

**#ефективний\_уповноважений**

# **Ефективність діяльності антикорупційних уповноважених на сході України**

Аналітичний звіт за результатами дослідження

Цей збірник створено та видано у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру у партнерстві з Національним агентством з питань запобігання корупції за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Автори:

- ▶ Михайло Савва, доктор політичних наук, консультант Програми ООН із відновлення та розбудови миру,
- ▶ Андрій Галай, професор, керівник управління стратегічного аналізу з питань запобігання корупції НАЗК доктор юридичних наук.

Думки, зауваження, висновки або рекомендації, викладені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відбивають погляди ООН та Європейського Союзу.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують дванадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз (ЄС), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Посольство США в Україні, а також уряди Данії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

Робота НАЗК із розвитку ефективності та мережебудування уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції (далі – антикорупційних уповноважених) зазвичай будується на національному рівні. Її засновано на нормативно урегульованих критеріях оцінювання. Однак якісна антикорупційна діяльність передбачає доволі широкий спектр форм і методів виконання завдань запобігання корупції, відзначаючись як національними, так і місцевими особливостями.

З наведених міркувань департамент запобігання та виявлення корупції НАЗК у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру розробив концепцію поглибленого аналізу діяльності антикорупційних уповноважених на місцевому рівні.

Особливим акцентом цього дослідження став пошук вдалих практик організації антикорупційної діяльності з метою їхнього поширення у загальнодержавному масштабі.

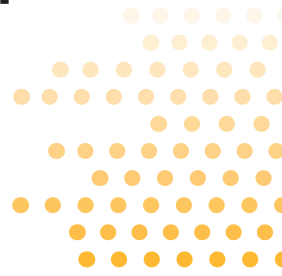
Пілотували дослідження на сході України.

До участі у проведенні дослідження були запрошені уповноважені державних інституцій Донецької та Луганської областей, а також окремі представники уповноважених Запорізької, Сумської та Харківської областей.

# Зміст

<b>1. Методологія дослідження ефективності діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції</b>	<b>5</b>
<b>2. Огляд результатів онлайн-анкетування</b>	<b>7</b>
2.1. Організація запобігання корупції	7
2.2. Забезпечення антикорупційної обізнаності персоналу	9
2.3. Внутрішнє оцінювання системи запобігання корупції	11
2.4. Впровадження концепції «Voice from the Top» (лідерської ролі керівника організації у запобіганні корупції)	12
2.5. Управління корупційними ризиками	13
2.6. Due diligence (перевірка контрагентів)	16
2.7. Запобігання отримання подарунків	16
2.8. Повідомлення про корупцію та захист викривачів	17
<b>3. Висновки аналітичного дослідження</b>	<b>18</b>
<b>4. Рекомендації за результатами дослідження</b>	<b>20</b>

# 1. Методологія дослідження ефективності діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції



Метою дослідження було вивчити особливості роботи уповноважених із запобігання та виявлення корупції на місцевому рівні, опрацювати поширені форми та методи виконання їхніх завдань, виявити вдалі підходи щодо запобігання корупції та описати їх з можливістю поширення у національному масштабі.

Для цього було розроблено інструмент анкетування уповноважених, побудований одночасно на двох концептуальних засадах – відповідності нормативним основам діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції (передусім Законів України «Про запобігання корупції» та Типовому положенню про уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 17.03.2020 № 102/20), і стандарті роботи підрозділу із запобігання корупції (ДСТУ/ISO 37001:2018). Тим самим цей інструмент продовжує тренд впровадження у роботу в Україні антикорупційних уповноважених, визнаних в усьому світі міжнародних стандартів ефективної антикорупційної діяльності.

Також під час створення цієї публікації було удосконалено форму опису вдалих практик, яка раніше вже застосовувалась НАЗК для аналізу ефективності уповноважених. Описи практик було зроблено простими, зрозумілими та відтворюваними, щоби будь-який зацікавлений уповноважений або керівник організації міг їх впровадити у власну діяльність.

## Система методів оцінювання діяльності антикорупційних уповноважених

Для оцінювання діяльності уповноважених було використано систему методів, до якої належали:

1. Онлайн-анкетування уповноважених.
2. Індивідуальні інтерв'ю та фокус-групи.
3. Експертний аналіз.

### Онлайн-анкетування уповноважених

Низка висновків про діяльність уповноважених дозволила зробити анкетування в поєднанні з експертним оцінюванням та інтерпретацією відповідей на питання анкети.

Опитування уповноважених за допомогою анкети в гугл-формі мало на меті оцінити системність роботи уповноважених та їхню вмотивованість. З анкеткою можна ознайомитися у Додатку 1.

Переважна більшість питань анкети були відкритими, тобто припускали розгорнуту відповідь. Відповіді на відкриті запитання складніше інтерпретувати, але вони дають більш об'єктивну інформацію про стан справ.

Придатних для аналізу анкет було зібрано 46. З 46 організацій, які заповнили анкети, 21 організація – з Луганської області, 16 – з Донецької, 4 – з Запорізької, 4 – з Сумської та 1 – з Харківської.



### **Індивідуальні інтерв'ю та фокус-групи**

Індивідуальні інтерв'ю застосовувалися для уточнення наданих уповноваженими відповідей. Такі інтерв'ю було організовано як телефоном, так безпосередньо під час круглих столів у громадах 24 і 25 травня 2021 року. Уточнення деталей практики роботи супроводжувалося питаннями про діяльність уповноважених і про персональну мотивацію до цієї діяльності.

Загалом провели 25 таких інтерв'ю з уповноваженими, і під час них вони надали розгорнуті описи практик діяльності після проведення онлайн-анкетування.

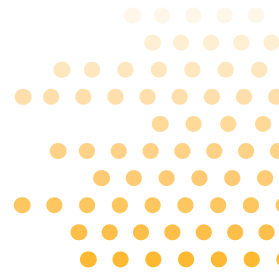
### **Експертний аналіз**

Експертний аналіз використовувалося як допоміжний метод для забезпечення результату у підготовці обох продуктів дослідження: аналіз за результатами анкетування та підготовка збірки вдалих практик.

Інтерпретація відповідей на відкриті питання, у яких респондент висловлював свою думку або описував ситуацію в довільній формі, вимагала експертних знань дослідника та полягала у систематизації на групи близьких за змістом довільних відповідей.

Система методів оцінювання дозволила об'єктивно оцінити діяльність уповноважених із запобігання корупції на місцевому рівні, завдяки тому, що результати одного методу перевіряли та доповнювали результати іншого.

## 2. Огляд результатів онлайн-анкетування



### 2.1. Організація запобігання корупції

Одним із перших питань анкети було з'ясування того, **як визначено мету роботи уповноваженого на рівні організації**, і чи закріплено цю мету нормативно. Це питання засновано на твердженні, що важливою умовою успіху є правильне цілепокладання. Якщо мету не визначено чи визначено неправильно, або виконавець не розуміє мети своєї діяльності, вона зазвичай стає набором формальних дій, неорієнтованими на результат.

У більшості відповідей уповноважені визначили мету через набір дій, наприклад, «здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства із врегулювання конфлікту інтересів та здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства», або послалися на норми законодавства: «мета запобігання корупції ідентична меті, яка визначена Законом України «Про запобігання корупції»».

Лише 24% уповноважених у своїх відповідях визначили мету через загальний результат діяльності, а не як процес (дії).

Отже, переважна більшість антикорупційних уповноважених на сході України не можуть назвати мету своєї роботи, прийняту в їхній організації та орієнтовану на результат. Невизначення мети як результату або відсутність уявлення про досяжну мету є психологічним демотиватором, який знижує ефективність діяльності уповноважених.

Іншим питанням з організації запобігання корупції було уточнення про **існування локальних політик (внутрішніх актів стратегії запобігання корупції)**.

Серед документів, які визначили локальні антикорупційні політики, були названі разом із програмами та стратегіями: річні / кварталні плани заходів; посадові обов'язки уповноваженого; інструкція зі впровадження антикорупційних заходів; методичні матеріали із впровадження антикорупційних заходів; положення про сектор / відділ.

Це свідчить про потребу посилювати розуміння уповноважених та керівників органів влади у стратегічному та операційному плануванні запобігання корупції.

З метою розуміння того, яким чином відбувається реальне формування завдань уповноважених, було уточнено, **які завдання уповноваженого організації визначаються додатково до встановлених законодавством**.

На це запитання 47% уповноважених у різній формі відповіли, що таких завдань немає.

Значна група респондентів називала додатковими завданнями ті, що насправді належать до нормативно визначеного функціонала уповноважених: проведення роз'яснювальної роботи; перевірка ділових партнерів; моніторинг конфлікту інтересів; допомога у забезпеченні е-декларування тощо.

Лише окремі респонденти навели завдання, що можуть розглядатися як додаткові або поглиблені до антикорупційних: супроводження доброчесної діяльності комунальних підприємств; контроль за розрахунковою дисципліною; перевірка тендерної документації у закупівлях на суму понад 50 тис. грн.





Отже, значна частина уповноважених не має системного уявлення про власні повноваження. Одна з причин проблеми є ситуативною: зміна кола уповноважених за результатами подій останнього періоду. Адже після місцевих виборів у жовтні 2020 року відбулася зміна керівників багатьох органів місцевого самоврядування і, відповідно, зміна співробітників, в тому числі уповноважених. Також існування на сході України та ротації у керівному складі військово-цивільних адміністрацій викликали зміну персоналу, відповідального за напрям запобігання корупції.

Ще одним організаційним аспектом, що був досліджений, стало **з'ясування форм координації запобігання корупції у відокремлених підрозділах та інших підконтрольних організаціях, а також побудова ієрархічної та рівноправної взаємодії між уповноваженими.** Адже навіть на місцевому рівні уповноваженим важливо забезпечувати напрям діяльності з побудови антикорупційної діяльності в інших органах, підприємствах, установах та організаціях що належать до сфери управління, а уповноваженим загальнодержавних органів – вживати зусиль щодо такої діяльності в їхніх територіальних органах.

43% від числа респондентів зазначили про існування відокремлених підрозділів та інших підконтрольних організацій.

Відповіді 16% респондентів свідчать про те, що ці уповноважені не взаємодіють з іншими уповноваженими.

Уповноважені, які працюють у вертикально інтегрованих структурах, взаємодіють головним чином з уповноваженим вищої організації. Горизонтальна взаємодія використовується переважно з уповноваженими інших організацій у межах певної галузі в Україні. Наприклад, уповноважені органів місцевого самоврядування взаємодіють з колегами з сусідніх муніципалітетів або інших муніципалітетів у межах області.

За результатами анкетування, використовуються такі форми координаційної участі у запобіганні корупції у відокремлених підрозділах та інших підконтрольних організаціях: контроль (зокрема перевірка наявності відповідних декларацій), консультування, навчання.

Головними способами взаємної комунікації сьогодні є телефонні дзвінки та групи в соціальних мережах (месенджерах). Такі профільні групи стають дедалі активнішими. Наприклад, в Сумській області уповноважений обласної державної адміністрації координує групу уповноважених різних організацій, об'єднаних за територіальною ознакою.

## Проміжні висновки:

1. Уповноважені з вертикально інтегрованих організацій мають достатньо можливостей для обміну досвідом та професійного розвитку завдяки взаємодії з колегами. Більш ізольовано працюють уповноважені невеликих територіальних громад (органів місцевого самоврядування).

2. Навіть на сході України та в населених пунктах, розташованих вздовж «лінії зіткнення», де значні зусилля докладаються у межах міжнародної технічної допомоги, антикорупційні уповноважені потребують заходів навчання та обміну досвідом. До цього можуть залучатись як представники національного рівня (НАЗК), обласного, а також експертна громадськість (наприклад, органів місцевого самоврядування), міжнародні організації.

3. Групи уповноважених в соціальних мережах або у месенджерах виконують важливу функцію сприяння професійному розвитку та мережування уповноважених у публічних інституціях на сході України. Проте важливим є експертне супроводження контексту цих груп, адже їхня децентралізована природа за відсутності провідних уповноважених, формальних або неформальних лідерів регіональних або галузевих спільнот, може зіграти дезорганізаційну роль для



ефективного виконання антикорупційної діяльності на місцях. НАЗК на виконання власної функції координації діяльності антикорупційних уповноважених доцільно вживати заходів формування та співпраці мережі галузевих та регіональних лідерів спільнот уповноважених, долучення до засобів мережевої комунікації як відповідального органу влади.

## 2.2. Забезпечення антикорупційної обізнаності персоналу

Досліджуючи запитання, **яке навчання у сфері запобігання корупції проходили уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції**, відповіді 20% респондентів необхідно інтерпретувати так, що вони не проходили навчання з питань запобігання корупції або займалися лише самоосвітою.

Серед найбільш популярних форм навчання, залежно від постачальників освітніх послуг, можна виділити такі: відомче професійне навчання, організоване вищими організаціями; навчання на онлайн-платформах; навчання НАЗК; навчання у межах міжнародної підтримки. При цьому для органів місцевого самоврядування, які не є вертикально інтегрованими організаціями, відсутня можливість внутрішньо системного навчання.

Серед тематик навчання безумовними лідерами є вступні оглядові курси про запобігання корупції та курси про електронне декларування. Крім цих тем, уповноважені проходили курси про конфлікт інтересів, роботу з викривачами, фінансовий контроль, підготовку антикорупційних програм органів влади, дослідження проблем корупції. Лише в одному випадку було згадано навчання, яке було присвячено ознайомленню з конкретними корупційними схемами.

Отже, навчання уповноважених зосереджено головним чином на загальних оглядах їхньої діяльності, що важливо для початківців, і на тих аспектах, які обов'язкові згідно з вимогами законодавства (зокрема електронне декларування). **Недостатньо розвинуто навчання уповноважених, спрямоване на розуміння конкретних напрямів антикорупційної роботи.** Особливістю у Донецькій та Луганській областях є системний вплив на формування професійної компетентності антикорупційних уповноважених у межах заходів Програми ООН із відновлення та розбудови миру.

Щодо **навчання у сфері запобігання корупції для інших співробітників організації, крім уповноваженого**, відповіді показали активність цієї роботи уповноважених.

Про відсутність навчання антикорупційної тематики для співробітників заявили 24% уповноважених.

У 16 організаціях (35% від загальної кількості організацій і 46% від організацій, в яких проводиться навчання) заняття зі співробітниками проводив антикорупційний уповноважений. Тематика навчання інших співробітників організації збігається з основними темами навчання уповноважених.

Отже, антикорупційні уповноважені є головними постачальниками навчальних послуг з теми запобігання корупції для співробітників організацій. У зв'язку з цим, важливого значення набуває не тільки рівень компетентності уповноважених, але також їхні навички проводити такі заходи.

На питання, **яким чином співробітники організації ознайомлюються з вимогами законодавства та внутрішніми правилами організації щодо запобігання корупції**, респонденти назвали різноманітні способи інформування співробітників про вимоги антикорупційного законодавства. Серед них: консультування співробітників; навчання, яке проводиться уповноваженим або

іншими постачальниками просвітницьких послуг; інформування співробітників про те, на яких інформаційних ресурсах вони можуть самостійно отримати інформацію (спеціальні розділи сайтів організацій, в яких працюють ці співробітники; сайт НАЗК; інше); електронні розсилки; підготовка та поширення тематичних буклетів.

13% організацій мають застарілу практику доведення нової інформації про вимоги антикорупційного законодавства співробітникам під розпис.

Отже, антикорупційні уповноважені є головними постачальниками інформації антикорупційного спрямування для співробітників організацій, в яких вони працюють. Для інформування використовуються головним чином електронні формати, в тому числі спеціальні розділи вебсайтів організацій, в яких працюють уповноважені. Антикорупційні розділи вебсайтів організацій містять, крім загальнонаціональних, локальні нормативні акти, у зв'язку з чим є актуальними для співробітників.

У відповідь на питання, **які способи внутрішньої та зовнішньої комунікації з питань запобігання корупції використовуються у їхніх організаціях**, уповноважені назвали такі способи внутрішньої (між співробітниками організації) комунікації з питань запобігання корупції, як телефон довіри, скринька довіри (для повідомлень на паперових носіях), особисте спілкування, зокрема особистий прийом. Одна організація практикує вечори запитань і відповідей, у тому числі з тематики запобігання корупції.

Способи зовнішньої комунікації, які практикуються на сході України, можна об'єднати у дві групи:

1. Способи, які забезпечують одностороннє інформування: розміщення інформації на сайті організації; розміщення матеріалів у медіа, в тому числі в друкованих (останнє характерно для органів місцевого самоврядування).

2. Способи, які забезпечують двосторонню комунікацію: системи зворотного зв'язку на сайтах організацій, групи в соціальних мережах, телефон довіри, особисте спілкування, в тому числі прийоми відвідувачів. Одна організація використовує такий спосіб двосторонньої комунікації, як флешмоб з відвідувачами.

Щодо особливостей **інформування та залучення громадськості до питань запобігання корупції**, додатково до відповідей на попереднє питання респонденти назвали такі способи комунікації, як відповіді на звернення громадян, регіональні круглі столи, використання вебсайту громадської організації для інформування зовнішніх цільових груп.

Два респонденти вказали, що їхні організації не інформують громадськість про діяльність із запобігання корупції.

Отже, організації публічного сектору на сході України використовують досить широкий спектр способів для інформування громадськості та іншої комунікації про діяльність із запобігання корупції.

**Проте в організаціях зазвичай не проводиться моніторинг і оцінка актуальності інформації, форматів її надання, коригування комунікації для підвищення її ефективності.**

Питання про те, **яким чином представники громадськості беруть участь у діяльності із запобігання корупції у вашій організації**, викликало великі труднощі у респондентів. Більшість уповноважених дали відповіді не про участь громадськості в діяльності із запобігання корупції, а про способи її інформування.

Відповіді респондентів можна інтерпретувати так, що громадськість бере участь у тій чи іншій формі в діяльності з запобігання корупції лише в 22% організацій.

Респонденти назвали такі способи участі громадськості: участь в роботі комісій з оцінювання корупційних ризиків; громадська експертиза нормативно-правових актів; проведення публічних обговорень антикорупційних програм; участь представників громадськості в засіданнях представницьких органів і їхніх комісій.

Лише двоє респондентів вказали, що в діяльності з запобігання корупції беруть участь члени громадських рад при відповідних органах.

Як висновок, залучення громадськості до діяльності із запобігання корупції у публічних інституціях на сході України є відносно невисоким. Громадські ради при органах влади або інші сталі форми залучення громадськості не відіграють помітної ролі провайдера організації громадської участі у напрямі запобігання корупції.

## 2.3. Внутрішнє оцінювання системи запобігання корупції

Питання аналізу ефективності антикорупційної роботи є важливим елементом її побудови як на основі міжнародних стандартів, так і за національними нормативними положеннями. У анкетному опитуванні цього аспекту стосувалася низка запитань.

Зокрема, з'ясувалось, **які критерії використовуються керівництвом для моніторингу діяльності із запобігання корупції у конкретних організаціях публічного сектору.**

Близько 49% респондентів назвали різні показники моніторингу, серед яких найбільш популярним став: «відсутність корупційних порушень».

Інші кількісні показники, названі респондентами:

- кількість порушень антикорупційного законодавства – 7 (15%) відповідей;
- кількість направлених повідомлень до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції – три відповіді;
- кількість притягнутих до відповідальності – одна відповідь.

Деякі показники, названі респондентами, характеризують процес, а не результат, наприклад, «кількість проведених профілактичних заходів».

Низка респондентів зазначили показники, які є невизначеними: «своєчасність, повнота розв'язання питань», «своєчасність та повнота виконання вимог організаційно-розпорядчих документів», «ефективність виконання», «налагоджена робота документообігу», «сприяння проведенню внутрішнього аудиту та перевірки» та інші.

**Отже, критерії ефективності діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції, які можна було би застосовувати на практиці, недостатньо впроваджені у галузевих системах публічного управління та окремих організаціях, і не використовуються у регіоні.**

Значна частина названих уповноваженими показників є формальною і не може застосовуватися на практиці як зорієнтована на оцінюванні необ'єктивних суджень.

Подібні результати показали відповіді на запитання щодо **самоаналізу уповноваженим стану запобігання корупції у власній організації:**

- ▶ близько 9% уповноважених вказали в анкетах, що не здійснюють аналіз системи запобігання корупції в організації. З подальших інтерв'ю та фокус-груп склалося враження, що таких набагато більше;
- ▶ 67% респондентів ототожнюють аналіз системи запобігання корупції з поточною діяльністю, наприклад: «Перевірка наказів, розпоряджень, інших внутрішніх документів. Безпосередня участь у засіданнях комісій, зборів, нарад»; «Веденням обліку звернень працівників у журналі обліку консультацій з питань запобігання проявам корупції»;

- ▶ 6,5% опитаних уповноважених ставлять знак рівності між аналізом системи запобігання корупції з виявленням корупційних ризиків;
- ▶ лише 11% відповідей можна інтерпретувати таким чином, що ці уповноважені виділяють основні елементи системи запобігання корупції та намагаються аналізувати їхню ефективність, наприклад: «Шляхом вивчення та аналізу таких питань: організаційна структура органу влади; система внутрішнього контролю; управління персоналом; проведення процедур закупівель; надання адміністративних послуг; реалізація контрольно-наглядових функцій; дотримання вимог, обмежень, заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції»; інші питання, що виникають в результаті діяльності органу влади (проведення конкурсів на зайняття вакантних посад, здійснення представництва інтересів у судах, проведення особистих прийомів громадян тощо)».

Встановлено причинно-наслідковий зв'язок між якістю роботи уповноваженого з аналізу системи запобігання корупції та наявністю в організації антикорупційної програми або іншого стратегічного документа із запобігання корупції.

Отже, більшість респондентів не сприймає запобігання корупції як складну систему, що складається з взаємозв'язаних елементів. Аналіз системи запобігання корупції проводиться лише в деяких (не більш як 11%) організаціях. Це зазвичай організації, що мають антикорупційну програму або інший стратегічний документ, що ухвалений організацією ініціативно. **Антикорупційна програма/стратегія є фактором стимуляції розуміння, періодичного оцінювання та оновлення системи запобігання корупції в організації.**

Також було досліджено, **чи вносяться корективи у систему запобігання корупції (наприклад, в план роботи із запобігання корупції чи інший організаційний стратегічний документ) за результатами аналізу уповноваженим.**

У відповідях на це питання виявлялися зміни будь-яких процедур запобігання корупції, які були внесені за ініціативою уповноважених. У більшості випадків ці зміни корегували окремі вже наявні її елементи, наприклад: «введено інструктаж членів приймальної комісії»; «у план роботи уповноваженого включено ознайомлення з матеріалами перевірок та розслідувань»; «удосконалення системи кадрового менеджменту».

Поточні корективи в організації антикорупційної діяльності за ініціативою уповноважених, а не у зв'язку зі змінами законодавства, можна припустити на основі відповідей лише 18% всіх організацій, які взяли участь в дослідженні.

## 2.4. Впровадження концепції «Voice from the Top» (лідерської ролі керівника організації у запобіганні корупції)

Важливість управлінської ролі у напрямі запобігання корупції є важливим акцентом у міжнародних стандартах та одним із пріоритетів НАЗК. Тому вивчення стану справ із цим компонентом в областях України надає важливу інформацію для коригування державної антикорупційної політики.

Першим питанням з цього напрямку було з'ясування, **яким чином керівник або колегіальний керівний орган оцінює успішність діяльності із запобігання корупції.**

Відповіді близько 70% респондентів необхідно інтерпретувати так, що ця антикорупційна діяльність в організації публічного сектору не оцінюється.

Інші відповіді були узагальненими. Наприклад: «Щороку стан виконання вимог антикорупційного законодавства розглядається на засіданнях колегії». Головний критерій оцінювання, який назвали респонденти – відсутність порушень антикорупційного законодавства.

Отже, успішність діяльності із запобігання корупції не оцінюється у публічних інституціях на сході України, або оцінюється на підставі єдиного критерію – відсутності виявлених порушень корупційного спрямування.

Відповідаючи на запитання, **які способи особистого залучення до справи запобігання корупції використовує керівник (керівництво) організації**, респонденти переважно називали такий метод, як надання офіційних звітів.

Крім офіційних звітів, цей перелік за результатами відповідей на це питання виявився досить великим: «при прийомі на роботу вважає недоречним роботу близьких осіб у підпорядкуванні одне одному, тому ретельно ставиться до підбору кадрів»; «особистий приклад»; «інструктажі, особисті бесіди»; «онлайн-навчання, онлайн-наради»; «заохочує етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи»; «попередження про наслідки вчинення порушення»; «забезпечення належного рівня знань викладачів у сфері антикорупційного законодавства, заборона неправомірного використання службового становища, під час прийому на роботу всі новопризначені працівники попереджуються та ознайомлюються з антикорупційною програмою»; «зобов'язання кожного працівника письмово повідомляти про випадки впливу на них з боку посадових або інших осіб з метою вчинення/не вчинення ними дій, прийняття/неприйняття рішень»; «здійснення контролю за використанням матеріальних ресурсів»; «забезпечення контролю за своєчасністю подання електронних декларацій»; «проінформованість жителів щодо діяльності селищної ради».

Отже, керівники організацій на сході України використовують широкий спектр способів залучення до питань запобігання корупції, які в сукупності могли б розглядатися як модель для загального впровадження. Важливо серед зазначених форм передбачати також регламентацію діяльності співробітників при наданні послуг і виконанні функцій як шлях до зменшення дискреції в управлінській діяльності.

Ще одним питанням цього напрямку було з'ясування того, **як керівництво організації стимулює співробітників до дій щодо запобігання корупції**.

Відповіді 18% респондентів або прямо визнають відсутність позитивної мотивації, або є формальними і дозволяють зробити висновок про незадовільне стимулювання доброчесної діяльності співробітників.

Основними методами мотивації заходів запобігання корупції респонденти назвали роз'яснювальну роботу та особистий приклад керівника.

Крім того, деякі керівники застосовують моральне і матеріальне стимулювання: у п'яти організаціях використовується заохочення преміями, в трьох організаціях – подяками та грамотами. Лише два респонденти вказали, що в організації були випадки негативної мотивації, тобто застосування дисциплінарної відповідальності.

Отже, реальна мотивація керівниками доброчесної діяльності та участі у питаннях запобігання корупції використовується не більш як у 15% організацій.

## 2.5. Управління корупційними ризиками

Перше з питань щодо роботи з корупційними ризиками, стосувалося **опрацювання особливостей (контексту) організації, що враховуються при оцінюванні корупційних ризиків**.



Відповіді 43% респондентів на це питання були формальними посиланнями на норми антикорупційного закону та описом методів діяльності.

Усе ж відповіді на це питання дозволили виявити деякі проблеми, які уповноважені розглядають як актуальні. Серед таких проблем:

- слабка регламентованість діяльності організації в цілому і співробітників організацій: «Наявність широкого спектра дискреційних повноважень, які дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати певний юридичний факт (чи відбулося порушення норм та вимог чинного трудового законодавства, чи є законні підстави задля видачі дозвільного документа та/або продовження строку його дії тощо), дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих нормативно форм реагування на нього (накладати чи не накладати штрафну санкцію)»;
- велика завантаженість основною роботою в уповноважених-сумісників: «Штат органу значний, а крім запобігання корупції треба робити ще основну роботу»;
- недостатнє фінансування організацій загалом та запобігання корупції зокрема: «Центр фінансується недостатньо для проведення дослідних робіт, немає вільних грошей, які дають можливість використовувати їх не за призначенням».

**Отже, робота з запобігання корупції більш як у 40% опитаних уповноважених не враховує або враховує формально особливості (контекст за термінологією управління корупційними ризиками) цих організацій.** Це створює загрозу формальності такої діяльності.

Серед об'єктивних особливостей, які необхідно враховувати уповноваженому, респонденти назвали такі: максимальна близькість до населення територіальної громади; прагнення уникати процедур тендерів у закупівлях; наявність в діловодстві документів з обмеженим доступом, до яких немає допуску в уповноваженого; нерегульоване надання співробітниками підприємства (не державними службовцями) публічних послуг; наявність в структурі органу місцевого самоврядування старостинських округів; колегіальний характер органу місцевого самоврядування і суворі єдиноначальність у військово-цивільних адміністраціях; людський фактор невеликих населених пунктів (численні знайомства, товариські відносини).

**Щодо процедур оцінювання ризиків корупції в організаціях на сході України,** 11% респондентів вказали, що в їхніх організаціях не проводиться оцінювання корупційних ризиків. У деяких випадках респонденти пояснили це відсутністю необхідних локальних нормативних актів.

В інших випадках респонденти вказали, що оцінювання корупційних ризиків здійснюється у відповідності з Методологією, затвердженої рішенням НАЗК або відомчими нормативними актами, розробленими на основі цієї методології.

24 (52%) відповіді на це питання містять не опис процесу аналізу корупційних ризиків у конкретній організації, а формальну вказівку на нормативні документи, на основі яких повинна проводитися оцінка корупційних ризиків.

**Отже, можна припустити, що у 63% організацій, які взяли участь у дослідженні, взагалі не здійснюється оцінка корупційних ризиків або здійснюється формально.**

Питання оцінювання корупційних ризиків досі розглядається антикорупційними уповноваженими у зв'язку з підготовкою антикорупційної програми, обов'язок ухвалювати яку на місцевому рівні мають лише деякі організації. Проте напрям оцінювання і планомірного усунення корупційних вразливостей повинен здійснюватися незалежно від обов'язку ухвалювати антикорупційну програму.

Питання про те, **якими документами оформлені результати оцінювання корупційних ризиків організації**, було спрямовано на виявлення вдалих практик. Проте інтерпретація відповідей може бути корисною для оцінювання діяльності уповноважених.

Респонденти назвали різні види документів, які містять результати аналізу корупційних ризиків: «Звіт за результатами оцінювання корупційних ризиків», «Опис ідентифікованих корупційних ризиків» та «Таблиці оцінених корупційних ризиків та пропозицій щодо заходів з усунення»; «Супровідний лист з додатками оцінки корупційних ризиків»; «Аналіз щодо ймовірних корупційних ризиків»; «Протокол засідання комісії»; «Розпорядження»; «Додаток до Антикорупційної програми»; «Заповнення анкети самооцінювання уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції».

Щодо **регулярності оцінювання корупційних ризиків**, результати відповідей уповноважених наведені в Таблиці 1.

Таблиця 1. Результати відповідей уповноважених

Періодичність	Кількість	Відсоток	
Без відповіді або відповідь неможливо інтерпретувати	5		52%
Не здійснюється	4		
Формальні відповіді «Постійно» або «в міру необхідності»	15		
Один раз на два роки	1	28%	28%
Один раз на рік	12		
Один раз в півроку	2	20%	20%
Щоквартально	6		
Один раз на місяць	1		

Варіанти формальних відповідей можуть свідчити про відсутність регулярного оцінювання ризиків або про те, що таке оцінювання не проводиться.

Лише 20% уповноважених регіону працюють з періодичним переглядом ідентифікованих ризиків частіше, ніж раз на рік, як це рекомендується стандартами.

Відповіді свідчать про недостатню системність роботи з управління корупційними ризиками та вимагає посилення зусиль НАЗК щодо її налагодження в уповноважених.

Щодо питання, **які рішення приймаються в організаціях на основі оцінювання корупційних ризиків**, респонденти називали такі: прийняття антикорупційних програм; прийняття локальних нормативних актів; уточнення посадових обов'язків співробітників; визначення посадових осіб, відповідальних за виконання заходів щодо усунення корупційних ризиків; проведення просвітницьких заходів із персоналом організації; кадрові рішення; визначення пріоритетності усунення корупційних ризиків. Лише деякі з названих рішень можуть свідчити про правильне управління корупційними ризиками.

Відповіді 48% респондентів необхідно інтерпретувати так, що в організаціях не приймалися рішення на підставі оцінки корупційних ризиків.

За результатами аналізу можна дійти висновку, що у більшості організацій публічного сектору на сході України не вживаються ефективні заходи за результатами оцінювання корупційних ризиків.



## 2.6. Due diligence (перевірка контрагентів)

Відповіді на запитання про те, **як ваша організація визначає вимоги до партнерів, щодо яких вживає заходів залучення до процесу запобігання корупції**, дозволили виявити як відсутність роботи з перевірки ділових партнерів (контрагентів), так і деякі загальні та неконкретні вимоги як ознака недостатньої ефективності напряму due diligence у діяльності конкретних уповноважених.

50% респондентів відповіли, що організація не застосовує до партнерів жодних вимог. Ще 11% респондентів дали відповіді, з яких випливає, що організація не має договірних відносин з партнерами, що можна поставити під сумнів.

Серед основних вимог до роботи уповноважених з перевірки контрагентів були зазначені: прозорість і добросовісність, які оцінюються на підставі вивчення репутації; відсутність родинних зв'язків і інших проявів конфлікту інтересів.

20% респондентів заявили, що проводять додаткові перевірки ділових партнерів або персоналу.

Додаткові перевірки ділових партнерів виконуються шляхом пошуку інформації в загальнодоступних державних реєстрах, а також інших базах даних («Санкційні списки, фінансовий скоринг, перевірка керівника (представника) контрагента як фізичної особи, моніторинг судових справ, відношень з податковою службою, списки АМКУ, дійсність наявних ліцензій, відкриті виконавчі провадження, пов'язані особи та кінцеві бенефіціари»).

Отже, понад 60% організацій не висувають жодних вимог до ділових партнерів. У тих випадках, коли вимоги до партнерів визначені, ці вимоги досить загальні та оцінювані. Разом з тим, було виявлено деякі системні підходи до перевірки або іншого антикорупційного запобігання у співпраці з діловими партнерами.

Продовжило поглиблення у тематику антикорупційної перевірки ділових партнерів організацій публічного сектору запитання про те, **як організація реагує у випадку, якщо її потенційний або чинний партнер за результатами перевірки виявляється недобросовісним**.

Відповідаючи на це питання, респонденти зазвичай використовували два варіанти відповіді: таких випадків не було або ж партнеру відмовляють у співпраці. Деякі уповноважені додавали до подібних відповідей словосполучення «під різними приводами».

Отже, можна припустити, що питання антикорупційної перевірки ділових партнерів і можливих рішень за її результатами не встановлено на рівні локальних актів (політик, процедур). **Тому підстави відмови в укладанні договору можуть застосовуватись непрозоро, без достатнього пояснення причин, з використанням необґрунтованої дискреції, яка, своєю чергою, складає корупційні ризики.**

## 2.7. Запобігання отримання подарунків

Щодо цього напряму було уточнено, **які процедури в організаціях публічного сектору призначені для запобігання пропонуванню, даруванню або прийманню подарунків, пожертв та аналогічних внесків, коли їх пропонування, дарування або приймання вважається або може вважатися корупцією**.

Серед таких були названі роз'яснення заборон законодавства, ухвалення локальних нормативних актів про подарунки (в тому числі про комісії по оцінюванню вартості подарунків) і тлумачення норм цих актів.

Окремі респонденти назвали особливі підходи, що додатково досліджувалися як можливі вдалі практики запобігання порушенням антикорупційних обмежень: встановлення обмежень на проведення ділових зустрічей з відвідувачами поза контрольованими приміщеннями з відеофіксацією (у сервісних центрах МВС), колегіальне прийняття рішень у корупційно вразливих напрямках.

Додаткові інтерв'ю та спілкування на фокус-групах засвідчили про те, що **фактів офіційного оформлення подарунків надзвичайно мало, а навіть ухвалення спеціальних політик з цього приводу не сприяє прийняттю на баланс отриманих подарунків чи благодійних пожертв.** Це свідчить про потребу системного посилення роботи з запобігання подарункам чи пожертвам із корисливою метою. НАЗК має вживати більше зусиль із впровадження такого напряму роботи уповноважених.

## 2.8. Повідомлення про корупцію та захист викривачів

Відповіді на питання про те, **яким чином в організації організовано захист викривачів** дозволили оцінити рівень заохочення викривання корупції на місцевому рівні.

Респонденти у своїх відповідях про практики захисту не посилаються на реальні випадки, а згадують норми законодавства, які визначають захист викривачів.

Лише 4% респондентів вказали на те, що в їхніх організаціях були випадки викриття корупції. При цьому в одному випадку інформація не підтвердилася.

Подібні результати були висловлені як відповідь на запитання щодо **процедур перевірки виявлених повідомлень про факти корупції у конкретних організаціях.** Переважна більшість респондентів при відповіді на це питання цитували норми актів законодавства та зазначали, що в їхніх організаціях не було випадків викривання корупції.

Отже, проміжний висновок такий: очевидна низька активність запровадження механізмів викривання корупції.

# Висновки аналітичного дослідження

## 1

### ● Компетентність уповноважених регіону

Більшість уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції регіону мають незначний досвід роботи за цим напрямом. На цьому позначилось суттєве кадрове оновлення уповноважених після місцевих виборів у жовтні 2020 року та зміни керівництва військово-цивільних адміністрацій.

З наведених причин вони відносно слабо уявляють собі особливості організацій, в яких вони працюють, з точки зору корупційних ризиків та системи запобігання корупції загалом. Такий же висновок можна зробити щодо розуміння змісту своїх повноважень уповноваженими.

Водночас, можна припустити, що проблема рівня компетентності уповноважених пов'язана з недостатньою підготовкою (навчанням) уповноважених. Відповіді кожного п'ятого респондента необхідно інтерпретувати так, що вони не проходили ніякого навчання з питань запобігання корупції або займалися лише самоосвітою. Серед найбільш популярних напрямів та форм навчання можна виділити такі: навчання, організоване керівними організаціями галузі публічного управління; навчання на онлайн-платформах; навчання НАЗК; навчання за підтримки Програми ООН із відновлення та розбудови миру.

## 2

### ● Особливості персональної мотивації антикорупційних уповноважених регіону

На сході України лише близько 30% уповноважених мають необхідну мотивацію та умови для виконання своїх обов'язків. Приблизно 20% організацій орієнтовані винятково на формальне виконання вимог законодавства про запобігання корупції на мінімальному рівні активності. Решта – близько половини антикорупційних уповноважених – виконують свої обов'язки в умовах неповноти умов для ефективної діяльності, нестачі знань та обмеженості ресурсів.

**Серед позитивних мотивів роботи антикорупційних уповноважених сходу України,** найбільш часто зустрічаються прагнення запобігти корупції як соціальному злу, а також мотив зробити організацію ефективнішою шляхом запобігання корупції.

Особливими мотивами, які варто враховувати при роботі з уповноваженими є усвідомлення особливого становища уповноваженого в організації, наявності у нього/неї спеціальних повноважень напряму запобігання корупції. Ці чинники важливо враховувати при координаційній роботі з уповноваженими, орієнтувати їх на поєднання владного коригувального та превентивного сервісного характеру професії.

**Серед елементів демотивації антикорупційних уповноважених на сході України** зустрічаються:

► Особисте небажання бути уповноваженим. Така позиція є характернішою для частини уповноважених, які поєднують ці обов'язки з основними. Вони пояснюють це високою зайнятістю основними обов'язками та відсутністю часу на роботу уповноваженого, а також відсутністю матеріального стимулювання за роботу уповноваженого.

- ▶ Залежність уповноваженого від керівника організації. Деякі уповноважені в інтерв'ю заявили про недостатність механізмів захисту уповноваженого від керівника в разі їхнього конфлікту. Висока компетентність і активність уповноваженого із запобігання корупції не є гарантією ефективності в силу ключової ролі керівника організації. Реальний вплив уповноважених на систему запобігання корупції (локальні нормативні акти і практики) без підтримки добросовісного керівництва є мінімальним.
- ▶ Мотивація корупційного оточення. Уповноважені, за їхніми словами, не можуть вплинути на такі умови, як широкі та невизначені повноваження посадових осіб, відсутність обов'язкових регламентів послуг і функцій. Це породжує радше корупційне, ніж добросовісне існування органу влади. В результаті уповноважені змушені діяти у вкрай несприятливих умовах, не мають підтримки та не вірять через це у можливість власної професійної діяльності.

### **3. Антикоруptionний інструментарій та спектр практик уповноважених у регіоні**

У значної частини уповноважених панує бачення виконувати лише формально та однозначно сформульовані вимоги антикорупційного законодавства, не проявляючи особливої додаткової ініціативи. Такі працівники помилково бачать у нормах антикорупційного законодавства лише форми, а не методи роботи, а від самого законодавства очікують інструкцій, а не нормативних меж та можливостей для творчої роботи.

Лише у третині організацій сходу України використовуються проактивні ініціативи, які розширюють спектр визначених нормами законодавства України методів діяльності.

### **4. Особливості організації діяльності антикорупційних уповноважених місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**

Територіальні органи центральних органів влади та територіальні підрозділи загальнонаціональних установ використовують, як правило, ширший набір практик в порівнянні з органами місцевого самоврядування та організаціями, що належать до їхньої сфери управління. Причиною цього зазвичай є активніше залучення з боку уповноважених органів виконавчої влади та керівних організацій центрального рівня. Вони розробляють методичні матеріали, організують навчання та координують роботу уповноважених територіальних органів і установ їхньої сфери управління. Органи місцевого самоврядування і комунальні організації позбавлені такого ресурсу.

### **5. Внутрішнє оцінювання ефективності уповноважених**

Ефективність діяльності щодо запобігання корупції в більшості організацій не оцінюється. У випадках, коли вона оцінюється, головним критерієм оцінювання є відсутність корупційних порушень. Цей критерій демотивує уповноважених. У разі, якщо дії уповноваженого сприяють розкриттю корупційного порушення, він погіршує показник своєї роботи. З іншого боку, практикуються критерії оцінювання, засновані лише на кількості виявлених порушень, що також не можуть бути вірними та є традиційною «гонитвою за показниками». Така система критеріїв буде мотивувати уповноважених на пошук порушень там, де їх немає.

Моніторинг діяльності, спрямованої на запобігання корупції, зазвичай не ведеться і не усвідомлюється як зрозумілий для уповноважених. Як показники моніторингу уповноважені назвали суб'єктивні та імітаційні показники.

Аналіз системи запобігання корупції проводиться лише в деяких (не всіх) організаціях, які мають антикорупційну програму або інший стратегічний документ щодо запобігання корупції.



# Рекомендації за результатами дослідження

## 1

### Ефективна діяльність уповноважених із запобігання корупції вимагає їхньої комплексної підготовки

#### Уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції:

- ▶ Розглядати потребу забезпечення власної професійної компетентності як неодмінну умову ефективною роботи, займатись саморозвитком, зокрема на систематичній основі проходити професійні курси підвищення кваліфікації.

#### НАЗК:

- ▶ Впроваджувати в практику систему навчальних курсів для антикорупційних уповноважених. Попри можливість онлайн-навчання, шукати можливості проводити «живі» офлайн-тренінги для безпосереднього формування професійної спроможності уповноважених, коригування невірних організаційних підходів та практик. Підбираючи формати навчальних продуктів для уповноважених враховувати практичність тематики та охоплення навчальної аудиторії.
- ▶ Об'єднувати зусилля з провайдерами послуг професійної освіти, формувати їхній експертний потенціал для навчання уповноважених та сприяти активному пропонуванню навчальних послуг для уповноважених у тому числі з залученням коштів міжнародної технічної допомоги та інших альтернативних фінансових джерел.
- ▶ При розробці заходів професійного антикорупційного навчання для уповноважених, враховувати специфіку діяльності різних типів та організаційних форм державних інституцій.

## 2

### Зміна культури антикорупційної діяльності на місцевому рівні

#### НАЗК, керівникам уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади обласного рівня:

- ▶ Роз'яснювати практичний зміст та формувати культуру проактивного виконання завдань антикорупційного уповноваженого, впровадження оригінальних підходів на засадах коректного розуміння цілей антикорупційної діяльності та відповідно до норм законодавства.

## 3. Розвиток взаємодії уповноважених та формування антикорупційної обізнаності персоналу державних органів

### Уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції:

- ▶ Обмінюватись досвідом, планувати та проводити спільні заходи з іншими уповноваженими у межах внутрішньосистемної та зовнішньої взаємодії.

### НАЗК:

- ▶ Посилити зусилля з формування та розвитку спроможності уповноважених до взаємодії, комунікативної та тренерської компетентності.
- ▶ Активізувати донесення таких нових активностей через мережування уповноважених та формування кола уповноважених-лідерів спільноти, проводячи для них навчальні курси формату ToT (тренінг для тренерів).

## 4. Потреба в інформаційній кампанії з важливості запобігання корупції та ролі уповноважених

### НАЗК, керівникам уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади обласного рівня:

- ▶ Втілювати в життя інформаційні кампанії, під час яких демонструвати відповідальність, складність та широту спектра використовуваних практик антикорупційними професіоналами, формувати мотивацію в уповноважених. Такі кампанії можна базувати на основі підходу вдалих практик запобігання корупції.
- ▶ Залучати керівників державних органів до активного просування антикорупційної діяльності та підтримки уповноважених.

## 5. Потреба у системних зусиллях з усунення високої управлінської дискреції та розвиток культури прийняття рішень

### Уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції:

- ▶ Виявляти корупційні вразливості, засновані на невиправданій дискреції посадових осіб, ініціювати перед керівництвом заходи із їхнього урегулювання локальними актами.

### Керівникам уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади обласного рівня:

- ▶ Вживати заходів з усунення невиправданої управлінської дискреції у робочих процесах апаратів державних органів та інституцій, що належать до їхньої сфери управління, поширювати культуру добросовісного прийняття управлінських рішень.

### НАЗК:

- ▶ Ініціювати спільно з іншими центральними органами виконавчої влади (наприклад, Мінекономіки, Мінрегіон, НАДС та такі, що мають розгалужену систему територіальних органів) національну кампанію з розробки системи адміністративних процедур, які встановлюють межі та умови ухвалення управлінських рішень усуваючи високий рівень управлінської дискреції в публічному управлінні.



# 6.

## **Запровадження методичних основ оцінювання роботи уповноважених на місцевому рівні**

### **Уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції:**

- ▶ При плануванні власної роботи, визначати очікувані результати та критерії вимірювання їхнього успіху, оцінювати досягнення таких результатів при звітуванні на рівні організації.

### **НАЗК, керівникам уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади обласного рівня:**

- ▶ Надавати методичну підтримку у розробці та впровадженні інструментів самостійного оцінювання результативності діяльності щодо запобігання корупції в організаціях публічного сектору. В основі оцінювання доцільно покласти національні нормативні та управлінські стандарти антикорупційної діяльності.

# 7.

## **Заохочення культури викривання корупції**

### **Уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції, керівникам уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади обласного рівня:**

- ▶ Вживати заходів із впровадження системи викривання корупції на рівні організації публічного сектору, поширювати власний успішний досвід з цього напрямку, використовувати напрацювання НАЗК та інших національних та іноземних організацій.





