

## Методичні рекомендації

запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування у відповідності до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" (із змінами і доповненнями внесеними законами України від 14.05.2013р. №224-VII, від 16.05.2013р. №245-VII, від 04.07.2013р. № 406- VII, в частині організації роботи із запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування).

Організація роботи із запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування має здійснюватися на системній основі.

Забезпеченню ефективності діяльності у цій сфері сприяє створення або визначення в залежності від структури певного органу підрозділу чи посадової особи з питань запобігання і виявлення корупції.

Діяльність таких підрозділів (осіб) в системі органів виконавчої влади врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1422 «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади».

Цією постановою затверджено Типове положення про підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції.

Водночас, постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» затверджено нову редакцію Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, що набере чинності з 1 січня 2014 року.

Вказаним нормативно-правовим актом керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівникам органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій з урахуванням вимог згаданого Типового положення доручено:

утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у межах загальної чисельності працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій;

забезпечити утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

Також постановою рекомендовано керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням вимог зазначеного Типового положення утворити та забезпечити функціонування підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції у межах загальної чисельності працівників центрального апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апарату обласних, Київської та Севастопольської

міських державних адміністрацій.

Положення передбачає можливість визначення уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, на підприємстві, в установі та організації уповноваженого підрозділу з огляду на структуру, чисельність працівників, у тому числі тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер та складність роботи.

**Типове положення серед основних завдань підрозділу визначає такі:**

1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;

2) надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;

3) участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;

4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;

5) проведення перевірки фактів своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, перевірки таких декларацій на наявність конфлікту інтересів, а також здійснення їх логічного та арифметичного контролю;

6) здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів.

**Уповноважений підрозділ відповідно до покладених на нього завдань:**

1) розробляє та проводить заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснює контроль за їх проведенням;

2) надає іншим структурним підрозділам органу виконавчої влади, підприємства, установи, організації та їх окремим працівникам роз'яснення щодо застосування антикорупційного законодавства;

3) вживає заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню, контролює дотримання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, вносить їх керівникам пропозиції щодо усунення таких ризиків;

4) надає допомогу в заповненні декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, проводить у встановленому законодавством порядку перевірку фактів своєчасності подання зазначених декларацій, їх перевірку на наявність конфлікту інтересів, а також здійснює логічний та арифметичний контроль декларацій;

5) у разі виявлення під час перевірки декларації арифметичних або логічних помилок невідкладно письмово повідомляє про це відповідному суб'єкту декларування для подання ним письмового пояснення та/або виправленої декларації;

6) у разі виявлення фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних

правопорушень посадовими чи службовими особами органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також ознак правопорушення за результатами перевірок декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, інформує в установленому порядку про такі факти керівника органу виконавчої влади (його апарату), підприємства, установи та організації, а також правоохоронні органи відповідно до їх компетенції;

7) веде облік працівників органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

8) взаємодіє з підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції;

9) розглядає в межах повноважень повідомлення щодо причетності працівників органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації до вчинення корупційних правопорушень.

**Працівники уповноваженого підрозділу можуть залучатися до проведення:**

1) експертизи проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видаються органом виконавчої влади, з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень;

2) внутрішнього аудиту органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації в частині дотримання вимог антикорупційного законодавства.

Як вбачається із вказаних завдань та повноважень діяльність зазначених підрозділів має зосереджуватися на реалізації превентивних антикорупційних заходів. Водночас, такі підрозділи жодним чином не повинні підміняти собою правоохоронні органи.

### ***Антикорупційні плани***

Запорукою належного здійснення заходів щодо запобігання корупції є розробка та впровадження внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції. Наявність таких планів у центральних та місцевих органах виконавчої влади, Державній судовій адміністрації прямо передбачена підпунктом 5 пункту 1 розділу III додатку 2 до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240.

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.

З урахуванням зазначених даних до плану включаються відповідні аналітичні, організаційні, контрольні, навчальні та нормотворчі заходи.

Такі плани не мають окремо визначеної форми, а тому розробляються як стандартні програмні документи із чітким формулюванням заходу, конкретним визначенням відповідальних за виконання передбачених заходів (структурних підрозділів або осіб), чітких та зрозумілих строків їх реалізації

Обов'язковим є проведення підсумкового узагальнення стану виконання плану.

### ***Корупційні ризики***

Важливою складовою діяльності із запобігання корупції у конкретному органі є виявлення корупційних ризиків в діяльності органу (правових, організаційних та інших факторів та причин, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію), їх повне усунення або мінімізація.

Серед таких ризиків, зокрема, наділення посадових осіб дискреційними повноваженнями – сукупністю прав та обов'язків державних органів та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень.

### **Дискреційні повноваження мають такі ознаки:**

1) дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;

2) дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох форм реагування на даний юридичний факт;

3) надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;

4) дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;

5) наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення;

6) надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

Усунення такого ризику, як правило, потребує удосконалення нормативно-правової бази, яка врегульовує діяльність відповідних посадових осіб.

Ще одним поширеним корупційним ризиком в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є неналежна організація роботи, яка проявляється у створенні відповідних умов, що спонукають громадян вдаватися до корупційних дій. У першу чергу це стосується сфери надання адміністративних послуг. Як приклад, можна навести обмежений доступ до органу чи посадової особи, штучне створення черг, встановлення незручного для громадян графіку прийому, встановлення обов'язку надання додаткових, не передбачених законодавством документів, відсутність належних умов для перебування громадян в органі, відсутність інформації про процедуру надання послуги тощо. Усунення таких ризиків можливе шляхом ширшого використання інформаційно-комунікаційних технологій (запровадження електронної черги, попереднього запису телефоном чи через електронну скриньку), встановлення зручного для громадян графіку роботи, наявності інформаційних стендів та поширення інформації про порядок надання послуг у засобах масової інформації, забезпечення належних побутових умов для відвідувачів, забезпечення вільного доступу до необхідних бланків тощо.

Істотним корупційним ризиком є недоброчесність поведінки службових та посадових осіб. Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі. На сьогодні правила поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначені Законом

України «Про правила етичної поведінки». Вказаний нормативно-правовий акт є правовою основою для кодексів чи стандартів поведінки. Такі кодекси вже наявні у низці органів. В цілому для державних службовців діють Загальні правила поведінки, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214, про які згадувалося вище.

Необхідно додати, що керівники повинні демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи.

Умови публічної служби і робота з кадрами також мають заохочувати етичну поведінку (умови прийняття на роботу, перспективи просування по службі, можливості підвищення кваліфікації, адекватна оплата праці та політика у сфері роботи з кадрами).

Аналізуючи корупційні ризики в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, слід звернути увагу на відсутність контролю з боку керівництва.

З метою недопущення (запобігання) виникнення такого корупційного ризику контроль з боку безпосереднього керівництва має здійснюватись:

- систематично, тобто нести регулярний характер, або постійно;
- всебічно, тобто якомога більше охоплювати всі питання та напрямки роботи;
- шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати;
- об'єктивно, тобто виключати упередженість;
- гласно, тобто результати контролю повинні бути відомі тим особам, які

підлягали контролю;

- результативно (дієво), тобто в залежності від результатів контролю мають вживатись відповідні заходи.

Також для запобігання виникнення цього ризику необхідним є такий обов'язковий захід, як надання безпосереднім керівництвом державним службовцям практичної допомоги в реалізації поставлених завдань.

У найкращому випадку контроль з боку керівництва має містити всі перераховані категорії, внаслідок чого буде усунуто умови для виникнення інших корупційних ризиків.

Як корупційний ризик необхідно розглядати й конфлікт інтересів. Про шляхи його усунення йшлося вище.

### ***Посади з підвищеним корупційним ризиком***

Рекомендованим інструментом запобігання корупції є визначення переліку посад з підвищеним корупційним ризиком, тобто тих, характер повноважень яких створює вищу у порівнянні з іншими загрозу вчинення корупційних правопорушень.

Йдеться, насамперед, про посади, перебування на яких передбачає реалізацію повноважень з надання адміністративних послуг, проведення конкурсних процедур, здійснення контролю чи нагляду тощо.

Метою виокремлення згаданих посад є приділення особливої уваги до осіб, які їх займають, більш активного їх залучення до реалізації антикорупційних заходів.

Крім цього, на сьогодні Національною антикорупційною стратегією на 2011 – 2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001, виокремлені зони підвищеного корупційного ризику: правоохоронна, медична, земельна, освітня, податкова, митна сфери, сфери державних закупівель та державної служби. Наведене свідчить про необхідність особливо активної роботи щодо запобігання корупції серед осіб, які працюють у згаданих сферах.

В цілому ж усунення корупційних ризиків в діяльності державних службовців мінімізує можливість порушення ними законодавства, позитивно вплине на покращення роботи державних органів та органів місцевого самоврядування, сприятиме підвищенню їх авторитету.

### ***Доброчесні інформатори***

Одним з важливих засобів запобігання і протидії корупції є зміна досить поширених в українському суспільстві негативних уявлень про осіб, що надають керівництву чи правоохоронним органам інформацію про прояви корупції у своєму колективі. Міжнародна спільнота визнала підтримку таких осіб важливим завданням держав, що прагнуть бути демократичними та доброчесними.

В українському законодавстві існують загальні гарантії захисту таких осіб. Відповідно до статті 20 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»:

А) особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. Держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від

протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб;

Б) державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

В) особа не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Внутрішніми антикорупційними планами чи програмами установ та організацій варто передбачати спеціальні положення, що стосуються вказаної категорії осіб. Зокрема, йдеться про створення особливих каналів надання такої інформації, спеціальні тренінги для керівників щодо належної поведінки стосовно такої категорії осіб тощо.

### ***Службові розслідування (перевірки)***

Одним із дієвих інструментів запобігання корупції є також проведення службових розслідувань (перевірок) за кожним фактом притягнення службових осіб до відповідальності за корупційні правопорушення.

Відповідно до частини четвертої статті 22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або невиконання вимог цього Закону, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950.

Водночас, рекомендованим є проведення таких розслідувань чи перевірок за кожним фактом корупційного правопорушення навіть за відсутності подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції.

Якісне використання вказаного інструменту дозволить своєчасно виявляти причини та умови, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень, своєчасно розробляти та вживати ефективних заходів щодо їх усунення.

### **Поради особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

1) Станьте прикладом нетерпимості до проявів корупції. Своєю поведінкою давайте оточуючим зрозуміти, що не тільки не будете самі приймати участі у корупційних діяннях, але й не будете приховувати таких діянь своїх колег.

На момент вступу на державну службу особа зобов'язується сумлінно виконувати свої обов'язки, дотримуватись законодавства та принципів доброчесності у своїй поведінці. Отже, всі співробітники мають виконувати свої обов'язки неупереджено та справедливо.

Корумпована поведінка працівників порушує законність та мораль, завдає

шкоди авторитету як органу, в якому він працює, так і державі загалом. Вона руйнує віру в неупередженість та об'єктивність державних органів.

Усі працівники органу повинні сумлінно виконувати свої обов'язки та бути прикладом, як для своїх колег, так і для громадян в цілому.

**2) Рішуче припиняйте спроби втягнути Вас у корупційні діяння. Негайно повідомляйте про такі спроби керівництву.**

У зовнішніх контактах, наприклад, з особами, що надають роботу, товари, послуги за державні кошти, Ви повинні з самого початку визначити чіткі межі ваших повноважень і негайно припиняти спроби втягування до корупційних діянь.

Не створюйте в оточуючих враження, що Ви відкриті для «невеликих ознак уваги».

Не піддавайтеся спокусі таким чином покращити свої матеріальне становище.

Не соромтеся відмовитися від подарунка або віддати його назад, супроводжуючи цю відмову роз'ясненням правил, яких Ви маєте дотримуватись.

Якщо Ви працюєте у сферах підвищеного корупційного ризику, Вам необхідно бути особливо обережним щодо спроб третіх осіб вплинути на Ваше рішення.

Чітко дотримуйтеся норм законодавства про заборону прийняття винагород або подарунків та вимог добросовісної поведінки.

Якщо третя особа попросила Вас зробити їй протиправну послугу, негайно поінформуйте про це своє керівництво. Це допоможе уникнути будь-якої підозри в корупції та дасть змогу вжити заходів проти правопорушників.

Якщо Ви опираєтесь спробам втягнути Вас у корупційні діяння, однак не повідомляєте про це керівництво, особа, яка схиляла Вас до протиправної поведінки, може повторити свою спробу, звернувшись до когось з Ваших колег. Захистіть своїх колег від спокуси бути залученими до корупційних діянь.

**3) Якщо у Вас з'являється відчуття, що Вас хочуть попросити про послугу, яка суперечить Вашим обов'язкам, залучіть будь-кого зі своїх колег у якості свідка.**

Іноді в ході розмови із сторонньою особою у Вас може виникнути підозра, що Вам намагатимуться зробити протиправну пропозицію, яку буде нелегко відхилити. Часто в такій ситуації не допомагає лише відмова від корупційної поведінки, тому Вам не варто намагатися владнати ситуацію власними силами. Запросіть до участі у розмові одного із своїх колег.

**4) Працюйте так, щоб Вашу роботу можна було в будь-який момент перевірити.**

Ваша робота повинна бути прозорою та зрозумілою для керівництва, колег та інших осіб. Можливо Вам доведеться змінити своє місце роботи (перехід до виконання нових завдань, перехід до іншого підрозділу) або бути тимчасово відсутнім (хвороба, відпустка), тому Ваша робота повинна бути настільки відкритою, щоб в будь-який час особа, що Вас замінить, могла виконувати Ваші обов'язки.



**5) Чітко відокремлюйте службову діяльність від свого приватного життя. Перевіряйте, чи немає конфлікту інтересів між Вашими службовими обов'язками та приватними інтересами.**

Спроби корупції часто починаються з того, що треті особи намагаються розширити службові контакти та перенести їх у сферу приватного життя.

Відомо, що особливо складно відмовити у «невеликій послугі», коли з цією особою існують дружні стосунки, а також коли сам службовець або його родина отримує привілеї у будь-якому вигляді (квитки на концерт, запрошення до дорогих ресторанів), на які не можна відповісти тим самим, тощо. Отже, в приватному житті Ви з самого початку повинні дати оточуючим зрозуміти, що відокремлюєте службову діяльність від приватного життя. Це дозволить уникнути підозри у Вашій корумпованості.

У кожної особи, яка звертається до Вас у зв'язку з Вашою службовою діяльністю, є право очікувати від Вас неупередженої, справедливої, обґрунтованої тобто добросовісної поведінки. Тому під час будь-якої службової діяльності, за яку Ви несете відповідальність, перевіряйте, чи не вступають Ваші власні інтереси, а також інтереси Ваших близьких осіб, в конфлікт з Вашими службовими обов'язками. Піклуйтеся про те, щоб ніхто не міг звинуватити Вас в упередженості.

Якщо в конкретних службових обов'язках Ви вбачаєте можливу суперечність Ваших службових обов'язків та приватних інтересів або інтересів третіх осіб, з якими Ви пов'язані, негайно повідомте про це своє керівництво з метою вжиття відповідних заходів (наприклад, звільнення Вас від виконання завдання).

Відмовтеся від виконання роботи за сумісництвом, якщо це суперечить вимогам законодавства або інтересам служби.

Якщо у випадку конфлікту інтересів Ви надали перевагу власним інтересам, окрім шкоди Вашому особистому авторитету, може бути завдано шкоду авторитету всього органу, в якому Ви працюєте.

**6) Запобігайте корупції, викриваючи випадки корупційних діянь**

Корупції можна запобігти лише, коли кожний службовець відчуває свою відповідальність за досягнення загальної мети створення вільного від корупції органу. Це означає, що всі працівники в рамках виконання своїх завдань повинні дбати, щоб сторонні особи не мали можливості впливати на рішення службовця і що корумпованих колег не можна прикривати через почуття солідарності або лояльності.