

## 1. Невиправдана дискреція в управлінських повноваженнях

### Індикатори:

1. оцiнювання на власний розсуд юридичних фактiв, внаслiдок чого можуть виникати, змiнюватись або припинятись правовiдносини;
2. обрання без чiтких критерiїв та/або обґрунтування одного iз декiлькох управлiнських рiшень, форм реагування;
3. вiдсутнiсть визначеного алгоритму чи строку здiйснення юридично значущих дiй;
4. установлення правил, процедур i надiлення повноваженнями з перевiрки дотримання цих правил однiєї i тiєї самої посадової (службової) особи, органу, пiдроздiлу.

Вказанi iндикатори найбільш поширенi у проєктах актiв з основної дiяльностi, проте можуть бути й в iнших видах.

### ПРИКЛАД 1

У проєкті наказу державного агентства його голова доручає своєму першому заступникові сформувати комісію для перевірки інформації, викладеної у скарзі щодо незаконної діяльності державного підприємства, яке належить до сфери управління цього агентства. Проте в документі не встановлені строки формування комісії та проведення перевірки.

Індикатор корупційоґенності: "Вiдсутнiсть визначеного алгоритму чи строку здiйснення юридично значущих дiй".

Можливі наслідки: непрозоре формування складу комісії, у тому числі ризики входження до складу комісії осіб із потенційним конфліктом інтересів; маніпулювання строками проведення перевірки (напр., затягування з метою уникнення вiдповiдальностi посадовцiв об'єкта перевiрки, планування у перiод неготовностi до перевiрки) з метою отримання неправомiрної вигоди.

### ПРИКЛАД 2

У проєкті наказу мiнiстерства надається доручення працівникам адмiнiстративно-господарського департаменту, якi є матерiально вiдповiдальними особами, забезпечити органiзацiю та проведення iнвентаризацiї майна цього мiнiстерства. При цьому контроль за виконанням наказу пропонується покласти на керiвника цього адмiнiстративно-господарського департаменту.

Індикатор корупційоґенності: "Установлення правил, процедур i надiлення повноваженнями з перевiрки дотримання цих правил однiєї i тiєї самої посадової (службової) особи, органу, пiдроздiлу".

Можливі наслідки: у разі виявлення порушень стану або комплектності майна, що перебуває на балансі, заiнтересована посадова особа може вчинити неправомiрнi дiї з мотивiв отримання неправомiрної вигоди.

## 2. Нечітке визначення завдань, форм діяльності та вiдповiдальностi владного суб'єкта

### Індикатори:

1. невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків вiдповiдального суб'єкта;
2. неможливість установлення конкретної вiдповiдальної особи за визначенi в актi форми дiяльностi (управлiнських рiшень);
3. делегування повноважень вiдповiдального суб'єкта юридичним особам приватного права або iншим суб'єктам без достатнiх пiдстав.

Вказанi iндикатори зазвичай властивi для проєктiв актiв з основної дiяльностi.

### ПРИКЛАД 1

Проектом розпорядження голови військово-цивільної адміністрації затверджено положення про відділ з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю. У змісті положення наводяться завдання та повноваження (функції) відділу. При цьому деякі з завдань (зокрема, завдання щодо координації виконання громадського бюджету) не передбачають у тексті повноважень на їх виконання. Як встановив уповноважений, аналогічне завдання передбачено і в положенні про інший відділ адміністрації.

Індикатори корупціогенності: "Невизначеність змісту службової діяльності та обов'язків відповідального суб'єкта"; "Неможливість установлення конкретної відповідальної особи за визначені в акті форми діяльності (управлінських рішень)".

Можливі наслідки: перевищення персоналом відділу встановлених повноважень; довільний підбір форм діяльності на виконання встановлених завдань; в умовах конкуренції повноважень різних відділів можуть бути прийняті суперечливі (взаємовиключні) рішення або ж не прийматися жодне з рішень, що стосується виконання завдань (оскільки обидва відділи будуть вважати, що рішення має прийняти інший). Вибір форм діяльності у сукупності із можливістю впливу на права й обов'язки фізичних та юридичних осіб може бути зумовлений корупційними мотивами.

### ПРИКЛАД 2

Проектом наказу державної інспекції надано повноваження державній установі, яка належить до сфери управління цього органу, щодо здійснення перевірки діяльності групи суб'єктів господарювання.

Індикатор корупціогенності: "Делегування повноважень відповідального суб'єкта юридичним особам приватного права або іншим суб'єктам без достатніх підстав".

Можливі наслідки: оскільки на працівників державної установи не в повній мірі поширюються вимоги Закону, виникають корупційні ризики отримання неправомірної вигоди під час здійснення заходів державного контролю.

## **3. Створення невинуватених перешкод у реалізації прав чи інтересів особи**

### Індикатори:

1. створення без достатнього обґрунтування обмежень у доступі до органу чи посадової особи, зокрема встановлення незручного для споживачів послуг графіка роботи або прийому, зайвих пунктів охорони чи обмеженого входу;
2. невикористання можливостей надання послуг онлайн, автоматизованого керування чергою, штучне створення черг, розміщення на великій відстані окремих елементів надання єдиної або взаємопов'язаних послуг;
3. довільне право витребування від фізичних чи юридичних осіб додаткових відомостей, документів, інформації тощо або непередбачених законодавством документів;
4. відсутність або необґрунтоване обмеження доступу до інформації стосовно процедури надання послуги.

Вказані індикатори властиві для усіх видів проектів актів.

### ПРИКЛАД 1

Проектом розпорядження районної державної адміністрації пропонується затвердити інформаційну картку адміністративної послуги "Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло". При цьому в інформаційній картці не визначено вичерпного переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Зокрема, використовується конструкція "та інших необхідних документів", яка завершує перелік документів для отримання цієї послуги.

Індикатор корупціогенності: "Довільне право витребування від фізичних чи юридичних осіб додаткових відомостей, документів, інформації тощо або непередбачених законодавством документів".

Можливі наслідки: відсутність чіткого переліку документів надає можливість службовцям, які забезпечують надання послуги, вимагати їх перелік на власний розсуд, у тому числі для спонукання до надання неправомірної вигоди.

#### **4. Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв**

##### Індикатори:

1. надання переваг фізичним або юридичним особам при прийнятті рішень, затвердженні (погодженні) висновків;
2. призначення на посаду без додержання конкурсних процедур (у разі якщо заміщення вакантних посад відбувається за результатами конкурсного відбору);
3. присвоєння рангів, спеціальних звань без додержання встановлених процедур або відсутність зрозумілого алгоритму їх присвоєння;
4. призначення окремим працівникам виплат, на які вони не мають права;
5. застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень.

Зазначені індикатори можуть міститися в усіх видах проєктів актів, проте особливо поширені у кадрових.

##### ПРИКЛАД 1

У проєкті наказу міністерства пропонується затвердити розподіл квот спеціального використання природних ресурсів. При цьому всупереч встановленому механізму розподілу значну частину розміру квот пропонується надати трьом компаніям. Перевірка уповноваженим відкритих даних про ці компанії засвідчила, що вони не відповідають обов'язковим критеріям, яким повинні відповідати суб'єкти господарювання для отримання таких квот.

Індикатор корупціогенності: "Надання переваг фізичним або юридичним особам при прийнятті рішень, затвердженні (погодженні) висновків".

Можливі наслідки: подібні ознаки можуть свідчити про отримання неправомірної вигоди відповідальними за прийняття рішення.

##### ПРИКЛАД 2

У проєкті наказу центрального органу виконавчої влади пропонується призначити керівника територіального органу цього ЦОВВ. Водночас уповноважений виявив, що оголошення щодо проведення конкурсу на посаду не було опубліковано на Єдиному порталі вакансій державної служби (career.gov.ua).

Індикатор корупціогенності: "Застосування до певної категорії осіб винятків з Антикорупційних вимог, заборон та обмежень".

Можливі наслідки: призначення особи на посаду без додержання конкурсних процедур, обов'язкових для заміщення вакантних посад державної служби. Призначення державних службовців поза конкурсом може бути зумовлене конфліктом інтересів або отриманням неправомірної вигоди.

##### ПРИКЛАД 3

У проєкті наказу голови обласної державної адміністрації пропонується призначити керівником департаменту адміністрації особу, стосовно якої не проведено спеціальної перевірки.

Індикатор корупціогенності: "Застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень".

Можливі наслідки: призначення особи на посаду без додержання вимог Закону щодо проведення спеціальної перевірки. Вищезазначене може свідчити про наявність у діях голови ОДА приватного інтересу у призначенні такого керівника департаменту або отримання неправомірної вигоди.

## 5. Використання словесних конструкцій, що спричиняють суб'єктивність рішень органу влади

Індикатори:

1. правова невизначеність використання у проектах актів формулювань, що створюють неможливість зрозумілого та прозорого прогнозування алгоритму прийняття управлінських рішень чи наслідків їх застосування: "має право визначити/вимагати", "може", "іншими вимогами", "певні умови", "додатково", "іншими нормативно-правовими актами", "іншими актами законодавства", "тощо" та ін.;
2. оціночні категорії використання у проектах актів формулювань, що допускають прийняття управлінських рішень залежно від суб'єктивної оцінки: "ефективне вжиття заходів", "відповідні вимоги", "достатня інформація", "у разі необхідності", "серйозні економічні проблеми", "суттєвий вплив", "значні порушення", "несуттєві зміни" тощо.

Перелік вказаних словесних конструкцій та/або їх поєднання неєвиключним. Тому ідентифікація їх корупціогенності у кожному випадку має супроводжуватися комплексним аналізом положень проекту акта, подекуди з аналізом пов'язаних правових джерел чи відносин.

Вказані індикатори властиві для проектів актів з основної діяльності або з адміністративно-господарських питань.

### ПРИКЛАД 1

У проекті наказу державної інспекції пропонується створити комісію для проведення перевірки ефективності вжиття заходів з протипожежної безпеки суб'єктом господарювання у сфері лісових відносин без посилання на акт, у якому містяться критерії оцінки ефективності та без наведення критеріїв оцінки ефективності в наказі.

Індикатор корупціогенності: "Використання оціночних категорій".

Можливі наслідки: оціночний характер конструкції "ефективність вжиття заходів" може спричинити надання суб'єктивних та упереджених висновків за результатами перевірки. Це створює підґрунтя для отримання неправомірної виходи.

### ПРИКЛАД 2

Проект порядку відшкодування витрат за пільгове перевезення окремих категорій громадян на міських маршрутах загального користування автомобільним транспортом на території міста, який затверджується рішенням міської ради, містить категорію "соціально важливі регулярні перевезення пасажирів на міських маршрутах загального користування".

Змісту цієї категорії не визначено у проекті порядку. Немає такого визначення й в інших актах законодавства України.

Індикатор корупціогенності: "Використання оціночних категорій".

Можливі наслідки: правова невизначеність може спричинити неоднакове право-застосування, коли водних випадках певні категорії пасажирів зможуть скористатися такими послугами на пільгових умовах, а в інших – ні.

## 6. Прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів

Індикатори:

1. встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів (стосовно себе, близьких або інших пов'язаних приватними інтересами осіб);
2. відсутність альтернативи та покладення функцій на єдину посадову особу, що унеможливує автоматичне прийняття рішень поза конфліктом інтересів;
3. призначення на посади прямого підпорядкування близьких осіб або інших осіб, щодо яких посадова особа має приватні інтереси;

4. прийняття адміністративно-господарських рішень в умовах конфлікту інтересів стосовно контрагентів та інших партнерів органу.

Ці індикатори властиві для проектів актів з адміністративно-господарських та кадрових питань.

#### ПРИКЛАД 1

У проєкті розпорядження виконувача обов'язків керівника державної установи передбачено преміювання працівників установи. Цим актом, серед іншого, встановлено премію заступнику, який і виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника. Уповноважений з'ясував, що зазвичай преміювання керівнику встановлюється актом міністерства.

Індикатор корупціогенності: "Встановлення премій, надбавок, виплат, призначення чергувань, відпусток тощо в умовах реального конфлікту інтересів".

Можливі наслідки: прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів.

#### ПРИКЛАД 2

У проєкті наказу голови обласної державної адміністрації пропонується призначити керівником відділу переможця конкурсу на заміщення вакантної посади. При цьому уповноваженому з відкритих джерел стало відомо, що вказана особа є сестрою голови конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби цього органу. У протоколах засідання комісії відсутні дані стосовно повідомлення про конфлікт інтересів та наявний підпис голови комісії.

Індикатор корупціогенності: "Призначення на посади прямого підпорядкування близьких осіб або інших осіб, щодо яких посадова особа має приватні інтереси".

Можливі наслідки: прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів.

## **7. Недостатня прозорість контрольно-наглядових повноважень**

Індикатори:

1. відсутність детального алгоритму проведення перевірок та переліку завдань (об'єктів) перевірки, неврегулювання меж прийняття рішень за результатами здійснення контрольних повноважень та їх виконання;
2. можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб;
3. відсутність автоматизованого розподілу завдань з реалізації контрольних повноважень, де такий розподіл визначений законодавством;
4. невизначеність підстав для здійснення державного нагляду (контролю), проведення перевірок;
5. відсутність механізму ротації працівників, залучених до реалізації контрольно-наглядових повноважень.

Вказані індикатори властиві передусім для проектів актів з основної діяльності.

#### ПРИКЛАД 1

Державною інспекцією розроблено проєкт наказу про проведення перевірок підприємств у сфері господарської діяльності. В одному з розділів інструкції щодо суб'єктів господарювання, які працюють у вихідні дні, рекомендовано проводити перевірки, у тому числі, у неробочі, святкові та вихідні дні.

Індикатор корупціогенності: "Можливість необґрунтованого планування перевірок у незручний для об'єкта перевірки час та спосіб".

Можливі наслідки: планування часу перевірки у незручний для об'єкта такої перевірки час з метою отримання неправомірної вигоди.

#### ПРИКЛАД 2

Територіальним управлінням державної служби розроблено проєкт наказу про проведення позапланової перевірки суб'єкта господарювання. Підстав для проведення такої перевірки у проєкті наказу не визначено.

Індикатор корупціогенності: "Невизначеність підстав для здійснення державного нагляду (контролю), проведення перевірок".

Можливі наслідки: безпідставне проведення перевірки може свідчити про створення тиску на суб'єкта перевірки/штучних перешкод у діяльності для реалізації приватного інтересу посадових осіб державної служби.

## **8. Корупційні вразливості процедур публічних закупівель**

Індикатори:

1. не виправдані дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час проведення публічних закупівель;
2. юридична невизначеність обов'язків посадових осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель та/або ведення договірної роботи.

Вказані індикатори властиві для проектів актів з основної діяльності або адміністративно-господарських питань.

### ПРИКЛАД 1

Проектом наказу державної служби пропонується затвердити Положення про порядок планування та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг. Положення передбачає, що закупівля на суму до 50 тис. грн може здійснюватися шляхом використання електронного каталогу "ProZorro Market" або укладення прямого договору із постачальником.

Проект Положення не встановлює обов'язку використовувати у закупівлях до 50 тис. грн виключно цей електронний каталог або вичерпного переліку виняткових випадків, коли закупівля може здійснюватися шляхом укладення прямого договору.

Індикатор корупціогенності: "Невиправдані дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час проведення публічних закупівель".

Можливі наслідки: посадові особи замовника уникатимуть застосування електронного каталогу та укладатимуть договори із заздалегідь обраним постачальником з метою можливого отримання неправомірної вигоди або проведення закупівлі товарів/робіт/послуг у суб'єктів, пов'язаних із їх приватними інтересами.

### ПРИКЛАД 2

У проекті наказу міністерства пропонується затвердити Положення про порядок планування та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг цього органу. Положенням не врегульовано алгоритму формування пропозицій до Річного плану закупівель, подання їх на розгляд та узагальнення структурному підрозділу, відповідальному за закупівлю.

Індикатор корупціогенності: "Юридична невизначеність обов'язків посадових осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель, та/або ведення договірної роботи".

Можливі наслідки: корупційні зловживання під час планування закупівель та формування потреби – умисне проведення закупівлі товарів/робіт/послуг, об'єктивна потреба у яких відсутня, за попередньої змови відповідальної посадової особи та конкретного постачальника; штучне завищення обсягів закупівлі, а також очікуваної вартості.

Наведений перелік корупціогенних факторів та їх індикаторів не є вичерпним. При проведенні уповноваженим аналізу актів, що подаються на візування, важливо використовувати методи аналізу корупційних ризиків, що базуються на моделюванні можливих наслідків їхньої дії, причинно-наслідковому аналізі.