

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Київ, 2021





Видавець:

Інститут законодавчих ідей

Автори:

Тетяна Хутор
Тарас Рябченко

Це дослідження 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. Дослідження також передбачає рекомендації щодо підвищення якості оцінки корупційних ризиків та антикорупційної програми. Усі виділення та підкреслення зробили автори дослідження.

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).

З М І С Т

ВСТУП	5
I. РАХУНКОВА ПАЛАТА ТА ВНУТРІШНЯ АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА	9
1.1. ДІЯЛЬНІСТЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	9
1.2. АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	12
1.3. АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	15
II. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ЧИННОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	17
2.1. ЯК ВІДБУВАЛАСЯ ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У РАХУНКОВІЙ ПАЛАТІ	17
2.2. СТРУКТУРА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ	19
2.3. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО УСУНЕННЯ ВІЯВЛЕНИХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ	22
III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ В ЧАСТИНІ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ	29
IV. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	37
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42
ДОДАТОК №1. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА УСУНЕННЯ (МІНІМІЗАЦІЮ) ВІЯВЛЕНИХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В АНТИКОРУПЦІЙНІЙ ПРОГРАМІ, ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ ЇХ ВИКОНАННЯ	44

СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АП – антикорупційна програма Рахункової палати на 2019–2021 рр.

Комісія – Комісія з проведення оцінки корупційних ризиків у Рахунковій палаті

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ОДВ – органи державної влади

ОКР – оцінка корупційних ризиків у діяльності Рахункової палати

ОМС – органи місцевого самоврядування

РП – Рахункова палата

ВСТУП

Антикорупційною стратегією України на 2014-2017 роки було визначено, що однією з основних проблем, пов'язаних із високим рівнем корупції в діяльності органів виконавчої влади за час незалежності, є відсутність ефективно діючих антикорупційних програм у кожному з органів. Виявлення фактів корупції фактично було зведено нанівець, оскільки не було систем виявлення та аналізу ризиків корупціогенних процедур, а відповідальні за розроблення та здійснення заходів з виявлення і запобігання корупції не мали відповідного фаху та рівня незалежності¹.

У результаті, 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 самооцінки корупційних ризиків та самостійного визначення шляхів їх мінімізації.

РП необхідно дотримуватись найвищих стандартів прозорості та внутрішнього контролю задля уникнення корупційних ризиків у своїй діяльності. Так, у деяких країнах (наприклад, в Угорщині) повноваження з оцінювання корупційних ризиків в інших органах цілком покладено на Рахункові палати². Хоча українська Рахункова палата не має таких повноважень, однак вона наділена повноваженнями з контролю за використанням бюджетних коштів, які не обмежуються суто фінансовим аудитом, а включають також аудит ефективності. Тобто йдеться про можливість виявлення РП корупційних зловживань бюджетними коштами будь-яким органом чи організацією. Отже, задля забезпечення суспільної довіри до РП в частині її оцінок діяльності інших органів прозорість її власної діяльності має бути забезпечена на найвищому рівні.

Відповідно до Стратегії розвитку Рахункової палати 2019–2024, основними цінностями органу є доброчесність та довіра суспільства, а пріоритетом – забезпечення нульової толерантності до будь-яких проявів корупції. Проведення якісної оцінки корупційних ризиків з подальшою підготовкою та практичною реалізацією антикорупційної програми може стати істотним внеском у практичну реалізацію вказаних цінностей та пріоритетів.

Антикорупційна програма Рахункової палати на 2019–2021 роки передбачає механізм самоперевірки. Окремі підрозділи та керівництво органу зобов'язані проводити внутрішній моніторинг її виконання.

Це дослідження має на меті надати незалежну оцінку стану виконання Антикорупційної програми Рахункової палати на 2019–2021 рр. та надати рекомендації з удосконалення її реалізації. Незалежний та безсторонній громадський контроль ефективності антикорупційних заходів є надзвичайно важливим та, фактично, єдиним способом забезпечення об'єктивності та достовірності результатів моніторингу. Самоперевірка не завжди є достатнім способом відображення об'єктивного стану реалізації тих чи інших завдань, особливо антикорупційного спрямування. НАЗК ж не здійснює контролю реалізації антикорупційних програм державних органів.

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України ; Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

² Марчук А. Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом. 2019. 72 с. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ACP/ACP/>

З огляду на це, було проаналізовано стан виконання АП РП та підготовлено цей звіт за такою **методологією**.

На першому етапі було вивчено основні нормативно-правові акти, які регулюють засади функціонування інституту оцінки корупційних ризиків в Україні. Також було проаналізовано інші дослідження, аналітичні матеріали та звіти, які відображають стан та проблеми функціонування цього інституту в Україні.

На другому етапі здійснено глибинний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють функціонування РП, стратегічні документи РП, документи, прийняті на реалізацію вимог антикорупційного законодавства, зокрема щодо оцінки корупційних ризиків, підготовки та виконання антикорупційної програми органу.

На третьому етапі проведено оцінювання стану виконання антикорупційної програми. Для проведення такого оцінювання здійснено аналіз АП РП, нормативних та інших документів, прийнятих на її реалізацію, звітів. Окрім цього, було підготовлено та надіслано запити про доступ до публічної інформації та проведено низку інтерв'ю з представниками різних відділів РП.

На цьому ж етапі було визначено критерії оцінки ефективності реалізації заходів, спрямованих на усунення (мінімізацію) корупційних ризиків:

01. Вимірюваність обраних заходів відповідає на питання «Чи наявні кількісні або якісні показники, за якими можна оцінити виконання заходів щодо мінімізації ідентифікованих корупційних ризиків?».
02. Повнота реалізації обраних заходів відповідає на питання «Чи повною мірою було виконано заходи щодо усунення (мінімізації) визначеного корупційного ризику?».
03. Своєчасність реалізації обраних заходів відповідає на питання «Чи чітко встановлено строк, за який необхідно реалізувати заходи щодо усунення (мінімізації) визначеного корупційного ризику, та чи дотримано його?».
04. Результативність реалізації обраних заходів відповідає на питання «Чи відбулося усунення (мінімізація) ідентифікованого корупційного ризику шляхом впливу на нього практично реалізованих заходів?».

Перший критерій ми визначили як першочерговий, адже за відсутності зазначених показників об'єктивна оцінка унеможлиблюється. Інші три критерії ґрунтуються на критеріях, на підставі яких сама РП повинна проводити самостійний моніторинг виконання власної антикорупційної програми.

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

На четвертому етапі за результатами проведення інтерв'ю з працівниками РП, проведення антикорупційної експертизи Регламенту РП як основного підзаконного акта, яким керуються члени РП, та порівняння нормативного регулювання діяльності РП та положень антикорупційної програми ми визначили деякі недоліки АП, які, на нашу думку, могли негативно вплинути на ефективність її реалізації. Зокрема, ми відзначили недостатню увагу до виявлення корупційних ризиків на деяких етапах аудиту як основної функції РП. Тому ми відобразили кожен етап проведення аудиту та ризики, які їх супроводжують.

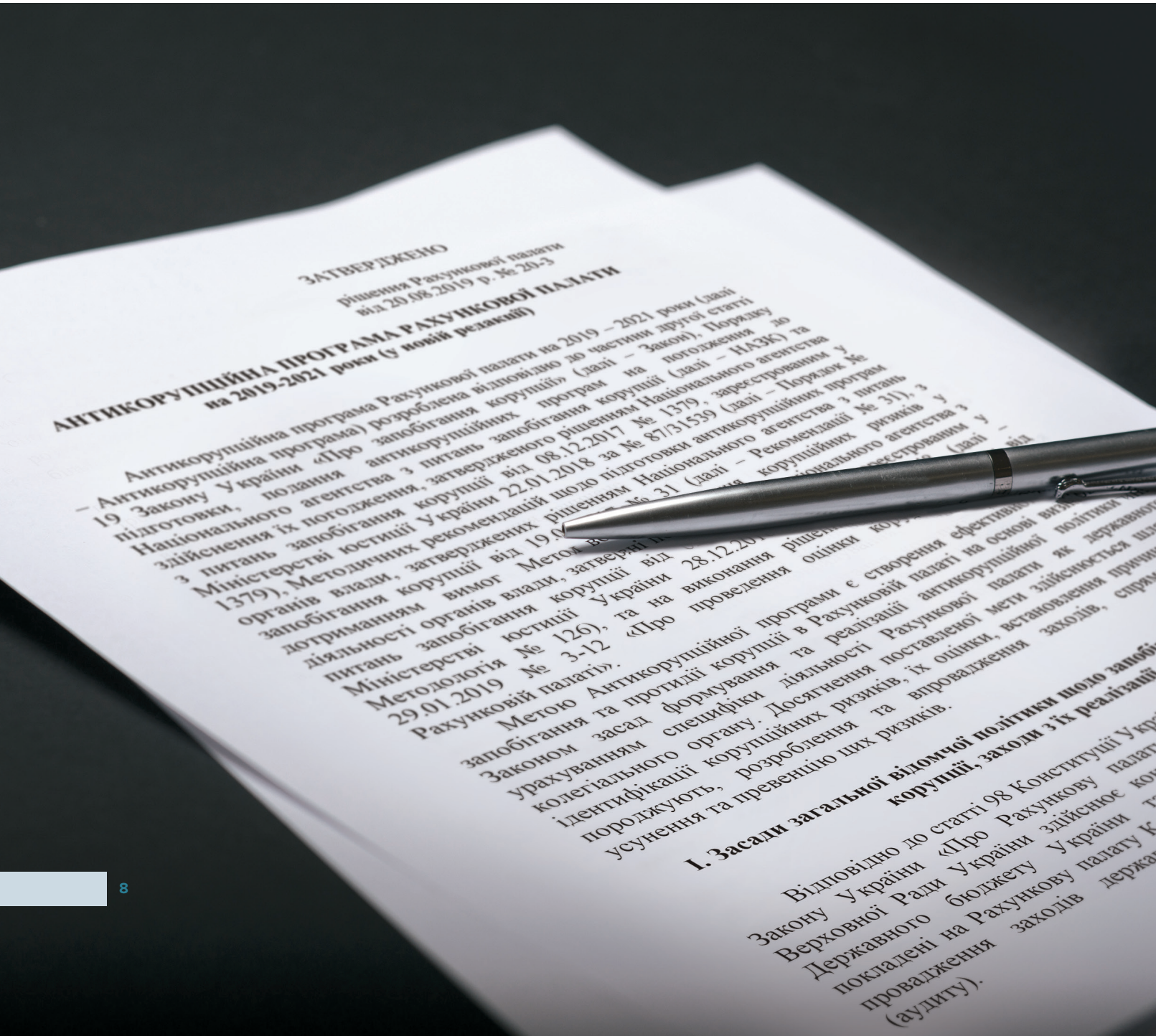
У цьому звіті ми ставили за мету оцінити стан виконання антикорупційної програми, зокрема ефективність заходів, обраних для усунення (мінімізації) ідентифікованих в АП корупційних ризиків. Водночас інші частини антикорупційної програми отримали нашу оцінку в частині, в якій їх підготовка могла істотно вплинути на предмет дослідження.

За своєю структурою звіт складається з 4 розділів. У першому розділі дослідження відображено аспекти діяльності РП, які мають найважливіше значення для предмета цього дослідження. Другий розділ присвячено аналізу та оцінці реалізації чинної АП, зокрема заходів, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків. Третій розділ присвячено основним корупційним ризикам та заходам, що не передбачені чинною АП, проте прямо впливають з основної функції РП і мають бути включені до АП. Останній розділ відображає висновки та рекомендації на підставі проведеного дослідження.

Результати дослідження матимуть значення для керівництва Рахункової палати та її відповідальних підрозділів для подальшого удосконалення підходів до формування та реалізації антикорупційної програми, їх імплементації та підвищення ефективності реалізації органом своїх повноважень загалом. Крім того, результати цього дослідження є важливими для стейкхолдерів РП, які є або об'єктами контролю РП, або органами, пов'язаними з реалізацією РП своїх функцій. Окреме значення це дослідження має для громадянського суспільства, яке матиме можливість ознайомитися з рівнем дотримання «найвищим контролером» внутрішньої прозорості. Також це дослідження є важливим для НАЗК як органу формування та реалізації антикорупційної політики в державі, елементом якої є, зокрема, ОКР і антикорупційні програми. Більше того, це дослідження є важливим Case-study для інших органів, які зобов'язані мати антикорупційні програми, адже дасть змогу врахувати кращі практики та уникнути недоліків під час розроблення власних програм у майбутньому.

I.

РАХУНКОВА ПАЛАТА ТА ВНУТРІШНЯ АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА



I. РАХУНКОВА ПАЛАТА ТА ВНУТРІШНЯ АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

Цей розділ містить стисле обґрунтування необхідності якісного внутрішнього антикорупційного контролю діяльності РП з огляду на: 1) місце РП в системі органів державної влади та її повноваження, пов'язані з контролем за державним бюджетом; 2) чинники, які можуть сприяти вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; 3) законодавство, яке регулювало та регулює обов'язок органів державної влади мати антикорупційні програми; 4) наслідки впровадження всіх попередніх антикорупційних програм РП.

1.1. ДІЯЛЬНІСТЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

За допомогою бюджету держава централізовано концентрує усі доходи та розподіляє їх на різні напрями – розвиток національної економіки, соціальний захист населення, утримання органів державної влади та управління, оборони країни³, відображаючи це в Законі «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Своєю чергою, головні розпорядники (бюджетні установи) отримують кошти і витрачають їх за цільовим призначенням.

Такий процес розподілу державних фінансів, зокрема коштів платників податків, невіддільно пов'язаний **з ризиками, серед яких:**

- корупція при використанні коштів Державного бюджету;
- відсутність прозорості використання коштів Державного бюджету;
- зменшення надходжень до Державного бюджету через різноманітні податкові схеми (скрутки, податкові ями, офшори тощо);
- зниження реальних доходів державних підприємств, через які бюджет недоотримує податки;
- використання коштів Державного бюджету не за призначенням;
- невикористання коштів, виділених на визначені цілі;
- приховування інформації про реальний стан речей під час виконання різних бюджетних програм.

Всі ці ризики постійно супроводжують процес виконання Державного бюджету і за відсутності незалежного та постійного контролю можуть призвести до втрат бюджету.

Попри наявність у складі кожного головного розпорядника власних підрозділів внутрішнього контролю та аудиту, існування Державної аудиторської служби, РП провадить свою діяльність абсолютно незалежно і не є частиною організаційної структури будь-яких підконтрольних їй установ.

³ Бюджет України 2020. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>

Тому для контролю цих процесів кращою світовою практикою є створення незалежних органів. У Конституції України закріплено створення та існування такого органу, як **Рахункова палата України, з повноваженнями щодо «контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням»⁴**. На виконання цих положень у 1996 році було прийнято Закон України «Про Рахункову палату». У 2015 році було прийнято нову редакцію цього Закону, згідно з якою:

1. «Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.
2. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи»⁵.

Роль РП підкреслена умовами подальшого надання Україні фінансової допомоги міжнародними кредитно-фінансовими інститутами та Угодою про Асоціацію України з ЄС, якою визначено:

- реформування Рахункової палати й узгодження застосованих у її роботі практик з міжнародними аудиторськими стандартами ISSAI (основними принципами яких є етика, незалежність та контроль якості⁶);
- з метою забезпечити нову якість відкритого державного управління створити систему контролю для посилення підзвітності і відповідальності посадових осіб у бюджетній сфері⁷.

З набранням чинності Законом повноваження РП розширились. Так, до 2015 року орган проводив контроль лише за використанням коштів Державного бюджету і не контролював надходження коштів до Державного бюджету. Незважаючи на необхідність контролю за витратами, контроль за доходами є не менш важливим – як саме виконується або не виконується план надходжень як загалом, так і щодо кожного окремого пункту доходів. Неналежне планування, фактичне невиконання планів можуть призвести до невиконання видаткової частини Державного бюджету. З набранням чинності Законом ситуацію було виправлено. Отже, у 2015 році роль РП посилилась.

Будь-яке втручання в діяльність РП заборонено. РП є колегіальним органом і має складатися з 13 членів, що призначаються Верховною Радою України. З 2018 року Головою РП є Валерій Пацкан. Наразі свою діяльність провадять 7 членів Рахункової палати.

РП контролює видатки бюджету України, які у 2019 році становили понад трильйон гривень (1 072 891 500 000 грн), та доходи бюджету, які у 2019 році становили майже трильйон гривень (998 278 900 000 грн).

⁴ Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

⁵ Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

⁶ Основоположні принципи аудиту державного сектору. URL: <https://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-100-ruso.pdf>

⁷ Рахункова палата України: співпраця з Верховною Радою та організаціями громадянського суспільства / Базілевич Д. С., Крижанівський В. П., Мельничук В. Г., Невідомий В. І., Старостенко Н. В. – Київ : [ФОП Москаленко О.М.], 2017 – 82 с. URL: https://www.radaprogram.org/sites/default/files/publications/download_file_1.pdf

У 2019 році обсяг перевірених під час контрольних заходів коштів становить 763,2 млрд гривень, перевірено 602 об'єкти контролю, затверджено 77 звітів. Крім того, лише за 2019 рік аудиторів Рахункової палати виявили різноманітні порушення бюджетного законодавства на суму 49 млрд 760 млн гривень⁸.



763,2 млрд
грн

коштів перевірено
під час контрольних
заходів у 2019 році



602

об'єктів контролю
перевірено



77

звітів
затверджено



49 млрд **760** млн грн

на цю суму аудиторів Рахункової палати
виявили різноманітні порушення
бюджетного законодавства у 2019 році

Такі повноваження та результати роботи свідчать про те, що в процесі діяльності з проведення аудиту Рахункова палата неодмінно стикається з необхідністю постійно приймати рішення щодо кожного з таких питань:

- Які об'єкти включати в план перевірки кожного року, зважаючи на обмежений ресурс органу?
- Яку інформацію запитувати, а яку ні?
- Які питання ставити в процесі аудиту, а які ні?
- Яку інформацію висвітлювати в актах, а яку ні?
- Що вносити у відкритий звіт за результатами аудиту, а яку інформацію залишити в закритих актах?

І це лише невелика частина запитань, які стоять перед аудиторів та членами РП, які відповідальні за надання відповідей на ці та всі інші питання. Враховуючи те, що, крім виявлення порушень, РП передає всі матеріали з конкретними фактами до правоохоронних органів для відкриття проваджень та розслідування вчинених правопорушень, рівень впливу цього органу є дуже високим.

Для розуміння заходів державного зовнішнього фінансового контролю ми в подальшому використовуватимемо загальне поняття «аудит», що охоплюватиме і фінансовий аудит, і аудит ефективності, і інші контрольні заходи, передбачені статтею 4 Закону України «Про Рахункову палату».

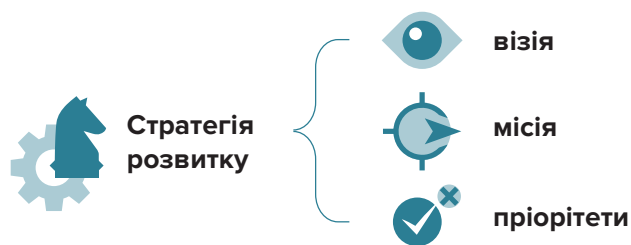
Своєю чергою, через ризик виявлення порушень об'єкти контролю не завжди прагнуть розкривати всю інформацію, необхідну для проведення аудиту, і намагаються в цьому протидіяти представникам РП⁹.

З іншого боку, сама РП має широкий обсяг дискреційних повноважень, які можуть створювати корупційні ризики, і тому важливо, щоб РП розуміла це і зсередини була захищена усіма законними механізмами, які мінімізуватимуть усі виявлені корупційні ризики.

⁸ Звіт Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>

⁹ Аудиторів не допускають до перевірки «Укртрансгазу». URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/17/649772/>,

Важливо, щоб такі механізми були закріплені на рівні стратегічних документів створення та функціонування державного органу, на виконання яких у подальшому будуть створюватися нормативні акти нижчого рівня.



Так, у 2019 році рішенням Рахункової палати було затверджено Стратегію розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки. У цій стратегії визначено візію та місію Рахункової палати, її стратегічні цілі та пріоритети. Пріоритетом для реалізації стратегічної цілі зі зміцнення організаційної спроможності та професійного потенціалу Рахункової палати визначено забезпечення нульової толерантності до будь-яких проявів корупції.

Серед завдань та показників виконання Стратегії є чимало положень, покликаних мінімізувати корупційні ризики, – від зменшення рівня дискреції до запровадження процедур внутрішнього контролю.

Прямо впливає на питання боротьби з корупцією стратегічне завдання, спрямоване на «забезпечення ефективного функціонування системи запобігання корупційним проявам у Рахунковій палаті». Очікуваним результатом є «відсутність у діях посадових осіб Рахункової палати ознак порушення ними вимог антикорупційного законодавства; забезпечення належного виконання Антикорупційної програми Рахункової палати на 2019-2021 роки, що підтверджується щорічними звітами про результати виконання». Показниками для цього визначено відповідні показники виконання АП РП. Саме тому результати дослідження можуть слугувати додатковим джерелом інформації для оцінювання стану реалізації Стратегії РП.

1.2. АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

В Україні антикорупційні програми стали обов'язковими до прийняття в ОДВ після набрання чинності новою редакцією Закону України «Про запобігання корупції» у квітні 2015 року. З прийняттям цього Закону на законодавчому рівні визначено вимоги до антикорупційних програм, їхнього змісту, порядку прийняття та затвердження, повноваження НАЗК щодо їх погодження.

До вказаних законодавчих змін Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» жодних положень про антикорупційні програми в органах державної влади або юридичних особах не містив. У Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, є згадка про необхідність прийняття планів заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах

виконавчої влади¹⁰. А в постанові Кабінету Міністрів України № 706 від 04.09.2013 є згадка про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, який, серед іншого, має розробляти та проводити заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснювати контроль за їх проведенням¹¹. Усе це передувало створенню антикорупційних програм.

Водночас однією з причин високого рівня корупції в ОДВ та ОМС у 1991–2014 роках було те, що вони не мали якісних та ефективних антикорупційних програм. Наявні в цих органах формальні плани з питань запобігання корупції в переважній більшості випадків не змінювалися роками, а їх виконання фактично не могло забезпечити ефективної протидії корупції (зокрема через те, що за змістом ці плани здебільшого просто відтворювали положення чинного законодавства чи відомчих актів вищого рівня)¹².

Таким чином, задля підвищення ефективності протидії корупції постала потреба змінити підхід до визначених механізмів, серед яких закріплення обов'язку прийняття антикорупційних програм на рівні Закону.

Зокрема, статтю 19 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено обов'язковість та механізм прийняття антикорупційних програм в органах державної влади: наприклад, в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України – шляхом затвердження їх керівниками; у Національному банку України – шляхом затвердження Правлінням банку; у колегіальних органах, **як-от Рахункова палата**, Центральна виборча комісія, Вища рада правосуддя, – шляхом затвердження їх рішеннями¹³.

Важливо розуміти, що антикорупційні програми підлягають погодженню з НАЗК. З 2020 року таке погодження має відбуватися не лише на етапі створення антикорупційних програм, а й на етапі внесення будь-яких змін до них.

Що ж мають передбачати антикорупційні програми?

¹⁰ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи, Перелік від 29.04.2015 № 265 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

¹¹ Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 04.09.2013 № 706 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

¹² Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Москаленко О. М., 2019. – 366 с.

¹³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

У статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено обов’язкові складові антикорупційної програми, без яких неможливо отримати погодження НАЗК:



- Ⓐ Визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- Ⓑ оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють;
- Ⓒ заходи щодо усунення (мінімізації) виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- Ⓓ навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- Ⓔ процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- Ⓕ інші спрямовані на запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Такі складові мають бути в кожній програмі з належною деталізацією та розкриттям інформації щодо кожного пункту програми.

Зазначимо, що строк затвердження АП чітко не вказано. У Державній програмі щодо антикорупційної політики на 2015–2017 роки передбачено, що антикорупційні програми в ОДВ мають бути затверджені до 1 березня кожного року¹⁴. На законодавчому рівні вимоги стосовно строку та частоти затвердження антикорупційних програм так і не було встановлено. Водночас дедалі більше поширюється практика переходу на довгострокові АП. Зокрема, навіть НАЗК планує затвердити свою АП строком на 2 роки¹⁵.

¹⁴ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи, Перелік від 29.04.2015 № 265 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

¹⁵ Проект Антикорупційної програми Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaprosuyemo-do-uchasti-u-publichnomu-gromadskomu-obgovorenni-proyektu-antykoriuptsijnoyi-programy-nazk-na-2020-2022-roky/?fbclid=IwAR3ZfZTe36Gcl94lr6WPISILy_hbuVXf8qAUwWWWe2RwyT5yDD0pvfQXJZVU

1.3. АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

РП протягом 2014–2020 років прийняла три антикорупційні програми. Попри прийняття оновленого законодавства у сфері запобігання корупції наприкінці 2014 року, повноцінно НАЗК змогло запрацювати лише в серпні 2016 року¹⁶. Це мало наслідком ухвалення наказів, рекомендацій щодо прийняття антикорупційних програм лише наприкінці 2016 року – на початку 2017 року¹⁷. Відповідно, не всі ОДВ затверджували антикорупційні програми одразу після прийняття відповідного законодавства. Не зробила цього і РП. Це частково пояснює, чому в РП діяли лише три програми.

Тепер стисло розглянемо кожну з них.

серпень 2017

листопад 2018

березень 2019

Антикорупційна програма 1.0

Першу антикорупційну програму було прийнято рішенням РП у серпні 2017 року і надіслано на погодження до НАЗК. У жовтні було отримано відповідь щодо погодження цієї програми із зауваженнями. Зауваження НАЗК стосувалися як окремих розділів програми, так і результатів проведеної оцінки корупційних ризиків. Також було надано пропозиції щодо вдосконалення визначень виявлених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (мінімізації). У листопаді 2017 року до програми було внесено зміни на виконання рішення НАЗК, що мали на меті врахувати отримані зауваження. Як наслідок, повноцінно ця програма виконувалась лише протягом двох місяців. Структурно Антикорупційна програма 2017 року складалася з чотирьох розділів та трьох додатків. Однак Звіту про виконання цієї антикорупційної програми у відкритому доступі немає. Відсутність звіту ускладнює розуміння стану виконання програми, ефективності заходів щодо усунення (мінімізації) ідентифікованих корупційних ризиків.

Антикорупційна програма 2.0

У листопаді 2018 року РП прийняла Антикорупційну програму на 2018 рік і надіслала її на затвердження в НАЗК. Однак НАЗК своїм рішенням від 29 грудня 2018 року відмовило РП у затвердженні антикорупційної програми на 2018 рік. Причиною цього стало те, що програма не містила обов'язкових складових антикорупційних програм органів влади, а оцінку корупційних ризиків було проведено неповно. Тож Антикорупційну програму не було затверджено, що свідчить про те, що протягом усього 2018 року в РП не було діючої антикорупційної програми. А отже, немає й звіту про її виконання за 2018 рік. Слід додати, що термін її прийняття у 2018 році навіть не дозволив повною мірою розпочати її виконання.

Антикорупційна програма 3.0

У березні 2019 року рішенням РП була прийнята АП. Після цього її було відправлено на погодження до НАЗК, яке висловило до неї свої зауваження, що стосувалися конкретизації закріплених у ній заходів, строків та відповідальних виконавців. Рахункова палата врахувала подані зауваження і внесла зміни до антикорупційної програми. Після цього, у серпні 2019 року, антикорупційна програма діяла вже в новій редакції. Докладніше про неї далі.

¹⁶ Рішення про початок роботи НАЗК. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/14.08_28.pdf

¹⁷ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення НАЗК від 19.01.2017 № 31 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

II.

АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ЧИННОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ



II. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ЧИННОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Цей розділ відображає 1) аналіз процесу проведення оцінки корупційних ризиків у РП та сформованої за її результатами чинної АП та 2) висновки за результатами проведеного аналізу ефективності виконання кожного з 24 заходів, визначених АП для усунення та мінімізації виявлених корупційних ризиків.

2.1. ЯК ВІДБУВАЛАСЯ ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У РАХУНКОВІЙ ПАЛАТІ

Вказаний підрозділ має особливе значення для нашого дослідження загалом. Він має прикладний характер, адже від якості проведення цієї оцінки залежать повнота та достовірність ідентифікованих ризиків, що прямо впливає і на ефективність заходів з їх усунення (мінімізації).

Проведення оцінки корупційних ризиків доручено Комісії, що була утворена наприкінці 2018 року.

Комісія – консультативно-дорадчий орган, який утворюється для проведення оцінки корупційних ризиків у РП. Комісія діє відповідно до **Положення**¹⁸ про неї, що було затверджене рішенням РП у листопаді 2018 року.

На цьому етапі Комісія наділена, зокрема, такими повноваженнями:

01. Здійснювати ідентифікацію (виявлення) корупційних ризиків.
02. Здійснювати у встановленому порядку оцінку корупційних ризиків
03. Готувати звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності РП та пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення рівня) виявлених корупційних ризиків.

Слід наголосити на тому, що роль Комісії є важливою з погляду проведення чіткої, послідовної, поетапної ідентифікації усіх корупційних ризиків у РП. Це є базова структурна одиниця, від роботи якої залежатимуть подальші кроки із запобігання корупції. Звісно, наслідки її роботи можуть проявитися не відразу після прийняття антикорупційної програми. Та належна протидія тим ризикам, що нею ідентифіковані, прямо впливає на виконання антикорупційної програми.

Рішення¹⁹ про проведення оцінки корупційних ризиків прийнято в січні 2019 року. Також було затверджено і робочий план її проведення, однак його немає у відкритому доступі.

¹⁸ https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/29-14_2018/R_RP_29-14_2018.pdf

¹⁹ http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/3-12_2019/R_RP_3-12_2019.pdf

Тому для з'ясування того, як саме проходила ця оцінка, ми провели письмове опитування відповідального члена Комісії. За результатами ми дійшли таких висновків:

- Процесом оцінки займалася Комісія у складі чотирьох осіб. Станом на вересень 2020 року, в структурі РП визначено 22 департаменти, сектори, управління. Це дає нам підстави стверджувати, що така кількість осіб не дозволяє повною мірою **детально проаналізувати** функції всіх структурних підрозділів РП **для ідентифікації корупційних ризиків**.
- До оцінювання не були залучені зовнішні експерти та представники громадського середовища. Аналіз зауважень НАЗК до антикорупційної програми 2017 року свідчить, що однією з рекомендацій НАЗК до РП під час її затвердження було саме залучення зовнішніх експертів. Однак, об'єктивно кажучи, проблема залучення громадськості характерна не тільки для РП. Наприклад, у 2017 році в 76 державних органах було створено комісії з оцінки корупційних ризиків, проте лише до 11 комісій входили представники громадянського суспільства²⁰. Це свідчить про те, що частіше державні органи не залучають громадськість, ніж навпаки. При цьому проблема може полягати як у пасивності самої громадськості, так і в тому, що ці державні інституції дуже неохоче приймають пропозиції та рекомендації, які вимагатимуть вжиття реальних / дієвих антикорупційних заходів²¹.
- Про проведення оцінювання було поінформовано службових осіб РП. Така оцінка проводилася за чітким планом протягом трьох місяців. Зі слів члена комісії, аналізуючи діяльність РП, Комісія «намагалась не залишити поза увагою жоден корупційний ризик».
- Під час проведення оцінювання було використано нормативно-правові акти, внутрішні нормативні акти, що регулюють діяльність РП, зовнішню інформацію (дослідження та інші матеріали), однак інтерв'ю з посадовими особами РП не проводилися. Водночас наголошуємо, що залучення в процес оцінювання суб'єктів, що виконують функції РП, є необхідним. Особливість здійснення повноважень членами РП, зокрема відповідальність за різні напрями та враховуючи принцип їхньої незалежності, дає підстави стверджувати, що практика реалізації їхніх повноважень може відрізнятись. Опитування посадових осіб дасть змогу повніше провести ідентифікацію ризиків, що виникають у процесі діяльності РП.
- Усі виявлені корупційні ризики було відображено в антикорупційній програмі. Тобто, за замовчуванням, вважаємо, що всі виявлені Комісією корупційні ризики було включено в АП.

З огляду на це, можемо зробити висновок, що процедура оцінки корупційних ризиків хоч і була проведена та відповідно оформлена, проте мала свої вади.

²⁰ Марчук А. Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом. 2019. 72 с. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ACP/ACP/>

²¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Москаленко О. М., 2019. – 366 с.

За результатами ОКР формується звіт, до якого додано ще два додатки:

- а) перший – містить опис ідентифікованих корупційних ризиків у діяльності РП, чинники корупційних ризиків та можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- б) другий – містить таблицю оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (у новій редакції, після змін внесених у зв'язку з рішенням НАЗК).

Другий додаток є головним результатом ОКР, містить і показники, і результати, яких потрібно досягнути як наслідок реалізації антикорупційної програми.

Зі слів члена Комісії, відкритість у частині виконання антикорупційної програми забезпечується шляхом оприлюднення два рази на рік на офіційному вебсайті РП звіту про її виконання. Проте, станом на вересень 2020 року, звіт про виконання програми за першу половину 2020 року на вебсайті не було оприлюднено, що свідчить про недотримання цього положення.

У подальшому ми не будемо концентрувати свою увагу на оцінці правильності підготовки чинної антикорупційної програми та проблем, пов'язаних з цим процесом, окрім як у контексті тих недоліків, які істотно вплинули на ефективність реалізації антикорупційної програми.

2.2. СТРУКТУРА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ

Чинна АП РП була затверджена у 2019 році. І попри те, що структурно документ подібний до першої антикорупційної програми РП 2017 року, він має одну разючу відмінність – строк, на який його було прийнято. Усі попередні програми, хоч і приймались на один рік, фактично, діяли максимум по декілька місяців, що не могло не вплинути на якість їх реалізації. Тому нова програма, хоч і була затверджена за 4 місяці до кінця року, в якому вона мала почати діяти, містила антикорупційні заходи до 2021 року включно. Хоча в постанові Кабінету Міністрів України зазначено про затвердження антикорупційних програм кожного року, загалом строк та періодичність затвердження антикорупційних програм законодавством не визначений.



Перевагою закріплення строку реалізації програми на декілька років є можливість реалізації стратегічного підходу до антикорупційної політики державного органу. Зважаючи на попередню неуспішну практику закріплення антикорупційних програм на рік (і фактичного його невиконання), за умови її якісної розробки, такий підхід вважається виправданим. З одного боку, це дає змогу зробити діяльність усієї Рахункової палати у сфері запобігання корупції прогнозованою. З іншого боку, за умови змін внутрішніх та зовнішніх обставин, орган отримує більш гнучкі інструменти для внесення змін до програми. Заплановані заходи можливо поєднати, продовжити, удосконалити.



З негативних моментів слід зазначити можливість «консервування» наявного стану на три роки. Крім того, програма може втратити свою актуальність, а заходи, передбачені нею, вже не будуть релевантними щодо нових обставин і не матимуть впливу. У зв'язку з цим виникає потреба проведення періодичного моніторингу ОКР та АП для актуалізації переліку виявлених ризиків, моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища для виявлення нових та усунення раніше ідентифікованих ризиків.

Структурно документ подібний до першої антикорупційної програми РП 2017 року, про яку ми писали вище, і складається з таких частин:

1. Перша частина окреслює засади загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, заходи з їх реалізації.

Вимога включення цього розділу прямо передбачена частиною другою статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» як обов'язкового елементу антикорупційних програм.

У цьому розділі детально розкрито механізм дотримання принципів Рахункової палати, як от законність, незалежність, об'єктивність, безсторонність, гласність, неупередженість. Опис кожного принципу передбачає, яким чином працівники Рахункової палати мають його дотримуватися у своїй діяльності.

Крім принципів, визначено характерні засади загальної відомчої політики та заходи щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень. Також наведено чотири заходи щодо реалізації визначених засад, що є теж позитивним аспектом цього розділу антикорупційної програми. Водночас необхідно змінити формулювання другого заходу, адже неможливо впровадити заходи щодо попередження фактів, що спричиняють конфлікт інтересів.

З огляду на те, що програма розроблялась в умовах відсутності чинної антикорупційної стратегії країни та державної антикорупційної програми, вважаємо, що засади загальної відомчої політики визначено на задовільному рівні.

2. Наступна частина антикорупційної програми присвячена оцінці корупційних ризиків.

Про неї ми зазначали в попередньому підрозділі.

3. Третьою складовою є опис навчальних заходів та заходів з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування.

Розділ також є обов'язковим відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Його важливість полягає в тому, що ним передбачаються інструменти та заходи, за допомогою яких підвищується рівень обізнаності працівників РП у сфері протидії корупції. Більше того, ефективність реалізації внутрішньої антикорупційної політики може істотно постраждати від нерозуміння працівниками, які повинні її виконувати та дотримуватись вимог антикорупційного законодавства.

У розділі передбачено навчальні заходи з питань запобігання і виявлення корупції для працівників. Під час навчання визначено теми, на які потрібно звернути увагу, серед яких: правовий механізм протидії корупції в Україні та наявні програми антикорупційного спрямування; загальна характеристика основних антикорупційних обмежень; формування антикорупційної поведінки посадових осіб РП тощо. **Сам розділ визначено загально, тому для чіткості необхідно передбачити посилання на Додаток 2 до АП, у якому визначено орієнтовний план-графік проведення навчання працівників РП з питань антикорупційного законодавства на 2019-2021 роки, який детально розкриває теми і періодичність проведення навчальних заходів.**

Також у межах розділу встановлено заходи з поширення інформації у сфері протидії корупції, зокрема розміщення на офіційному вебсайті РП нормативно-правових актів, змін до них та іншої необхідної інформації, зокрема Антикорупційної програми Рахункової палати – планування в діяльності структурних підрозділів апарату РП заходів щодо запобігання корупційним проявам та здійснення моніторингу їх реалізації тощо. Тут доцільним є визначення відповідальних осіб для забезпечення реального виконання запланованих заходів.

Згідно з відповіддю РП на наш запит, у плані підвищення кваліфікації працівників апарату РП на 2020 рік передбачено два розділи з підвищення кваліфікації з питань запобігання корупції. У 2019 році для посадових осіб РП проведено три навчальні семінари щодо своєчасності подання декларацій, виявлення конфлікту інтересів, проведення антикорупційної експертизи, роз'яснення змін до антикорупційного законодавства.

4. Четверта складова передбачає процедури моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду АП.

Ця частина набуває особливого значення в контексті 3-річного строку, на який затверджена програма. Адже у разі, якщо оцінка корупційних ризиків була проведена не зовсім вдало або визначені заходи для усунення та мінімізації виявлених ризиків не дали бажаного результату, регулярний моніторинг має це відразу виявити. **Також не слід забувати і про необхідність періодичного перегляду АП за результатами моніторингу.**

В АП РП визначено відповідальних осіб та щоквартальну періодичність проведення моніторингу. Фактично, структурні підрозділи Рахункової палати протягом п'яти робочих днів після закінчення звітного кварталу повинні подавати до Комісії інформацію про проведені заходи з виконання АП та пропозиції щодо інших заходів із запобігання корупції. Водночас перелік відповідальних осіб у частині оцінки виконання заходів та періодичного моніторингу виконання АП сформований недостатньо чітко («Для оцінки виконання заходів, ... структурні підрозділи апарату Рахункової палати ... (...а також інші структурні підрозділи та особи, на яких Рахунковою палатою може бути покладено відповідні обов'язки)... Періодичний моніторинг виконання Антикорупційної програм покладається на зазначені у розділі I Антикорупційної програми, а також інші структурні підрозділи та осіб, на яких Рахунковою палатою може бути покладено відповідні обов'язки»). Отже, необхідно передбачити вичерпний перелік відповідальних осіб.

Оцінка ж виконання повинна здійснюватись Комісією протягом 5 робочих днів після проведення моніторингу за такими критеріями: **своєчасність, повнота реалізації та результати здійснення передбачених заходів**. При цьому наповнення цих критеріїв не розтлумачено. Звіт про результати реалізації Антикорупційної програми подається Голові РП. Водночас документом чітко не передбачено необхідність оприлюднення Звіту на вебсайті РП. Варто закріпити цю вимогу на рівні АП, адже це сприятиме підвищенню рівня прозорості усього процесу та участі громадськості.

У відкритому доступі наявний звіт про виконання АП та реалізацію визначених у ній заходів у 2019 році (далі – Звіт). Саме цей звіт став одним із джерел інформації для оцінки стану виконання запланованих на 2019 рік заходів.

Формально така структура відповідає вимогам частини другої статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», адже в ній розкрито всі елементи, які повинна передбачати антикорупційна програма державного органу. Водночас цей розділ потребує доопрацювання в частині деталізації критеріїв для оцінювання, порядку підготовки змін, періодичності перегляду АКП та суб'єктів, що його можуть ініціювати.

2.3. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО УСУНЕННЯ ВИЯВЛЕНИХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Цей підрозділ відображає оцінку ефективності реалізації заходів, спрямованих на усунення (мінімізацію) виявлених корупційних ризиків в АП за результатами моніторингу стану їх виконання.

РП за результатами ОКР виявила 20 корупційних ризиків. Сама структура викладення антикорупційної програми свідчить про їх поділ на дві групи, які стосуються:

1. Провадження Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (ризиків № 1–9).
2. Управління, матеріального забезпечення, кадрової політики Рахункової палати (ризиків № 10–20).

Ми визначили критерії (вимірюваність, повнота, своєчасність та результативність) оцінки ефективності реалізації кожного ризику та заходу, закріплених у чинній антикорупційній програмі.

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

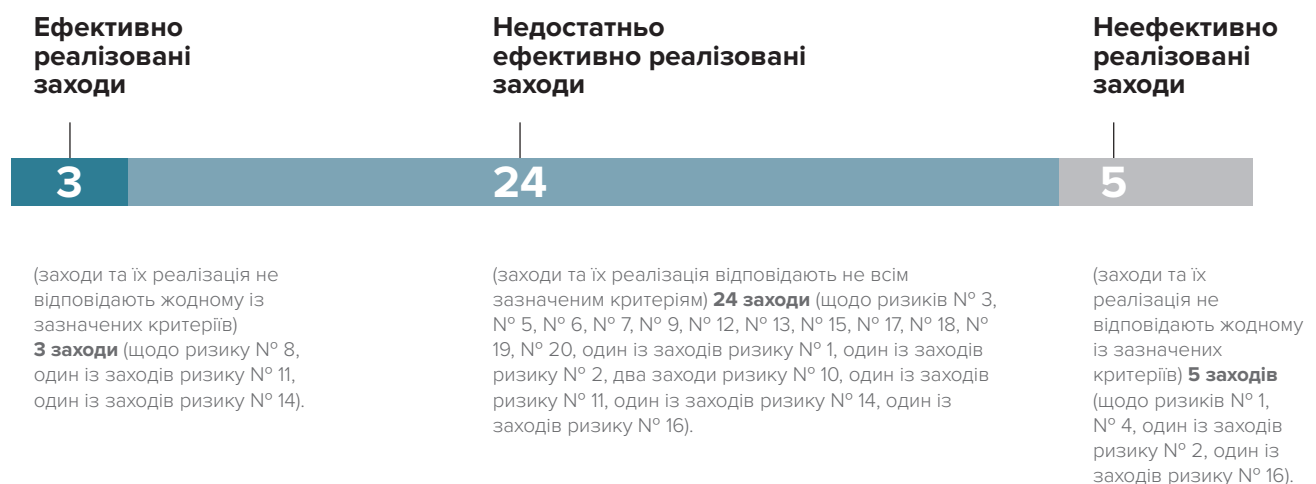
Для проведення такого оцінювання було здійснено аналіз антикорупційної програми РП, нормативних та інших документів, прийнятих на її реалізацію, звітів. Окрім цього, ми підготували та надіслали запити про доступ до публічної інформації та провели низку інтерв'ю з представниками різних структурних підрозділів РП.

Етапність та питання для проведення оцінювання підготовки антикорупційної програми було частково визначено на основі Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади²² (зокрема Додаток 2 «Приклади корупційних ризиків, які є характерними для всіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації)»), Методології оцінки антикорупційних програм Центру політико-правових реформ.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОЇ ОЦІНКИ

Розгорнуту оцінку ефективності викладено в [Додатку № 1](#).

Проведений аналіз ефективності виконання кожного з двадцяти корупційних ризиків та тридцяти двох заходів щодо усунення корупційних ризиків дає можливість зробити такі висновки. Заходи поділено на такі категорії:



²² Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення НАЗК від 02.12.2016 № 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

Після дослідження ідентифікованих корупційних ризиків та заходів варто зазначити таке:

А) Процес ОКР мав недоліки, які вплинули на формування таблиці оцінених корупційних ризиків і обраних заходів для їх усунення (мінімізації). Першою характерною проблемою цього етапу було **недосконале визначення об'єктів ОКР**. Відповідно, не було охоплено ризики, пов'язані з діяльністю всіх структурних підрозділів (департаментів, управлінь), що діють у РП. Залучення представників ключових структурних одиниць РП до такої оцінки могло б сприяти більш досконалому визначенню об'єктів оцінки ОКР та ширшому покриттю можливих корупційних ризиків з їх подальшим усуненням (мінімізацією).

Окрім представників різних департаментів та управлінь, до ОКР не були запрошені і зовнішні учасники (органи та організації, які співпрацюють з РП, громадськість, профільні експерти). Більш інклюзивний процес із залученням зовнішніх фахівців до проведення ОКР міг би посприяти вищій якості та об'єктивності проведення ОКР, забезпечити більшу прозорість усіх пов'язаних із цим процесів, підвищити довіру до результатів ОКР. Усе це впливає на реалістичність, релевантність та повноту ідентифікованих корупційних ризиків, а також розуміння потенційного впливу заходів щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків. Залучення малої кількості осіб до здійснення ОКР не відповідає масштабу органу та чисельності його співробітників та повноваженням, що на нього покладені. Наслідком цього стало залишення поза увагою проведеної ОКР певних корупційних ризиків. Їх відсутність вплинула як на результати проведеної оцінки, так і на якість самої АП.

Б) **Відсутність «baselines»**. Як впливає з усієї отриманої інформації, для оцінки **ризиків** не завжди враховувалися поточні показники та конкретна інформація щодо наявних проблем. Як наслідок, це унеможливило оцінку динаміки та результативності їх вирішення. Більше того, враховуючи цей факт, важко визначити, на які ризики слід було спрямовувати сили і ресурси насамперед, а на які пізніше, враховуючи 3-річний період реалізації антикорупційної програми. Таким чином, це не могло позитивно вплинути на визначення заходів щодо усунення (мінімізації) ідентифікованих ризиків та на подальший моніторинг результатів їх впровадження.

В) **Застосування різних підходів до визначення ризиків**. Ідеться, насамперед, про змішування понять корупційного ризику та чинника корупційного ризику (притаманно 5 корупційним ризикам (№ 3, № 4, № 12, № 13, № 14)). Наслідком цього є ризик обрання неефективних заходів щодо усунення (мінімізації) цих корупційних ризиків, що й відбулося. Наприклад, недоброчесність посадових осіб апарату Рахункової палати під час прийняття рішень про списання матеріальних цінностей (ризик № 13) неможливо усунути лише шляхом включення працівника уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції до складу комісій зі списання основних засобів. А ризик № 4 охоплює широке коло вимог Закону України «Про запобігання корупції», половина з яких не відображена у відповідних заходах щодо його усунення.

Г) **Дублювання ризиків**. Наприклад, ризик № 12 «Недоброчесність посадових осіб апарату Рахункової палати під час використання матеріальних ресурсів» та ризик № 20 «Вибірковий підхід до розподілу матеріального ресурсу Рахункової палати». Це

впливає на реалізацію заходів щодо їх усунення (мінімізації), які є схожими. Більше того, вони навіть не структуровані за об'єктами ОКР і містяться в різних частинах таблиці оцінених корупційних ризиків.

- Д) Деякі **ризик**и доцільно об'єднати, адже вони доволі часто стосуються одних і тих самих правовідносин (ризиків № 7 і № 8 – щодо складання та надсилання адмінпротоколів; ризиків № 12, № 13 і № 20 – щодо розподілу матеріальних ресурсів; ризиків № 15 і № 16 – порядку проведення конкурсу; ризиків № 17 і № 18 – проведення публічних закупівель). Відсутність об'єднання істотно впливає на обрані заходи щодо усунення (мінімізації) цих ризиків, особливо у випадках, коли вони дублюються.
- Е) **Відсутність зв'язків між заходами корупційних ризиків та чинниками корупційних ризиків.** Логіка визначення заходів полягає в тому, що після виявлення ризику необхідно зрозуміти причини його виникнення. Таким чином формуються чинники корупційного ризику. А заходи, своєю чергою, повинні впливати на ці чинники, чим нівелювати причини, які породжують ризик. Найкращим варіантом є відповідність одного заходу одному чиннику. У ситуаціях, коли чинники усунути неможливо, варто говорити про так званий «залишковий ризик», який усунути неможливо. Наразі ж заходи антикорупційної програми РП не завжди кореспондують чинникам корупційного ризику.
- Є) Не всі **заходи** мають причинно-наслідковий зв'язок з ідентифікованими ризиками. Наприклад, ризик № 14 щодо недоброчесності посадових осіб апарату Рахункової палати під час опрацювання запитів на публічну інформацію та звернень громадян містить один із заходів щодо його усунення, що полягає в запобіганні випадкам неоприлюднення звітів і рішень Рахункової палати, що прямо цього ризику не стосується. Проблема вбачається в неналежному визначенні чинників корупційних ризиків, які є «містком» між ризиками та заходами. Заходи ж, своєю чергою, мали би бути спрямовані на усунення безпосередньо чинників корупційних ризиків.
- Ж) Деякі **заходи** дублюються, що ускладнює розуміння їхньої ефективності. Наприклад, це стосується заходів щодо усунення корупційних ризиків № 3 і № 9, які є схожими, що ставить під сумнів необхідність існування обох ризиків одночасно. У доповнення, багато заходів спрямовані на усунення (мінімізацію) одного й того самого явища, наприклад, конфлікту інтересів. Водночас щоразу сутність «механізму повідомлення про розкриття приватного інтересу» визначається по-різному. Однак усунення конфлікту інтересів є універсальним заходом, і його можливо реалізувати в єдиному зрозумілому порядку щодо багатьох ризиків у діяльності Рахункової палати.

Оцінюючи кожен з обраних нами **критеріїв**, які лежать в основі оцінки ефективності, ми встановили такі закономірності:

заходи, які відповідають критерію

заходи, які не відповідають критерію

01. Вимірюваність заходів



Багато із заходів щодо усунення корупційних ризиків не містять індикаторів, необхідних для оцінювання їх виконання. Під час визначення заходів використовуються неконкретні поняття («додатковий контроль», «вибірковий контроль», «періодичний моніторинг»), кожне з яких не надає можливості оцінити ні його зміст, ні форму виконання.

Як наслідок, неможливо оцінити, що ж змінилося внаслідок проведення таких видів контролю або моніторингу, чи взагалі ці заходи відбувалися. Аналіз звітів також не дає можливості їх оцінити, адже вони також оперують оцінними поняттями, без наведення жодних фактичних даних, що вказували б на їх реалізацію.

Цей критерій має особливе значення для можливості оцінити стан виконання АП, водночас саме недоліки, пов'язані з ним, супроводжували переважну більшість корупційних ризиків та заходів для їх усунення (мінімізації). Більше того, це й вплинуло на якість виконання таких «розмитих» заходів, що було підтверджено у відповідях на наші запити (неможливості надати фактичні дані щодо цих заходів).

Багато із заходів вимірюються шляхом розроблення акта або внесення змін до певного виду акта (порядку, методології тощо). Такий підхід є прийнятним, хоча і не ідеальним, адже, крім прийняття акта, має бути здійснений ще комплекс дій, спрямований на його імплементацію. Водночас навіть для прийняття акта часто не встановлено строки, що сприяло невиконанню таких заходів у розумні строки (станом на кінець другого року реалізації антикорупційної програми).

02. Своєчасність виконання заходів



Більшість із заходів не містять строку виконання. Вказується, що вони підлягають виконанню «постійно», що є недоцільним для багатьох заходів, зважаючи на їхній характер. Наприклад, розроблення методології антикорупційної експертизи відповідно до антикорупційної програми є безстроковим заходом. Водночас розроблення методології має передбачати чіткий строк для розроблення і затвердження. Для деяких заходів (наприклад, щодо заходів на усунення корупційних ризиків № 13, № 20), хоч і встановлено строк виконання, однак його не дотримано. А в інших випадках, навпаки, встановлюється конкретний строк для виконання заходів, але їхній характер вимагає їх постійної реалізації. Наприклад, недопущення фактів політичного замовлення і впливу на діяльність Рахункової палати потребує постійного контролю, а не лише протягом півріччя (ризик № 1). Відповідно, під час визначення строків виконання багатьох заходів

було допущено помилки, що негативно вплинуло на виконання цих заходів.

03. Повнота виконання заходів



Відсутність чітких критеріїв оцінювання (про що було зазначено під час розгляду вимірюваності заходів) з урахуванням нечіткого визначення заходів призводить до неможливості оцінити повноту їх виконання. Важливо, що у Звіті згадано про різноманітні показники виконання, однак за умови нечіткості критеріїв, навіть з урахуванням цих даних, оцінити, як виконано заходи – повною мірою / не повною мірою, – не видається можливим. Брак індикаторів ускладнює процес оцінювання.

04. Результативність виконання заходів



Результативність реалізації обраних заходів під час проведеної нами оцінки ми розуміли як збіг очікуваних результатів з отриманими. Під очікуваним результатом ми розуміємо усунення (мінімізація) ідентифікованого корупційного ризику шляхом практично реалізованих заходів.

Найбільшою перепорою для оцінки результативності є вже згадана нами відсутність інформації про початкові лінії («baselines») станом на початок формування антикорупційної програми. Нам не відомо, яка причина включення того чи іншого ризику в цю таблицю, які результативні показники в діяльності Рахункової палати або інші об'єктивні факти призвели до того, що окремий корупційний ризик було внесено до Таблиці. Ні відкрита інформація, ні відповіді членів комісії з оцінки корупційних ризиків не містили кількісних та якісних показників, які б можна було взяти за основу для такої оцінки кожного з ідентифікованих корупційних ризиків. Ні на етапі моніторингу та звітування, ні у відповідях на запити щодо цих ризиків така інформація не з'явилася. Тому порівняти отриманий результат з тим, що було до впровадження окремих заходів, і оцінити прогрес у багатьох випадках було неможливо.

Більше того, результативність безпосередньо пов'язана з вимірюваністю та строковістю обраних заходів. Невідповідність цим критеріям ще більше ускладнила оцінку результативності.

Тому наше оцінювання відбувалося лише щодо тих ризиків і заходів, які були визначені правильно, і найчастіше стосувалося прийняття або затвердження порядків, документів тощо.

Недостатню увагу приділено процесу проведення аудиту та діяльності членів Рахункової палати.

III.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ В ЧАСТИНІ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ



III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ В ЧАСТИНІ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ

Третій розділ розкриває основні етапи проведення аудиту як ключової функції Рахункової палати та корупційні ризики, які їх супроводжують та не увійшли в АП. Визначення цих ризиків дасть змогу удосконалити антикорупційну програму РП.

Оцінка виконання АП РП показала, що як процес ОКР, так і більшість визначених заходів з їх усунення (мінімізації), разом з подальшим їх виконанням, виявилися недостатньо ефективними. З огляду на це, не маючи на меті замінити повноцінну ОКР та враховуючи наявний досвід, ми провели антикорупційну експертизу нормативних актів, що регулюють діяльність РП, зокрема Закону України «Про Рахункову палату» та Регламенту Рахункової палати. Основна мета – виявити ті ризики, що не увійшли в таблицю ідентифікованих ризиків, але мають істотний вплив на ефективність реалізації внутрішньої антикорупційної політики органу.

Відповідно до рекомендацій і НАЗК, і громадських експертів, основним завданням під час ОКР та підготовки антикорупційної програми є постійна увага до основних функцій органу^{23, 24}. Інакше весь цей процес може виявитися неефективним, а ресурси, спрямовані на його реалізацію, – витраченими марно. Водночас у результаті проведення експертизи зазначених вище актів ми виявили, що АП РП бракує системного підходу до процесу і виявлення, і реалізації її основної функції – контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Це було додатково підтверджено в процесі низки інтерв'ю з працівниками РП. Ця функція реалізується за допомогою проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

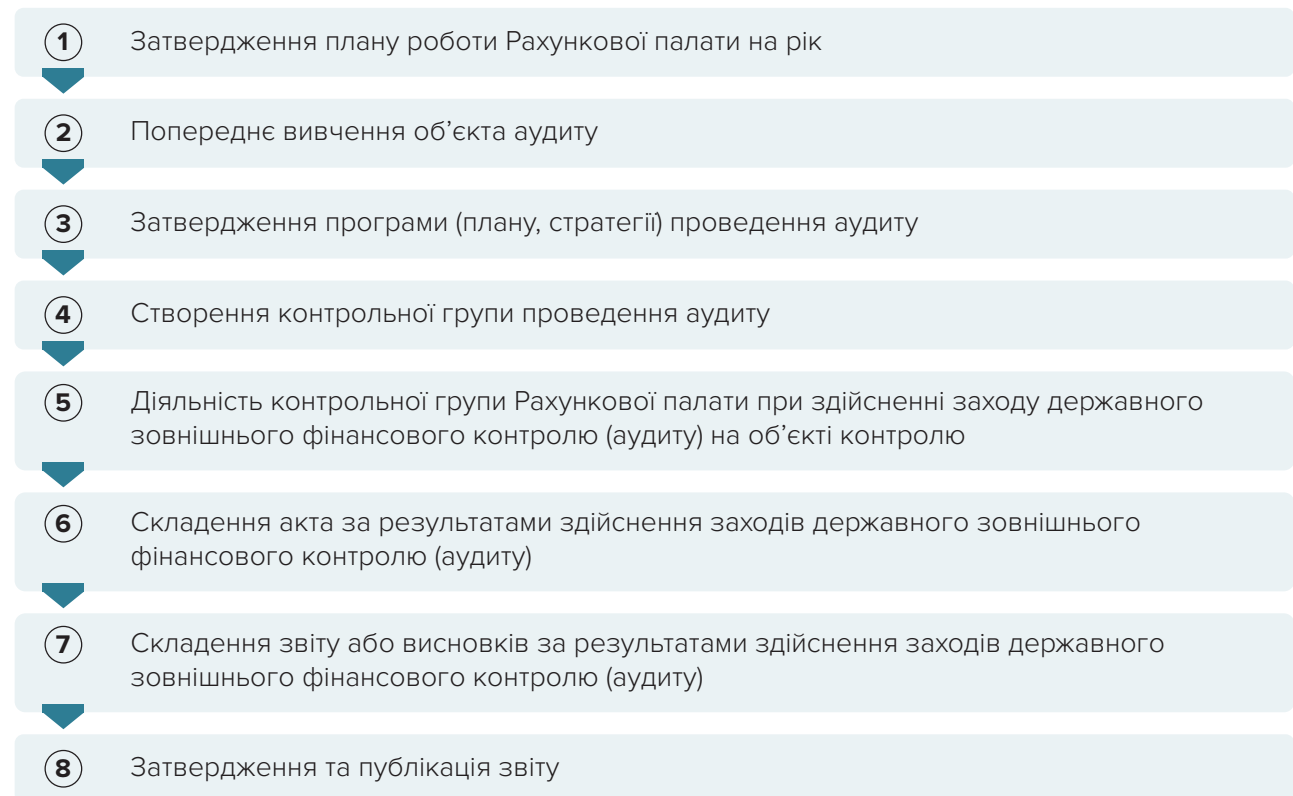
Вже ідентифіковані ризики та заходи для їх усунення (мінімізації) охоплюють частину процедури проведення аудиту. На нашу думку, причина цього – відсутній комплексний поетапний аналіз усієї процедури аудиту, що допоміг би ідентифікувати більше ризиків у процесі його проведення.

У майбутньому під час визначення спеціальних ризиків (притаманних суто РП) доцільно враховувати кожен етап процедури проведення аудиту, який відображений у Регламенті Рахункової палати (Регламент). Для ілюстрації ми наводимо лише частину найбільш можливих ризиків на кожному з етапів проведення аудиту, які вдалося виявити з огляду на проведений аналіз та інтерв'ю з посадовими особами.

²³ Марчук А. Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом. 2019. 72 с. URL: <https://www.pravo.org.ua/about/books/ACP/ACP/>

²⁴ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення НАЗК від 19.01.2017 № 31 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

Процедуру аудиту умовно можливо зобразити за такою схемою:



01. Затвердження плану роботи Рахункової палати на рік

Відповідно до Регламенту кожен член РП надає свої пропозиції до плану роботи на рік, після чого на засіданні Рахункової палати відбувається його затвердження. Пропозиції формуються відповідно до Порядку планування роботи в Рахунковій палаті для того, аби цей процес був прозорим і передбачуваним.

Водночас такий порядок ще не затверджений, згідно з наявною інформацією, його планували затвердити на засіданні РП до 31.12.2020. Таким чином кожен член РП на власний розсуд формує пропозиції (нерідко без належного обґрунтування) до плану роботи на рік. Відсутність порядку створює дискреційні повноваження для всіх членів РП. Більше того, публічна критика, спрямована на РП, нерідко стосується саме цього етапу (перевірка відбувається щодо конкретних органів декілька разів поспіль, не завжди зрозумілі підстави для визначення черговості перевірок тощо).

02. Попереднє вивчення об'єкта аудиту

Підготовка інформації для члена РП здійснюється на підставі виданого ним доручення для виконання повноважень члена РП та здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Також на цьому етапі готується проєкт програми (плану, стратегії) проведення аудиту.

03. Затвердження програми (плану, стратегії) проведення аудиту

Фактично, ця програма передбачає алгоритм проведення аудиту. Вимоги до складання, оформлення та внесення змін до програми (стратегії, плану) аудиту мають визначатися Порядком складання програми (стратегії, плану) проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Затверджує програму (стратегію, план) член Рахункової палати, відповідальний за здійснення аудиту. Однак цей Порядок ще не затверджений і має стати складовою комплексного Порядку здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності, який за інформацією із відповіді на наш запит перебуває на розгляді членів Рахункової палати (01.10.2020).

Відсутність цього порядку призводить до різних підходів до складання документів проведення заходів аудиту. У результаті, такі програми відрізняються рівнем деталізації (іноді вони дуже загальні, що в подальшому унеможлиблює твердження про невиконання, недосягнення мети аудиту тощо, а іноді більш конкретизовані), а також змістом інформації, яка в них міститься.

Отже, члени РП можуть по-різному підходити до складання цих документів, що надає їм, з одного боку, широкі дискреційні повноваження, а з іншого – не сприяє уніфікованому та зрозумілому підходу до формування програми (стратегії, плану).

Різні підходи до складання таких програм мають наслідком різний за обсягом та глибиною проведення аудит (наприклад, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва, звіт за результатами якого затверджено Рішенням Рахункової палати № 6-4 від 19.03.2019, та аудит ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку, звіт за результатами якого затверджено Рішенням № 7-1 від 26.03.2019).

04. Створення контрольної групи проведення аудиту

Склад контрольної групи визначає якість та об'єктивність проведення аудиту.

Член РП уповноважений формувати склад контрольної групи. І, як показує практика, ці повноваження характеризуються надмірною дискрецією. Адже вимоги до складу групи чітко не визначені, хоча й існують загальні правила щодо її формування. Формування складу групи відбувається відповідно до зайнятості працівників, а керівником може бути особа, що до цього підтвердила свою професійну компетентність участю в не менше ніж 10 заходах державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). З огляду на те, що майже всі аудиторі брали участь у 10 і більше аудитах, ці вимоги можна вважати доволі загальними.

Більше того, як нам було підтверджено в інтерв'ю, кожен член застосовує власний підхід та власне бачення під час формування контрольної групи, що в майбутньому впливає на якість проведеного аудиту. Внаслідок цього вже виникали ситуації, за яких член Рахункової палати визначав керівником контрольної групи підлеглого, а рядовим членом контрольної групи – керівника відповідного структурного підрозділу

РП. У результаті менш досвідчені особи, фактично, стають керівниками контрольної групи і несуть юридичну відповідальність за результати проведеного аудиту, а їхні юридичні керівники – їхніми підлеглими. Отже, може виникати ризик збільшення залежності від вказівок члена Рахункової палати через пряме підпорядкування йому.

Такий підхід не виключає обрання членів контрольних груп на підставі так званого критерію «лояльності», що теж впливає на якість проведеного аудиту в майбутньому. Це все описує проблему залежності державних службовців Рахункової палати від її членів, межі якої чітко не врегульовано.

Іншою проблемою, яка виникає на цьому етапі, є залучення до аудиту конкретного об'єкта перевірки осіб, які протягом багатьох років здійснювали перевірку цього об'єкта. Як наслідок, об'єктивність проведеного аудиту може ставитись під сумнів, адже це має наслідком встановлення стійких зв'язків з працівниками та посадовими особами об'єктів контролю, а в деяких випадках, за інформацією респондентів, проведення недостатньо детальних аудитів, у яких «змінюються лише дати».

Відсутність системного та прозорого підходу до порядку визначення складу контрольних груп створює ризики, які потім можуть впливати на об'єктивність результатів проведеного аудиту, зокрема корупційного характеру. Саме тому одним зі шляхів мінімізації цього ризику є відокремлення державної служби від членів Рахункової палати (які не є державними службовцями), закріпивши за ними право визначати кваліфікаційні вимоги до членів контрольних груп для конкретних аудитів.

05. Діяльність контрольної групи Рахункової палати при здійсненні заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на об'єкті контролю

Відповідно до Регламенту, така діяльність провадиться на підставі доручення, підписаного членом РП. У дорученні вказуються підстава, мета, предмет, а також строк здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), керівник, заступник керівника та склад контрольної групи щодо такого об'єкта контролю.

Більше того, керівник контрольної групи складає перелік необхідних питань та документів відповідно до програми (стратегії, плану) контрольного заходу, із визначенням конкретних термінів надання об'єктом контролю пояснень щодо порушених питань та відповідних документів. Ризики в частині підходів до складення програми (стратегії, плану) та визначення керівників контрольної групи вже описано вище.

У частині складення переліку необхідних питань варто звернути увагу на дискреційні повноваження як керівника контрольної групи, так і члена РП, відповідального за проведення аудиту. Потім це було підтверджено і в процесі інтерв'ю з працівниками РП. Члени РП можуть на власний розсуд включати або не включати до доручення окремі питання, які потім буде поставлено об'єкту аудиту. Внаслідок цього окрема інформація, що має значення для аудиту, може бути просто не запитана. Це матиме вплив на якість та об'єктивність результатів проведеного аудиту.

Важливою складовою діяльності контрольної групи Рахункової палати при здійсненні аудиту є чіткий алгоритм відповідно до прийнятих РП методичних рекомендацій. З 2015 року діють Методичні рекомендації з проведення РП фінансового аудиту. Проте ці рекомендації не мають обов'язкового характеру і не можуть змінювати обов'язкові для застосування нормативні акти. Також, крім фінансових аудитів, лише протягом 2020 року планувалося провести 37 аудитів ефективності. У 2021 році РП ще планується проведення 52 аудитів ефективності²⁵. Однак методика проведення таких аудитів досі не затверджена. Саме тому задля уніфікації підходів і підвищення якості та довіри до таких аудитів надзвичайно важливим є затвердження методичних рекомендацій з проведення аудиту ефективності.

06. **Складення акта за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)**

За результатами здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту складається акт окремо для кожного об'єкта контролю відповідно до Порядку складання акта. На підставі складених актів на об'єктах контролю формується звіт. Керівник контрольної групи несе персональну відповідальність за інформацію, викладену в акті. Водночас, як нам стало відомо в процесі проведених інтерв'ю, член Рахункової палати також може впливати на формування інформації, яка зазначається або не зазначається в акті. Тому в результаті таких дій об'єктивність викладеної інформації в акті може бути спотворена.

Відповідно до Регламенту, усі порушення, що були виявлені і які стосуються або не стосуються предмета аудиту, мають бути відображені в акті. Відповідно до Регламенту, звіт не може містити посилань на порушення, не зазначені в акті. Існують випадки, коли порушення, зазначені в акті, визначені неправильно, і, як наслідок, вони не відображаються у звіті. Водночас можуть бути випадки, коли у звіті відображаються порушення, про які не згадувалось в акті.

Зважаючи на те, що саме на основі викладеної інформації в акті складаються протоколи про адмінправопорушення, під час зазначення фактів правопорушень потрібно забезпечити об'єктивність і точність їх викладення по суті саме в актах.

Респонденти зазначили про випадки, коли адміністративне правопорушення не було зафіксоване належним чином в акті, в результаті чого протокол про вчинення такого правопорушення не було складено.

Саме Порядок складання акта і має містити більш деталізовану інформацію про всі вказані вище вимоги. Проте такого порядку наразі немає. Як нам відомо з відповіді на запит, він має стати складовою комплексного Порядку здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності, який також ще не затверджений. Водночас маємо сумнів щодо доцільності закріплення вимог для складання акта, який може стосуватися й інших видів аудиту, в порядку, який визначатиме проведення аудиту ефективності.

²⁵ План роботи Рахункової палати на 2021 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2021/?id=1013>

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. З огляду на необхідність витрачання серйозних ресурсів для того, аби зробити це «вручну», слід обміркувати можливість автоматизації вказаних процесів.

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

Одночасно з актами, за результатами здійснення заходів державного зовнішнього контролю (аудиту), мають складатися і протоколи про адміністративні правопорушення – у разі виявлення такого правопорушення.

Протягом 2017 року РП провела 95 заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), за результатами яких складено три адмінпротоколи за статтею 164-14 КУпАП. При цьому не було накладено жодного стягнення по цих протоколах²⁶. За 2018 – 9 місяців 2020 року РП складено та направлено до місцевих судів 178 адміністративних протоколів. Мінімум у 20 випадках результатом стало накладення відповідних стягнень.

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 така процедура не передбачена.

У результаті, з огляду на вимоги КУпАП, який передбачає складання протоколу протягом 24 годин з моменту виявлення правопорушення за присутності порушника (якому потрібно роз'яснити права і т.д.), таке доопрацювання протоколу можливе винятково через складання нового протоколу, що, з огляду на викладене вище, є неможливим. Усе це призводить до неможливості притягнути винних осіб до відповідальності.

07. Складання звіту або висновків за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)

За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) повинен складатися проект звіту відповідно до Рекомендацій щодо складання та оформлення звіту за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Проте маємо сумнів щодо доцільності закріплення вимог для складання звіту, який може стосуватися й інших видів аудиту, в порядку, який визначатиме проведення аудиту ефективності.

²⁶ Гоголь М. Як Рахункова Палата контролює закупівлі. URL: <https://dozorro.org/blog/yak-rahunkova-palata-kontrolyuye-zakupivli>

Звіт є одним із ключових документів аудиту, саме тому вимоги щодо його складання мають бути уніфіковані і не допускати довільних тлумачень. З аналізу низки звітів 2019–2020 років²⁷, які є в публічному доступі, та проведених інтерв'ю стає очевидною проблема різного підходу до їх формування та структурних елементів, які їх складають. Крім того, положення Регламенту через відсутність Порядку для складання звітів залишають широку дискрецію члена РП під час формування звіту, оскільки це формування залишається на його розсуд.

Також важливим ризиком є відсутність гарантій відображення усіх порушень, які містяться у звіті, адже деякі акти навіть не оцифровані і доступу до них немає ніхто, крім суб'єктів проведення перевірки.

Усе зазначене вище створює додаткові ризики для зловживань під час формування звітів. Відповідальності за зазначені порушення, які свідомо або несвідомо допускають члени РП, де-факто немає. Адже єдиний вид відповідальності, який практично може бути застосований у цьому випадку, – дисциплінарна відповідальність, яка накладається суб'єктом призначення порушника. Зважаючи на той факт, що таким суб'єктом є Парламент, практична реалізація цього заходу зводиться до мінімуму.

08. Затвердження та публікація звіту

На засіданні РП звіт або висновок представляє член РП, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Рішення РП та результати їх розгляду об'єктом контролю оприлюднюються на офіційному вебсайті РП, крім інформації з обмеженим доступом.

Однією з проблем цього етапу є затвердження звіту із зауваженнями, які приймаються безпосередньо під час його розгляду, що може мати наслідком спотворення даних, зазначених у звіті. По-перше, члени Рахункової палати, які не ознайомлені з актом, на основі якого формується звіт, вносять свої зауваження, що в подальшому впливає на сутність і зміст звіту. По-друге, зауваження, що вже висловлені, імплементуються в текст звіту після прийняття рішення про його затвердження. Внаслідок цього інші члени РП не можуть вплинути на зміст і повноту відображених зауважень. Враховуючи існування таких ризиків, процес висловлення і врахування зауважень має бути переглянутий.

Підсумовуючи, зауважимо, що процедура аудиту закріплена на законодавчому рівні та в Регламенті Рахункової палати, однак кожен з етапів аудиту характеризується окремими ризиками, які в сукупності з надмірною дискрецією членів РП можуть призвести до спотворення реального стану об'єктів контролю через можливі корупційні ризики в діяльності РП.

²⁷ Звіти Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=150>. Наприклад, № 8-2 від 09.04.2019 «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України на підготовку медичних, фармацевтичних кадрів вищими навчальними закладами, та стану використання і розпорядження об'єктами державної власності, належними державі матеріальними, іншими активами, що мають фінансові наслідки для державного бюджету» та № 7-1 від 26.03.2019 «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку».

Окремо слід зазначити, що однією з найбільших проблем є незатвердження багатьох нормативних документів, які б могли внести чіткість та зменшити дискрецію в процесі проведення аудиту та затвердження його результатів. Серед них:

- 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;
- Порядок здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності;
- інших методичних документів (бажано закріплених у формі нормативного акта), на основі яких проводяться заходи контролю.

Відсутність цих порядків підсилює ризик у вигляді надмірних дискреційних повноважень членів та посадових осіб РП. Адже їх відсутність дозволяє члену Рахункової палати діяти на власний розсуд на багатьох етапах проведення аудиту.

Ознакою дискреційних повноважень є наділення органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення²⁸.

Визначені ризики не є вичерпними і впливають з проведеної нами антикорупційної експертизи, зокрема, Регламенту РП. Результати додатково вказують на необхідність проведення нової ОКР.

²⁸ Пеценчук А., Басмат О. Дискреційні повноваження як корупціогенний фактор: через призму вітчизняного та міжнародного досвіду. URL: <https://bitly.su/hWwSxXkr>

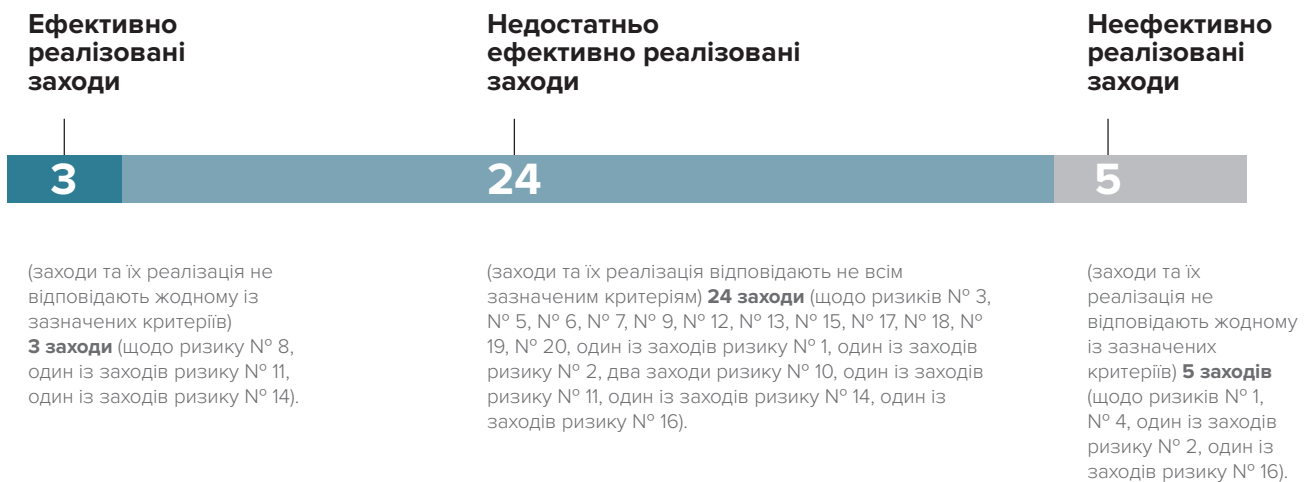
IV. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Чинна програма була розроблена Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності Рахункової палати наприкінці 2018 року строком на 3 роки. Такий строк став безпрецедентним для Рахункової палати, адже всі попередні антикорупційні програми органу діяли по декілька місяців.

Кількість залучених осіб до такого оцінювання, строк і процес збору інформації мали обмежений характер. Утім, 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 нашої оцінки ефективності лягли критерії вимірюваності обраних заходів, своєчасності й повноти їх виконання та результативності.

Результати проведеного аналізу вказують на недостатню ефективність виконання антикорупційної програми.



У результаті оцінювання усі 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).

заходи, які відповідають критерію

заходи, які не відповідають критерію

01. **Вимірюваність заходів**



02. **Своєчасність виконання заходів**



03. **Повнота виконання заходів**



04. **Результативність виконання заходів**



У результаті проведеного дослідження сформовано такі висновки та рекомендації з метою якісного підсилення антикорупційної програми РП:

01. 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. Як наслідок – неповне охоплення функцій РП та непокриття ризиків, пов’язаних із діяльністю всіх структурних підрозділів (департаментів, управлінь), що діють у Рахунковій палаті.

У подальшому, вважаємо, потрібно 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).

- 02. ВИЗНАЧИТИ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ, ЗАХОДИ ДЛЯ УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, ВРАХОВУЮЧИ ЛОГІЧНИЙ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ЇХНІМИ ЧИННИКАМИ.** Логіка визначення заходів полягає в тому, що після визначення ризику необхідно зрозуміти причини його виникнення. Таким чином формуються чинники корупційного ризику. А заходи, своєю чергою, повинні впливати на ці чинники, чим нівелювати причини, які породжують ризик. Неправильно визначений ризик та/або чинник 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.
- 03. 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 № 12, № 13 і № 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.
- 04. 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).

05. ЗАПРОВАДИТИ РЕАЛЬНИЙ МОНІТОРИНГ АКТИВ 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.

06. 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 така процедура не передбачена. 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.

07. 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 «Недобросовісність 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 формулювати. Чіткість полягає у відмові від використання оцінних та «розмитих» 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.

08. ВСТАНОВИТИ ІНДИКАТОРИ ТА СТРОКИ ДЛЯ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ. Під час оцінювання часто залишається незрозумілим, що саме слід вважати досягнутим результатом обраних заходів. У більшості випадків таке оцінювання неможливе через відсутність індикаторів. Те саме стосується і строків для реалізації заходів, адже в багатьох випадках вони визначені неправильно. Не потрібно зловживати встановленням безстрокових заходів. Безстроковий захід зазвичай – це нереалізований захід або захід, реалізований формально під кінець звітної періоду. Тому потрібно встановлювати конкретні строки для виконання всюди, де це можливо, з індикаторами такого виконання.

09. 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 напрямом моніторингу має стати аналіз впливу 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.

Імплементація наданих рекомендацій може істотно посилити реалізацію внутрішньої антикорупційної політики Рахункової палати.

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 заохочуємо державні органи співпрацювати з громадськістю для отримання об'єктивної оцінки стану реалізації їхніх внутрішніх антикорупційних політик та подальшого підвищення ефективності їх реалізації.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Конституція України ; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
2. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України ; Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
5. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України; Бюджет, Розподіл, Перелік від 14.11.2019 № 294-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
6. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 04.09.2013 № 706 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи, Перелік від 29.04.2015 № 265 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
8. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення НАЗК від 02.12.2016 № 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення НАЗК від 19.01.2017 № 31 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.
10. Рішення про початок роботи НАЗК. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/14.08_28.pdf
11. Рішення Рахункової палати від 13.11.2018 № 29-14 «Про затвердження положення про Комісію проведення оцінки корупційних ризиків у Рахунковій палаті». URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/29-14_2018/R_RP_29-14_2018.pdf
12. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Москаленко О. М., 2019. – 366 с.
13. Аудиторів не допускають до перевірки «Укртрансгазу». URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/17/649772/>,

14. Бюджет України 2020. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>
15. Гоголь М. Як Рахункова Палата контролює закупівлі. URL: <https://dozorro.org/blog/yak-rahunkova-palata-kontrolyuye-zakupivli>
16. Зауваження Рахункової палати щодо роботи Прозорро. Продажі необґрунтовані. URL: [https://prozorro.sale/news/zauvazhennya-rahunkovoyi-palati-shchodo-roboti-prozorroprodazhi-neobgruntovani](https://prozorro.sale/news/zauvazhennya-rahunkovoyi-palati-shchodo-roboti-prozorro-prodazhi-neobgruntovani)
17. Звіт Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>
18. Звіти Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=150>
19. Марчук А. Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом. 2019. 72 с. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ACP/ACP/>
20. Основоположні принципи аудиту державного сектору. URL: <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-100-ruso.pdf>
21. Пеценчук А., Басмат О. Дискреційні повноваження як корупціогенний фактор: через призму вітчизняного та міжнародного досвіду. URL: <https://bitly.su/hWwSxXkr>
22. План роботи Рахункової палати на 2021 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2021/?id=1013>
23. Проєкт Антикорупційної програми Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaproshuyemo-do-uchasti-u-publichnomu-gromadskomu-obgovorenni-proyektu-antukoruptsijnoyi-programy-nazk-na-2020-2022-roky/?fbclid=IwAR3ZfZTe36Gcl94lr6WPISILy_hbuVXf8qAUwWWe2RwyT5yDD0pvfQXJZVU
24. Рахункова палата закупила 23 автомобілі за завищеними цінами. URL: <https://bitly.su/RUjВНН>
25. Рахункова палата України: співпраця з Верховною Радою та організаціями громадянського суспільства / Базілевич Д. С., Крижанівський В. П., Мельничук В. Г., Невідомий В. І., Старостенко Н. В. – Київ : [ФОП Москаленко О. М.], 2017. – 82 с. URL: https://www.radaprogram.org/sites/default/files/publications/download_file_1.pdf
26. Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019-2024 рр. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strat2019-2024.pdf>
27. Хто насправді замовив перевірку Рахункової палати? URL: <https://bitly.su/Sg4MUf2T>

Додаток № 1.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ
НА УСУНЕННЯ (МІНІМІЗАЦІЮ)
ВИЯВЛЕНИХ КОРУПЦІЙНИХ
РИЗИКІВ В АНТИКОРУПЦІЙНІЙ
ПРОГРАМІ, ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
МОНІТОРИНГУ СТАНУ
ЇХ ВИКОНАННЯ

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 1.

Порушення принципу незалежності Рахункової палати та її членів при здійсненні заходів державного фінансового контролю (аудиту)

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Встановлення додаткового контролю за реалізацією службових повноважень при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);	Перший захід не передбачає жодних індикаторів оцінки. У формулюванні цього заходу використано оцінне поняття «додатковий контроль», яке не конкретизується ні в програмі, ні у Звіті про її виконання.	Захід визначено безстроковим відповідно до Таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (далі – Таблиця). Проте характер заходу вимагає встановлення конкретних строків, принаймні для розуміння та можливості моніторити факт запровадження такого «додаткового контролю». Оцінити своєчасність реалізації заходу неможливо.	Неможливо стверджувати про виконання запланованих заходів. У Звіті вказано, що додатковий контроль встановлено. Проте сутність такого додаткового контролю з'ясувати не вдалося.
2) недопущення фактів політичного замовлення і впливу на діяльність Рахункової палати через її фахівців при формуванні плану роботи, виборі об'єктів контролю, строків проведення заходів зовнішнього фінансового контролю (аудиту).	Другий захід вимірюється наявністю фактів політичного замовлення і впливу на діяльність Рахункової палати.	Для реалізації другого заходу в Таблиці встановлено строк – II півріччя 2019 року. Проте характер заходу передбачає необхідність постійного контролю за недопущенням політичного замовлення і впливу на діяльність Рахункової палати.	Як ми з'ясували зі Звіту , ні на етапі формування цього ризику, ні під час моніторингу його усунення Комісія не встановила фактів політичного замовлення чи впливу на діяльність РП. Проте чітко не вказано, в якій формі здійснювався контроль за виконанням обраного заходу.
Результативність			
Обрані заходи є нерезультативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

З огляду на статус Рахункової палати, її повноваження та роль у системі органів державної влади, виокремлення цього ризику є важливим. Дотримання принципу незалежності є одним із необхідних критеріїв для проведення справді якісного аудиту, а тому потрібно унеможливити випадки будь-якого **неналежного** впливу на діяльність Рахункової палати.

Водночас звертаємо увагу на формулювання ризику. Нині він сформований не як корупційний ризик діяльності Рахункової палати, а радше як чинник інших корупційних ризиків (імовірності вчинення певного корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення). Тому пропонуємо змінити формулювання ризику з урахуванням корупційності в діяльності Рахункової палати.

Задля можливості оцінити вплив здійснюваних заходів слід встановити індикатори результативності та базові лінії – що ми маємо зараз, які показники нас влаштували б у майбутньому.

З аналізу відкритих джерел нам стало відомо про деякі резонансні звіти про результати аудитів ефективності деяких об'єктів контролю, що поставили під сумнів дотримання принципу незалежності Рахункової палати, наприклад, аудит Міністерства охорони здоров'я України¹ або аудит ДП «Прозорро»².

Отже, задля належного виконання другого заходу щодо усунення цього ризику слід брати до уваги такі випадки та причини, які сприяли їх виникненню. Проте інформація з АП та Звіту про її виконання не містить даних, які б свідчили про усунення таких причин.

Як наслідок, ризик та заходи потрібно змінити, враховуючи корупційну складову в порушенні принципу незалежності Рахункової палати та необхідність конкретизації та встановлення кількісних і якісних індикаторів виконання.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 2.

Вплив посадових осіб об'єктів контролю на осіб, які входять до складу контрольних груп Рахункової палати, при плануванні та/або здійсненні заходів державного зовнішнього контролю (аудиту)

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Розроблення внутрішнього механізму повідомлення посадовими особами Рахункової палати, які входять до складу контрольних груп, про можливий вплив з боку посадових осіб об'єктів контролю;	Індикаторами виконання першого заходу могли б бути факти, які б свідчили про розроблення та імплементацію відповідного механізму, однак безпосередньо процес «розроблення внутрішнього механізму» виміряти неможливо.	Захід визначено безстроковим відповідно до Таблиці. Проте характер заходу вимагає встановлення конкретних строків реалізації такого механізму. Оцінити своєчасність реалізації заходу неможливо.	Перший захід виконано не повною мірою, адже відсутній внутрішній механізм такого повідомлення. Відповідно до Звіту, стан виконання першого заходу полягає в тому, що на постійній основі проводиться роз'яснювальна робота.
2) складання сертифікатів незалежності згідно з планом роботи Рахункової палати на відповідний рік та розподілом функціональних обов'язків департаментів.	Індикатором виконання другого заходу є кількісні та якісні дані щодо складених сертифікатів.	Другий захід мав бути реалізований до I півріччя 2019 року відповідно до Таблиці. Відповідно до Звіту, за цей період був створений Порядок складання сертифікатів. У цій частині строк дотримано. Проте характер заходу та форма його викладу вимагають складання відповідних сертифікатів на постійній основі.	Другий захід виконано повністю в частині створення Порядку, відповідно до якого складаються сертифікати. Звіт не передбачає інформації про кількість складених сертифікатів та випадків виявлення конфлікту інтересів (що є метою складання сертифікатів). За отриманою від Рахункової палати інформацією, сертифікати незалежності реєструються у спеціальних журналах. Загальний облік сертифікатів по органу не ведеться.
Результативність			
Захід 1 не можна вважати результативним з огляду на відсутність реалізованого на практиці внутрішнього механізму повідомлення про вплив з боку посадових осіб об'єктів контролю.			
Захід 2 не можна вважати результативним з огляду на відсутність кількісних і якісних даних щодо сертифікатів та їх впливу на усунення.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ідентифікований ризик входить у групу ризиків щодо виконання головної функції Рахункової палати. Саме на етапі планування визначаються питання, які будуть ставитися до об'єктів контролю, документи, які підлягають перевірці, тощо. Все це прямо впливає на якість проведення майбутнього аудиту і його результати. На етапі проведення самого аудиту ризик впливу посадових осіб об'єктів контролю

на аудиторів є не менш небезпечним. Саме тому потрібно вчасно виявляти будь-які випадки впливу на будь-якому етапі аудитів і одразу на них реагувати. Заходи, обрані для мінімізації цього ризику, охоплюють такі форми впливу, як можливий конфлікт інтересів між аудиторами Рахункової палати та посадовими особами об'єктів контролю шляхом складання сертифікатів незалежності, та частково випадки впливу, коли такого конфлікту інтересів ще немає.

Водночас такий вплив на посадових осіб можливий у різноманітних формах, які не охоплені способами реалізації обраних заходів. Лише проведення роз'яснювальної роботи не рівноцінне розробленню внутрішнього механізму повідомлення посадовими особами Рахункової палати, які входять до складу контрольних груп, про можливий вплив з боку посадових осіб об'єктів контролю. Наприклад, серед форм впливу може бути підкуп або погроза. Однак заходами не визначений порядок повідомлення про вчинення подібних дій щодо осіб, які входять до складу контрольних груп Рахункової палати, та реагування на такі повідомлення. Отже, для таких цілей необхідний чіткий алгоритм поведінки аудиторів у різноманітних ситуаціях потенційного впливу.

Варто вдосконалити заходи для усунення цього ризику, зокрема форму практичної реалізації першого заходу та порядок відображення реалізації другого заходу в моніторингових звітах. Також доцільним є ведення загального обліку зареєстрованих сертифікатів незалежності.

Загалом, ідентифікований ризик є важливим, однак обрані заходи є недостатньо ефективними.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 3

Недобросесність посадових осіб апарату Рахункової палати при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що має ознаки невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції»

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Розроблення та забезпечення подальшого застосування внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу осіб, які здійснюють заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також беруть участь у підготовці звітів за їх результатами.	Індикатором заходу можна вважати наявність або відсутність внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу та фактів, які б вказували на його практичне використання.	Захід визначено як безстроковий відповідно до Таблиці. Проте характер заходу вимагає встановлення конкретних строків за провадження відповідного механізму.	Обраний захід виконано частково у формі тестувань щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів у спільній роботі близьких осіб та наявності корпоративних прав серед працівників Рахункової палати. Проведено 400 тестувань на наявність конфлікту інтересів. Про 2 випадки конфлікту інтересів повідомлено НАЗК.
Результативність			
Захід можна вважати результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Відсутність порушень вимог антикорупційного законодавства може свідчити або про незалежність Рахункової палати та законність виконання покладених на неї функцій, або ж про неналежне виявлення фактів таких порушень.

Хоча, на нашу думку, в цьому випадку ідентифікований корупційний ризик (його формулювання) є радше чинником, а не самим корупційним ризиком.

Крім того, ризик визначено занадто широко, адже він охоплює всі вимоги Закону України «Про запобігання корупції», а єдиний захід, спрямований на його усунення, стосується лише конфлікту інтересів. Водночас відсутні заходи, які б охоплювали, наприклад, обмеження щодо використання службових повноважень, одержання подарунків, сумісництва, спільної роботи близьких осіб, що також передбачені в цьому Законі. Тому сам корупційний ризик може бути сформульований як «Невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» (потрібно конкретизувати яких) посадовими особами Рахункової палати під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)».

Важливо наголосити, що внутрішній механізм розкриття приватного інтересу осіб, передбачений цим заходом, дуже схожий за суттю на механізм складання сертифікатів незалежності, що є заходом щодо усунення ризику № 2. З огляду на те, що такий механізм не був реалізований повною мірою, а лише у формі проведення тестувань, обраний захід та форму його реалізації слід переглянути.

Тому потрібно модифікувати визначення ідентифікованого корупційного ризику та збільшити перелік заходів, спрямованих на його усунення. У зв'язку з цим обраний захід є лише частково ефективним.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 4

Недобросесність посадових осіб Рахункової палати, які входять до складу контрольної групи, при виконанні під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язків, встановлених Законом України «Про Рахункову палату»

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Здійснення контролю за неухильним дотриманням під час провадження заходів державного фінансового контролю (аудиту) особами, які входять до складу контрольної групи, обов'язків, встановлених ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Рахункову палату».	Жодних кількісних або якісних показників оцінки не визначено.	Захід визначено як безстроковий відповідно до Таблиці. З огляду на відсутність критеріїв вимірюваності, оцінити дотримання строків нам не вдалося.	Відповідно до Звіту, такий контроль здійснювався. Але інформація, отримана від працівників Рахункової палати, вказує на недостатність таких заходів. З огляду на суперечність в отриманих даних, стверджувати про повноту виконання не можна. Інформація, наведена у Звіті, свідчить про « п р о в е д е н н я роз'яснювальних робіт та здійснення контролю за неухильним дотриманням цих обов'язків».
Результативність			
Результативність оцінити неможливо.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Визначений ризик є одним із ключових ризиків, що безпосередньо пов'язані з виконанням основної функції Рахункової палати. Від його усунення прямо залежатимуть результати проведення різних аудитів, їхня якість та виконання поставлених завдань перед аудиторами.

Насамперед, ідентифікований корупційний ризик є чинником корупційного ризику, а сам корупційний ризик можна визначити так: «Зловживання посадових осіб Рахункової палати, які входять до складу контрольних груп, повноваженнями ... під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)».

Ризик сформовано занадто широко, адже частиною 2 статті 32 Закону України «Про Рахункову палату» визначено шість обов'язків таких посадових осіб, зокрема:

- 1) повідомляти члена Рахункової палати про виявлені факти заподіяння шкоди державі та вживати заходів із їх запобігання;
- 2) дотримуватися принципів незалежності, законності, повноти, об'єктивності, достовірності та обґрунтованості;
- 3) приймати від посадових осіб об'єкта контролю подані за їх ініціативою усні та письмові заяви, зауваження, пояснення і перевіряти їх;
- 4) не розголошувати інформацію про об'єкт контролю до розгляду матеріалів на засіданні Рахункової палати;

- 5) повідомляти керівнику контрольної групи про всі випадки перешкоджання або неправомірного втручання у здійснення аудиту, фіксувати такі випадки і вживати заходи для притягнення до відповідальності винних;
- 6) заявляти про самовідвід від участі у здійсненні аудиту за наявності обставин, що вказують на потенційний конфлікт інтересів.

Проведені заходи не відображають усіх вимог та обов'язків, встановлених заходом та наведених вище. Сутність та форма «роз'яснювальних робіт» та «контролю за неухильним дотриманням цих обов'язків» не розкриті ні в Антикорупційній програмі, ні у Звіті про її виконання. Більше того, опитані працівники Рахункової палати підтверджують розмитість формулювань та суті заходів, відображених у Звіті.

Слід розширити перелік заходів, які потрібно реалізувати для мінімізації ідентифікованого ризику, зокрема базуючись на конкретних обов'язках, передбачених частиною 2 статті 32 Закону України «Про Рахункову палату». Або ж, навпаки, сформулювати ризик більш вузько (наприклад, поділивши ризик на декілька вузьких). Відповідно, заходи щодо його усунення або мінімізації теж потрібно сформулювати вужче та конкретніше.

Отже, реалізація обраного заходу є недостатньо ефективною.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ 5, 6

Недотримання вимог щодо достатності та обґрунтованості викладення фактичного стану справ щодо предмета контрольного заходу в акті / звіті за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Невідображення в акті / звіті фактів порушень законодавства та розміру завданих збитків, фактичного стану справ щодо предмета контрольного заходу

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Обраний захід щодо обох ризиків також однаковий – періодичний моніторинг діяльності членів контрольних груп з дотримання вимог щодо достатності та обґрунтованості викладення фактичного стану справ щодо предмета контрольного заходу в акті / звіті (Невідображення в акті / звіті фактів порушень законодавства та розміру завданих збитків).	Індикатором виконання обох заходів є факт проведення моніторингу, його періодичність та чіткість критеріїв, на підставі яких проводиться такий моніторинг (наявність положення / методичних рекомендацій тощо).	Обидва заходи визначено як безстрокові відповідно до Таблиці.	Відповідно до даних Звіту за весь 2019 рік, такий моніторинг здійснювався на постійній основі в процесі проведення кожного аудиту. Випадків правопорушень ні щодо складання актів, ні щодо складання звітів не виявлено. Однак оцінити повноту виконання обох заходів неможливо.
Результативність			
Результативність обраних заходів неможливо оцінити.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Обидва ризики мають особливе значення з огляду на те, що складання актів та звітів є завершальним етапом проведеного аудиту. Будь-які виявлені порушення мають бути зафіксовані в цих документах в обов'язковому порядку. Адже сама сутність аудиту полягає як **у виявленні неефективних управлінських рішень та наданні рекомендацій щодо їх усунення**, так і у виявленні та оприлюдненні фактів про допущені розпорядниками бюджетних коштів порушення з подальшим направленням документів до відповідних органів. Важливо, що акти не оприлюднюються Рахунковою палатою. Більше того, навіть розпорядники бюджетних коштів не завжди надають акти на запити про доступ на публічну інформацію.

Опублікуванню підлягає лише сам звіт за результатами проведеного аудиту. Проте він не може містити всі дані, наведені в актах, адже найчастіше його обсяг становить від 40 до 60 сторінок, тоді як акти можуть сягати кількох сотень сторінок. Для того щоб усі виявлені порушення були зафіксовані, мали відповідні негативні наслідки для порушника та були оприлюднені, Закон України «Про Рахункову палату» зобов'язує аудиторів відображати всі без винятку виявлені порушення у звіті.

Дані, отримані під час інтерв'ю, свідчать про те, що ризик недотримання вимог щодо достатності та обґрунтованості викладення фактичного стану справ в актах та звітах існує. Вся відповідальність за повноту, достовірність та обґрунтованість викладеної інформації в актах та звітах лежить на контрольних групах та відповідальних членах Рахункової палати. Хоча інформацію про проведення моніторингу було підтверджено і у відповіді на запит, однак жодних фактичних даних та порядку проведення моніторингу не наведено. Також на підставі даних, отриманих під час інтерв'ю, було підтверджено, що частково проведенням перевірок займається структурний підрозділ, відповідальний за питання правового забезпечення в межах компетенції. Однак цього недостатньо для здійснення контролю та нівелювання ризиків через надвеликий обсяг інформації в актах до кожного аудиту.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 7

Порушення членами контрольної групи Рахункової палати законодавства щодо своєчасності складання протоколів про адміністративні правопорушення

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Періодичний моніторинг діяльності членів контрольних груп на дотримання вимог законодавства щодо своєчасності складання протоколів про адміністративні правопорушення.	Індикатором виконання заходу є наявність порядку проведення відповідного моніторингу та кількість складених протоколів загалом і тих із них, що складені з порушеннями строків.	Строк виконання відповідно до Таблиці встановлено «під час кожного контрольного заходу».	Захід виконано повністю з інформації із запиту через затверджений 29 січня 2019 року № 3-6 Порядок складання та направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення. Інформацію про несвоєчасність складання адмінпротоколів не надано.
Результативність			
Захід є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Протоколи, складені відповідно до вимог законодавства (ст. 256 КУпАП) і надіслані вчасно, є запорукою притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення правопорушень, виявлених під час аудиту. Рахункова палата може складати протоколи у разі порушення бюджетного законодавства (ст. 164); порушення законодавства про закупівлі (ст. 164-14 КУпАП); невиконання законних вимог Рахункової палати, члена Рахункової палати (частини п'ята та шоста ст. 188-19 КУпАП).

Особливістю є те, що протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 164, 164-14 КУпАП, складаються одночасно (але не пізніше 24 годин), із підписанням акта за результатами здійснення контрольного заходу, яким виявлено особу, що вчинила правопорушення.

Протягом 2017 року Рахункова палата провела 95 заходів державного зовнішнього фінансового контролю, за результатами яких складено три адмінпротоколи за ст. 164-14 КУпАП (згідно з інформацією у відповіді на запит). При цьому не було накладено жодного стягнення за цими протоколами³. А згідно з відповіддю на запит, за 2018 – 9 місяців 2020 року Рахункова палата склала та направила до місцевих судів 178 адмінпротоколів. **За інформацією, отриманою під час інтерв'ю, у результаті було накладено близько 20 стягнень.**

Саме тому виявлений ризик дійсно має істотне значення як для позитивного ефекту від аудиту загалом, так і для усунення можливості недобросовісних аудиторів позбавити порушника відповідальності за виявлене правопорушення.

Водночас проблема полягає не лише у несвоєчасності, а й у неякісному складанні таких протоколів. Як було виявлено, поширеною є практика повернення протоколів для належного оформлення або доопрацювання. Однак обмежені строки (їх наведено вище) не дають можливості доопрацювати подані протоколи. Як результат, після повернення судом протоколу до Рахункової палати на доопрацювання аудиторів втрачають шанс притягнути особу до адміністративної відповідальності, а винні уникають відповідальності.

Отримані в результаті інтерв'ю дані свідчать, що деякі протоколи можуть складатися з помилками не лише з корисливих мотивів, а й через неухважність, нерозуміння або з інших причин. Затверджений 29 січня 2019 року № 3-6 Порядок складання та направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення, який містить роз'яснення та конкретну форму протоколу, мав допомогти вирішити цю проблему. **Проте його потрібно доповнити положеннями про проведення моніторингу для досягнення мети заходу.**

У зв'язку з цим сформульований ризик не повністю відображає проблеми, пов'язані з суттю протоколів. Захід, покликаний його мінімізувати, не здатен повністю нівелювати наявну проблему.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 8

Ненадання до суду складених посадовими особами апарату Рахункової палати протоколів про адміністративні правопорушення

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Періодичний моніторинг стану надсилання протоколів про адміністративні правопорушення до суду.	Індикатором виконання заходу можна було б вважати наявність порядку проведення відповідного моніторингу та наявність опублікованих періодичних даних про результати проведеного моніторингу .	Строк виконання відповідно до Таблиці встановлено «під час кожного контрольного заходу».	Захід виконано повністю . У Звіті вказано, що всі протоколи надіслано вчасно без порушення строків.
Результативність			
Захід є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ідентифікований корупційний ризик пов'язаний з попереднім, адже стосується надсилання адміністративних протоколів до суду. Справді, ті протоколи, які складено відповідно до вимог законодавства (ст. 256 КУпАП) і надіслано вчасно, є запорукою притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення правопорушень, виявлених під час аудиту. Але в цьому випадку відповідальним за надсилання до суду протоколу та супровідного листа протягом п'яти робочих днів з моменту отримання такого протоколу є структурний підрозділ з питань правового забезпечення. Відповідальним за проведення моніторингу є управління запобігання та виявлення корупції. Водночас для можливості оцінити досягнутий результат рекомендуємо запровадити періодичне оприлюднення певних звітів чи узагальнених результатів проведення моніторингу.

Отримані результати вказують на те, що ні до, ні після проведеного аналізу порушень строків надсилання не встановлено, але з огляду на те, що такий ризик дійсно можливий, його слід об'єднати з попереднім та закріпити окремий захід щодо його усунення.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 9

Можливість здійснення впливу на посадових осіб апарату Рахункової палати з боку третіх осіб під час підготовки звітів за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Розроблення та вдосконалення внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу осіб, які здійснюють заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також беруть участь у підготовці звітів за їх результатами.	Індикатором виконання заходу є наявність або відсутність внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу та результати його практичного використання.	Захід визначено як безстроковий відповідно до Таблиці. Проте характер заходу вимагає встановлення конкретних строків запровадження такого механізму.	Інформація зі Звіту свідчить, що обраний захід виконано у формі роз'яснювальної роботи щодо необхідності повідомлення про наявність приватного інтересу. Також зазначено про створення телефонної «лінії довіри» та інших каналів повідомлення про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Однак внутрішній механізм повністю не створено.
Результативність			
Захід у цьому вигляді не можна вважати результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ризик № 9 є подібним та значною мірою перетинається з ризиками:

- № 2 «Вплив посадових осіб об'єктів контролю на осіб, які входять до складу контрольних груп... при плануванні та/або здійсненні заходів державного зовнішнього контролю (аудиту)».
- № 3 «Недобросовісність посадових осіб апарату Рахункової палати при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), ...», який передбачає ідентичний захід його усунення – «розроблення та забезпечення подальшого застосування внутрішнього механізму розкриття приватного інтересу осіб, які здійснюють заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також беруть участь у підготовці звітів за їх результатами».

Захід спрямований на розкриття приватного інтересу осіб, що беруть участь у підготовці звітів. Ризик же охоплює ширше поняття, зокрема й зовнішній вплив третіх осіб на посадових осіб Рахункової палати. Тому лише проведення роз'яснювальної роботи разом з наявністю телефонної «лінії довіри» не здатне нівелювати ідентифікований ризик та не відповідає визначеному заходу.

У зв'язку з цим через відсутність будь-яких обґрунтувань для виокремлення цього ризику, його принципів відмінностей від ризиків № 2 і № 3, особливо з огляду на ідентичні заходи для їх усунення та фактично непов'язаність реально проведених заходів із запланованими, маємо сумніви в доцільності закріплення ризику та заходу для його усунення в такому вигляді.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 10

Наявність у нормативних та організаційно-розпорядчих документах, що регулюють діяльність Рахункової палати та її структурних підрозділів, положень, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та/або правопорушень, пов'язаних з корупцією

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Аналіз нормативних та нормативно-розпорядчих документів щодо корупціогенних факторів та підготовка пропозицій щодо їх усунення чи мінімізації;	Індикатором виконання першого заходу є кількість проаналізованих актів щодо наявності в них корупціогенних факторів, кількість виявлених корупціогенних факторів та надання результатів експертизи керівництву Рахункової палати перед прийняттям актів.	Всі три заходи є безстроковими відповідно до Таблиці.	З огляду на відсутність кількісних показників, яких планувалося досягти, проведення а н т и к о р у п ц і й н о ї експертизи 16 актів є лише частковим виконанням цього заходу. Адже відсутня інформація про виявлені корупціогенні фактори та їхній вплив на ухвалення рішень.
2) запровадження проведення антикорупційної експертизи при підготовці нормативно-правових актів;	Індикатором виконання другого заходу є впровадження методології а н т и к о р у п ц і й н о ї експертизи та відповідних даних, наведених у першому заході.	Характер другого та третього заходів вимагає встановлення конкретних строків їх реалізації, яких не передбачено.	Станом на момент проведення дослідження, методологію проведення а н т и к о р у п ц і й н о ї експертизи ще не було затверджено.
3) проведення навчання з антикорупційної тематики із залученням фахівців НАБУ, НАЗК та інших державних органів відповідно до графіка.	Індикатором виконання третього заходу є факт проведення відповідних тренінгів та факти, які свідчать про позитивні наслідки таких тренінгів у вигляді підвищення рівня знань працівників з обраної тематики.		Відповідно до запланованого графіка, було проведено три навчальні семінари. Лише один тренінг мав стосунок до а н т и к о р у п ц і й н о ї експертизи: «Зміни до антикорупційного законодавства. А н т и к о р у п ц і й н а експертиза та затвердження кодексів доброчесності».
Результативність			
Заходи не є результативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів в органах державної влади має важливе значення, адже дає змогу виявити корупційні фактори ще на етапі прийняття цих актів та документів.

Перевагою внутрішньої антикорупційної експертизи є те, що особи, які її проводять, мають чи не найкращі знання про можливі корупційні ризики в діяльності органу. Водночас її недоліком є те, що результати такої експертизи не завжди можуть бути об'єктивними. Саме тому важливо здійснювати таку експертизу за чіткими правилами та критеріями, що мають бути відображені в методології проведення такої експертизи. Для якісного її виконання уповноважені на її проведення особи повинні мати відповідні знання. Тому як визначений ризик, так і заходи, спрямовані на його усунення, виглядають переконливо.

Водночас порядок викладення їх у таблиці потребує змін, адже спочатку має відбутись затвердження Методології, а потім проведення антикорупційної експертизи на її основі. Крім того, кількість проведених експертиз не говорить ні про обсяг, ні про їхню якість без зазначення відсотка від загальної кількості прийнятих за цей час нормативних актів та про наслідки розгляду – врахування/не врахування результатів експертизи.

Усунення корупційних факторів в актах Рахункової палати дасть змогу нівелювати чимало інших корупційних ризиків, наведених у цій таблиці.

Не всі заходи, спрямовані на усунення цього корупційного ризику, вдалося реалізувати з огляду на їхню результативність та ефективність. Передовсім це стосується затвердження методології проведення антикорупційної експертизи. Відсутність якісних показників уже проведених експертиз, зокрема кількості виявлених корупційних факторів, даних про їх усунення, заважає об'єктивно оцінити якість реалізації першого заходу на практиці. А третій захід **є ширшим за ідентифікований корупційний ризик і охоплює не лише проведення антикорупційної експертизи актів Рахункової палати, а й інші аспекти антикорупційного законодавства.** Крім того, навчання, які відбулися, лише частково стосувалися здобуття знань у частині антикорупційної експертизи. Отже, стверджувати про повноцінну реалізацію заходів не можна.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 11

Вибірковий (привілейований чи упереджений) підхід при визначенні надбавок, доплат, премій, інших заохочувальних і компенсаційних виплат при направленні на навчання та в закордонні відрядження працівникам Рахункової палати

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Розроблення і затвердження внутрішніх організаційно-розпорядчих актів, що передбачатимуть рівнозначний підхід до встановлення надбавок та вирішення питань преміювання працівників виключно на підставі відповідних письмових обґрунтувань щодо діяльності кожного окремого працівника;	Індикатором виконання першого заходу є розроблення організаційно-розпорядчих актів з розподілу надбавок та інших виплат.	Обидва заходи визначено як безстрокові відповідно до Таблиці. Проте характер першого заходу передбачає встановлення строку для розроблення та затвердження відповідних документів.	Перший захід виконано повністю шляхом затвердження положення про преміювання та виплати грошової і матеріальної допомоги працівникам апарату Рахункової палати.
2) здійснення вибіркового контролю за виконанням службових повноважень.	Індикатором виконання другого заходу є розроблення відповідного механізму здійснення такого контролю (як частина положення про преміювання або самостійне положення про порядок контролю).		Другий захід виконано повністю шляхом проведення оцінювання результатів службової діяльності працівників апарату Рахункової палати.
Результативність			
Обидва заходи є результативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Справедливий розподіл заробітних плат на підставі чітких критеріїв, а не особистих уподобань та інших випадків, зумовлених конфліктом інтересів або зловживанням службовим становищем відповідальними посадовими особами, є важливим елементом протидії корупції.

Практичну реалізацію зазначених заходів можливо оцінити, маючи доступ до документів, які підтверджують нарахування заробітних плат та премій. Аналіз даних ЄДРСР свідчить про відсутність судових рішень, які б стосувалися порушень відповідних правил.

Згідно з отриманими нами даними під час інтерв'ю, після запровадження відповідного положення кількість порушень «зменшилась до мінімуму» (базовий показник невідомий), а скарги щодо питань з преміювання та надбавок у працівників не надходили.

Водночас захід потрібно конкретизувати через встановлення чітких та об'єктивних критеріїв рівнозначного підходу, оскільки незрозуміло, що саме передбачає «рівнозначний підхід». А вже в положенні потрібно детально розкрити саме втілення цього підходу.

З огляду на це, можна припустити, що заходи, спрямовані на усунення ідентифікованого корупційного ризику, було реалізовано ефективно.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 12

Недобросесність посадових осіб апарату Рахункової палати під час використання матеріальних ресурсів

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Впровадження технічних засобів контролю;	Індикаторами виконання першого заходу можемо вважати факт впровадження різних видів контролю під час використання матеріальних ресурсів.	Всі заходи визначено безстроковими відповідно до Таблиці. Проте перший та другий заходи потребують встановлення чіткого строку їх виконання.	Перший захід виконано частково шляхом встановлення на автомобілі, що перебувають на балансі Рахункової палати, GPS-трекерів для контролю за цільовим використанням цих транспортних засобів.
2) встановлення контролю за використанням матеріальних ресурсів;	Індикатором виконання другого заходу можемо вважати запровадження системи контролю за використанням матеріальних ресурсів		Другий та третій заходи виконано шляхом видання Рахунковою палатою наказу про затвердження Положення про облікову політику Рахункової палати.
3) удосконалення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті з метою недопущення використання матеріальних ресурсів установи для цілей, не пов'язаних із службовою діяльністю.	Третій захід безпосередньо пов'язаний з двома першими і є наслідком ефективної реалізації перших двох заходів.		
Результативність			
Перші два заходи є результативними. Третій захід не є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Зміст ідентифікованого корупційного ризику має особливе значення для Рахункової палати, оскільки сутність аудиту, який проводить Рахункова палата, полягає, зокрема, в оцінюванні ефективності використання матеріальних ресурсів. Саме тому Рахункова палата має відповідати високим стандартам ефективності розподілу власних ресурсів.

Водночас формулювання ідентифікованого корупційного ризику є неналежним, адже фактично є чинником корупційного ризику. Доцільніше було б визначити цей корупційний ризик так: «Зловживання під час поводження з матеріальними ресурсами Рахункової палати». Завдяки цьому можливо охопити як використання, так і списання відповідних ресурсів.

У публічному просторі вже з'явилася інформація про можливе неналежне використання Рахунковою палатою матеріальних ресурсів під час закупівель автомобілів⁴. Можливо, саме тому перший захід, спрямований на впровадження технічних засобів контролю, стосується суто автомобілів. Водночас, відповідно до отриманої нами інформації, додаткові заходи контролю встановлено і для менш коштовних ресурсів (принтери, канцелярія тощо), але це не зазначено ні в АП, ні у Звіті. Це свідчить про те, що необхідно запровадити єдину систему та затвердити єдиний порядок контролю за поводженням з матеріальними ресурсами у Рахунковій палаті. Запровадження ж облікової політики є позитивним кроком для забезпечення контролю за матеріальними ресурсами, однак тільки цього, видається, недостатньо. Також третій захід потребує зміни формулювання «удосконалення», оскільки не зрозуміло, в чому саме воно полягає.

Тому вказаний ризик потребує більш чіткого визначення, а заходи – системнішого підходу як до їх формулювання, так і до кроків щодо їх впровадження.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 13

Недобросесність посадових осіб апарату Рахункової палати при прийнятті рішень про списання матеріальних цінностей

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Включення працівника у повноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції до складу комісії зі списання основних засобів, запасів та проведення інвентаризації статей балансу з метою здійснення контролю за використанням (списанням) матеріальних цінностей та державних коштів.	Індикатором виконання є включення або не включення працівника такого підрозділу до складу відповідних комісій.	Захід є строковим відповідно до Таблиці і обмежений III кварталом 2019 року. Строку не дотримано.	Захід виконано не повною мірою, оскільки, відповідно до даних Звіту, наразі лише ініційовано введення працівника до складу відповідних комісій. Однак, станом на момент дослідження, працівника ще не було введено до складу відповідних комісій.
Результативність			
Захід не є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

По-перше, такий підхід до формулювання ризику, по суті, вказує лише на чинник корупційного ризику. По-друге, зміст, закладений у цей ризик, стосується поводження з матеріальними ресурсами Рахункової палати та перетинається з ризиком № 12. У цьому випадку ризик охоплює списання матеріальних ресурсів, а в попередньому – їх використання. Усунути ризик № 13 можливо, зокрема, шляхом впровадження запропонованих заходів, які можливо реалізувати для усунення ризику № 12 (запровадження єдиної системи та затвердження єдиного порядку контролю за поводженням з матеріальними ресурсами у Рахунковій палаті). Тому всі чинники корупційних ризиків (як № 12, так і № 13), на нашу думку, можуть бути охоплені єдиним ризиком, який стосувався б використання матеріальних ресурсів (як ми запропонували в частині ризику № 12). Уніфікований корупційний ризик, на нашу думку, може виглядати так: «Зловживання під час поводження з матеріальними ресурсами Рахункової палати».

Захід, передбачений Антикорупційною програмою, реалізувати не вдалося ні в строки, встановлені в самій програмі, ні станом на дату проведення цього дослідження.

Щодо строку виконання заходу, то в частині включення працівника захід буде строковим, а в частині його постійної діяльності в складі комісії – постійним. Також у Звіті варто детальніше розкрити, в чому виражається «ініціатива» з включення.

У зв'язку з цим вважаємо, що як ризик, так і заходи, спрямовані на його усунення, потрібно змінити, оскільки обраний захід не спрямований на його усунення, а сам ризик є лише чинником корупційного ризику.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 14

Недобросесність посадових осіб апарату Рахункової палати під час опрацювання запитів на публічну інформацію та звернень громадян

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Внесення змін до порядків роботи із запитами, зверненнями на інформацію з урахуванням вимог щодо недопущення витоку відомостей, що містять службову інформацію;	Індикатором виконання першого заходу є відповідні зміни до порядків роботи із запитами та зверненнями.	Захід є строковим відповідно до Таблиці, строк його виконання – 4 квартал 2020 року.	Перший захід виконано не повною мірою. Зі Звіту ми розуміємо, що проєкт Порядку складання, подання запитів на інформацію та надання відповідей на них перебуває на етапі розроблення. У запиті ж про цей Порядок не зазначено, з цього можна зробити висновок про відсутність цього Порядку.
2) запобігання випадкам неоприлюднення звітів і рішень Рахункової палати за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) шляхом неухильного дотримання вимог статей 30 і 36 Закону України «Про Рахункову палату».	Індикатором виконання другого заходу є відсутність випадків неоприлюднення звітів та рішень Рахункової палати.	Другий захід є безстроковим відповідно до Таблиці.	Другий захід виконано повністю. Управлінням запобігання та виявлення корупції періодично здійснюється моніторинг оприлюднення звітів і рішень Рахункової палати.
Результативність			
Захід 1 не є результативним.			
Захід 2 є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Насамперед, такий підхід до формулювання ризику, по суті, вказує лише на чинник корупційного ризику. Тому рекомендуємо змінити «недобросесність» на «зловживання посадових осіб...», оскільки в цьому випадку відбувається підміна корупційного ризику та чинника корупційного ризику.

Вказаний ризик має вплив на відкритість та прозорість діяльності державного органу під час розкриття інформації про свою діяльність. З формулювання ризику проблема вбачається в неоприлюдненні / ненаданні відповідей на запити на публічну інформацію та звернення громадян. Проте жоден захід не розв'язує цієї проблеми. Перший захід стосується неправомірного витоку інформації, тобто надання інформації в надмірній кількості. Отже, випадки ненадання інформації або надання інформації не в повному обсязі ризиком, з огляду на текст Антикорупційної програми, не вважаються. На нашу думку, це є істотним недоліком під час визначення заходів, спрямованих на усунення цього ризику.

Ні Звіт, ні інформація, отримана нами на запит від Рахункової палати, не дають можливості оцінити наявність фактів витоку інформації. Лише стало відомо, що з 2018 року по 01.10.2020 працівники Рахункової палати опрацювали 272 запити на публічну інформацію. З відповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стало відомо про реєстрацію однієї скарги на дії працівників

Рахункової палати⁵. Однак порушень Рахунковою палатою права на доступ до публічної інформації встановлено не було. Утім, ця інформація не дає відповіді на питання про вимірюваність обраних заходів.

Логіка включення другого заходу в контексті ризику, пов'язаного із запитами на публічну інформацію та зверненнями громадян, має історичне обґрунтування. До 2015 року, відповідно до старого Закону України «Про Рахункову палату» від 1996 року, звіти (крім щорічного звіту про роботу РП) надавались виключно у відповідь на запит про публічну інформацію⁶. Саме тому, як ми розуміємо, другий захід щодо звітів і стосується роботи із запитами на публічну інформацію. Станом на сьогодні, вся робота Рахункової палати з проведення аудиту не є публічною, крім звітів за їх результатами. Тому публікація звітів на сайті Рахункової палати є важливим елементом відкритості, незалежності, прозорості та підзвітності Рахункової палати. Цей захід, відповідно до даних Звіту, виконується шляхом постійного моніторингу. Проте результатів такого моніторингу не наведено. Відповідно до даних, отриманих з інтерв'ю, випадків неоприлюднення звітів про проведений аудит не було. Однак Регламент Рахункової палати України і не передбачає граничного строку оприлюднення звітів.

Рекомендується доповнити заходи щодо усунення корупційного ризику положеннями щодо запровадження періодичного моніторингу (аудиту) з боку підрозділу документообігу та уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції органу відповідних запитів, звернень та листів відповідей на них (у тому числі аудиту системи щодо перегляду, скачування або друку документів сторонніми особами) та звітування перед керівництвом про результати такого моніторингу. Це допоможе нівелювати цей ризик у частині ненадання інформації або надання інформації не в повному обсязі.

Обрані заходи є недостатньо ефективними.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 15

Зловживання членом конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті повноваженнями з метою сприяння (або відмови) прийняттю на державну службу

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Розроблення порядку організації роботи конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті з можливістю залучення до роботи конкурсної комісії державних службовців у відповідній сфері;	Індикатором виконання першого заходу є наявність розробленого порядку.	Обидва заходи є строковими відповідно до Таблиці. Для них встановлено строк виконання – I квартал 2020 року. Строк не дотримано.	Перший захід не виконано. Зі Звіту випливає, що Порядок перебуває на стадії розроблення (без уточнення, на якій саме). За інформацією, отриманою під час інтерв'ю, випадків непрозорого проведення конкурсу не встановлено.
2) проведення аудіофіксації засідань конкурсної комісії.	Індикатором виконання другого заходу є статистика проведення аудіофіксації засідань конкурсної комісії.		Другий захід не виконано, оскільки аудіофіксацію не впроваджено.
Результативність			
Захід не є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Наявність прозорого конкурсу на заміщення вакантних посад підвищує рівень довіри до Рахункової палати та сприяє якісному виконанню нею своїх функцій. Процес зайняття вакантних посад на державній службі супроводжується корупційними ризиками, що є спільними для багатьох державних органів, тому немає сумнівів щодо доцільності спрямування ресурсів для їх усунення.

Втім, реалізація запланованих Рахунковою палатою заходів **не є повною** та виконаною в строки. Це сприяло тому, що фактично очікуваних результатів досягти не вдалося. Для підвищення ефективності роботи з усунення наведеного корупційного ризику слід реалізувати заплановані заходи та, за можливості, додати й інші заходи, які можуть мінімізувати такий ризик.

Враховуючи рекомендації НАЗК щодо Типових корупційних ризиків, для підвищення рівня прозорості процесу зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті доцільно було б розглянути можливість реалізувати додаткові заходи щодо усунення цього корупційного ризику, зокрема:

опублікування на сайті інформації щодо кожного етапу конкурсного відбору – списків осіб, які беруть участь у конкурсі, із зазначенням інформації про їх допущення до наступного етапу відбору, а також – критерії відбору, застосовані комісією в кожному конкретному випадку;

встановлення процедури розкриття інформації про конфлікт інтересів членами конкурсної комісії та відмову у включенні до складу членів цієї комісії;

обов'язкове відображення в документації за результатами проведення конкурсу мотивів (обґрунтування) прийнятого рішення;

здійснення відеофіксації відповідних засідань конкурсних комісій.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 16

Можливість впливу з боку третіх осіб на членів конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті під час проведення етапів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Встановлення додаткового контролю , у тому числі зовнішнього, за дотриманням спеціального та антикорупційного законодавства під час проведення конкурсу на зайняття посад;	Обидва заходи не передбачають жодних кількісних або якісних показників оцінки. У формулюванні першого заходу використано оцінне поняття «додатковий контроль», яке не конкретизується ні в програмі, ні у Звіті про її виконання.	Перший захід є строковим відповідно до Таблиці, зі строком виконання – I квартал 2020 року.	Заходи реалізовано не повною мірою. У відповіді на запит Рахункова палата повідомила, що такий контроль проводиться, жодні порушення щодо процедури проведення конкурсу не вказано. У Звіті також зазначено про встановлення додаткового контролю. Результати такого контролю не вказано.
2) запровадження у повноваженим підрозділом з питань запобігання та виявлення корупції періодичного моніторингу документації щодо здійснення конкурсного відбору на кожну з посад, у тому числі в частині надання інформації про його проведення на запити на інформацію, а також звітування перед керівництвом про результати моніторингу.		Другий захід є безстроковим відповідно до Таблиці. Проте характер другого заходу передбачає встановлення строку запровадження періодичного моніторингу.	У Звіті зазначено про проведення періодичного моніторингу, без статистичних даних.
Результативність			
Обидва заходи не є результативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Наявність прозорого конкурсу підвищує рівень довіри до Рахункової палати. На нашу думку, цей ризик пов'язаний із попереднім ризиком та заходами, спрямованими на конкурсні комісії, і передбачає наявність проблем на всіх етапах проведення конкурсу. Саме тому пропонується розглянути можливість об'єднання ризиків № 15 та № 16.

Наразі ні заходи, які встановлені, ні інформація зі звітів про їх реалізацію не може бути виміряна; зміст «додаткового контролю» і «періодичного моніторингу документації» не визначений. Статистичні дані, які стали підставою для обрання заходів, та дані станом на моніторинговий період у результаті впровадження обраних заходів не зазначено ні у Звіті, ні у відповіді на публічну інформацію. А отже, унеможлиблюється будь-яка оцінка проведених заходів.

Більш комплексний підхід до формулювання цього ризику, чинників його формування, заходів щодо його усунення може сприяти системному та ефективному підходу до усунення визначеної проблеми.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 17

Можливе приховування посадовою особою Рахункової палати, яка безпосередньо залучена до організації процедури закупівель, наявного конфлікту інтересів

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Розроблення внутрішнього механізму повідомлення посадової особи Рахункової палати про конфлікт інтересів і подальші дії у зв'язку з таким конфліктом.	Індикатором виконання є наявність внутрішнього механізму повідомлення про конфлікт інтересів.	Захід є безстроковим відповідно до Таблиці. Проте характер заходу передбачає встановлення строку запровадження такого механізму.	Захід виконано не повною мірою. Інформація зі Звіту свідчить про проведення співробітниками управління запобігання та виявлення корупції роз'яснювальної роботи в частині конфлікту інтересів. Забезпечено функціонування спеціальної телефонної лінії.
Результативність			
Захід не є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Прозорість проведення закупівель свідчить про ефективне використання коштів та можливість контролю за обігом коштів. Рахункова палата проводить, зокрема, фінансовий аудит та аудит ефективності, тому корупційні ризики, пов'язані із закупівлями, мають особливе значення для Рахункової палати, оскільки саме вона перевіряє, в тому числі, як здійснювались закупівлі в інших державних органах. А в подальшому про всі порушення та ризики, пов'язані із закупівлями, Рахункова палата зазначає у своїх звітах. Тому підхід до закупівель Рахунковою палатою має бути еталонним.

Ризик пов'язаний безпосередньо з приховуванням наявного **конфлікту інтересів** в осіб, відповідальних за здійснення закупівель. Водночас захід спрямований на розроблення внутрішнього механізму самостійного повідомлення посадової особи про конфлікт інтересів. І заплановані, і реалізовані заходи свідчать про фокусування на **ненавмисному** можливому допущенні конфлікту інтересів.

Водночас сам ризик передбачає можливість цілеспрямованого приховування такого інтересу. З цього випливає, що лише роз'яснювальних заходів недостатньо для усунення зазначеного корупційного ризику. Рекомендуємо розглянути можливість запровадження заходів контрольного спрямування, які б допомагали виявляти випадки умисного неповідомлення про конфлікт інтересів, **з урахуванням положень статей 28-36 Закону України «Про запобігання корупції».**

Більше того, як випливає з аналізу виконання наступного корупційного ризику, ризик № 17 може бути поєднаний з ним, адже завдяки цьому вдасться охопити ширше коло чинників виникнення корупційного ризику, пов'язаного з проведенням закупівель.

Тому ефективність усунення визначеного корупційного ризику можна підвищити з урахуванням наданих рекомендацій.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 18

Надання посадовими особами апарату Рахункової палати неправомірних преференцій суб'єктам господарської діяльності при проведенні публічних закупівель

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Перегляд системи пошуку об'єктів надання послуг, розширення ринку учасників з метою економії фінансових ресурсів та запобігання проявам корупційних зв'язків і конфлікту інтересів;	Індикатором виконання першого заходу є встановлення відповідної системи пошуку об'єктів надання послуг, яка б відповідала всім необхідним критеріям. На нашу думку, мова йде саме про застосування системи «Prozorro» під час проведення закупівель.	Обидва заходи є безстроковими відповідно до Таблиці. Проте характер обох заходів передбачає встановлення строків їх виконання.	Перший захід виконано повністю відповідно до даних Звіту через використання системи «Prozorro».
2) періодичне проведення відповідних вибіркового перевірок.	Індикатором виконання другого заходу є кількість проведених перевірок за визначений період часу.		Другий захід виконано повністю відповідно до даних Звіту через вибіркоче проведення перевірок. Статистичних даних у ньому не наведено.
Результативність			
Обидва заходи є результативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ефективна реалізація комбінації зазначених заходів має істотний шанс підвищити результативність усунення корупційного ризику. Однак інформація, зазначена у Звіті, є недостатньою для того, щоб стверджувати, що використання системи «Prozorro» здійснюється без надання жодних преференцій для суб'єктів господарювання. Також відсутня статистична інформація про проведені вибіркові перевірки, що не дає можливості оцінити реально отримані результати. Втім, у відповіді на запит було підтверджено те, що інформація про кожну закупівлю Рахункової палати «від однієї гривні» оприлюднюється в системі «Prozorro» тендерним комітетом у порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі». З інтерв'ю з працівниками Рахункової палати стало відомо, що відбувається застосування «Prozorro», і жодних винятків не передбачено.

З даних сайту Prozorro стало відомо, що скарг на проведення закупівель Рахунковою палатою не надходило.

На нашу думку, варто розглянути можливість об'єднання обох ризиків (з ризиком № 17), а заходи щодо усунення обох ризиків доповнити такими:

- розроблення та прийняття (внесення змін до) акта, який врегулює процедуру проведення допорогових закупівель – міститиме єдині підходи до організації (включатиме критерії відбору постачальників товарів, робіт та послуг під час здійснення допорогових закупівель);
- запровадження процедури аналізу цінових пропозицій та затвердження порядку їх здійснення.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 19

Недостатня інформованість посадових осіб апарату Рахункової палати з питань запобігання та виявлення корупції

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
1) Організація підвищення кваліфікації посадових осіб апарату Рахункової палати за професійними програмами, тематичними короткостроковими семінарами , тренінгами з питань запобігання і виявлення корупції, особливо у перший рік роботи в державному органі;	Індикатором виконання першого заходу є факт проведення відповідних заходів підвищення кваліфікації.	Обидва заходи є безстроковими відповідно до Таблиці. Проте характер обох заходів передбачає встановлення строку їх виконання.	Перший захід виконано повністю відповідно до Звіту шляхом проведення 100 консультацій , проведено три навчальні семінари щодо своєчасності подання декларацій, виявлення конфлікту інтересів, проведення антикорупційної експертизи, роз'яснень змін до антикорупційного законодавства, підвищення кваліфікацій сімнадцятьма працівниками Рахункової палати.
2) проведення тестувань для визначення рівня знань після відповідних навчань.	Індикатором виконання другого заходу є факт проведення тестувань.		Другий захід виконано повністю відповідно до даних Звіту шляхом проведення тестувань після організованих семінарів.
Результативність			
Обидва заходи є результативними.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Уповноважені особи (підрозділи) з питань запобігання та виявлення корупції, відповідно до ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції», здійснюють контроль за дотриманням антикорупційного законодавства. Знання антикорупційного законодавства державними службовцями є превентивним механізмом для того, щоб у майбутньому не бути притягнутими до адміністративної або кримінальної відповідальності. Для цього необхідна системна робота з роз'яснення різноманітних положень чинного антикорупційного законодавства, проведення тренінгових навчальних курсів для державних службовців. Усе це є запорукою успішного застосування превентивних заходів антикорупційної політики Рахункової палати.

Водночас формулювання ризику потребує зміни, оскільки в цьому випадку його можна вважати чинником корупційного ризику. А сам ризик має стосуватися можливості вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посадовими особами через незнання антикорупційного законодавства.

Під час вибору тем семінарів і тренінгів варто передовсім зрозуміти проблеми в антикорупційній сфері, з якими стикаються працівники Рахункової палати. Наприклад, відповідно до даних ЄДРСР наявні приклади судових рішень щодо невчасного повідомлення про зміни в майновому стані⁷⁸. Bazуючись на такому аналізі, потрібно передбачати тематику, аудиторію заходу, відповідних спікерів. Також потрібно обов'язково відстежувати результати проведення таких заходів та їх вплив на усунення проблем, на які вони були спрямовані.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 20

Вибірковий підхід до розподілу матеріального ресурсу Рахункової палати

Заходи щодо усунення корупційного ризику	Вимірюваність	Своєчасність	Повнота виконання
Розроблення, затвердження та подальше застосування внутрішнього організаційно-розпорядчого акта , що передбачатиме замовлення матеріальних цінностей виключно на підставі розроблених форм з обґрунтування таких потреб, а також встановлюватиме процедуру перевірки їх достовірності і доцільності.	Індикатором виконання є наявність відповідного акта та факти, що підтверджують його застосування.	Захід є строковим відповідно до Таблиці, встановлено строк – 4 квартал 2019 року. Строки не дотримано.	Захід виконано не повністю, адже, відповідно до Звіту, такий акт ще не розроблено.
Результативність			
Захід не є результативним.			

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Корупційні ризики під час розподілу матеріальних ресурсів мають істотне значення. Водночас видається, що цей ризик пов’язаний з ризиком № 12, що охоплює зловживання посадовими особами апарату Рахункової палати під час використання матеріальних ресурсів. І в цьому випадку розподіл таких ресурсів пропонуємо розглядати як частину їх використання.

Передбачений захід може бути виконаний на практиці. Однак відповідно до інформації, наведеної у Звіті, такий акт ще навіть не розроблено, а строк виконання заходу вже сплив (4 квартал 2019 року).

¹ <https://ua.112.ua/mnenie/khto-naspravdi-zamovyv-perevirku-rakhunkovoiu-palatoiu-471621.html?fbclid=IwAR19oDJaUeg19i4xHBFzhHJELQ9crFEVBF8ZQ5QOneaA7Jy9caCQrlptoE>
² <https://prozorro.sale/news/zauvazhennya-rahunkovoyi-palati-shchodo-roboti-prozorroprodazhi-neobgruntovani>
³ <https://dozorro.org/blog/yak-rahunkova-palata-kontrolyuye-zakupivi>
⁴ <https://ukranews.com/ua/news/666308-dbr-rozsliduye-zakupivlyu-rahunkovoyu-palatoiu-23-avto-za-zavyshhenoyu-tsinoyu>
⁵ <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/14okhtS-tb6uDvUFRhzZY2WII2QDjsreB>
⁶ Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. (стаття 40)
⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82655486>
⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84600470>



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

✉ office@izi.institute

🌐 www.izi.institute

📘 [@ILlinUA](https://www.facebook.com/ILlinUA)

