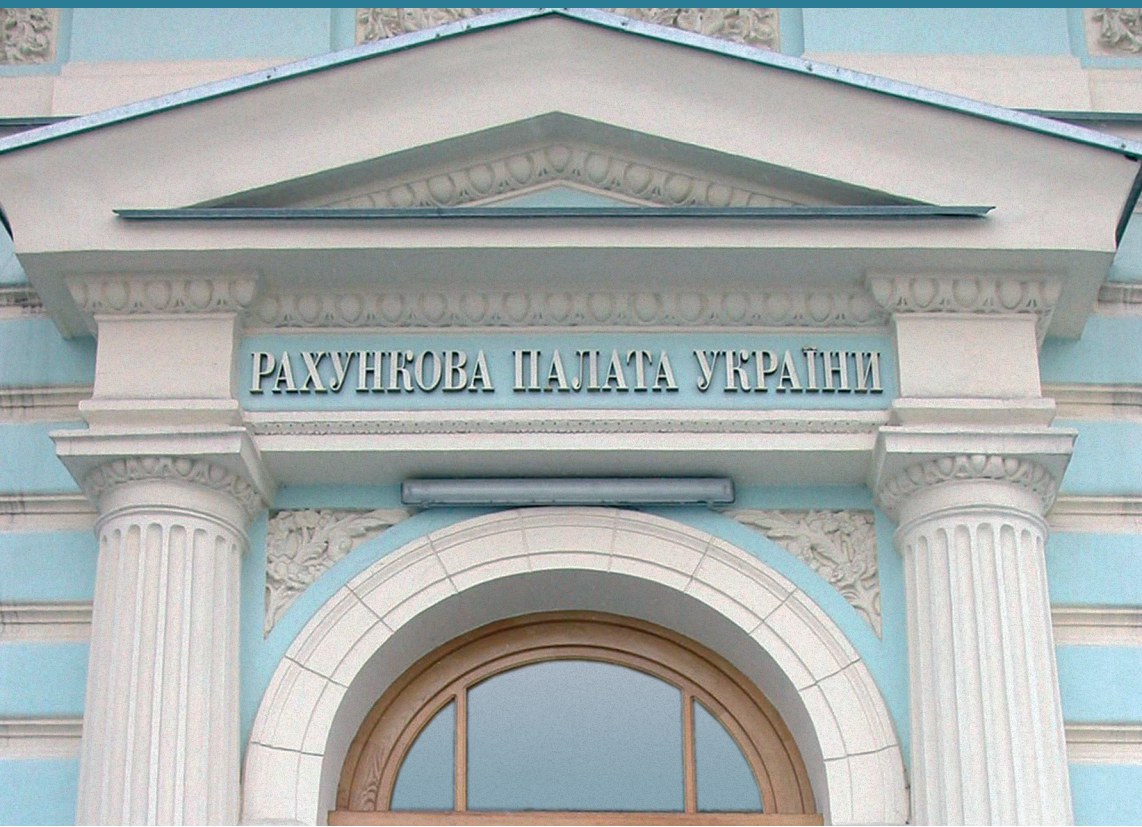
# ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

Оцінка стану виконання антикорупційної програми
Рахункової палати

## Policy Brief

Київ, 2020



**Видавець:**
Інститут законодавчих ідей.

**Автори:**
Тетяна Хутор
Тарас Рябченко

Цей Policy Brief представляє результати незалежного громадського моніторингу стану виконання антикорупційної програми Рахункової палати на 2019-2021 роки. Автори оцінили ефективність реалізації визначених антикорупційною програмою заходів для усунення (мінімізації) виявлених корупційних ризиків. У цьому документі зазначено основні висновки та 9 рекомендацій щодо удосконалення реалізації антикорупційної програми Рахункової палати (від проведення оцінки корупційних ризиків до моніторингу її виконання). Ми дякуємо працівникам та керівництву Рахункової палати за відкритість до проведення незалежного громадського моніторингу і надання інформації для такого аналізу.

*Публікація видана за підтримки Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).*

Одним із позитивних наслідків імплементації антикорупційної реформи у 2015 році стало запровадження в державних органах превентивного антикорупційного інструменту у вигляді обов'язкових антикорупційних програм. Такі програми складаються державними органами за результатами проведення самооцінювання внутрішніх корупційних ризиків та самостійного визначення шляхів їх мінімізації.

У деяких країнах (наприклад, Угорщина) повноваження з оцінювання корупційних ризиків цілком покладено на Рахункові палати. Українська Рахункова палата (далі – РП) не наділена повноваженнями щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності інших державних органів в межах підготовки їх антикорупційних програм, водночас РП має функції з контролю за використанням бюджетних коштів, які не обмежуються суто фінансовим аудитом, а також включають аудит ефективності. Фактично йдеться про можливість РП виявляти корупційні зловживання бюджетними коштами будь-яким державним органом чи організацією. Це, своєю чергою, зобов'язує РП дотримуватися найвищих стандартів прозорості та внутрішнього контролю задля уникнення корупційних ризиків у своїй діяльності.

Антикорупційну програму РП було розроблено наприкінці 2018 року зі строком дії 3 роки – 2019–2021. Такий строк став безпрецедентним для Рахункової палати, адже всі попередні антикорупційні програми органу діяли по декілька місяців. За умови систематичного моніторингу ефективності виконання запланованих заходів та внесення необхідних змін до антикорупційної програми, закріплення строку виконання програми на декілька років уможливлює застосування стратегічних підходів до реалізації внутрішньої антикорупційної політики державного органу. Водночас за відсутності такого моніторингу, орган ризикує законцервувати існуючу ситуацію на декілька років.

Антикорупційна програма РП, як і будь-якого іншого органу, формувалась за результатами оцінки корупційних ризиків (далі ОКР) уповноваженою Комісією. Кількість залучених осіб до такого оцінювання, строк і процес збору інформації мали обмежений характер. Тим не менш, Комісія провела оцінювання корупційних ризиків за 3 місяці і виявила 20 корупційних ризиків та 32 заходи щодо їх усунення.

Регулярний внутрішній моніторинг виконання антикорупційної програми (станом на 2019 рік) не виявив істотних проблем у процесі її реалізації. Тому цей зовнішній моніторинговий звіт має важливе значення для надання об'єктивної оцінки результатам впровадження запланованих заходів. Слід зазначити про відкритість працівників та керівництва Рахункової палати до проведення незалежного громадського моніторингу і надання наявної інформації для такого аналізу.

В основу нашого оцінювання ефективності лягли такі критерії: вимірюваність обраних заходів, своєчасність і повнота їх виконання та результативність.

Результати проведеного аналізу вказують на недостатню ефективність виконання антикорупційної програми.

### 1. Вимірюваність заходів

### 2. Своєчасність виконання заходів

### 3. Повнота виконання заходів

### 4. Результативність виконання

У результаті оцінювання всі заходи було поділено на ті, які були реалізовані ефективно (заходи та їх реалізація відповідають усім зазначеним критеріям), недостатньо ефективно (заходи та їх реалізація відповідають не всім зазначеним критеріям) та неефективно (заходи та їх реалізація не відповідають жодному із зазначених критеріїв).

**Ефективно реалізовані заходи**

**3**

(заходи та їх реалізація не відповідають жодному із зазначених критеріїв) **3 заходи** (щодо ризику № 8, один із заходів ризику № 11, один із заходів ризику № 14).

**Недостатньо ефективно реалізовані заходи**

**24**

(заходи та їх реалізація відповідають не всім зазначеним критеріям) **24 заходи** (щодо ризиків № 3, № 5, № 6, № 7, № 9, № 12, № 13, № 15, № 17, № 18, № 19, № 20, один із заходів ризику № 1, один із заходів ризику № 2, два заходи ризику № 10, один із заходів ризику № 11, один із заходів ризику № 14, один із заходів ризику № 16).

**Неефективно реалізовані заходи**

**5**

(заходи та їх реалізація не відповідають жодному із зазначених критеріїв) **5 заходів** (щодо ризиків № 1, № 4, один із заходів ризику № 2, один із заходів ризику № 16).

# У РЕЗУЛЬТАТІ ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ СФОРМОВАНО НАСТУПНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З МЕТОЮ ЯКІСНОГО ПІДСИЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ РП:

## 1. Увесь процес оцінювання корупційних ризиків Комісією ОКР мав свої недоліки, що вплинуло на формування таблиці оцінених корупційних ризиків і обраних заходів для їх усунення.

Першою характерною проблемою цього етапу було недосконале визначення об'єктів ОКР. У результаті це мало наслідком неповне охоплення функцій РП та не покриття ризиків, пов'язаних із діяльністю всіх структурних підрозділів (департаментів, управлінь), що діють у Рахунковій палаті.

У подальшому, вважаємо, необхідно провести нову оцінку корупційних ризиків, під час якої забезпечити:

- залучення представників усіх структурних підрозділів до такого оцінювання. Це сприятиме ширшому охопленню можливих корупційних ризиків та формуванню реальних і практично застосовних механізмів їх усунення;
- залучення зовнішніх стейкхолдерів, зокрема громадськості, для об'єктивного оцінювання корупційних ризиків;
- надання достатнього строку для проведення якісного оцінювання;
- встановлення так званих «baseline» з чіткими статистичними даними, уникаючи оцінних і розмитих понять під час ідентифікації ризиків, які слід усунути або мінімізувати; це дасть змогу в подальшому оцінити прогрес їх виконання, ґрунтуючись на даних, статистиці та конкретній інформації;
- дотримання адекватних строків проведення оцінювання; поточна ситуація дозволяє розробити зміни, які б могли поліпшити ефективність реалізації антикорупційних заходів у Рахунковій палаті;
- забезпечення максимальної відкритості етапів оцінювання (робочий план та інші документи, розроблені на різних етапах оцінювання, мають бути опубліковані на вебсайті Рахункової палати).

## 2. Розмежувати корупційні ризики та чинники корупційних ризиків.

Під час формування окремих корупційних ризиків (наприклад, N° 3–4, 12–14) вжито поняття «недоброчесність посадовців». Однак, якщо ми ставимо за мету усунути цей ризик, то, найімовірніше, заходи мають бути спрямовані на виявлення та звільнення, а не, наприклад, на розроблення внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу. Неправильно визначений ризик зумовлює неправильно визначений захід його усунення, що дорівнює втраті ресурсів на результат, якого неможливо досягнути. Тому наголошуємо на необхідності правильного визначення чинників корупційних ризиків і самих корупційних ризиків.

## 3. Усунути дублювання ідентифікованих корупційних ризиків.

Деякі ризики, що стосуються однієї й тієї самої проблеми, містяться в різних частинах таблиці. До того ж окремі ризики доволі часто стосуються однієї й тієї самої проблеми, що впливає на формулювання заходів щодо їх усунення. Наприклад, це помітно під час аналізу ризиків N° 12, N° 13 і N° 20. Саме тому рекомендуємо групувати ризики, що стосуються однієї й тієї самої проблеми. Також пропонуємо уникати штучного поділу ризиків для збільшення їхньої кількості, натомість комплексно формулювати ризики та додавати релевантні заходи щодо їх усунення. Краще закріпити менше ризиків, однак чіткіше і детальніше описати та реалізувати заходи. Це дасть змогу спрямовувати ресурси, які завжди є обмеженими, на реалізацію пріоритетних заходів.

## 4. Надати більшої ваги основній функції РП – проведенню аудиту.

Саме в процесі аудиту потенційно існує велика кількість корупційних ризиків. Члени РП мають право на надмірні дискреційні повноваження – від формування контрольних груп (конкретних державних службовців) та призначення керівників на власний розсуд до, фактично, визначення змісту звіту за результатами проведеного аудиту. Відтак, дискреційні повноваження членів Рахункової палати мають бути обмежені чіткими процедурами, враховуючи дотримання гарантій їхньої незалежності. Рекомендуємо затвердити такі порядки, які б давали чітке розуміння процедур та алгоритмів проведення аудитів:

- Порядок здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності;
- Порядок здійснення Рахунковою палатою фінансового аудиту;

- Порядок планування роботи в Рахунковій палаті;
- Порядок складання програми (стратегії, плану) проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- Порядок складання Акта за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- Рекомендації щодо складання та оформлення звіту за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- Положення про порядок здійснення контролю за виконанням рішень Рахункової палати;
- Інші методичні документи, на основі яких проводяться заходи контролю (аудиту).

## 5. Запровадити реальний моніторинг актів та звітів.

Чітко визначений, послідовний та постійний моніторинг відповідності змісту актів та звітів за результатами проведення контрольних заходів (аудитів) – запорука їх якісного проведення. Проте наразі повноцінний та системний моніторинг відповідності актів та звітів не проводиться. Трапляються випадки, коли акти та звіти не відповідають заявленій програмі (стратегії, плану) проведення аудиту та не охоплюють усіх запланованих питань. Або ж є ризик, що не всі порушення, виявлені в актах, відображаються у звітах. А саме звіт є тим єдиним документом, який підлягає опублікуванню РП. З огляду на необхідність витрачання серйозних ресурсів та нереалістичність робити це «вручну», слід обміркувати можливість автоматизації вказаних процесів.

Такий захід зможе обмежити надмірну дискрецію керівників контрольних груп та членів РП, наслідком якої станом на сьогодні, з огляду на брак конкретних нормативних порядків, може бути непритягнення винних осіб до відповідальності за вчинення правопорушень.

## 6. Удосконалити порядок складання та розгляду адміністративних протоколів для мінімізації шансів уникнення притягнення до відповідальності винних осіб.

За 2018 – 9 місяців 2020 року РП склала та направила до місцевих судів 178 адміністративних протоколів. І лише в близько 20 випадках результатом стало накладення відповідних стягнень.

Отже, проблемним є те, що такі протоколи часто повертаються судами на доопрацювання, а можливість притягнути винну особу зникає. Це пов'язано з тим, що, у разі виявлення судами помилок у протоколах або процедурі їх складання, судді повертають протоколи на доопрацювання, хоча законодавством таку процедуру не передбачено. У результаті, згідно з вимогами КУпАП, який передбачає складання протоколу протягом 24 годин з моменту виявлення правопорушника (враховуючи специфіку діяльності РП – це момент виявлення порушення), таке доопрацювання протоколу можливе лише через складання нового протоколу, що, з огляду на викладене вище, є неможливим. Усе це призводить до неможливості притягнути винних осіб до відповідальності.

Отже, вважаємо, що вирішити цю проблему можна завдяки проведенню регулярних навчань з питань правильного складання адміністративних протоколів (для мінімізації ризику), адже це часто пов'язано з недоліками роботи самих аудиторів, та ініціюванню відповідних змін до законодавства (для його усунення) через уможливлення доопрацювання протоколів.

## 7. Обирати заходи, що повністю б усували або мінімізували ризики.

Для усунення (мінімізації) ризиків доволі часто обираються заходи, не здатні повною мірою цього досягти. Наприклад, це стосується усунення корупційного ризику №3 *«Недоброчесність посадових осіб апарату Рахункової палати при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що має ознаки невиконання вимог Закону України "Про запобігання корупції"»* через встановлення лише одного заходу «Розроблення та забезпечення подальшого застосування внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу осіб...». Захід спрямований на усунення конфлікту інтересів, а ризики стосуються ширшого переліку вимог, визначених Законом України «Про запобігання корупції». Це доводить, чому потрібно обирати релевантні заходи, які треба чітко та реалістично сформулювати. Чіткість полягає у відмові від використання оцінних понять, зміст яких не зрозумілий ні сторонньому читачеві, ні безпосередньо самим виконавцям. Реалістичність полягає в практичній можливості виконання заходів у межах обраного періоду з огляду на наявні ресурси та зайнятість виконавців.

## 8. Встановити індикатори та строки для виконання заходів.

Під час оцінювання часто залишається незрозумілим, що саме можна вважати досягнутим результатом обраних заходів. У більшості випадків таке оцінювання неможливе через брак індикаторів. Те саме стосується і строків, адже чимало строків для реалізації заходів визначено неправильно. Не потрібно зловживати

встановленням безстроковості заходу. Безстроковий захід зазвичай – це нереалізований захід або захід, реалізований формально під кінець звітного періоду. Тому потрібно встановлювати конкретні строки для виконання всюди, де це можливо, з індикаторами такого виконання.

## 9. Встановити якісний моніторинг виконання антикорупційної програми.

Розуміння ефективності обраних заходів допоможе вчасно реагувати і змінювати антикорупційну програму. Саме тому рекомендуємо проводити щоквартальний (як це закріплено в антикорупційній програмі) моніторинг її виконання для аналізу дієвості обраних заходів усунення корупційних ризиків. За результатами цього моніторингу потрібно вимірювати реальний прогрес, з'ясовувати причини неефективності окремих заходів, вносити зміни та вилучати неефективні заходи, продовжувати виконання ефективних заходів. Основним напрямком моніторингу має стати вплив обраних заходів на усунення ідентифікованих корупційних ризиків. Результати такого моніторингу потрібно розміщувати на вебсайті Рахункової палати у відкритому доступі.

Доволі часто неефективне виконання антикорупційної програми пов'язане з небажанням самих органів та їхнього керівництва здійснювати роботу з реального впровадження антикорупційних заходів з різних мотивів: хтось не розуміє, навіщо це потрібно, хтось хоче приховати і зберегти корупційні практики, наявні в діяльності органу. Тому важливим є незалежне оцінювання реалізації відповідних програм, а ще краще – участь у їхньому формуванні незалежних стейкхолдерів, зокрема НАЗК, та громадськості.

Це дослідження показало, що громадськості самостійно важко оцінити ефективність реалізації відповідних заходів без інформації, доступ до якої має лише державний орган. Тому це дослідження стало можливим завдяки відкритості працівників та керівництва Рахункової палати до проведення незалежного громадського моніторингу і надання наявної інформації для такого аналізу. Ми вітаємо бажання державних органів до співпраці і їхнє прагнення налагодити ефективну реалізацію внутрішніх антикорупційних політик.

**Інститут законодавчих ідей**
Київ, вул. Шовковична 24, офіс 14

office@izi.institute www. izi.institute @ILIinUA