

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З
ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ



NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

КОНЦЕПЦІЯ

НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ





НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

КОНЦЕПЦІЯ НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Проф. А.Галай, С.Деркач, А.Федоренко
ac.education@nazk.gov.ua

Оскільки з 2020 року Національне агентство з питань запобігання корупції перезапускає свою роботу, більшість із напрямів діяльності проходять аудит з позицій раціональності та ефективності.

Тому цей документ містить зведені дані дослідження якості підготовки антикорупційних уповноважених у 2016-2019 роках та пропонує комплексне бачення розвитку цього напрямку відповідно до реального стану цілей та потреб спільноти уповноважених.

Ця *концепція має на меті* визначити методологічні, ціннісні та організаційні основи ефективної навчальної діяльності з формування професійної компетентності працівників уповноважених підрозділів (особи) з питань запобігання та виявлення корупції (надалі – антикорупційні уповноважені) органів публічної влади та інших державних інституцій.

Вона складається з дослідження навчальних потреб та стану підготовки державних антикорупційних уповноважених; стратегічного бачення навчальної діяльності на 2020-2023 роки та додатку з аналізу анкети визначення рівня професійної компетентності антикорупційних уповноважених.

Державні антикорупційні уповноважені (уповноважені особи) – це працівники де-факто усіх державних інституцій (від вищих та центральних органів публічної влади до підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління державного органу), які призначаються/визначаються у їхній структурі для організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції.

Відповідно рольова модель антикорупційних уповноважених – активний учасник запобігання корупції всередині державного органу, що діє, з одного боку, на засадах підзвітності та підконтрольності керівнику державного органу (органу місцевого самоврядування), а з іншого – незалежності від впливу чи втручання у його роботу, відповідально забезпечує комплекс повноважень із запобігання корупції.

Системний аналіз норм Закону України "Про запобігання корупції" дозволяє визначити практично аналогічні засади взаємодії антикорупційних уповноважених з Національним агентством: координація з боку Національного агентства, що обмежена операційними самостійністю та невтручанням у роботу антикорупційного уповноваженого (уповноваженого підрозділу). Крім того, Національне агентство має групу важелів побудови ефективної та незалежної діяльності антикорупційних уповноважених у державних органах, що зумовлює також його завдання формування професійної компетентності цього гравця на полі запобігання корупції.

Залежно від виду державної організації та її штатної чисельності українське законодавство визначає дві організаційні форми антикорупційних уповноважених: 1) штатні уповноважені, які увесь свій робочий час присвячують запобіганню корупції; 2) уповноважені, які запобігають корупції у власній організації, виконуючи одночасно інші робочі функції (уповноважені-сумісники).

Останніми роками аналогічні моделі впроваджуються і в українському бізнес-секторі. Таких посадовців у недержавному секторі економіки зазвичай називають "бізнес-комплаєнс офіцери". Хоча організаційно вони діють на інших засадах, ніж державні антикорупційні уповноважені, методологічна основа їх діяльності у більшій мірі збігається. Останнє визначає логічну потребу спільнотам практиків державного та приватного сектору об'єднувати свої зусилля у розбудові добросовісного публічного управління й ведення бізнесу, зокрема і в формуванні професійної компетентності антикорупційних уповноважених.

Обидві спільноти: державних антикорупційних уповноважених та бізнес-комплаєнс офіцерів перебувають в Україні на ранній стадії впровадження, що зумовлює обмеженість сталих практик побудови ефективної діяльності. Проте це дозволяє використовувати нові підходи, засновані на кращому зарубіжному досвіді та знанні підводних каменів українських реалій.

ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА СТАНУ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ УПОВНОВАЖЕНИХ

1. Кількість державних антикорупційних уповноважених станом на червень 2020 року

Важливим елементом планування навчальних потреб уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції є розуміння їхньої реальної кількості як цільової аудиторії навчальної діяльності Національного агентства.

Це питання досить нове, оскільки лише протягом останніх місяців було урегульовано їхню нормативну чисельність. Сьогодні вона визначається:

– статтею 13-1 Закону України "Про запобігання корупції", що встановлює категорії державних органів, які мають у своєму складі уповноважених;

– наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.03.2020 № 112/20, що встановлює вимоги до чисельності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах;

– остаточне рішення щодо кількості залучених уповноважених вирішується безпосередньо у кожному державному органі і станом на час проведення цього дослідження цей процес саме відбувається.

За таких обставин кількість уповноважених осіб у державних органах та їх структурах була отримана шляхом прогностичного аналізу на основі зазначених норм законодавства, опрацювання офіційних даних від органів влади та аналізу їхніх онлайн-ресурсів.

За результатами аналізу станом на червень 2020 року було визначено загальну чисельність державних антикорупційних уповноважених у близько 3700 осіб.



З них: близько 400 осіб у апаратах центральних органів виконавчої влади; 900 осіб у територіальних органах ЦОВВ, 1450 осіб у підприємствах, установах та організаціях державних органів, що належать до сфери управління державних органів¹, 950 осіб у місцевих органах влади (місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування), що зобов'язані законом мати такі уповноважені підрозділи (таких осіб).

Проте зазначена кількість уповноважених буде надалі збільшуватися:

– шляхом приведення чисельності уповноважених у таких підрозділах до встановлених вимог;

¹ За поданими у НАЗК статистичними даними

– на виконання правила "один додатковий уповноважений за кожні 15 організацій у підпорядкуванні державного органу, але не більше, ніж 15 працівників разом у підрозділі"². В Україні кількість таких підпорядкованих інституцій у центральних органах виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділах сягає до 8 тис.;

– ініціативно органами місцевого самоврядування, які визначають потребу у антикорупційних спеціалістах самостійно;

– у численних підприємствах, установах, організаціях державних органів різного підпорядкування, яких згідно даних Держстату в Україні існує близько 14 тис.³.

Також важливими факторами планування навчальних активностей НАЗК з урахуванням кількості уповноважених є:

– передбачення законодавством серед антикорупційних уповноважених осіб, які працюють на повноцінних штатних засадах та уповноважених-сумісників, які одночасно виконують у своїй організації інші функції;

– значну плінність кадрів серед таких посадовців.

Зазначене приводить до таких **висновків** на основі аналізу чисельності навчальної аудиторії Національного агентства:

– існує потреба власної відповідальної систематичної навчальної діяльності Національного агентства для забезпечення антикорупційної компетентності уповноважених державних органів, а також формування бібліотеки спеціалізованих навчальних продуктів базового та поглибленого рівня;

– Національне агентство має сприяти розширенню числа гравців на полі навчання антикорупційних уповноважених⁴ із формуванням стандартів якості навчання за критеріями тематики, методики та тренерської компетентності залучених інституцій;

– важливо інтегрувати вимоги професійної компетентності до переліку критеріїв оцінювання уповноважених підрозділів (осіб) для впливу на компетентність антикорупційних уповноважених зусиллями власне органів влади, що їх призначають;

– оптимальним є поєднання онлайн і офлайн освіти за чисельної переваги першої з форм як більш масової з позицій балансу витрати/результат.

2 Обов'язкові вимоги до мінімальної чисельності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.03.2020 № 112/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-20>

3 Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/EDRPU_2020/ks_opfg/ks_opfg_0520.htm

4 Як з числа власне державних органів та їхніх форм інформальної (післядипломної) освіти, так і спеціалізованої громадськості, навчальних інституцій, що працюють на ринку надання послуг неформальної та інформальної освіти дорослих

2. Огляд стану навчальних активностей щодо антикорупційних уповноважених 2016-2019 роки

Модель організації навчальної діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та її результати

Наступним елементом формування програмних засад навчальної діяльності НАЗК щодо уповноважених з запобігання та виявлення корупції є аналіз попередньої діяльності з цього приводу.

Вивчення діяльності НАЗК у період 2016-2019 років⁵ показало, що навчальна діяльність щодо антикорупційних уповноважених та інших службовців органів влади координувалась відділом організації антикорупційного навчання Департаменту антикорупційної політики, проте безпосередня робота з аудиторією покладалась на різні підрозділи за тематичним спрямуванням.

За результатами аналізу звітів⁶ та навчальних концепцій⁷ Національного агентства з питань запобігання корупції отримано дані, що протягом 2016-2019 років самостійно та у співпраці з різними партнерами було проведено близько 120 навчальних заходів для 4 тисяч уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання і виявлення корупції, а також інших державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування. Ця досить значна за охопленням аудиторії уповноважених цифра⁸ уточнюється кількома позиціями:

– вона не містить охоплення аудиторії відповідно до комплексної тематики навчання (тобто відвідування уповноваженим однієї з тем означає зарахування на рівні з особою, яка пройшла декілька разів різні навчальні заходи);

– зарахування до кола аудиторії інших службовців крім уповноважених нівелює розуміння, скільки саме уповноважених пройшло такі спеціалізовані заходи неформальної освіти;

5 Структура Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://old.nazk.gov.ua/structure>

6 Плани та звіти НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/plany-ta-zvity/>

7 Концепція організації і проведення Національним агентством з питань запобігання корупції антикорупційних навчань (тренінгів) для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції органів державної влади та органів місцевого самоврядування: рішення НАЗК від 6.09.2017 №711. URL: <https://cutt.ly/NyNlO5g>; Концепція організації та проведення Національним агентством з питань запобігання корупції тренінгів для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції органів державної влади на 2018 рік: рішення НАЗК від 13.04.2018 №725. URL: <https://cutt.ly/ryNlFIR>

8 До уведення в дію статті 13-1 Закону України "Про запобігання корупції" кількість 4 тис. учасників занять означає близьке до 100% охоплення навчальними заходами цієї аудиторії уповноважених

– інтерв'ювання залучених до навчальної діяльності як у якості тренерів, так і учасників навчальних заходів свідчать про складнощі, які не дозволили НАЗК у 2016-2019 роках побудувати системні навчальні заходи (кількість навчальних активностей у 2017- першій половині 2018 року році суттєво перевищує аналогічні дані протягом другої половини 2018-2020 року).

Серед особливих навчальних активностей НАЗК варто виділити готовність проводити виїзні навчальні заходи на запрошення центральних органів державної влади для їхніх уповноважених та державних службовців. Таких протягом зазначеного періоду було близько 20.

З 2018 року Національне агентство розвинуло напрям онлайн-освіти та запропонувало п'ять курсів на навчальній платформі "Прометеус". Їхня тематика стосувалася питань електронного декларування, запобігання конфлікту інтересів та розробки антикорупційних програм. Ці онлайн-курси пройшли близько 40 тис. осіб, що свідчить про велику затребуваність антикорупційної тематики як для спеціальної аудиторії антикорупційних уповноважених, так і для широкого кола інших заінтересованих осіб.

У той же період 2016-2019 антикорупційна навчальна діяльність здійснювалась й іншими інституціями:

1. В межах програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Українській школі урядування було організовано проведення навчань і курсів з антикорупційного законодавства, у яких взяли участь близько 600 уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання і виявлення корупції⁹.

2. Національною академією державного управління при Президентові України було організовано підвищення кваліфікації з тематики антикорупції на її центральній базі та у чотирьох регіональних інститутах. Так, Харківським регіональним інститутом протягом 2017-2019 років було проведено 59 сертифікаційних програми підвищення кваліфікації для 5210 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування¹⁰, загалом академією напрацьовано комплекс навчальних продуктів для формальної освіти і для підвищення кваліфікації¹¹.

3. Навчання українських університетів, як в системі формальної освіти, так і у межах навчання дорослих професіоналів (такі активності були досліджені, зокрема, у Національному університеті "Києво-Могилянська академія", Національній академії внутрішніх справ, Тернопільському національному економічному університеті).

9 Українська школа урядування. URL: <https://usg.org.ua/>

10 Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/pk/index.html#pk_zvit

11 Магістерські програми НАДУ. URL:

<http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=126>

4. Системні навчальні активності щодо антикорупції здійснювали представники спеціалізованих програм технічної допомоги та громадськості:

– спеціалізовані навчання щодо спеціалістів органів влади з антикорупції проводили команди проекту USAID "ВзаємоДія" (для антикорупційних уповноважених міністерств інфраструктури та охорони здоров'я); проекту відновлення та розбудови миру Програми розвитку ООН (з фокусом на антикорупційних уповноважених, інших службовців органів місцевого самоврядування та громадськість у регіонах, постраждалих від наслідків збройного вторгнення);

– навчання бізнес-комплаєнс персоналу здійснюють, зокрема Всеукраїнська Мережа Доброчесності та Комплаєнсу, Українська асоціація корпоративного управління та ін.;

– навчання загальної тематики запобігання корупції та побудови доброчесності практикували Антикоруptionна ініціатива (EUACI) та Консультативна місія (EUAM) Європейського Союзу в Україні, офіс Transparency International в Україні, програма USAID DOBRE та інші організації.

У концепціях навчання НАЗК, які Національне агентство розроблювало у 2017 та 2018 роках, робота інших гравців навчальної розбудови інституту уповноважених не враховувалась.

Це свідчить про з одного боку існування зусиль Національного агентства з охоплення навчальними активностями основної аудиторії уповноважених. З іншого – про самозанурення НАЗК у власні кількісні результати з недостатнім панорамним баченням навчальних потреб державних антикорупційних уповноважених та підтримки агентством кооперативних та саморегульованих відносин на цьому ринку.

Дослідження кількості проведених навчальних заходів та їхнього охоплення демонструє, що станом на червень 2020 року рівень базової професійної компетентності антикорупційних уповноважених не було системно сформовано. Про це свідчить як відсутність детальних характеристик стану компетентності уповноважених у тому числі з урахуванням фактору плинності кадрів та фільтру навчальної аудиторії на уповноважених та інших публічних службовців, так і про певний рівень сформованості навчальної антикорупційної інфраструктури з числа спеціалізованих організацій поза інституційної підтримки Національного агентства з питань запобігання корупції.

З позиції організаційних підходів однозначним успіхом варто вважати підхід онлайн-навчання як такий, що оптимізує зусилля відповідно до кількісних результатів навчання. Варто також відмітити про можливість розширення форм онлайн-освіти та їхнє впровадження за умови розвитку професійної компетентності відповідального за напрям навчання уповноважених персоналу Національного агентства.

Тематична та методична модель НАЗК з навчання антикорупційних уповноважених

Тематично навчання, організоване Національним агентством у 2016-2019 роках, охоплювало коло тем, що характеризують функціонал уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції:

1) превентивні антикорупційні механізми: засади антикорупційної політики в Україні, робота уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, конфлікт інтересів; спеціальна перевірка, захист викривачів;

2) підготовка антикорупційних програм та практичні аспекти оцінки корупційних ризиків;

3) електронне декларування.

Поступово все більшого акценту у антикорупційному навчанні стало приділятися тематиці електронного декларування: кількість цих тем навчальних заходів з 2018 року стала рівна з іншими згаданими темами сукупно. Вочевидь це суттєво звузило обсяг навчань за напрямками запобігання корупції, конфлікту інтересів тощо, або свідчило, що команди відповідних напрямів роботи Національного агентства не виявляли ліdersьких намірів щодо поглибленого опрацювання власної тематики уповноваженими і погоджувалась на підхід декількох тем у одному навчальному модулі.

Такий розподіл тем (звуження тематики запобігання корупції та антикорупційних обмежень на противагу розширенню тематики фінансового контролю) пояснювався аналізом форм зворотнього зв'язку після навчань. Проте для дослідницької команди цього аналізу ці результати небезспірні. Адже:

– вони збиралися у період, коли активності з електронного декларування (навіть не фінансового контролю) були ключовими і найбільш резонансними у спільноті професіоналів антикорупції, інші ж напрями здійснювалися недостатньо системно та наполегливо;

– робота уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції не була системно налагоджена і контроль підтримки декларування складало чи не єдине питання, яке очікували від цієї спільноти.

Методично навчальну діяльність НАЗК можна охарактеризувати як лекційно-кейсову (презентація та короткі відповіді на запитання):

– незважаючи на акцентування на практичних підходах до навчання у програмних документах, підбір практичних матеріалів у форматі принаймні питання-відповідь узагальнювався лише у 2017 році (у 2018 та 2019 роках напрацьованих навчальних матеріалів НАЗК на своєму сайті не викладало);

– хоча більшість навчальних заходів було названо як тренінги, проведення навчальних заходів зазвичай з аудиторією у 70 та більше осіб не може бути оцінене як групове чи проблемно-орієнтоване;

– аналіз тестових питань, які ставились навчальній авдиторії як форми додавання практичності та визначення підсумкової компетенції учасників навчань демонструє, що більшість з них можна охарактеризувати за підходом "знайди відповідь у законодавстві".

Водночас, на противагу цим даним, під час інтерв'ю учасників навчальних заходів НАЗК було відмічено критику щодо системності навчання (тематичного охоплення навчальними заходами лише частини інструментарію уповноважених), методології (теоретизованість та нормативність навчання), методики (пасивні та активні методи замість практикоорієнтованих інтерактивних підходів).

Характеризуючи методичні підходи онлайн-курсів Національного агентства з питань запобігання корупції, основними методами навчання були відеолекції та презентації, розгляд практичних кейсів та тестування на знання законодавства (без механізмів захисту від недобросовісного заповнення). З їх переліку більшою методичною різноманітністю та практичним спрямуванням виділяється курс "Конфлікт інтересів-треба знати. Від теорії до практики". Сучасне розуміння методів онлайн-освіти надає більше інструментів формування та контролю компетентності авдиторії.

Аналіз методології навчальної діяльності НАЗК у попередньому періоді зумовлює висновки про потребу зосередитись на якості навчання антикорупційної тематики для різних навчальних авдиторій, з різним рівнем глибини навчання, а також про доцільність врахування напрацювань програм навчання антикорупції від інших гравців на цьому ринку та кооперації на ґрунті спільної мети і пріоритету якості навчання антикорупційних уповноважених.

Осердям такого підходу має стати практичне спрямування навчання та комплекс методів інтерактивного онлайн та офлайн навчання з урахуванням типу сприйняття залежно від віку та існуючого стану професійної компетентності авдиторії антикорупційних уповноважених.

3. Реальний рівень професійної компетентності антикорупційних уповноважених державних інституцій

Як свідчить проведений аналіз попередні дослідження результатів навчання уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції державних органів проводились лише одразу після навчальних заходів і їх підхід стосувався винятково базових знань типу "знайди відповідь у законі".

Це не дозволяє навіть приблизно оцінити реальний стан професійних знань уповноважених станом на час проведення цього дослідження. З цих позицій кількісний та якісний аналіз навчання уповноважених був продовжений з розширенням предмета дослідження. Зокрема для визначення середнього рівня професійної компетентності антикорупційних

уповноважених було сформовано коротку анонімну гугл-форму. Питання були побудовані так, що їх аналіз дозволяє оцінити не лише базові знання, але і частково охопити уміння уповноважених з розуміння антикорупційного законодавства і його застосування.

Особливістю цього анкетування було закладення диференціації відповідей уповноважених залежно від того, виконують вони цю діяльність повноцінно (є штатними працівниками уповноважених підрозділів) або частково (суміщають цю діяльність з іншою посадою на публічній службі). Інструменту верифікації приналежності до двох типів антикорупційних уповноважених не здійснювалось, оскільки такого інструментарію гугл-форми не містять. Проте для чистоти диференціації відповідей було додано можливість респондентам задекларувати себе як "не уповноважений".

Питання для усіх груп респондентів були однаковими. Питань було визначено 15 і вони охоплювали різні сторони функціоналу уповноважених згідно положень Закону України "Про запобігання корупції" та типового положення про їхню діяльність. Проте в технічному завданні було закладено алгоритми перемішування порядку питань та відповідей кожного питання, такі питання раніше не ставились до цієї аудиторії, а також анонімність та відсутність реагування на невірні відповіді дозволяє поза розумним сумнівом сподіватись на добросовісність заповнення та якість аналізу тестових відповідей.

Дослідницька команда не закладала мету повноти охоплення анкетною аудиторією уповноважених і не вважає її результати достатньо релевантними для повноцінних висновків щодо професійної компетенції цієї аудиторії. Реальною метою тестування було розуміння, з якого рівня компетентності варто виходити при рестарті навчальних активностей НАЗК та наскільки різний рівень у зазначених вище двох функціональних типах антикорупційних уповноважених.

Анкетування тривало з 3 до 12 червня 2020 року і на нього було отримано 286 відповідей. З них:

- 119 від штатних працівників уповноважених підрозділів;
- 167 від уповноважених, які суміщають роботу з іншими посадовими функціями.

*Результати тестування показали такий **середній бал опитаних**: 7,45 з 15, що складає умовний рівень "нижче середнього".*

Зокрема, штатні уповноважені мали середній бал 8,1 з 15 (умовний "рівень нижче середнього"), уповноважені-сумісники – 6,99 з 15 (умовний "впевнений низький рівень").

Детальніше результати можна побачити у такій таблиці:

	Низький рівень компетентності (0-6 балів)	Середній рівень компетентності (7-11 балів)	Високий рівень компетентності (12-15 балів)
Штатні уповноважені	26%	66%	8%
Уповноважені-сумісники	40%	57%	3 %

Ряд компетентнісних запитань та практично усі питання, засновані на кейсовому підході, виявились складними і на них було надано невірні відповіді.

Детальний аналіз анкети подано в окремому додатку.

4. SWOT-аналіз особистісних та групових характеристик антикорупційних уповноважених державних інституцій з позиції організації навчання

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"> • зазвичай антикорупційні уповноважені знають специфіку діяльності власного органу, що дозволяє їм досліджувати корупційні вразливості його управлінських процесів • їхні посадові обов'язки передбачають спеціальну підготовку з питань запобігання корупції та періодичне підвищення кваліфікації • у 2017-2020 роках відбувалися різноманітні за суб'єктами та формами навчальні студії з антикорупції для цієї аудиторії, що дозволило значній частині набути базових знань запобігання корупції • антикорупційні уповноважені у державних інституціях з більш як 100 штатних працівників працюють на своїх посадах фінансово вмотивовано, що стимулює їх до професійного зростання • функціонал діяльності антикорупційних уповноважених передбачає навчання інших посадовців органу, що розвиває професійну компетентність самих уповноважених 	<ul style="list-style-type: none"> • великий процент антикорупційних уповноважених працюють у цій ролі за сумісництвом, без належної професійної підготовки, що призводить до залишкового принципу зайняття цим аспектом діяльності • в продовження попереднього, державні антикорупційні уповноважені досить часто не володіють достатньою технічною грамотністю, що позначається на їхніх алгоритмах вибору професійного навчання та проведення антикорупційного аналізу • існує практика покладання функцій антикорупційного уповноваженого на невмотивованих, недостатньо активних працівників, працюючих пенсіонерів тощо • спільнота державних антикорупційних уповноважених перебуває на зародковій стадії горизонтального мережування і цей процес практично не просувається • обмежені можливості супроводу професійної компетентності державних антикорупційних уповноважених з боку НАЗК

Позитивні тренди та можливості	Загрози та вразливості
<ul style="list-style-type: none"> • уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції складають численну спільноту, що дозволяє їм мережуватися та самостійно формувати професійну компетентність своїх учасників • порівняна "молодість" цієї професії та спільноти антикорупційних уповноважених позбавляє навчальні активності щодо них потреби долати накопичені невдалі традиції та демотивуючі чинники • законодавство передбачає захист від необґрунтованого звільнення керівника уповноваженого підрозділу загальнонаціонального органу влади, що надає певні гарантії самостійності у рішеннях та діях • робота антикорупційних уповноважених як професіоналів запобігання корупції у державних органах системно визначається у національних концепціях, стратегіях, планах дій, що піднімає її у пріоритети порівняно з іншими напрямками роботи • близькість алгоритмів, існування програм освіти бізнес-комплаєнсу дозволяє спільноті державних антикорупційних уповноважених формувати свою компетентність за їхніми зразками та використовувати навчальні можливості • питання розбудови антикорупційної інфраструктури перебуває у фокусі групи донорів, що відкриває численні можливості розвитку навчальних проєктів з орієнтацією на окремих антикорупційних уповноважених та їх мережу 	<ul style="list-style-type: none"> • державні антикорупційні уповноважені підпорядковані керівникам власних організацій, що є вразливим фактором за нестійких засад принципу 0-толерантності до корупції • зазвичай уповноважені недостатньо інтегровані в управлінську діяльність органу влади, їх поточна роль у врегулюванні робочих процесів зазвичай невиразна і недостатньо проактивна • відсутня проактивна іміджева та популяризаційна практика щодо діяльності антикорупційних уповноважених як з боку НАЗК, так і з самої спільноти уповноважених • попередня недостатньо активна практика НАЗК зумовлює потребу додатково розвивати свій лідерський та партнерський потенціал у розбудові навчання антикорупційних уповноважених • професійна компетентність антикорупційних уповноважених розвивається за відсутності узагальненої бази знань з методологічного супроводу становлення антикорупційних уповноважених, несистематизованості роз'яснень щодо їхньої діяльності • за практичної відсутності мережування антикорупційних уповноважених їхня спільнота не впроваджує механізми регіональної та галузевої навчальної кооперації, менторства тощо

СТРАТЕГІЧНЕ БАЧЕННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЗК ЩОДО АНТИКОРУПЦІЙНИХ УПОВНОВАЖЕНИХ НА 2020-2023 РОКИ

➤ **1. Цільова аудиторія.** Навчальні активності Національного агентства з питань запобігання корупції зосереджуються на спільноті уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції у розумінні статті 13-1 Закону України "Про запобігання корупції".

Кількісна характеристика цієї аудиторії державних антикорупційних уповноважених – близько 4 тис. осіб на середину 2020 року із потенційним зростанням до понад 20 тис. осіб після повноцінного впровадження норми закону.

Фонова аудиторія і робота з нею. Досить близька за характеристикою до цільової аудиторії державних антикорупційних уповноважених спільнота бізнес-комплаєнс офіцерів, що пояснюється вельми подібними призначенням, завданнями, компетенціями, потребами у навчанні. Водночас, на роботі з цією аудиторією зосереджуються інші гравці на полі розбудови спільноти антикорупційних уповноважених. Як навчальні активності щодо бізнес-комплаєнс офіцерів частково охоплюють цільову аудиторію державних антикорупційних уповноважених, так само політики і практики Національного агентства з питань запобігання корупції можуть впливати на спільноту бізнес-комплаєнсу. Важливо розвивати навчання обох спільнот на здорових засадах впровадження вдалих практик, синхронізації бачення та координації зусиль.

Інші фонові аудиторії – зацікавлені у спеціальних компетенціях з питань запобігання корупції з числа громадськості, освітянських та професійних спільнот, які за власною ініціативою можуть залучатись до навчальних заходів для цільової аудиторії.

Рівень стартової професійної компетентності цільової аудиторії – нижче середнього, про що свідчать дані SWOT-аналізу та анонімного зрізу знань, наведені у цьому дослідженні. Зростання у геометричній прогресії кількості аудиторії без системних навчальних заходів спричинятиме поступове розмивання професійного рівня антикорупційних уповноважених. Це зумовлює потребу фокусування на частині аудиторії з метою пріоритезації зусиль. Важливо цілеспрямовано охоплювати навчальними активностями ядро аудиторії, яким визначаються: формальні (керівники уповноважених підрозділів) та неформальні (уповноважені, які проявляють себе під час навчальних та кооперативних заходів) лідери спільноти, що спроможні навчати і демонструвати якісні моделі поведінки усій спільноті. Формування такого ядра з 200-300 осіб дозволить забезпечити життєздатні основи майбутнього мережування.


➤ **2. Мета.** Мета навчальних заходів зазвичай пов'язується з формуванням професійної компетентності цільової аудиторії. Проте із проведеного

дослідження стану і потреб навчання державних антикорупційних уповноважених мета має бути поставлена більш вузько та реалістично з урахуванням стратегічної перспективи у 2-3 роки.

Місією Національного агентства з питань запобігання корупції щодо навчання уповноважених є не навчити всіх представників спільноти, а:

- забезпечити якісне навчальне супроводження розбудови компетентної спільноти державних антикорупційних уповноважених;
- відповідно до розробленої концепції цілеспрямовано формувати, накопичувати, зберігати і оновлювати навчальні продукти;
- надавати системну підтримку мережування антикорупційних уповноважених.

Щодо питання, з якого рівня варто просувати навчальні активності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо антикорупційних уповноважених. Прогноз суттєвого зростання (у разі) числа антикорупційних уповноважених (за вимогами до мінімальної чисельності уповноважених підрозділів) та розширення функціоналу їхніх працівників (згідно з Типовим положенням про уповноважений підрозділ), недостатній рівень професійних знань уповноважених державних органів вимагає перезапуску системи навчання уповноважених.

 **2. Суб'єкти організації навчання.** Сучасна роль НАЗК як провайдера навчання антикорупційних уповноважених:

– активний учасник всіх антикорупційних процесів в Україні, гравець, що об'єднує в єдину систему всі уповноважені підрозділи (особи), щоб ефективно впроваджувати вдалі національні та іноземні практики запобігання корупції;

– координатор формування професійної компетентності та активний організатор навчання державних антикорупційних уповноважених;

– партнер та експертний центр щодо навчальних активностей інших інституцій як з підготовки бізнес-комплаєнс офіцерів, так і з навчання державних антикорупційних уповноважених.

Оптимальною моделлю організації навчальної діяльності щодо антикорупційних уповноважених з боку НАЗК має бути фокусування на системності та якості навчальної діяльності та його продуктів. Щодо побудови співпраці пропонується підхід об'єднання зусиль та потенціалу Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних, приватних та громадських інституцій, розвитку самоорганізації спільноти антикорупційних уповноважених у забезпечення та підтримки власної професійної компетентності.

Важливо поширювати "вірус" доброчесності і зі сторони бізнес-середовища. Тому Національному агентству доцільно сприяти мережам бізнес-комплаєнс освіти підтримувати (а на перших порах переймати вдалі навчальні практики та поширювати через свої канали). До навчальної

демонстрації ефективних практик бізнес-комплаєнсу доречно залучати також представників спільнот бізнес-аудиту, які у межах корпоративної соціальної відповідальності можуть демонструвати свій досвід мережі державних антикорупційних уповноважених. Аналогічно – для поширення "вірусу" доброчесності варто підтримувати та посилювати аналогічні ініціативи вишів. Зокрема корисним буде передбачити на наступних етапах планування потребу небюрократичної верифікації навчання від інших суб'єктів, яке пройшли державні антикорупційні уповноважені. При умові, що це навчання достатньо відповідає потребам компетентності уповноважених державних інституцій.

Якщо ключовою метою навчання антикорупційних уповноважених державних інституцій є формування їхньої професійної компетентності, логічним є покладання координаційної та лідерської функції з організації навчання безпосередньо на підрозділ, що відповідає за координацію та підтримку якості їхньої діяльності: на Департамент запобігання та виявлення корупції. Питання формування та оцінки якості навчальних активностей Національного агентства з питань запобігання корупції має стати одним із елементів КРІ цього підрозділу, а його організаційна модель та штатна структура має відповідати цьому завданню.

4. Навчальні цінності.


– *Орієнтація на результат щодо спільноти.* Таким є формування доброчесної компетентної мережі антикорупційних уповноважених.

– *Орієнтація на результат щодо конкретних учасників спільноти.* Ним є антикорупційний уповноважений, що розуміє, поділяє, вміє та застосовує професійні компетенції запобігання корупції. Навчальна програма та конкретні навчальні активності мають зосереджуватись на цій фінальній меті.

– *Кооперація із мережами бізнес-комплаєнсу.* Розуміння відмінностей цільових аудиторій навчання не має заважати взаємному розвитку підходів до їх освіти та навчальних продуктів.

– *Інтеграція навчальних потреб у систему оцінки та координації антикорупційних уповноважених.* З метою координації стану професійної компетентності та потреб у підготовці антикорупційних уповноважених питання навчання має бути серед критеріїв оцінки уповноважених підрозділів, а його позитивне поширення може супроводжуватись через напрям координації уповноважених підрозділів Національного агентства з питань запобігання корупції.

– *Практикоорієнтованість та навчальна взаємодія (інтерактивність).* Якісне навчання антикорупційних уповноважених має бути орієнтоване на практичне застосування набутих умінь та навичок, співпраці учасників навчання між собою та з тренерами-експертами. Навчання має бути на засадах не теоретичності чи відтворення норм законодавства, а, навпаки, підходу через практичні форми роботи та її обговорення.

 **5. Форми навчальної діяльності.** Підготовка антикорупційних уповноважених у 2017-2019 роках продемонструвала як позитивні, так і невдалі напрацювання.

З позиції організаційних підходів Національного агентства успіхом варто вважати підхід онлайн-навчання як такий, що оптимізує зусилля відповідно до кількісних результатів навчання. Водночас підходами лише онлайн-освіти неможливо буде формувати ґрунтовну професійну компетентність антикорупційних уповноважених, що вимагає комбінації для базового, поглибленого та спеціалізованого рівня їхньої підготовки. Також варто відмітити потребу оновлення існуючих онлайн-курсів через їхню змістову застарілість станом на час проведення цього дослідження та методичну бідність існуючих розробок.

Іншою вдалою практикою у 2016-2020 роках були виїзdnі навчальні заходи на запрошення органів публічної влади для їхніх уповноважених та державних службовців.

Тому з урахуванням наведених вдалих практик для Національного агентства з питань запобігання корупції ефективним буде комбіноване застосування форм навчання:

- ❖ поєднувати форми цілеспрямованої офлайн та системної онлайн освіти, а також самоосвіту антикорупційних уповноважених;
- ❖ сприяти включенню якісних базових курсів з антикорупції у вищій освіті (зокрема для юристів та публічних службовців), а також підтримувати ініціативи із спеціалізованої освіти антикорупційної тематики у межах вищої школи в Україні;
- ❖ спільно з іншими гравцями антикорупційної освіти накопичувати пазловим методом бібліотеку навчальних продуктів з метою самостійної та верифікованої інформальної освіти. Наприклад, у випадку виявлення близького за змістом навчального продукту для спільноти бізнес-комплаєнсу не варто розробляти свій аналогічний, достатнім буде підготувати коментар щодо особливостей застосування для аудиторії державних антикорупційних уповноважених;
- ❖ крім суто навчальних заходів важливо розвивати різноманітні майданчики дискусій, обміну досвідом, планування спільних активностей. Таким майданчиком може стати регулярна (наприклад із проведенням що-два роки) Національна конференція вдалих практик запобігання корупції та комплаєнсу із іншими заходами національного, регіонального та спеціалізованого рівня;
- ❖ впроваджувати підходи навчання тренерів з числа уповноважених, які зможуть запускати процеси мережевого формування компетентності антикорупційних уповноважених. Після подолання достатньої межі компетентних уповноважених-мережевих тренерів – вони можуть займатись подальшим навчанням своєї спільноти і поступово охоплювати

балансом антикорупційної компетентності свою мережу, а далі і оточення (службовців, інших стейкхолдерів). Тому, з позиції підходу ToT-освіти важливо розвивати спільноту уповноважених, також вести облік їхніх тренерських активностей, запрошувати донорів підтримувати цей рух.

➔ **6. Тематичні підходи.** Навчальні потреби спільноти державних антикорупційних уповноважених і досить скромний початковий рівень їхньої професійної компетентності вимагає суттєвого перезапуску навчальної діяльності щодо формування їхньої компетентності.

Водночас практична відсутність накопичених навчальних продуктів (крім бази онлайн-курсів НАЗК) зумовлює потребу на наступний період стратегічного планування 2020-2023 забезпечити повноцінне формування навчальних продуктів, що системно охоплюють навчальні потреби спільноти державних антикорупційних уповноважених.

Тематично навчальні заходи пропонується будувати одночасно на кількох рівнях:

- базовий рівень, що охоплює основний базовий курс із підготовки антикорупційних уповноважених, які приступають до роботи;
- поглиблений (експертний) рівень, що формує професійну компетентність для антикорупційних уповноважених, які мають стартовий рівень компетентності (напр. керівники уповноважених підрозділів, особи, які прийшли на державну службу після бізнес-комплаєнсу або мають кількарічний досвід роботи у сфері антикорупції);
- спеціалізований рівень, що об'єднує самостійні навчальні продукти з окремих напрямів діяльності антикорупційних уповноважених або з дотичних до їхньої діяльності процесів як напр. використання технологічних підходів у аналізі контрагентів чи комбінації методів комплексного оцінювання корупційних ризиків;
- рівень оновлення знань у зв'язку із змінами, що дозволяє нетривалими за обсягом формами навчальних заходів підтримувати власні компетенції в актуальному стані;
- ToT рівень (тренінги для тренерів), як такий, що формує з числа представників спільноти антикорупційних уповноважених тренерів, компетентних у практикуванні інтерактивної освіти дорослих.

Починаючи з 2021 року (після проведення двох циклів оцінювання ефективності діяльності уповноважених) при розробці програми навчання доцільно включати висновки за результатами оцінювання.

При розробці програми навчання та навчальних продуктів доцільно враховувати відмінності роботи різних категорій державних антикорупційних уповноважених, передусім тих, які працюють у Центральних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

➤ **7. Ресурси.** Системні навчальні активності щодо якісної освіти державних антикорупційних уповноважених потребують комплексного аналізу і визначення потреб у людських та матеріальних ресурсів.

Рівень запропонованих навчальних активностей вимагає ретельного планування ресурсів Національного агентства з питань запобігання корупції, залучення компетентного персоналу для цієї діяльності, а також активної кооперації і залучення ресурсів інших гравців, передусім приватного сектору, донорів та громадськості.

Ця діяльність потребує ефективного проектного менеджменту з боку відповідального департаменту Національного агентства і пріоритезації в частині залучення виконавців з інших підрозділів.





Аналіз результатів анкети визначення рівня професійної компетентності антикорупційних уповноважених

Для визначення середнього рівня професійної компетентності антикорупційних уповноважених було сформовано коротку анонімну гугл-форму. Питання були побудовані так, що їх аналіз дозволяє оцінити не лише базові знання, але і частково охопити уміння уповноважених з розуміння антикорупційного законодавства і його застосування.

Метою тестування було розуміння, з якого рівня компетентності варто виходити при рестарті навчальних активностей Національного агентства з питань запобігання корупції та наскільки різний рівень у зазначених вище двох функціональних типах антикорупційних уповноважених.

Особливістю цього анкетування було закладення диференціації відповідей уповноважених залежно від того, виконують вони цю діяльність повноцінно (є штатними працівниками уповноважених підрозділів) або частково (суміщають цю діяльність з іншою посадою на публічній службі). Інструменту верифікації приналежності до двох типів антикорупційних уповноважених не здійснювалось, оскільки такого інструментарію гугл-форми не містять. Проте для чистоти диференціації відповідей було додано можливість респондентам задекларувати себе як "не уповноважений".

Питання для усіх груп респондентів були однаковими. Їх було 15 і вони охоплювали різні сторони функціоналу уповноважених згідно типового положення про їхню діяльність.

Анкетування тривало з 3 до 12 червня 2020 року і на нього було отримано 286 відповідей. З них:

- 119 від штатних працівників уповноважених підрозділів;
- 167 від уповноважених, які суміщають роботу з іншими посадовими функціями.

Результати тестування показали **середній бал опитаних: 7,45 з 15**, що складає умовний рівень "нижче середнього".

Зокрема, штатні уповноважені мали середній бал 8,1 з 15 (умовний "рівень нижче середнього"), уповноважені-сумісники – 6,99 з 15 (умовний "впевнений низький рівень").

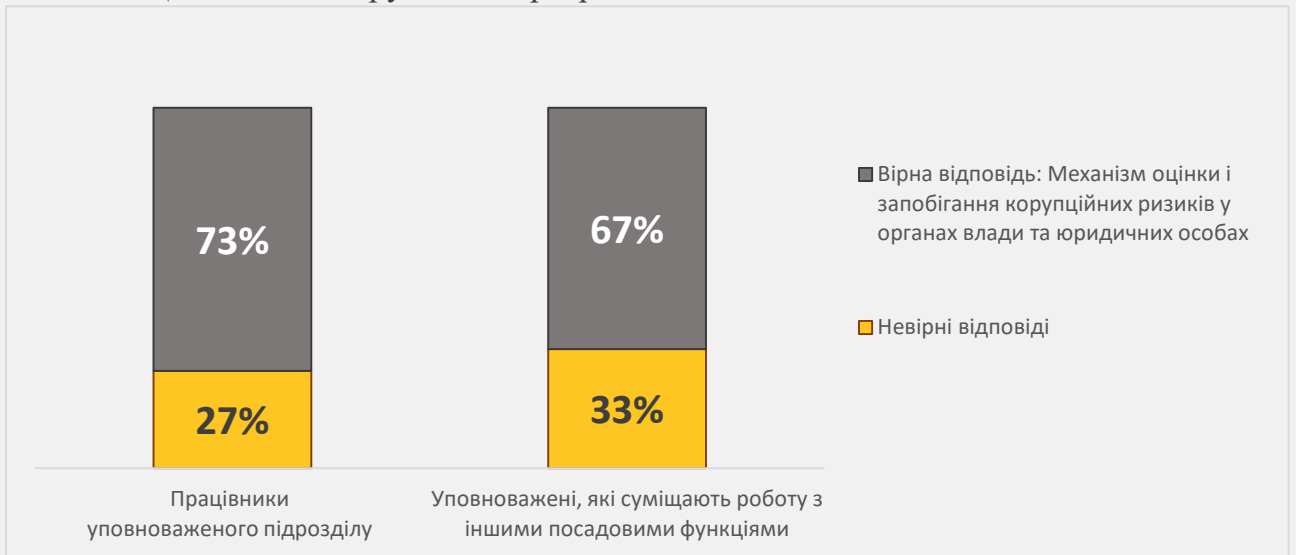
Детальніше результати можна побачити у такій таблиці:

	Низький рівень компетентності (0-6 балів)	Середній рівень компетентності (7-11 балів)	Високий рівень компетентності (12-15 балів)
Штатні уповноважені	26%	66%	8%
Уповноважені-сумісники	40%	57%	3 %

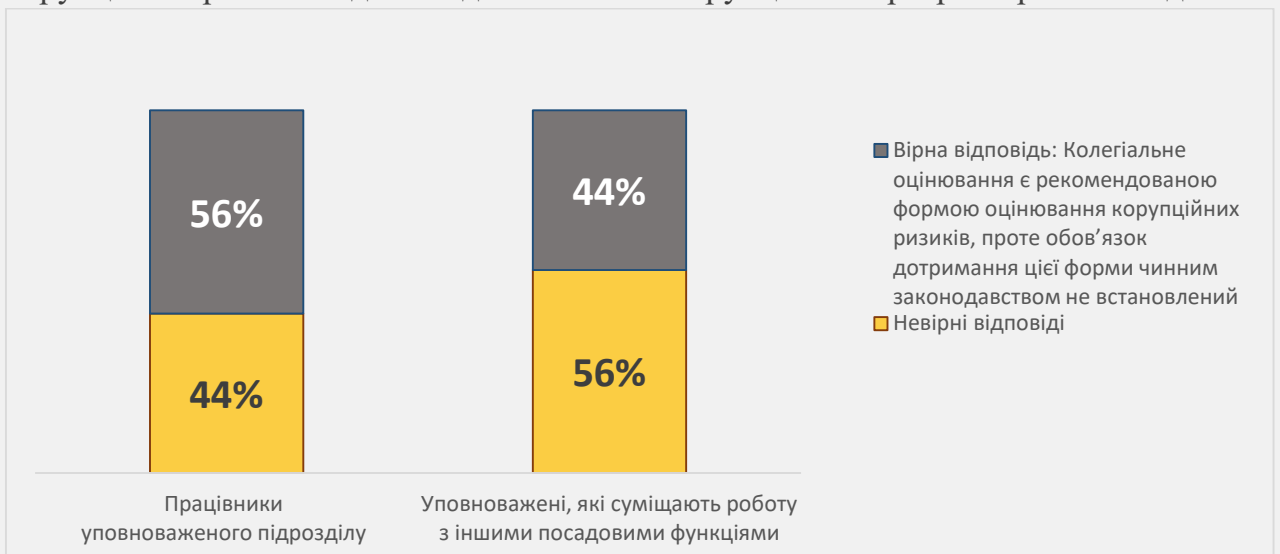
Ряд компетентнісних запитань та практично усі питання, засновані на кейсовому підході, виявились складними і на них було надано невірні відповіді.

Відповіді на питання анкети розподілились наступним чином:

1. Що таке антикорупційна програма?

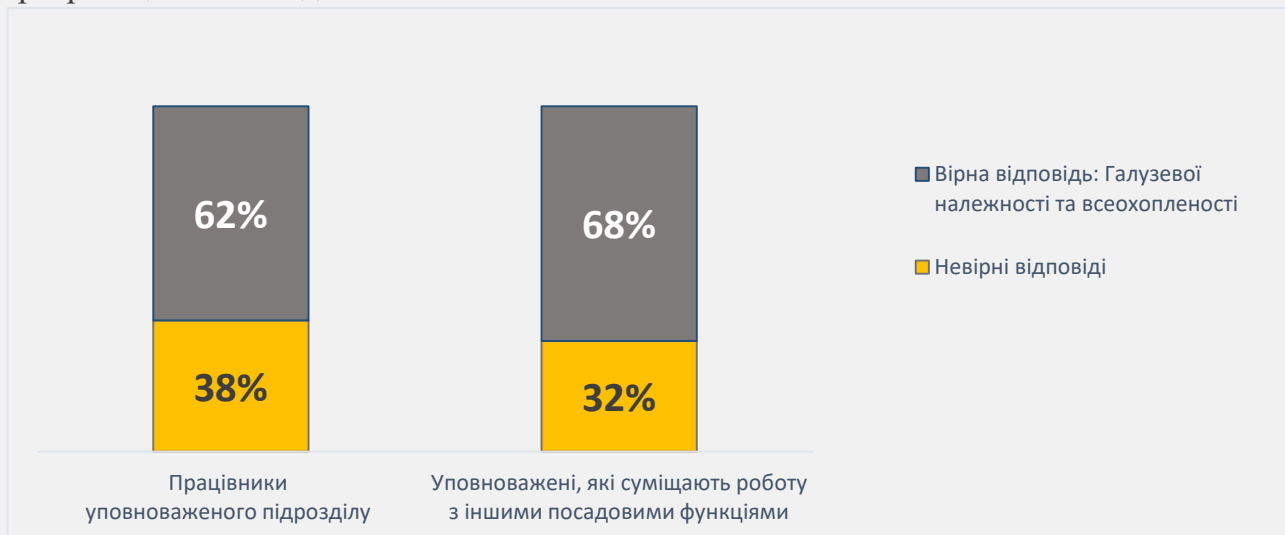


2. Чи є обов'язковим дотримання колегіальної форми оцінювання корупційних ризиків під час підготовки антикорупційних програм органів влади?



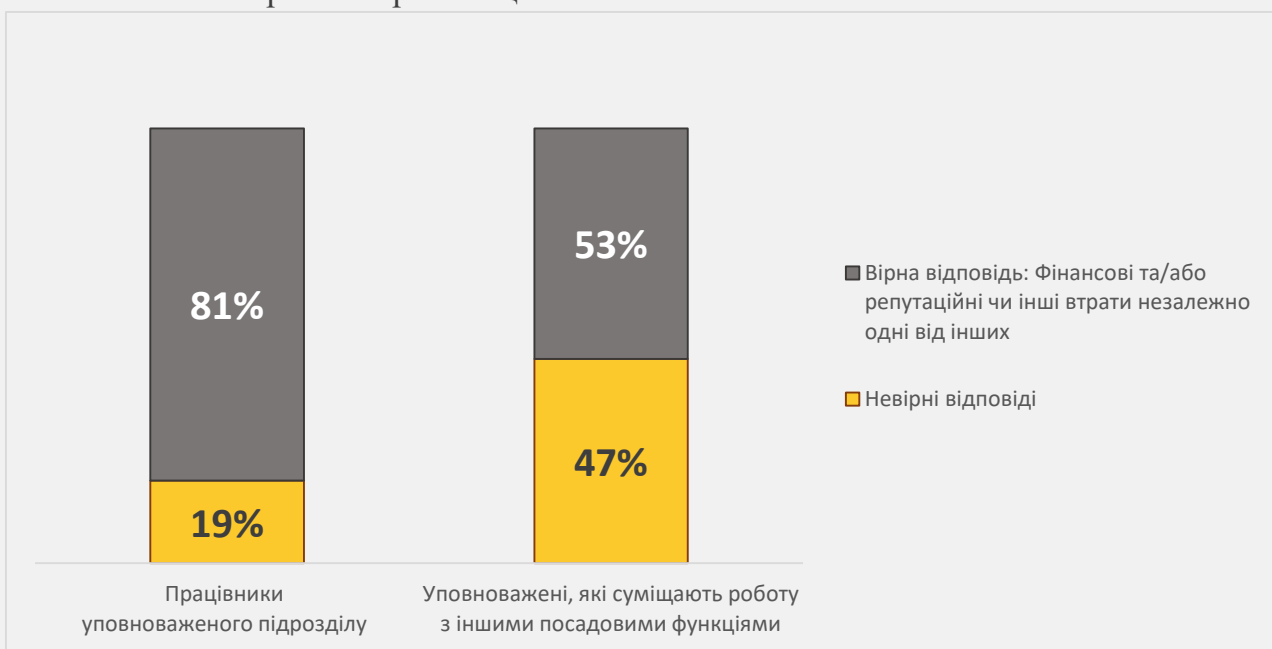
3. За наслідками оцінки корупційних ризиків комісією ЦОВВ N. було ідентифіковано низку корупційних ризиків, які пов'язані із загальними функціями органу, зокрема в частині проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, бюджетного планування та процедур публічних закупівель. Водночас не було ідентифіковано корупційних ризиків, що пов'язані з ліцензуванням золотодобувної промисловості - одним із завдань ЦОВВ N. згідно положення про нього.

Про ознаки порушення якого з принципів підготовки антикорупційних програм це може свідчити?



4. Оцінка наслідків потенційного корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, під час розробки антикорупційної програми, визначається відповідно до розмірів втрат органу влади, які комісія державного органу встановлює самостійно.

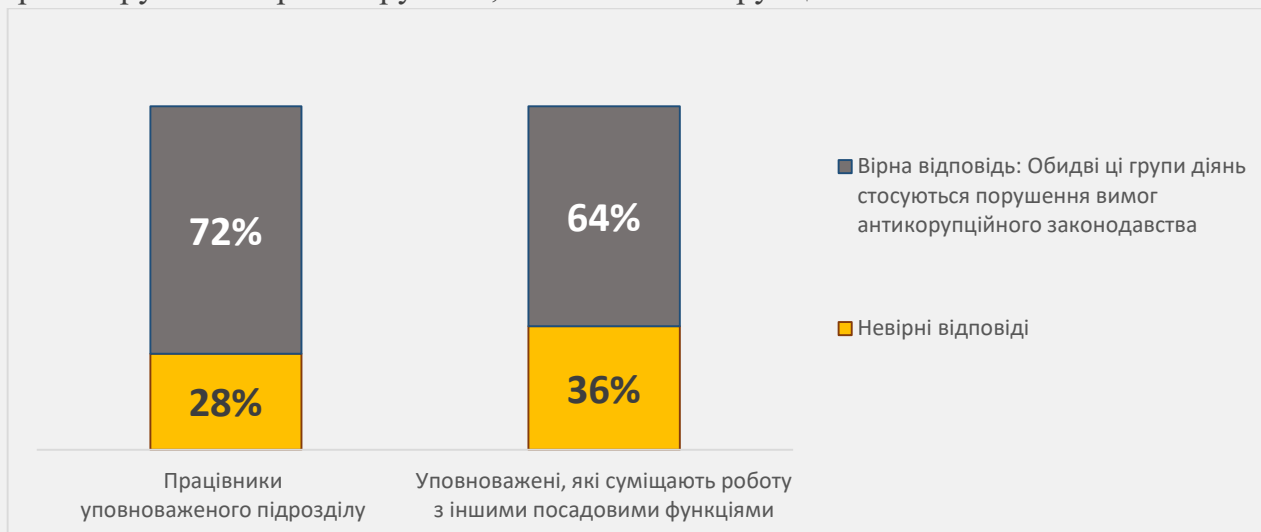
Які саме втрати потрібно оцінювати?



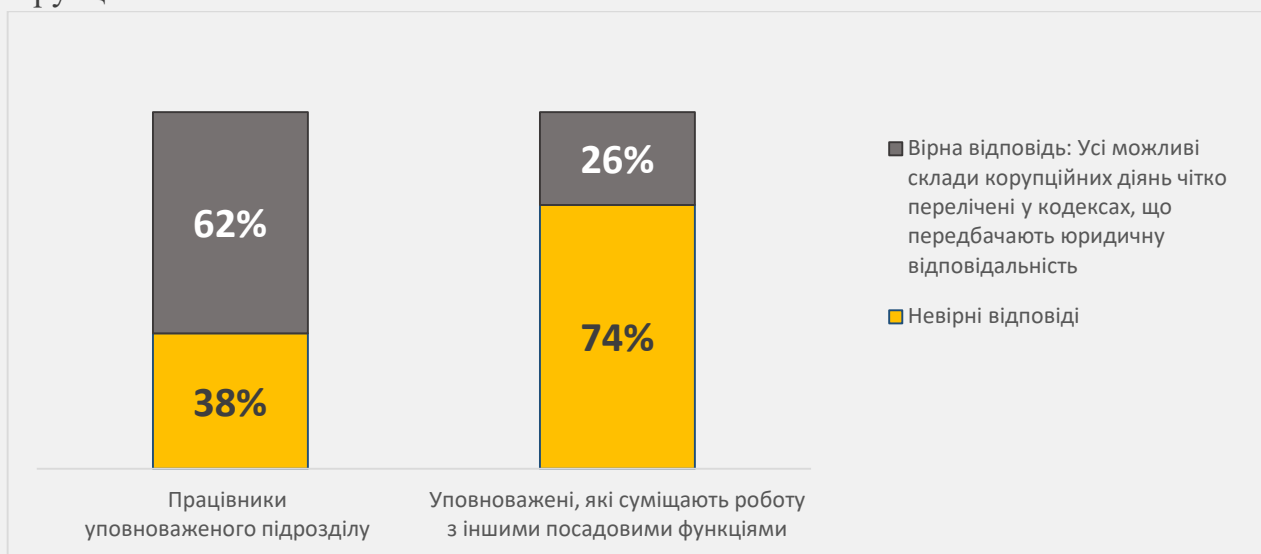
5. Яка з перелічених форм дій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування належить до корупції?



6. Визначте вірне твердження щодо характеристики корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією



7. Яке з описаних нижче діянь НЕ належить до правопорушень, пов'язаних з корупцією?

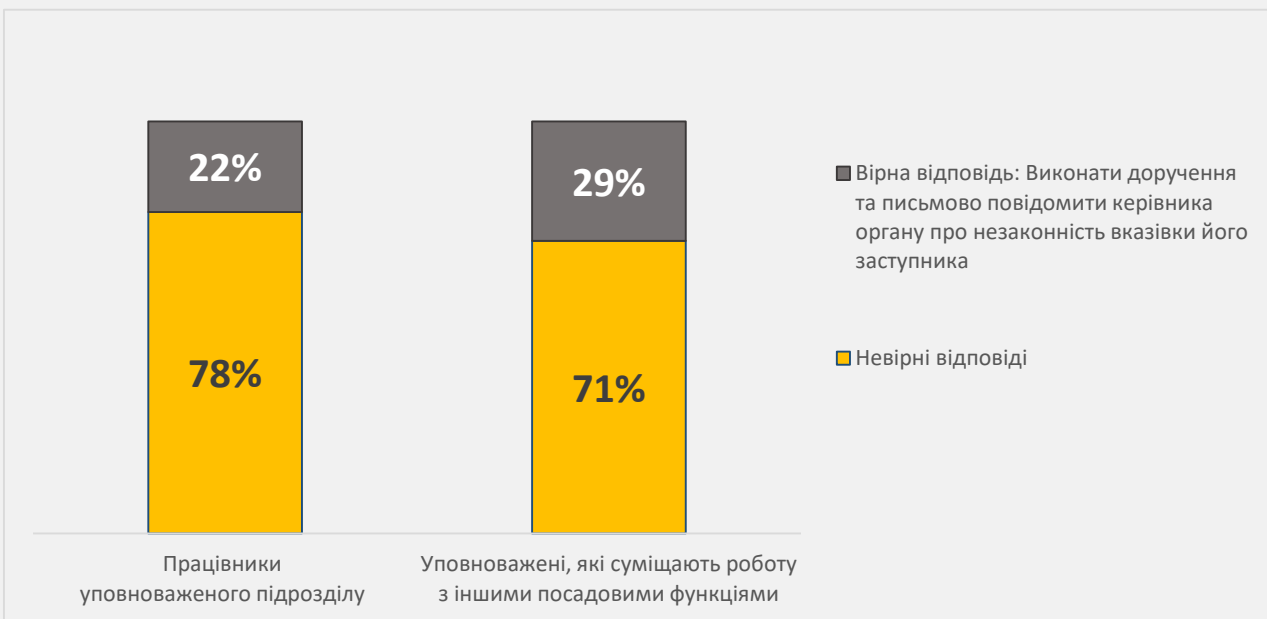


8. Визначте НЕВІРНЕ твердження щодо відповідальності за корупцію



9. Начальник відділу органу екологічного контролю отримав від свого куратора (заступника керівника органу) доручення провести перевірку на підприємстві, з рекомендаціями щодо того, яке рішення він має винести за її результатами. Запитавши, чи може виявитись, що на місці будуть виявлені інші обставини і рішення має прийматися на основі їх, держслужбовець отримав відповідь, що рішення очікується саме таке, про яке одразу сказали, а стан справ на цьому підприємстві загальновідомий.

Який варіант дій не відповідає антикорупційному законодавству?



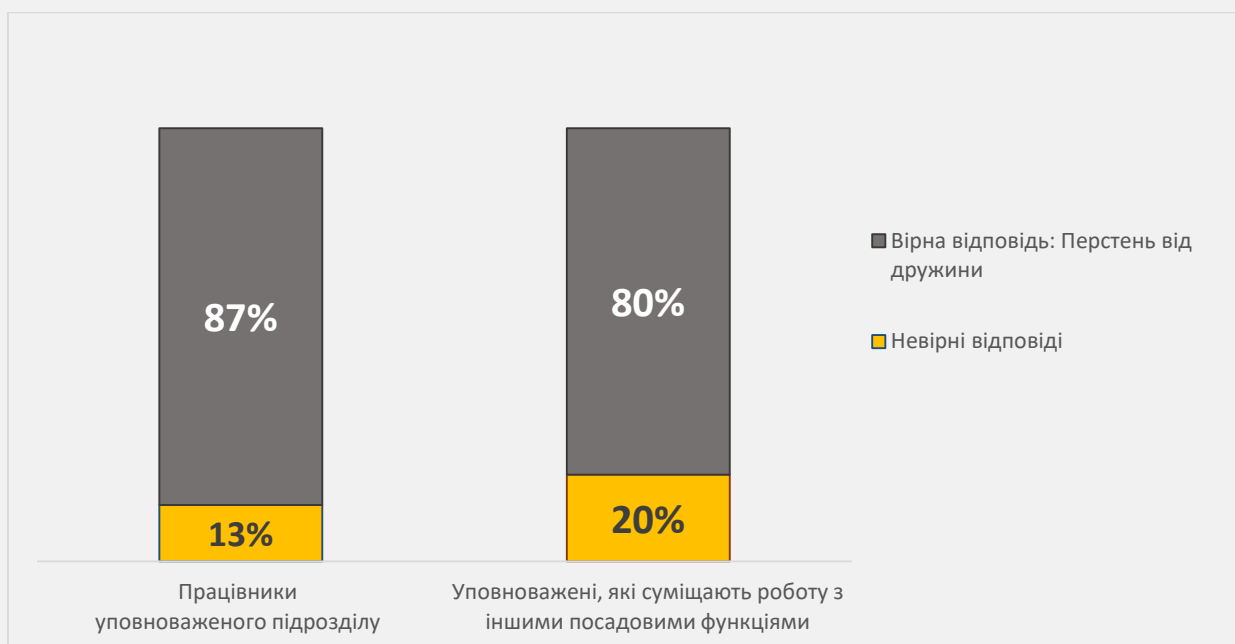
10. Держслужбовець МВС був залучений до проведення тренінгу з проблем протидії торгівлею людьми та отримав за його проведення 5000 гривень на підставі договору від замовника тренінгу.

Чи порушив держслужбовець обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»?

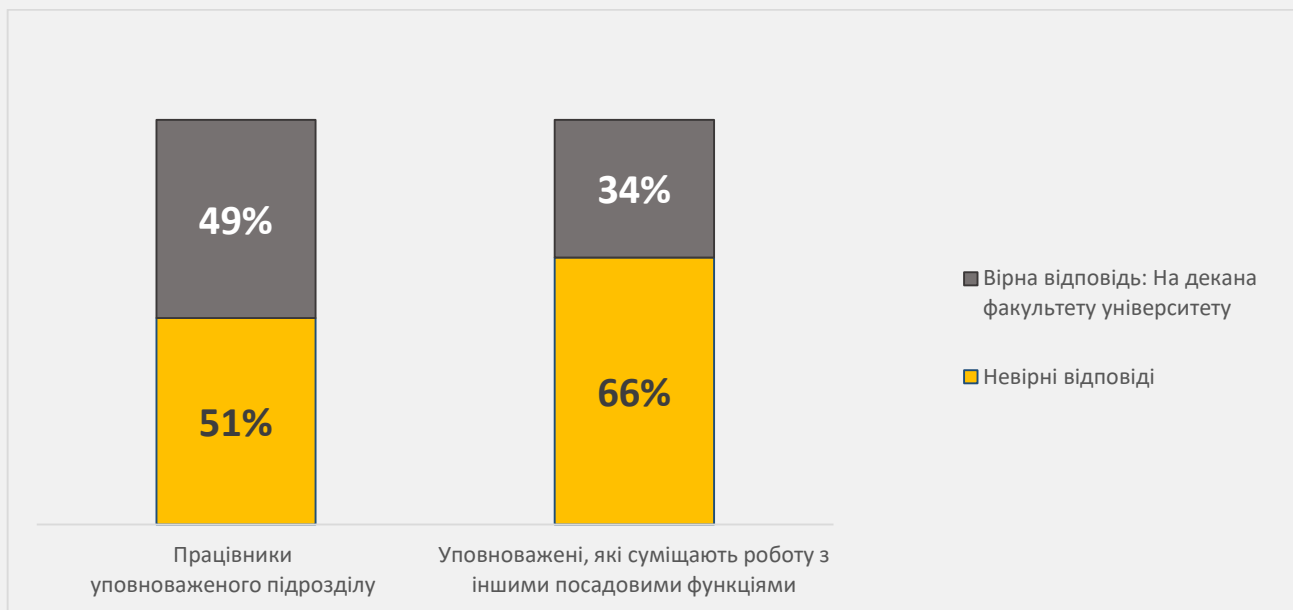


11. У голови сільської ОТГ 20.05.2020 року був день народження. Заступник голови подарував імениннику картину вартістю 1000 грн., двоюрідний брат голови (місцевий підприємець) подарував старовинний хронометр (про його вартість не зазначав), а дружина – перстень вартістю 3000 грн.

Які подарунки міг прийняти голова відповідно до закону?

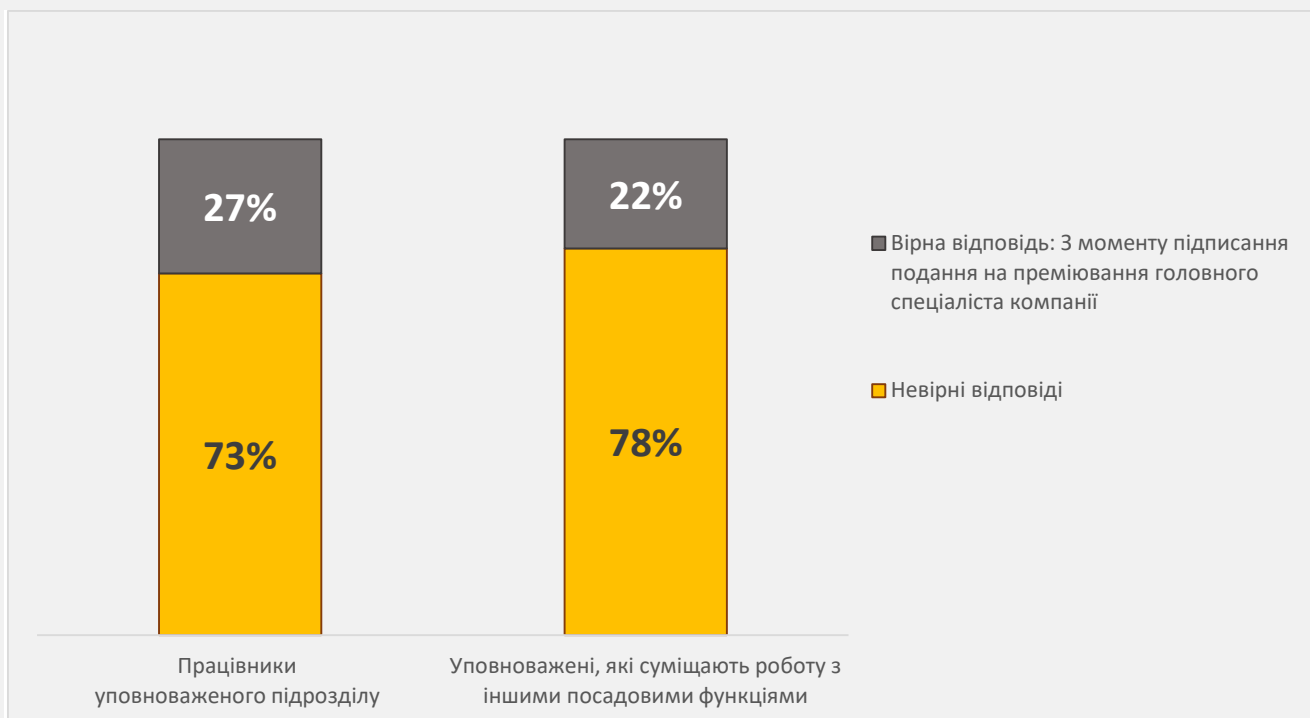


12. На яку з посадових осіб державного університету, НЕ поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції» у частині подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування?



13. До фінансового управління вашого органу на посаду головного спеціаліста було призначено брата керівника цього управління.

З якого моменту виникне реальний конфлікт інтересів?



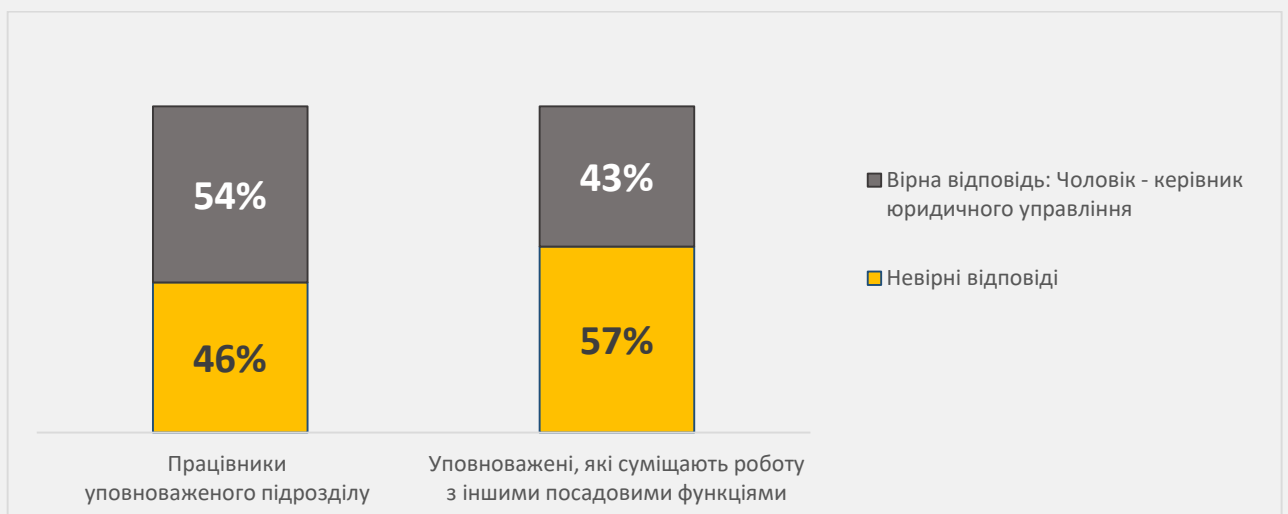
14. Працівник Міністерства охорони здоров'я Петренко, перебуваючи у службовому відрядженні, зустрівся з своїм товаришем, який працює у Міністерстві внутрішніх справ. В ході розмови той поскаржився на корупційну схему в МВС, внаслідок якої було витрачено на нецільові заходи 1,5 мільйона гривень. Внаслідок цієї розмови Петренко звернувся до уповноваженого з питань запобігання корупції за місцем своєї роботи та до НАЗК з повідомленням про корупційну схему у МВС, у повідомленні він вказав осіб причетних до цієї схеми, фактичні дані, які підтверджують вчинення ними корупційних дій. Також він просив у повідомленні вжити до нього засоби захисту, оскільки він є викривачем.

Чи буде вважатися Петренко викривачем?

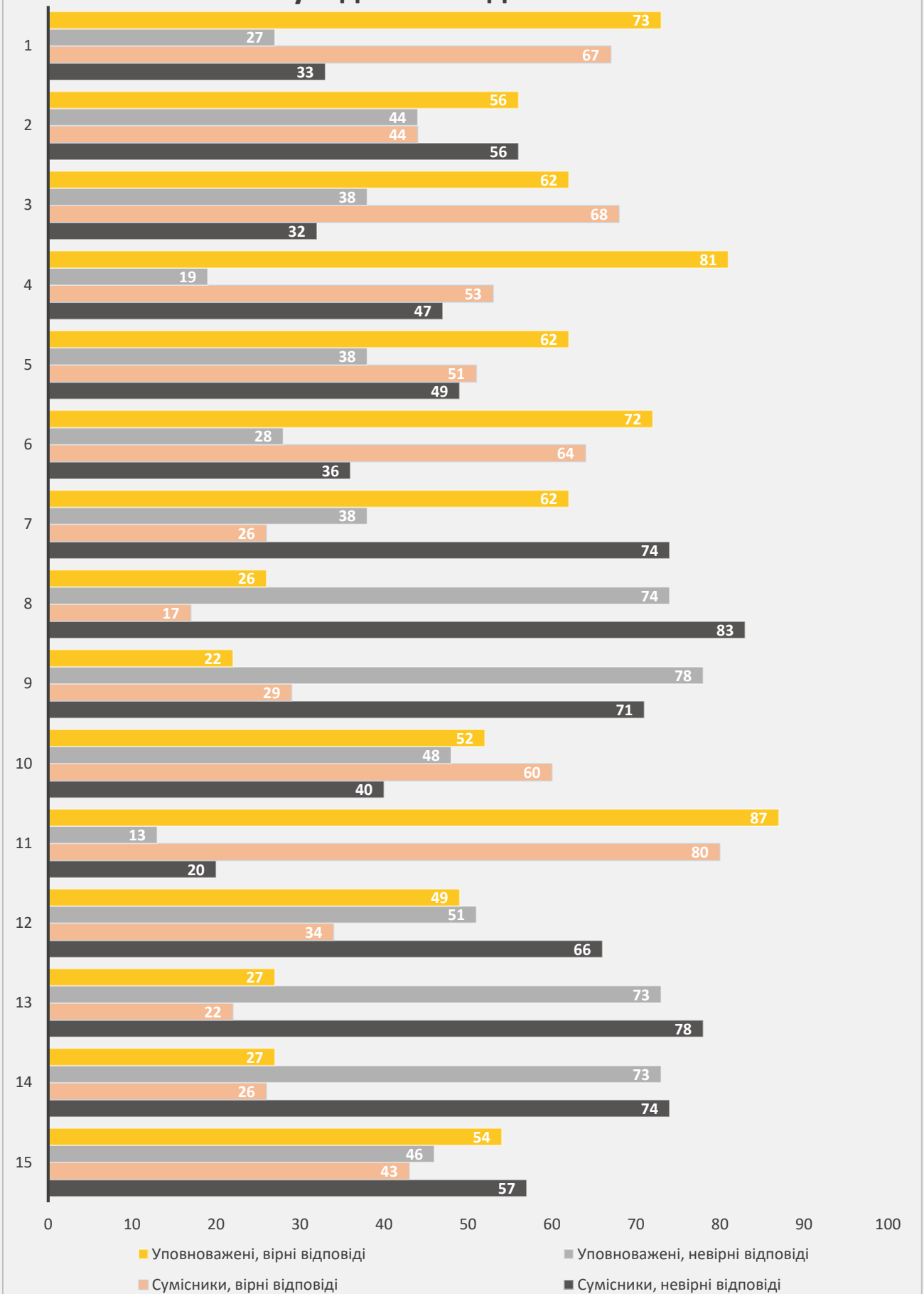


15. До юридичного управління вашого органу на посаду головного спеціаліста було призначено дружину керівника цього управління.

Хто з них є державним службовцем, у якого виникає конфлікт інтересів?



Зведені дані про відповіді на запитання тестів, у відсотках від загальної кількості





НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

КОНЦЕПЦІЯ НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Ця концепція має на меті визначити методологічні, ціннісні та організаційні основи ефективної навчальної діяльності з формування професійної компетентності працівників уповноважених підрозділів (особи) з питань запобігання та виявлення корупції органів публічної влади та інших державних інституцій, відповідно до реального стану цілей та потреб спільноти уповноважених.

Вона складається з дослідження навчальних потреб та стану підготовки державних антикорупційних уповноважених у 2016-2019 роках; стратегічного бачення навчальної діяльності на 2020-2023 роки та додатку з аналізу анкети визначення рівня професійної компетентності антикорупційних уповноважених.



Концепція навчання працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [Електронне видання] / А.Галай, С.Деркач, А.Федоренко. Київ: НАЗК, 2020. 29 с.
