



Паперова копія
електронного документа

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

НАКАЗ

Київ

№ _____

Про відмову в погодженні (непогодження) антикорупційної програми Державної регуляторної служби України на 2021 – 2023 роки

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 7, п. 12 ч. 1 ст. 11, п. 11 ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції», пп. 7, 9 розділу IV Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22.01.2018 за № 87/31539 (із змінами),

наказую :

1. Відмовити в погодженні антикорупційної програми Державної регуляторної служби України на 2021 – 2023 роки, затвердженої наказом Державної регуляторної служби України від 14.04.2021 № 102, надісланої листом від 16.04.2021 № 2001/0/20-21, з урахуванням обґрунтувань, що додаються.
2. Департаменту запобігання та виявлення корупції забезпечити направлення копії цього наказу до Державної регуляторної служби України.
3. Державній регуляторній службі України протягом 30 днів з дати отримання копії цього наказу розглянути висловлені Національним агентством з питань запобігання корупції зауваження, усунути виявлені недоліки та повторно подати антикорупційну програму на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції.
4. Контроль за виконанням цього наказу покласти на заступника Голови Національного агентства з питань запобігання корупції Преснякова І.Є.

Голова



Олександр НОВІКОВ



Національне агентство з питань запобігання корупції
2021/21 від 21.05.2021

КЕП Новіков Олександр Федорович

Сертифікат 5852D0575000307B040000005A2D0037708800

Додаток

до наказу Національного агентства
з питань запобігання корупції

31 травня 2021 року № 269/21

Обґрунтування

Національного агентства з питань запобігання корупції щодо відмови у погодженні (непогодженні) антикорупційної програми Державної регуляторної служби України на 2021 – 2023 роки

Антикорупційна програма Державної регуляторної служби України на 2021 – 2022 роки, затверджена наказом Державної регуляторної служби України від 14.04.2021 № 102 (далі – антикорупційна програма ДРС), надіслана листом від 16.04.2021 № 2001/0/20-21.

Аналіз антикорупційної програми ДРС здійснювався на відповідність вимогам, визначеним у розділі II Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) від 08.12.2017 № 1379 (далі – Порядок), Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства від 02.12.2016 № 126 (далі – Методологія), зокрема:

- принципам підготовки антикорупційної програми;
- порядку затвердження антикорупційної програми;
- вимогам до складових частин антикорупційної програми органу влади, у тому числі звіту за результатами оцінки корупційних ризиків;
- правилам оцінки корупційних ризиків;
- вимогам до заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків.

З метою аналізу вивчено матеріали антикорупційної програми ДРС, нормативно-правові акти, які регулюють діяльність ДРС. Крім цього, проаналізовано антикорупційну програму ДРС за минулий період.

За результатами аналізу антикорупційної програми ДРС встановлено, що вона не відповідає вимогам, визначеним у п. 1, 9 розділу II Порядку, а саме:

1. Розроблена з порушенням принципів підготовки антикорупційної програми органу влади:

1.1. Законності:

Принцип законності полягає в тому, що антикорупційна програма не має суперечити Конституції України і готується на основі Закону, антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, а також з урахуванням положень інших нормативно-правових актів.

Всупереч цьому принципу у розділі IV антикорупційної програми ДРС міститься посилання на п. 4 Типового положення про уповноважений підрозділ

(особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706, як на підставу виконання уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції своїх функціональних обов'язків.

Проте основні завдання та функції уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції визначені у ст. 13¹ Закону та Типовому положенні про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженому наказом Національного агентства від 17.03.2020 № 102/20, а постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 546.

1.2. Об'єктивності та неупередженості:

Зазначений принцип вимагає, щоб дії та рішення посадових осіб органу влади під час підготовки антикорупційної програми були спрямовані виключно на досягнення мети щодо налагодження в органі влади ефективної системи запобігання та виявлення корупції (п.п. 5 п. 1 розділу II Порядку).

Всупереч цьому принципу антикорупційна програма ДРС не спрямована на ефективне управління корупційними ризиками та не сприятиме досягненню мети її прийняття, оскільки результати оцінки корупційних ризиків у діяльності ДРС характеризуються сукупністю таких недоліків:

окремі ідентифіковані у діяльності ДРС ризики не відповідають ознакам корупційних ризиків, визначеним у Методології (п. 2 розділу I) (ризики №№ 10, 11, 12);

чинники низки корупційних ризиків визначені формально і не є дійсними причинами та умовами, які можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (ризики № 3, 4, 5, 6, 7, 8);

запропоновані заходи з усунення (мінімізації) низки корупційних ризиків не пов'язані з ідентифікованими ризиками і не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) їх виникнення (ризики № 3, 7, 10, 13);

окремі запропоновані заходи з усунення (мінімізації) корупційних ризиків є існуючими заходами контролю (ризики №№ 5, 6, 8);

строки виконання окремих заходів з усунення (мінімізації) корупційних ризиків не враховують специфіки запропонованих заходів та вимог чинного законодавства України, не є конкретними (наприклад, визначені як «постійно»), що унеможливило належний контроль за виконанням заходів (ризики № 1, 11);

очікувані результати виконання окремих запропонованих заходів не пов'язані із самими заходами з усунення (мінімізації) корупційних ризиків (ризики № 5, 7).

Так, чинником корупційних ризиків №№ 3, 4, 5, 6 ідентифіковано недосконалість контролю на деяких стадіях прийняття рішень.

Однак цей чинник сформульований узагальнено та унеможливило

розуміння, на яких саме стадіях прийняття рішень та яких саме рішень виявлено недосконалість контролю, у чому вона проявляється.

Чинниками корупційних ризиків №№ 7, 8 визначено невиконання нормативно врегульованих вимог у результаті службових зловживань та недоліків контролю.

Водночас вказані чинники не є дійсними причинами та умовами, що можуть призвести до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а описують діяння, через які ризики можуть реалізуватися.

Корупційний ризик № 3 ідентифікований як «спроба зацікавленого суб'єкта правовідносин уникнути передбаченої чинним законодавством відповідальності за виявлене порушення (в сфері державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності) шляхом пропозицій подарунків, іншої неправомірної вигоди, або у результаті конфлікту інтересів».

Для усунення цього ризику як захід запропоновано посилення з боку керівників вищої ланки контролю за опрацюванням інформації щодо об'єкта перевірки. Однак цей захід не спрямований на мінімізацію (ліквідацію) причин та умов виникнення ризику, оскільки не деталізує, у який спосіб буде здійснюватися посилений контроль.

Також заходом щодо усунення цього ж ризику визначено прийняття колегіального рішення при розгляді *відповідних* питань у сфері державного нагляду (контролю), проте в антикорупційній програмі ДРС не конкретизовано, з яких саме питань.

З метою усунення ризику неналежного контролю за використанням державних коштів (ризик № 4) передбачено здійснення «керівництвом вищої ланки» постійного внутрішнього контролю за цільовим та ефективним використанням державних коштів, у тому числі шляхом проведення внутрішніх аудитів. Однак здійснення такого заходу вже є обов'язковим для державних органів відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України, а отже, цей захід є існуючим заходом контролю.

Корупційний ризик № 5 ідентифікований як «порушення організації планово-фінансової роботи в апараті ДРС, несвоєчасний контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, неналежна організація та вдосконалення бухгалтерського обліку, що може призвести до службових зловживань та отримання неправомірної вигоди».

Одним із заходів з усунення цього ризику визначено оперативний моніторинг та внутрішній контроль за належністю та своєчасністю здійснення планово-фінансової роботи, використанням фінансових і матеріальних ресурсів, організацією та вдосконаленням бухгалтерського обліку. Виконавцями цього заходу визначені начальник відділу фінансування, бухгалтерського обліку та звітності та в.о. начальника відділу управління майном і контролю за його використанням та державних закупівель. Однак виконання вказаними посадовими особами зазначеного заходу визначено їх посадовими обов'язками.

Отже, це існуючий захід контролю.

Іншим заходом з усунення цього ризику визначено проведення всіх закупівель товарів, робіт та послуг з використанням електронної системи Prozorro. Однак обов'язкове використання електронної системи Prozorro для здійснення публічних закупівель вже передбачено у ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі», а отже, є існуючим заходом контролю. Будь-якої конкретизації цього заходу антикорупційна програма ДРС не містить.

Наступним заходом з усунення цього ж ризику визначено аналіз ефективності організації планування фінансової роботи, звітування діяльності профільних структурних підрозділів керівництву ДРС. Разом з тим строк виконання цього заходу визначено як «постійно», а індикатор виконання відсутній. Зазначене унеможливорює здійснення ефективного контролю за виконанням заходу.

Як корупційний ризик № 6 визначено «порушення вимог чинного законодавства при здійсненні закупівель товарів відповідно до встановленої чинним законодавством процедури, що може призвести до службових зловживань та отримання неправомірної вигоди».

При цьому ні з ризику, ні з опису ризику, ні з інформації, наведеної щодо чинника ризику, неможливо ідентифікувати, який саме корупційний ризик існує у діяльності ДРС, у якому процесі він може реалізуватися. Зазначене унеможливорює розробку ефективних заходів щодо його усунення та контроль за їх виконанням.

Також для усунення цього ризику запропоновано постійне виконання таких заходів, як:

- забезпечення суворого дотримання процедур, визначених Законом України «Про публічні закупівлі». Однак такий захід є існуючим заходом контролю;

- посилення контролю з боку керівництва ДРС шляхом проведення внутрішніх аудитів *у випадках та у спосіб, що передбачені Законом*. Однак такий захід є існуючим заходом контролю.

Одним із заходів для усунення корупційного ризику № 7 визначено здійснення уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції *періодичного* моніторингу документації щодо здійснення конкурсного відбору. Всупереч цьому одночасно передбачено, що такий моніторинг буде здійснюватися стосовно *кожної* посади. Отже, чіткі критерії здійснення моніторингу не визначені. Також не визначені й очікувані результати виконання цього заходу.

Корупційний ризик № 8 ідентифікований як «у результаті конфлікту інтересів або з метою отримання неправомірної вигоди при поданні документів, неврахування результатів спеціальної перевірки або їх фальсифікація».

Заходом щодо усунення цього корупційного ризику визначено контроль з боку конкурсної комісії за порядком та результатами проведення спеціальної перевірки. Проте відповідно до Закону України «Про державну службу» та

Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246, конкурсна комісія не має і не може мати такі повноваження. Повноваження конкурсної комісії закінчуються внесенням суб'єктові призначення або керівникові державної служби пропозиції щодо визначених за результатом конкурсу кандидатур (або проведенням співбесіди та оцінювання професійної компетентності кандидатів).

Водночас проведення спеціальної перевірки здійснюється щодо кандидата, який одержав повідомлення про результати конкурсу (абз. 2 другий п. 6 Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171).

Крім того, згідно зі ст. 56 Закону організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) державного органу, який для її проведення може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Отже, запропонований захід з усунення корупційного ризику не спрямований на усунення причин та умов його виникнення.

Іншим заходом з усунення (мінімізації) цього ризику запропоновано неухильне дотримання Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171. Однак такий захід є існуючим заходом контролю.

Заходом з усунення корупційного ризику № 10 визначено посилення з боку керівників вищої ланки та керівників структурних підрозділів контролю за опрацюванням наявних документів. Проте цей захід фактично не спрямований на усунення (мінімізацію) ризику, оскільки не конкретизує, яким чином буде здійснено посилення контролю.

Також відсутній зв'язок між індикатором виконання цього заходу, який визначений як «наради проведено», з терміном «постійно», із самим заходом.

Корупційний ризик № 11 визначений як «ймовірність» розміщення на офіційному вебсайті ДРС неповної інформації про діяльність органу, відповідає ознакам чинника корупційного ризику, однак безпосередньо не є корупційним ризиком.

Заходом з усунення цього ризику запропоновано удосконалення структури та наповнення офіційного вебсайту ДРС без конкретизації дій, які мають бути вчинені, та чітких строків виконання (строк визначений як «постійно»). Індикатор виконання – «структура офіційного веб-сайту ДРС удосконалена» – також не дає змоги встановити, які конкретні дії мають бути вчинені для усунення ризику.

Крім того, запропонований захід не спрямований на усунення таких чинників корупційного ризику, як:

- відсутність визначення питань відповідальності за підготовку та розміщення інформації;
- відсутність чіткого унормування та деталізації термінів підготовки та змісту інформації.

Корупційний ризик № 12 ідентифікований як «забезпечення реалізації повноважень ДРС у сфері державної політики з питань нагляду (контролю), ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності», що є не корупційним ризиком, а функцією ДРС. З опису корупційного ризику неможливо дійти висновку про те, ймовірність вчинення якого саме корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення ідентифікована у процесах з виконання цієї функції.

Крім того, одним із заходів щодо усунення цього корупційного ризику визначено захист інформації шляхом надання логінів, паролів, ключів або *«дестабілізуючих факторів»*. Водночас «надання дестабілізуючих факторів» не призведе до захисту інформації у законний спосіб.

Корупційним ризиком № 13 ідентифікована «можлива недоброчесність посадових осіб ДРС під час представництва інтересів у судах, наявність дискреційних повноважень».

Як захід з усунення цього ризику запропоновано «контроль зі сторони керівника структурного підрозділу (директора Департаменту правової роботи та державного нагляду і контролю) з терміном виконання «постійно».

Однак цей захід фактично не направлений на усунення або мінімізацію корупційного ризику, оскільки не конкретизовано, яким чином здійснюватиметься контроль та над якими саме процесами. Крім того, з опису заходу вбачається, що він є існуючим заходом контролю, оскільки здійснення контролю у сфері ведення представництва інтересів ДРС в судах є посадовим обов'язком директора Департаменту правової роботи та державного нагляду і контролю.

Корупційний ризик № 14 сформульовано як «неповідомлення посадовою особою про наявність конфлікту інтересів». Зазначені дії можуть свідчити про можливе вчинення посадовою особою правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність відповідно до ст. 172⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Вказане порушує вимоги абз. 3 п. 9 розділу II Порядку, відповідно до якого як корупційні ризики не можуть бути визначені корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. При цьому в антикорупційній програмі не визначено жодного заходу для усунення (мінімізації цього ризику).

У зв'язку із сукупністю наведених недоліків неможливо визначити конкретні причини й умови, які стимулюють, викликають або дозволяють скоєння посадовими особами ДРС при виконанні ними функцій держави діянь, що можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, та здійснити аналіз достатності запропонованих заходів для їх мінімізації / усунення. Вказане у свою чергу

свідчить про порушення принципу об'єктивності та неупередженості при підготовці антикорупційної програми та позбавляє програму її суті.

2. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності ДРС не містить обов'язкових складових (заходів щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків)

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків має відповідати вимогам Методології, а отже, містити пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків (абз. 2 п. 9 розділу II Порядку, п. 1 розділу V Методології).

Національне агентство виявило часткове порушення цієї вимоги.

Так, згідно з формальним визначенням ідентифікованих корупційних ризиків у діяльності ДРС виявлено 16 корупційних ризиків, зокрема такі як:

- «недоброочесність членів конкурсної комісії», який описується як «можливість втручання у діяльність конкурсної комісії третіх осіб з метою впливу на прийняття нею рішень. Можливість впливу члена конкурсної комісії (шляхом переконання інших членів) на прийняття того чи іншого рішення, зокрема у зв'язку з особистою зацікавленістю в результатах відбору»;

«недостатність контролю за проведенням спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища».

Проте у Звіті за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності ДРС вказані корупційні ризики відсутні, і заходи щодо їх усунення (мінімізації) не визначені.

3. Існує потреба у здійсненні додаткової оцінки корупційних ризиків, оскільки попередню оцінку проведено неправильно (як корупційні ризики ідентифіковано корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, запропоновані заходи із усунення (мінімізації) корупційних ризиків є існуючими заходами контролю та/або не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків)

Відповідно до абз. 3, 4 п. 9 розділу II Порядку як корупційні ризики не можуть бути зазначені корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; заходи, що закріплюються у Звіті за результатами оцінки корупційних ризиків, мають бути достатніми для усунення або мінімізації умов (причин) виникнення таких ризиків; закріплення існуючих заходів контролю як заходів із усунення корупційних ризиків не допускається.

Враховуючи недоліки проведення оцінки корупційних ризиків, ідентифіковані Національним агентством і описані у п. 1.2 цього Обґрунтування, вимоги п. 9 розділу II Порядку під час підготовки антикорупційної програми ДРС порушені.

Отже, відповідно до абз. 5 п. 9 розділу IV Порядку необхідно провести

додаткову оцінку корупційних ризиків у діяльності ДРС.

4. Відсутність однієї або кількох обов'язкових складових антикорупційних програм органів влади

Відповідно до п. 6 розділу II Порядку антикорупційна програма повинна обов'язково включати процедуру та суб'єкта, відповідального за здійснення періодичного моніторингу виконання антикорупційної програми.

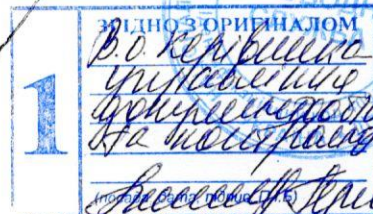
У розділі V антикорупційної програми ДРС визначений лише суб'єкт проведення моніторингу, проте процедура моніторингу виконання антикорупційної програми ДРС безпідставно ототожнена з процедурою оцінки ефективності виконання антикорупційної програми, що є різними процедурами.

Як наслідок, процедура моніторингу виконання антикорупційної програми не визначена, що є порушенням п. 6 розділу II Порядку.

З огляду на викладене антикорупційна програма Державної регуляторної служби України на 2021 – 2023 роки не підлягає погодженню Національним агентством на підставі абз. 2, 3, 4 та 5 п. 9 розділу IV Порядку.

**Керівник Департаменту
запобігання та виявлення корупції**

Сергій ДЕРКАЧ



24-05-2021