раз на квартал проводити навчальні та інші заходи для працівників апарату НАЗК з питань проведення ОКР, підготовки, погодження, виконання, моніторингу реалізації та оцінки впливу АКП. Значна увага має приділятися обміну досвідом між працівниками апарату НАЗК під час таких заходів.

Рекомендація 10.11. Періодично проводити оцінку потреб професійної підготовки працівників апарату НАЗК, діяльність яких пов'язана з ОКР і АКП, а результати таких оцінок враховувати щонайменше під час визначення програми обов'язкового підвищення кваліфікації працівників апарату НАЗК.

Рекомендація 10.12. Приділяти належну увагу розвитку організаційної культури Національного агентства з питань запобігання корупції, аби вона сприяла розвитку і саморозвитку працівників Національного агентства, підвищенню їхньої кваліфікації, вмотивованості, інноваційності та сприятиме здоровій дискусії й обговоренням щонайменше у межах Національного агентства.

Рекомендація 10.13. Провести оцінку поточного стану функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також провести оцінку кваліфікації працівників відповідних структурних підрозділів, на основі якої ґрунтувати наступні рішення державної антикорупційної політики.

Рекомендація 10.14. У подальшому переглянути концепцію функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, посилити їхню автономність та усунути важелі для неналежного впливу на цих працівників, а також доцільно суттєво посилити координаційну роль Національного агентства з питань запобігання корупції щодо цих підрозділів. Діяльність уповноважених осіб (підрозділів) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах має належно регулюватись Законом України «Про запобігання корупції».

Рекомендація 11.1. Більш активно використовувати результати ОКР та аналізу стану виконання АКП, аналізу впливу антикорупційних заходів під час формування антикорупційної політики в Україні як одне із джерел об'єктивних даних щодо поточного стану корупції в державі.

Рекомендація 11.2. У тих випадках, коли НАЗК проводить зовнішню ОКР, проводити порівняльний аналіз одержаних результатів зовнішньої ОКР працівниками Національного агентства та ОКР, проведеної під час підготовки антикорупційних програм самими державними органами.

ДОДАТКИ.

ДОДАТОК 1. МЕЖІ ЗАВДАННЯ ІЗ ПІДГОТОВКИ ЦЬОГО ЗВІТУ

Цей звіт був підготовлений у межах реалізації Центром політико-правових реформ проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади» за підтримки Європейської Комісії. У межах цього проекту визначалось завдання 4.9 «Зменшення дискреції та збільшення прозорості діяльності органів влади, зменшення рівня корупції в згаданих державних інституціях». Результатом виконання заходів у межах цього завдання мав стати, зокрема, «Моніторинговий звіт щодо виконання НАЗК своїх повноважень в частині забезпечення процесів розробки, затвердження та реалізації якісних антикорупційних програм у всіх державних інституціях, для яких розробка таких програм є обов'язковою», «Рекомендації для НАЗК та зазначених суб'єктів щодо підвищення якості таких антикорупційних програм, а також їх ефективності (в контексті реалізації)». Виходячи з цього завдання, особливий акцент при підготовці цього звіту був приділений саме діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за аспектами ОКР і АКП, а також надані рекомендації, насамперед, Національному агентству, а також іншим державним органам і їх уповноваженим підрозділам (особам) із запобігання та виявлення корупції.

ДОДАТОК 2. СПИСОК ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ІНШИХ МАТЕРІАЛІВ

Закон України «Про запобігання корупції»

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки

Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17>

Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17>

Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та плани з її реалізації: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/2-Strategiya-rozvytku.pdf>

Лист-відповідь Національного агентства з питань запобігання корупції від 03.09.2019: <https://drive.google.com/file/d/0ByJP2W93RiyaZVhuZ1NRaWhickVZNzl3cnZrZGxjUUZxUIVj/view?usp=sharing>

Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf

Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

Перелік проектів міжнародно-технічної допомоги, за якими Національне агентство отримувало підтримку: <http://bit.ly/2lPDVZq>

Звіт «Оцінка корупційних ризиків в Україні: поточний стан справ. Висновки і рекомендації»: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/ocinka-korupcijnix-rizikiv-v-ukrajini-potochnij-stan-sprav-visnovki-i-rekomendacziji>

Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади за III квартали 2017 року: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/analiz_vykonannya_ap_za_iii_kv_2017_1.pdf

Інформаційно-аналітична довідка про виконання державними органами та органами місцевого самоврядування антикорупційних програм у 2017 році: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/analiz2017rik.pdf>

Аналіз виконання антикорупційних програм органів влади у 2018 році: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/zvit_vykonannya_ap_ov_a_2018_rik.pdf

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (2019): http://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (2017): http://pravo.org.ua/img/books/files/1495028329az_final.pdf

Альтернативний звіт щодо з оцінки ефективності державної антикорупційної політики (2015): https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/doslidzhennya/44.pdf

Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe: Comparative Research and Methodology: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf

Setting up the institutional and operational framework of corruption risk assessment in Macedonia: practical suggestions and reflections: <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/RAI-Report-Setting-up-CRA-framework-in-Macedonia.pdf>

Предотвращение коррупции на отраслевом уровне в странах Восточной Европы и Центральной Азии: на примере сферы образования, добывающей отрасли и полиции: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Study-Corruption-Prevention-Sector-Level-2017-RUS.pdf>

Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

ДОДАТОК 3. СПИСОК ІНТЕРВ'Ю, ПРОВЕДЕНИХ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ЦЬОГО ЗВІТУ

1) Три інтерв'ю з нинішніми та колишніми працівниками відділу з питань розробки та моніторингу виконання антикорупційних програм Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції апарату НАЗК.

2) Інтерв'ю з експертом проекту міжнародної технічної допомоги, одним з авторів Закону України «Про запобігання корупції», який був ухвалений у 2014 році.

ДОДАТОК 4. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ, НАДАНИХ У ЗВІТІ EUACI У 2018 РОЦІ

1. До Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади внести поправки шляхом збільшення кількості питань про існуючі на сьогодні корупційні ризики.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
2. Питання зробити такими, щоб вони не потребували додаткових пояснень. Кожне питання супроводжувати ілюстрацією корупційного ризику, чинника ризику або заходом щодо його усунення, а також, яким чином можна послабити такий ризик.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.

3. НАЗК слід розглянути можливість розробки модулів питань/ризиків для однотипних функцій державного управління	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
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	Не виконано. НАЗК досі не має повноважень зі здійснення самостійної ОКР.
5. Кілька загальних положень у Методичних рекомендаціях щодо підготовки АК програм потребують більш детального пояснення та покрокових настанов	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
6. До Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм додати більше «практичних правил», які простіше зрозуміти простим громадянам і легко запам'ятати. Це, зокрема, стосується визначення понять «корупції» та «корупційного ризику»	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
7. Додаток 2 до Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм розширити до повного переліку «Прикладів», який відображатиме всі розділи Додатку 1.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
8. Роз'яснити узгоджене використання термінів «ризик» та «чинник ризику» в Методичних рекомендаціях щодо підготовки АК програм.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
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.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
10. У середньостроковій або довгостроковій перспективах зважити на можливість запровадження активної онлайн-платформи для збору актуальних питань про корупційні ризики та можливості їх пом'якшення.	Не виконано. НАЗК не вжило жодних заходів, аби ініціювати питання створення онлайн-платформи для цілей ОКР.
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.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
12. Розглянути можливість проведення вибірових перевірок певної вибірки ОКР	Не виконано. НАЗК досі не має повноважень зі здійснення самостійної ОКР.
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.	Не виконано. НАЗК досі не має повноважень зі здійснення самостійної ОКР.
14. Розглянути можливості посилення ролі НАЗК у координації ОКР (наприклад, участь у засіданнях комісій з оцінки корупційних ризиків) шляхом регламентації такої діяльності в ЗЗК.	Не виконано. Відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» не були ухвалені.
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.	Не виконано. Відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» не були ухвалені.

16. Дидактичний вигляд Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм доповнити змістом, ілюстраціями, діаграмами, прикладами, ключовими моментами, тощо, а також матеріалами для підвищення рівня загальної обізнаності для посадовців та громадян	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
17. Розглянути можливість докласти зусиль для включення представників громадськості до ОКР процесу у якості обов'язкової частини процесу.	Не виконано. Чинні НПА не передбачають обов'язкової участі громадськості в ОКР. Крім того, така обов'язковість участі видається невиправданою, оскільки за наявності відповідного положення без участі громадськості державний орган не зможе провести ОКР. Більш того, це може стимулювати державні органи залучати «фейкову» громадськість – представників наближених до державного органу ГО, участь яких буде номінальною і яка не нестиме жодної доданої вартості.
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).	Не виконано. Відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» не були ухвалені.
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).	Не виконано. Відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» не були ухвалені.
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.	Не виконано. Жодних змін до обох документів не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
21. НАЗК слід розглянути можливість продовжити минулі починання із запровадження перевірок доброчесності, окрім усього іншого, як інструменту для оцінювання ризиків.	Не виконано. Дотепер Закон «Про проведення перевірок на доброчесність» не розроблено, не внесено на розгляд Верховної Ради і не ухвалено.
22. Методологію ОКР переглянути на предмет методологічної узгодженості.	Не виконано. Жодних змін до Методології не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
23. Методичні рекомендації щодо підготовки АК програм переглянути і додати більше настанов стосовно «розміру втрат».	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
24. Статистику минулих випадків 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.	Не виконано. Жодних змін до Методології не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
25. НАЗК слід проаналізувати, чи можна в рамках Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм та Методології ОКР надати більше рекомендацій щодо пріоритезації корупційних ризиків.	Не виконано. Жодних змін до обох документів не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році. Водночас, ця рекомендація видається цілком релевантною і реалістичною, однак, для її втілення не було вжито необхідних заходів.
26. Методичні рекомендації щодо АК програм із часом розширити й додати до них більше заходів з усунення ризиків із конкретнішими деталями.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.

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.	Не виконано. Жодних змін до Методичних рекомендацій не вносилось з моменту оприлюднення звіту EUACI у 2018 році.
28. Розглянути можливість розміщення ОКР процесу на базі онлайн-платформи.	Не виконано. НАЗК не вжило жодних заходів, аби ініціювати питання створення онлайн-платформи для цілей ОКР.
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.	Не виконано. Відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» не були ухвалені.
<i>Рекомендації 30-34 стосуються проведення ОКР відповідно до статті 62 Закону України «Про запобігання корупції», аналіз якої не належить до змісту цього звіту.</i>	
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.	Не виконано. Вище у цьому звіті наведені дані, які дають підстави стверджувати про те, що НАЗК не здійснює належної роботи із забезпечення достатнього рівня кваліфікації своїх працівників, які працюють за напрямками ОКР і АКП.
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.	Не виконано. Проблема неналежної мотивації та компетентності уповноважених осіб, уповноважених підрозділів, як свідчать респонденти, залишається актуальною.