

GUID 5270

Керівництво з антикорупційного аудиту

Рекомендації INTOSAI
видані Міжнародною
організацією вищих органів
аудиту (INTOSAI) у складі
Системи професійних доку-
ментів INTOSAI. Додаткову
інформацію подано на сайті
www.issai.org



INTOSAI

Документ до IFPP – цей документ було розроблено до створення Системи професійних документів INTOSAI (IFPP) у 2016 році. Він може відрізнятися за формальною метою від останніх Керівних принципів INTOSAI з аудиту.

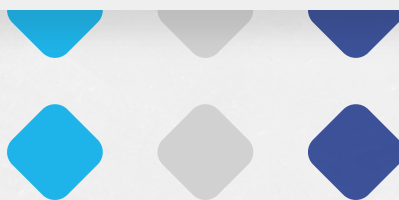


INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Схвалено в 2016 році як ISSAI 5700 – Керівництво з антикорупційного аудиту в державних установах
- 2) У зв'язку з формуванням Системи професійних документів INTOSAI (IFPP) у 2019 році найменування змінено на GUID 5270 «Керівництво з антикорупційного аудиту» з внесенням редакційних змін



ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. НЕОБХІДНІСТЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ	7
1.1 Поняття корупції	7
1.2. Причини корупції	12
1.3 Ціна корупції	13
1.4 Роль ВОА у запобіганні корупції	15
1.5 Закони та інші нормативно-правові акти	17
2. СКЛАДОВІ СИСТЕМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	19
2.1 Антикорупційна організаційна культура	20
2.2 Цілі / стратегія	21
2.3 Відповідальність організації за запобігання корупції	22
2.4 Оцінка та аналіз ризиків (управління ризиками)	24
2.5 Антикорупційна програма (модулі запобігання корупції)	29
2.5.1 Запобігання корупції	30
2.5.1.1 Належна система стандартів та правил	30
2.5.1.2 Кодекс етики	32
2.5.1.3 Належне управління людськими ресурсами (HR)	34
Управління людськими ресурсами на основі досягнень	34
Навчання	35
Ротація посад	35
2.5.1.4 Внутрішній контроль	39
2.5.1.5 Використання електронного урядування	43
2.5.2 Виявлення корупції	43
2.5.2.1 Механізм повідомлення про порушення	44

2.5.2.2 Внутрішній аудит	45
2.5.3 Реакція на корупцію	46
2.6 Комунікація та інформація	49
2.6.1 Звітування перед установами поза межами органу, що підлягає аудиту (ВОА, парламент, прокуратура)	49
2.6.2 Збір та поширення інформації з внутрішніх і зовнішніх джерел	50
2.6.3 Комунікації	51
2.6.4 Письмовий план інституційної комунікації	52
2.6.5 Ефективна внутрішня комунікація	53
2.6.6 Ефективна зовнішня комунікація	55
2.6.7 Публікація звіту	56
2.7 Моніторинг та модифікація	57
2.7.1 Процес постійного моніторингу	57
2.7.2 Аналіз отриманого досвіду	59
3. ДОДАТКОВІ АСПЕКТИ	61
3.1 Співпраця з іншими установами, які беруть участь у протидії корупції	61
3.2 Співпраця між вищими органами аудиту (ВОА)	61
3.3 Призначення державного органу	62

ВСТУП

Це керівництво розроблено для допомоги аудиторам ВОА у підготовці та проведенні аудиту антикорупційної політики та процедур в державних організаціях у межах їх повноважень. Керівництво висвітлює антикорупційну політику, структури та процеси в цих організаціях і може використовуватися аудитором як інструмент аудиту. Водночас цей документ також можуть використовувати об'єкти аудиту (державні органи, державні установи тощо) як керівництво для впровадження та проведення власної антикорупційної діяльності. Ті ВОА, які не мають повноважень проводити аудит ефективності (діяльності), можуть використовувати це керівництво для внутрішніх цілей.

Керівництвом передбачається, що читач обізнаний із загальною та конкретною методологією та процедурами аудиту, що застосовуються у цій сфері аудиту, як це викладено в Міжнародних стандартах вищих органів аудиту (ISSAI), МСА, посібниках та інших відповідних аудиторських стандартах і керівництвах. З огляду на величезний обсяг інформації, що є у відкритому доступі з цього питання, це керівництво не претендує на остаточність чи вичерпність, а має на меті пояснити та проілюструвати відповідні особливості та представити практичні рішення для аудиторів ВОА.

Це керівництво охоплює ключові сфери антикорупційних структур і процедур, які можуть бути присутні в державних організаціях. У цьому документі також описуються створення антикорупційних структур, підходи до оцінки та аналізу ризиків, а також процеси моніторингу. Основну увагу зосереджено на модулях ефективною антикорупційної організації: розмежування обов'язків, ротація посад, роль внутрішньої перевірки, людський капітал, включаючи підвищення обізнаності та навчання співробітників.

Це керівництво не охоплює розслідування шахрайства, хоча деякі ВОА мають слідчі підрозділи. ВОА здебільшого не проводить розслідування, оскільки не має для цього належних знань або ресурсів. Органи досудового розслідування можуть навіть звернутися до ВОА з проханням припинити проведення аудиту у відповідній сфері, щоб не поставити під загрозу результати роботи слідчої групи. Водночас ВОА також можуть попросити співпрацювати й навіть працювати разом зі слідчою групою. Під час розслідування випадків шахрайства та корупції активно відбувається пошук випадків введення в оману та приховування інформації і не завершується, доки не буде зібрано достатньо доказів щодо масштабу проблеми та фінансових наслідків.

Одним із ключових питань, яке вже багато років відоме серед науковців і фахівців державного управління, є необхідність забезпечення інституційного балансу (теорія трансакційних витрат). Неможливо ефективно впроваджувати формальні інститути, такі як антикорупційне законодавство, без одночасних змін у неформальних інститутах, а також переконання громадян у необхідності змін для ефективної боротьби з корупцією.

Автори керівництва висвітлили це поняття в першій частині керівництва, яка містить загальну інформацію про явище корупції. Це керівництво є не лише своєрідною антикорупційною методологією, в якій обговорюються ризико-орієнтовані принципи та процедури, але й має на меті допомогти читачам зрозуміти важливість боротьби з корупцією. Тому в першій частині керівництва, яка спрямована на представників державних інституцій у всьому світі, автори вирішили зібрати загальну інформацію про явище корупції, її причини та наслідки.

1

НЕОБХІДНІСТЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

1.1 ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

Перш ніж обговорювати шляхи зменшення корупції, варто згадати, чому питання корупції є важливим для державного управління та як корупція пов'язана з державним управлінням. Термін «управління» зазвичай використовується для охоплення всіх аспектів управління країною, корпорацією чи іншою організацією. Належне управління є передумовою сталого розвитку суспільства та регіонів. Це означає компетентне державне управління ресурсами країни та державними завданнями у правильний, прозорий, підзвітний, справедливий і чутливий до потреб людей спосіб. Корупція є більш вузьким поняттям, ніж управління, оскільки її часто визначають як зловживання державною владою або довірою для отримання приватного інтересу. Ці два поняття тісно пов'язані між собою: там, де погане управління, є більше стимулів і більше можливостей для корупції. Таким чином, сприяння належному управлінню допомагає боротися з корупцією. Це також доповнює зусилля, спрямовані на більш безпосередню боротьбу з корупцією, такі як підвищення обізнаності громадськості та посилення застосування антикорупційного законодавства. Існує також зворотний зв'язок: корупція підриває управління настільки, що спотворює ухвалення політичних рішень та їх виконання¹.

Діяльність Міжнародного валютного фонду та його відносини з державами-членами завжди були пов'язані з питаннями належного управління. Водночас у 1996 році комітет з питань формування політики Ради керуючих додав чітке повноваження. У своїй Декларації про партнерство для сталого глобального зростання Тимчасовий комітет підкреслив, серед іншого, важливість «сприяння належному управлінню в

1 *Підхід МВФ до сприяння належному управлінню та боротьбі з корупцією — посібник*, Міжнародний валютний фонд, Вашингтон, округ Колумбія, 2005 р. Процитовано 2 листопада 2009 р.

усіх його аспектах, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, підвищення ефективності та підзвітності державного сектору та боротьби з корупцією як важливих елементів системи, в якій економіки можуть процвітати»².

Світовий банк також підготував Всесвітні показники управління та перерахував шість ключових аспектів управління, а саме: підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність уряду, якість регулювання, верховенство права та контроль корупції³. Крім того, Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, визнаючи, що корупція та відмивання грошей нерозривно пов'язані, розробила керівництво для підвищення обізнаності про те, як її рекомендації щодо боротьби з відмиванням грошей також можуть бути використані в боротьбі з корупцією⁴.

Немає сумнівів, що корупція може мати значний негативний вплив на економічні показники. Корупція може зменшити інвестиції та економічне зростання. Це також переспрамовує державні ресурси на приватні прибутки, а не на необхідні державні витрати на освіту та охорону здоров'я. Вона має тенденцію скорочувати витрати на експлуатацію й технічне обслуговування, водночас збільшуючи державні інвестиції та витрати на оборону, які є дуже вразливими до корупції. Зменшуючи податкові надходження, корупція може ускладнити макроекономічне управління, а оскільки вона має тенденцію робити це регресивним шляхом, то може посилити нерівність доходів⁵.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції не містить єдиного визначення корупції, а перелічує кілька конкретних видів⁶. Водночас є кілька «робочих визначень». Наприклад, Transparency International визначає корупцію як «зловживання довіреною владою для отримання особистої вигоди»⁷. Робоче визначення корупції, прийняте Групою Світового банку, більше орієнтоване на державний сектор: «Зловживання державними коштами та/або посадою для отримання приватної чи політичної вигоди»⁸.

2 Комюніке Тимчасового комітету Ради керуючих Міжнародного валютного фонду, прес-реліз № 96/49, 29 вересня 1996 р., Міжнародний валютний фонд, Вашингтон, округ Колумбія.

3 Див.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

4 Група з розробки фінансових заходів боротьби з корупцією: довідковий посібник та інформаційна записка щодо використання рекомендацій FATF для підтримки боротьби з корупцією, 2010 р.

5 Підхід МВФ до сприяння належному управлінню та боротьбі з корупцією — посібник, Міжнародний валютний фонд, Вашингтон, округ Колумбія, 2005 р. Процитовано 02 листопада 2009 р.

6 UNODC, 2004. *Антикорупційний посібник ООН, 3-є видання*. Доступно за посиланням: https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf, стор. 10.

7 *Transparency International, Часті запитання про корупцію*. Доступно за посиланням: www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

8 Доступно за посиланням: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>

У Цивільній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією термін «корупція» означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи⁹.

З точки зору поширеності корупцію можна розділити на індивідуальну, яка охоплює певну кількість людей, і колективну, яка поширюється на цілі групи інтересів, що призводить до залежності, у якій донор стає одержувачем і навпаки. Також можна провести розмежування за сферами держави та суспільства, в яких відбувається корупція: у приватному секторі, на межі приватного та державного секторів, та в державному секторі. Із застосуванням «акторно-центричного» підходу до надання та прийняття корупційних переваг можна розрізнити пасивну та активну корупцію. Пасивна корупція передбачає навмисну дію посадової особи, яка прямо або через посередника вимагає чи отримує вигоди у будь-якій формі для себе чи для третьої сторони, або приймає обіцянку, що отримає ці вигоди з тим, щоб діяти або утримуватися від дій, передбачених службовим обов'язком чи в порядку виконання своїх функцій, у порушення своїх службових обов'язків. Активна корупція передбачає навмисну дію будь-якої особи, яка прямо або через посередника обіцяє надати чи надає вигоди у будь-якій формі посадовій особі, для неї особисто чи для третьої сторони, з тим, щоб ця посадова особа діяла або утримувалась від дій, передбачених службовим обов'язком чи в порядку виконання своїх функцій, у порушення своїх службових обов'язків¹⁰.

Згідно з Кримінальною конвенцією Ради Європи про боротьбу з корупцією дача хабара національним державним посадовим особам визначається як умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків. Одержання хабара національними державними посадовими особами визначається як умисне вчинення вимагання чи одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної вигоди для них особисто чи інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків.¹¹

9 Див. статтю 2 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією, укладеної в Страсбурзі 04 листопада 1999 року, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>.

10 З. Добровольський, Довіра, корупція та шахрайство [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, Створення суспільної довіри. Організаційна перспектива, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014 р. 132-136.

11 *Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією*, див.: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Поняття корупції також можна розділити на два типи: велика та дрібна корупції. Велика корупція стосується значних сум грошей і, як правило, високопосадовців. Дрібна корупція – це корупція, яка стосується менших сум та, як правило, посадовців нижчого рівня.

Серед інших видів протиправних дій корупція пов'язана з кумівством або фаворитизмом, клієнтелізмом, непотизмом, протекціонізмом, хабарництвом, вимаганням, розкраданням, крадіжкою та шахрайством. Кумівство визначається як надання переваг на основі кровного споріднення. Це також визначається як фаворитизм, наданий родичам незалежно від досягнень. Фаворитизм означає надання переваг на основі неформальних стосунків або практики особливого ставлення до особи чи групи осіб¹². Термін «клієнтелізм» означає складний ланцюг особистих зв'язків між політичними покровителями чи босами та їхніми окремими клієнтами або послідовниками. Ці зв'язки засновані на взаємній матеріальній вигоді: патронаж надає ексклюзивні ресурси (гроші, роботу) своїм підлеглим і співникам в обмін на їхню підтримку та співпрацю (голосування, відвідування мітингів). Патронаж має непропорційну владу і, отже, користується широкими повноваженнями щодо розподілення підконтрольних йому активів¹³.

За визначенням, фаворитизм, кумівство та клієнтелізм передбачають зловживання дискреційними повноваженнями, хоча в деяких країнах така поведінка не вважається кримінальним злочином (наприклад, стаття 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції стосується відбору за досягненнями, навіть не згадуючи про кумівство). Такі зловживання зазвичай передбачають не лише пряму особисту вигоду для посадової особи, але й сприяють інтересам осіб, пов'язаних із посадовою особою чи через родинні зв'язки, політичну партію, плем'я чи релігійну групу. Корумпований чиновник, який наймає родича (кумівство), діє в обмін не на хабар, а на менш відчутну вигоду від просування інтересів інших осіб, пов'язаних із чиновником. Незаконне сприяння або дискримінація осіб може ґрунтуватися на широкому спектрі групових характеристик: расі, релігії, географічних факторах, політичній чи іншій приналежності, а також особистих чи організаційних стосунках, таких як дружба чи спільне членство в клубах або асоціаціях¹⁴.

Кумівство — це прояв прихильності до давніх друзів, особливо шляхом призначення їх на керівні посади, незалежно від їхньої кваліфікації. Патронаж – це підтримка,

12 *Новий словник культурної грамотності American Heritage*, третє видання. Houghton Mifflin Company, 2005. 10 серпня 2009, <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

13 Д.В. Брінкергофф, А.А. Голдсміт, *Клієнтелізм, Патрімоніалізм та Демократичне врядування: огляд та рамки для оцінки та програмування. Підготовлено для Управління з питань демократії та управління Агентства США з міжнародного розвитку, у розділі «Стратегічна політика та інституційна реформа»*, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, стор. 2.

14 *Посібник ООН із практичних антикорупційних заходів для прокурорів і слідчих*, стор. 28.

заохочення, привілей або фінансова допомога, яку організація або особа надає іншій. У деяких країнах цей термін використовується для опису політичного патронажу, тобто використання державних ресурсів для винагороди окремих осіб за їхню підтримку на виборах. Хоча в деяких країнах системи патронажу є законними, цей термін може стосуватися типу корупції чи фаворитизму, за якого партія при владі винагороджує групи, сім'ї, етнічні групи за їхню підтримку на виборах, використовуючи незаконні подарунки або шахрайським шляхом призначені посади чи державні договори.

Хабарництво – це форма політичної корупції, яку можна визначити як недобросовісне використання влади політиком для особистої вигоди. Більшість державних систем мають закони, спрямовані на запобігання хабарництву, хоча це не завжди зупиняє політичну корупцію. Хабарництво – це акт надання вигоди з метою неправомірного впливу на дію чи рішення. Його може ініціювати посадова особа, яка вимагає хабар, або особа, яка пропонує його дати. Хабарництво є найпоширенішою формою корупції. Визначення або описи містяться в декількох міжнародних документах, внутрішньому законодавстві більшості країн, а також у наукових публікаціях. Зазвичай це поняття використовується для опису платежу, який стягується державним службовцем від громадянина, який цього не бажає, перш ніж той зможе отримати послугу, на яку він має право. Власне кажучи, така транзакція є не «хабарем», який дає співучасник корупції, а «вимаганням платежу» від невільної жертви¹⁵.

«Вигода», що надається у вигляді «хабара», може мати різні форми: готівка, акції компанії, інсайдерська інформація, сексуальні чи інші послуги, розваги, працевлаштування або навіть проста обіцянка вигоди в майбутньому (наприклад, робота після виходу на пенсію).

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи визначає хабарництво, пов'язане з явищем корупції, а саме: давання або одержання хабара¹⁶.

У контексті корупції розкрадання, крадіжка та шахрайство передбачають крадіжку особою, яка зловживає своїм службовим становищем. У випадку розкрадання майно забирає особа, якій воно було довірено (наприклад, касир). Шахрайство передбачає використання неправдивої або оманливої інформації, щоб спонукати власника майна добровільно його віддати. «Крадіжка», як така, виходить за межі будь-якого визначення корупції. Водночас «розкрадання» — фактично крадіжка майна особою, якій воно було довірено, — повсюдно вважається таким,

15 Посібник ООН із практичних антикорупційних заходів для прокурорів і слідчих, стор. 24.

16 Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Страсбург, 27 січня 1999 р., Статті: 2, 3, 7, 8 Конвенції.

що підпадає під визначення корупції незалежно від місця його вчинення, оскільки передбачає порушення фідучіарного обов'язку¹⁷.

1.2. ПРИЧИНИ КОРУПЦІЇ

Серед причин корупції згадуються вади людської природи. Прагнення до швидкого збагачення нечесним шляхом робить це явище стійким у будь-якому суспільстві незалежно від політичної системи. Толерантність до корупційної поведінки може мати не лише культурне, а й історичне підґрунтя. Наприклад, відсутність власної національної держави може породжувати зневагу до правових норм, які сприймаються як правила, нав'язані окупаційною владою. Це, у свою чергу, може призвести до загального нехтування правовими нормами і, в ширшому сенсі, етичними стандартами. Крім того, окремі помилки державної економічної політики можуть спричиняти корупцію. Наприклад, в умовах дефіцитної економіки з невідповідністю попиту та пропозиції бажання придбати певні споживчі товари може породжувати корупційну поведінку¹⁸.

Кілька досліджень виявили три загальні характеристики (модель шахрайського трикутника), які можуть вплинути на поведінку корумпованої або шахрайської особи¹⁹:

- стимул / тиск: потреба, яку корумпована особа намагається задовольнити, вчинивши нечесний вчинок;
- можливість: здатність корумпованої особи діяти нечесно завдяки своєму становищу;
- раціоналізація: здатність корумпованої особи виправдовувати вчинок у власній свідомості.

У ринковій економіці корупція може заохочуватися наявними правовим та організаційним режимами, які може обмежувати свободу бізнесу, накладаючи обмеження на ділові операції. Ці обмеження можуть призвести до укладання таємних угод, створення різноманітних неформальних груп, які можуть впливати на наявну суспільну систему²⁰. Такі угоди можуть укладатися в різних суспільствах з різною культурою. Варто зазначити, що дія, яка в одній спільноті вважається корупційною,

17 *Посібник ООН із практичних антикорупційних заходів для прокурорів і слідчих*, стор. 26.

18 З. Добровольський, *Довіра, корупція та шахрайство* [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, Створення суспільної довіри. *Організаційна перспектива*, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014, стор. 129-130

19 Доктор Дональд Крессей; *Злочинна організація: її елементарні форми*, 1972

20 З. Добровольський, *Довіра, корупція та шахрайство* [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, Створення суспільної довіри.

не обов'язково підпадає під таку класифікацію в іншій спільноті. Винагорода, запропонована посадовцю після виконання ним завдання, для одних може бути ознакою корупції (створення «клімату» для успішного виконання інших справ у майбутньому), а для інших – лише виявом вдячності, прийнятним у культурі²¹.

Серед причин, через які корумпована особа дає хабарі, можна виділити такі фактори:

- доступ до обмежених ресурсів, наприклад, договорів, ліцензій, дозволів, нерухомості в привабливих районах міста,
- доступ до інформації, наприклад, про умови договору, кошторис із цінами, заходи, заплановані особами, які приймають рішення,
- сприятливе ставлення до певних питань, що дає змогу уникнути або скоротити деякі витрати, позбавивши інших суб'єктів певних переваг²².

З огляду на зазначене корупція розвивається у разі обмеженої свободи ведення бізнесу, надмірної свободи дій в ухваленні рішень, незвітування або недостатнього звітування осіб, які ухвалюють рішення, неефективної системи контролю, непрозорості у діяльності установ, що використовують державні кошти або власність²³.

1.3 ЦІНА КОРУПЦІЇ

Корупція породжує витрати. Водночас проблема корупції полягає в тому, що, на відміну від інших злочинів, ті, хто є жертвами корупції, часто не пов'язані безпосередньо ні за місцем, ні за часом з корупційною діяльністю. Разом з тим існують деякі оцінки загальної суми хабарів, сплачених у всьому світі. За оцінками, корупція коштує економіці ЄС 120 мільярдів євро на рік, що трохи менше річного бюджету Європейського Союзу²⁴. Крім того, корупція має більш далекосяжні та руйнівні серйозні наслідки, і дві третини країн у світі страждають від корупційних²⁵ наслідків

21 Організаційна перспектива, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014, стор. 129-130

22 Там само.

23 Антикоруупція в перехідний період: внесок у політичні дебати, Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія, 2000 (відтворений машинопис), стор. XV-XVII.

24 Звіт Комісії до Ради та Європейського парламенту, Звіт ЄС про боротьбу з корупцією, COM (2014) 38 Фінальний

25 Індекс сприйняття корупції 2015; Transparency International.

для суспільства та економіки загалом, про що свідчать такі оцінки. Наприклад, нагробовані гроші зазвичай вивозяться з країни і, таким чином, більше не доступні для інших продуктивних цілей або перерозподілу. Крім того, можливість вимагання хабарів упереджує мотивацію державних службовців і негативно впливає на загальне управління, а отже, на якість і доступність державних послуг. Хабарі та розкрадання – лише два аспекти цієї корупції. До цього слід додати негрошові та грошові наслідки фаворитизму та кумівства, а також шахрайства (наприклад, маніпулювання або фальсифікація інформації)²⁶.

Корупція також негативно впливає на продуктивність і стримує інвестиції. Одна з причин – наслідки корупції можна порівняти з податком на інвестиції. Компанія, яка бажає інвестувати, повинна враховувати непередбачувані витрати на хабарі для створення та ведення бізнесу²⁷.

Якість навколишнього середовища також страждає від корупції, а корупція підриває ефективність екологічної політики. Дійсно, забруднення може збільшитися через менш ефективне екологічне регулювання, яке можна обійти за допомогою хабарів²⁸.

Корупція може підірвати систему демократії. По-перше, у більшості країн встановлено соціальний і політичний консенсус щодо того, що приватне багатство підлягає системі перерозподілу, щоб гарантувати надання суспільних благ і послуг, а також запобігти надмірній соціальній нерівності, тому доходи оподатковуються. Шляхом підкупу податківців або ухилення від сплати податків корупція підриває здатність держави оподатковувати приватне багатство та доходи. По-друге, державні видатки узгоджуються в бюджеті, який зазвичай затверджується та визначається парламентом, центральними аудиторськими органами, а також громадянським суспільством і медіа. Водночас, як уже зазначалося, корупція спотворює бюджет у бік видатків, що створює найбільші корупційні можливості, підриваючи демократично бажане використання ресурсів і надаючи перевагу вузьким інтересам над інтересами суспільства. Зрештою, корупція може також намагатися напругу вплинути на формування політики, правила та норми суспільства, таким чином підриваючи демократичні процеси, а також легітимність держави²⁹.

26 Цитата з публікації: Ф. Бем, Й. Йоргес, *Ціна корупції: платять усі – і бідні більше, ніж інші*, Німецьке товариство технічного співробітництва (GTZ) GmbH, Відділ держави та демократії, що підтримує імплементацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку, Ешборн 2008, стор. 2.

27 Ф. Бем, Й. Йоргес, *Вартість корупції*, стор. 5-6.

28 Х. Уелш, Корупція, зростання та навколишнє середовище: аналіз між країнами. Навколишнє середовище та розвиток

Економіка, 2004, том 9: 663-93 цит. Ф. Бем, Дж. Йоргес, *Вартість корупції*, цит., стор. 7.

29 Цитата з публікації: Ф. Бем, Й. Йоргес, *Вартість корупції*, стор. 9-10.

1.4 РОЛЬ ВОА В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ

Одним із найважливіших аспектів ролі ВОА в запобіганні корупції є робота зі зміцнення державних інституцій, які є елементами національної системи доброчесності. Державна інституція в межах своїх статутних повноважень підтримує цю національну систему доброчесності, як стовпи, що підтримують дах будівлі. Належне управління в такій системі ґрунтується на доброчесності, прозорості та підзвітності. Враховуючи те, що набагато краще попередити корупцію, ніж боротися з нею, протидія корупції має бути багатогранною. Це включає, але не обмежується: (1) включенням питань корупції та протиправних дій до звичайної аудиторської роботи ВОА; (2) підвищенням обізнаності громадськості щодо корупції та інших порушень шляхом своєчасного та публічного оприлюднення результатів аудиту ВОА; (3) вдосконаленням методів та засобів запобігання корупції та іншими видами протиправних дій; (4) наданням викривачам засобів для повідомлення про випадки протиправних дій; та (5) співпрацею з іншими інституціями у запобіганні корупції³⁰.

ВОА має аналізувати корупційні явища (їх виникнення, причини, сфери та механізми) відповідно до вимог під час кожного аудиту, а також шляхом перевірок ВОА має намагатися визначити способи зменшення свавілля у застосуванні норм і правил, спрощення адміністративних процедур та усунення нерівного доступу до інформації. Шляхом щоденного аналізу ВОА порушень, виявлених під час перевірок, та аналізу законодавства ВОА має спробувати визначити механізми, які можуть спричинити корупцію. Своєю роботою ВОА повинен намагатися впливати на закони та нормативні акти, щоб вони самі не призводили до корупції. Якщо ВОА встановлює, що закон чи нормативний акт зумовлює ситуацію, яка допускає можливість вчинення або сприяння корупційних дій, він вносить пропозиції щодо внесення відповідних змін з метою нівелювання таких факторів. Варто зазначити, що у разі виявлення порушень під час перевірки, ВОА повинен рекомендувати заходи щодо їх усунення, хоча більшість ВОА не мають виконавчих повноважень і не виносять судових рішень.

Реалізуючи цю комплексну стратегію, спрямовану на запобігання корупції та інших видів порушень, ВОА сприяє зміцненню системи фінансового управління державних установ, розуміючи, що постійна підзвітність уряду створить превентивне середовище, яке не сприятиме корупції та

30 З. Добровольський, Запобігання корупції та шахрайству [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, *Створення суспільної довіри. Організаційна перспектива*, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014 р., стор. 181-185.

іншим видам порушень. Ефективна система фінансового управління включає наступне: точну, повну та своєчасну фінансову звітність, зокрема фінансову звітність, перевірену ВОА або незалежними аудиторами, а також звіти про внутрішній контроль та дотримання законів і нормативних актів; надійну систему внутрішнього контролю; і можливості обліку витрат. Ефективна система фінансового управління також забезпечує основу для ефективного вимірювання діяльності. Водночас ВОА повинен оцінити внутрішній контроль (важливий захисний механізм у запобіганні правопорушенням) і надати рекомендації щодо усунення виявлених недоліків³¹.

ВОА має приділяти значну увагу своїй інформаційній ролі та підвищувати обізнаність громадськості щодо корупції та інших правопорушень шляхом своєчасного та публічного оприлюднення результатів аудиту. Підвищена обізнаність громадськості щодо корупції сприяє підзвітності. Водночас варто зазначити, що в багатьох країнах ВОА мають певні інструменти збору інформації для боротьби з неправомірними діями та можуть повідомляти про корупцію в державному секторі. У деяких країнах ВОА не мають повноважень поліцейського органу чи прокуратури. У разі обґрунтованої підозри у вчиненні корупційного правопорушення або іншого порушення, ВОА повідомляє про це відповідні правоохоронні органи (у випадках, передбачених Кримінальним законодавством). У деяких випадках аудитори можуть відігравати важливу роль під час кримінального переслідування, будучи свідками звинувачення³².

Ефективність та результативність ВОА у сфері виявлення протиправних дій є результатом її стратегії. Отже, ВОА має постійно та системно працювати над удосконаленням методології виявлення та оцінки потенційних порушень. ВОА також повинен дедалі більше приділяти увагу на підготовці персоналу, усвідомлюючи, що успіх боротьби з порушеннями залежить не лише від аудиторських процедур та інструментів, а й від наявності працівників з відповідними навичками, знаннями та здатністю виявляти та оцінювати потенційні порушення³³.

ВОА має сформулювати зобов'язання щодо індивідуальної доброчесності не лише через співробітників. Крім того, це має бути інституція, якій викривачі можуть надавати інформацію про ймовірні чи фактичні порушення на робочому місці. Велика кількість ВОА мають систему збору повідомлень. Телефонні «гарячі» лінії та інтернет-технології є прикладами поширених механізмів повідомлення про порушення. Водночас ефективність

31 З. Добровольський, *Запобігання корупції та шахрайству* [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, *Створення суспільної довіри. Організаційна перспектива*, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014 р., стор. 181-185

32 Там само.

33 Там само.

будь-якої системи повідомлень про порушення залежить не лише від доступності такого рішення для громадян, а й від того, як система забезпечує анонімність викривачів, а також переконання громадян у тому, що інформація про порушення в суспільному житті, надана особами до органів державної влади буде належним чином ними використана. Уся інформація, зібрана від таких осіб системою розгляду повідомлень ВОА, повинна передаватися через захищені канали зв'язку, а ВОА повинні захищати всю інформацію, надану викривачами чи іншими особами, від несанкціонованого розголошення³⁴.

У своїх зусиллях щодо запобігання корупції ВОА повинні заохочувати державні організації до впровадження ефективних процедур перевірки кандидатів перед прийняттям на роботу. Такі процедури мають включати перевірку кваліфікації, відповідності і досвіду потенційних кандидатів на роботу. Конкретні методи, які слід використовувати, включають підтвердження освіти та професійної кваліфікації, перевірку досвіду роботи, судимостей та кредитоспроможності. Водночас такі методи перевірки кандидатів перед працевлаштуванням слід проводити відповідно до законодавства та інших нормативно-правових актів. Перевірка кандидатів може зменшити ймовірність того, що особи з історією нечесної чи шахрайської поведінки отримають посаду в організації, і тому це є важливою процедурою запобігання корупції³⁵.

1.5 ЗАКОНИ ТА ІНШІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

Закони та інші нормативно-правові акти щодо запобігання та боротьби з корупцією, шахрайством і відмиванням грошей повинні бути частиною правової системи кожної країни. З огляду на кількість країн і ВОА відповідні закони та інші нормативно-правові акти не включено до цього керівництва та не містять посилань на нього.

Деякі країни індивідуально розробили ініціативи щодо боротьби з міжнародною корупцією. Водночас лише з другої половини 1990-х років міжнародне співтовариство створило правову базу для посилення правозастосування шляхом співпраці. Основними інструментами є наступні:

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції.
- Міжамериканська конвенція проти корупції, ICAC, Організації американських держав, OAS.

34 З. Добровольський, *Запобігання корупції та шахрайству* [у:] Б. Кожух, З. Добровольський, *Створення суспільної довіри. Організаційна перспектива*, Peter Lang GmbH, Франкфурт-на-Майні 2014 р., стор. 181-185.

35 *Управління ризиками шахрайства. Посібник із належної практики*, Chartered Institute of Management Accountants, 2008, стор. 35.

- Цивільна та Кримінальна конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи.
- Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях.
- Конвенція Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею.

Слід зазначити, що ці конвенції містять більшість рекомендацій, висловлених на різних національних і міжнародних форумах щодо боротьби з транснаціональною корупцією, таких як взаємна правова допомога, спільні розслідування, запобігання та виявлення передачі активів, отриманих незаконним шляхом, серед іншого, заходи щодо безпосереднього повернення активів та обмін інформацією³⁶.

36 Заява Картахени де Індіас «Прозорість проти корупції».

2

СКЛАДОВІ СИСТЕМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Відповідно до антикорупційного підходу Світового банку, а також моделі боротьби з корупцією Роберта Клітгаарда, ефективна боротьба з корупцією вимагає ліквідації монополії, зменшення свободи дій та сприяння прозорості та верховенству права.

Для ефективної боротьби з корупцією (та її запобігання) визначено сім ключових компонентів:

Антикорупційна організаційна культура, цілі / стратегія, відповідальність організації, управління ризиками, модулі запобігання корупції (антикорупційна програма), комунікація та інформація, моніторинг і модифікація. Цей розділ підготовлено з метою надання вичерпного пояснення щодо його актуальності та впливу на зменшення й запобігання корупції в державних організаціях, але й охоплює роль ВОА у встановленні керівних принципів щодо того, як вищий аудит сприяє запобіганню корупції.



Рис. 1. Складові систем запобігання корупції, ВОА Австрії

2.1 АНТИКОРУПЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА

Слід зазначити, що розроблення та впровадження ефективної системи запобігання корупції є викликом для кожної інституції та вимагає активної участі й професійного судження всіх державних службовців, щоб вона стала чимось більшим, ніж інерційний набір кроків, спрямованих на дотримання певних політик і процедур.

У цьому контексті функція рольової моделі керівництва всіх ієрархічних рівнів є важливою для ефективної системи запобігання корупції. Без «належної відповідальності» та повної відданості

керівництва комплексному підходу до протидії корупції превентивні заходи є неефективними.

Керівні органи та вище керівництво використовують свій досвід та професійне судження для оцінки необхідного рівня контролю доброчесності. Керівництво середньої ланки та адміністративний персонал, серед інших державних службовців, щодня використовують свій досвід і професійне судження для вибору, розробки та впровадження антикорупційних заходів у межах своєї відповідальності.

Так само аудитори та інші органи, відповідальні за інституційний контроль, застосовують своє професійне судження для нагляду та оцінки ефективності й результативності антикорупційної системи. Можливими індикаторами бажаного антикорупційного організаційного середовища можуть бути:

- 1) Організація демонструє відданість принципам доброчесності та етичним цінностям.
- 2) Наглядовий орган має здійснювати нагляд за системою внутрішнього контролю суб'єкта господарювання.
- 3) Керівництво під наглядом правління встановлює структури, звітність та відповідні повноваження та обов'язки для досягнення цілей.
- 4) Організація демонструє прагнення залучати, розвивати та утримувати компетентних людей відповідно до цілей.
- 5) Організація зобов'язує окремих осіб нести відповідальність за виконання їхніх обов'язків у сфері внутрішнього контролю для досягнення цілей.

2.2 ЦІЛІ / СТРАТЕГІЯ

Першим ключовим елементом успішної протидії корупції є встановлення відповідних стратегічних цілей або пріоритетів. Створення вільного від корупції середовища в організації є бажаною метою, але не завжди реалістичною, оскільки в деяких випадках корупцію можна лише обмежити до прийняттого рівня, але не повністю знищити.

На основі місії або стратегії керівництво установи має визначити довгострокові цілі або пріоритети організації. Такі цілі мають

відповідати загальній стратегії організації та законодавчим і бюджетним вимогам. Зазвичай такі цілі стосуються посилення організаційної доброчесності, зміцнення систем запобігання корупції або підвищення ефективності та результативності таких систем. Чіткі та всеосяжні антикорупційні цілі підкреслюють зобов'язання керівництва щодо протидії корупції в організації.

Враховуючи мету або пріоритети, необхідно визначити оперативні цілі, а саме якого ефекту слід досягти шляхом впровадження комплексної антикорупційної програми.

Такі цілі повинні спрямовуватись на запобігання корупції, бути реалістичними, доречними, обмеженими в часі та вимірюваними.

2.3 ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У деяких країнах стандарти внутрішнього контролю вимагають від керівників, серед інших дій, створення організаційної структури для досягнення цілей програми. У цьому контексті провідною практикою є призначення особи в межах структури для розробки та контролю за цією діяльністю. Крім того, якщо цього вимагають результати аналізу ризиків або інші обставини, слід чітко визначити відповідальних за запобігання корупції в установі. Це може бути організовано в межах установи як окремий антикорупційний підрозділ, як уповноважений з питань протидії корупції або зовні іншими установами. Вони повинні розуміти програму та її функціонування, а також корупційні ризики та заходи контролю в межах усієї програми; мати чітко визначені обов'язки; бути незалежними і мати право підпорядковуватися безпосередньо керівнику організації.

Підрозділ / особа з питань запобігання корупції створюється з урахуванням завдань і розміру організації та можуть бути відповідальними за декілька організацій.

Цьому підрозділу / особі можуть бути надані такі завдання, що охоплюють всю діяльність організації:

- функція контактної особи для співробітників та керівництва організації, за потреби, без необхідності звертатися до офіційних каналів, а також для приватних осіб

- (підрозділ / особа повинні мати прямий доступ і можливість звітувати перед вищим керівництвом (наприклад, керівником організації);
- бути джерелом знань про корупційні ризики та консультувати керівництво організації;
 - інформування співробітників (наприклад, за допомогою семінарів, засобів електронного навчання та регулярних презентацій);
 - надання допомоги в навчанні та забезпечення доступу до всіх антикорупційних тренінгів;
 - управління процесом оцінки ризиків;
 - моніторинг та оцінка будь-яких ознак корупції;
 - сприяння інформуванню громадськості про покарання відповідно до законодавства про державну службу та кримінального законодавства (профілактичний ефект), поважаючи при цьому права на конфіденційність зацікавлених осіб.

Якщо підрозділу / особі стає відомо про факти, що викликають обґрунтовану підозру у вчиненні корупційного правопорушення, про це негайно інформується керівництво організації та надаються рекомендації щодо:

- conducting an internal examination,
- проведення внутрішнього розгляду,
- вжиття заходів щодо підвищення прозорості,
- інформування правоохоронних органів (керівництво організації має вжити необхідних заходів для вирішення цього питання) та
- повідомлення про недоліки в наявних системах запобігання корупції.

Підрозділу / особі не надаються повноваження щодо застосування дисциплінарних заходів та не дозволяється проводити розслідування у дисциплінарних провадженнях у справах про корупцію.

Організації повинні своєчасно та вичерпно надавати цьому підрозділу / особі будь-яку інформацію, необхідну для виконання своїх обов'язків, зокрема щодо випадків підозри в корупції. Організація має завдання підтримувати підрозділ / особу з питань запобігання корупції у виконанні їхніх обов'язків (наприклад, шляхом встановлення спеціальних адрес електронної пошти або надання відповідних ресурсів).

Навіть після завершення терміну повноважень вони не повинні розголошувати отриману інформацію про персональні дані співробітників. Водночас вони можуть надавати таку інформацію керівництву організації чи управлінню персоналом, якщо у них є обґрунтована підозра щодо вчинення корупційного правопорушення. Персональні дані обробляються відповідно до принципів управління кадровим обліком.

Підрозділ / особу з питань запобігання корупції має бути офіційно призначено. Про це призначення повідомляється в зоні відповідальності особи. Якщо підрозділ / особа з питань запобігання корупції також відповідає за виконання антикорупційної директиви організації, зокрема за керівництво незалежним організаційним підрозділом, відповідна організація може офіційно призначити підрозділ / особу своєю посадовою особою.

Співробітники, відповідальні за проведення перевірки персоналу, не можуть виконувати функції підрозділу / особи з питань запобігання корупції.

Продовжуючи виконувати свої обов'язки, підрозділ / особа має співпрацювати з персоналом підрозділу внутрішнього аудиту та з особами, відповідальними за реалізацію політики запобігання корупції.

2.4 ОЦІНКА ТА АНАЛІЗ РИЗИКІВ (УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ)

В усіх державних організаціях регулярно повинні вживатися заходи для виявлення сфер діяльності, особливо вразливих до корупції за певних обставин. Це завдання може виконуватися зовнішньою або внутрішньою організацією. З цією метою слід розглянути можливість використання аналізу ризиків.

Аналіз ризиків повинен проводитися державними організаціями на постійній основі та у разі виникнення реальних загроз з метою виявлення та аналізу організаційних елементів або процесів, які є вразливими до корупції. Організації, які ефективно оцінюють ризики, намагаються враховувати конкретні ризики, з якими стикається організація або програма; аналізують потенційну ймовірність та вплив корупції; і, зрештою, визначають пріоритетність ризиків і документують ці рішення. Крім того, процес оцінки ризику може бути використаний для визначення ступеня, в якому заходи контролю можуть бути неактуальними або економічно неефективними. Не існує загальноприйнятого підходу

для оцінки ризиків; однак вони зазвичай включають наступні п'ять дій: (1) виявлення ризиків, що впливають на програму, (2) оцінка ймовірності та впливу невід'ємних ризиків³⁸, (3) визначення толерантності організації до ризику (наприклад, готовність прийняти певний рівень корупційних ризиків з урахуванням обставин окремих програм та інших цілей); (4) вивчення придатності наявних заходів контролю та визначення пріоритетності ризиків; та (5) документування профілю ризиків програми (наприклад, узагальнення та документування ключових висновків та результатів попередніх етапів).

Конкретні кроки, які може включати оцінка ризиків, включають

- оцінка індивідуальної організаційної структури, процесів і процедур з точки зору корупційних ризиків;
- оцінка аудиторських записів;
- на основі цього виявлення потенційних ризиків (особливо фінансового шахрайства, наприклад, у фінансовій звітності);
- оцінка потенційних фінансових втрат і шкоди репутації;
- перевірка ймовірності ризиків та їхніх наслідків;
- оцінка систем внутрішнього контролю (наприклад, систем безпеки).

Результати оцінки ризиків повинні використовуватися для визначення будь-яких змін у структурах, процедурах або призначенні персоналу з метою усунення виявлених недоліків.

Виявлення та аналіз сфер діяльності, які особливо вразливі до корупції, є основним завданням державних організацій.

Сфера діяльності, вразлива до корупції, — це така сфера, у якій має місце наступне (з боку персоналу, за звичаєм або рішенням):

- треті сторони (фізичні особи, підприємства, асоціації, компанії, інші установи) отримують матеріальні чи нематеріальні переваги або захищені від недоліків, та
- треті сторони можуть надавати співробітникам переваги, на які вони не мають права згідно із законом або колективним договором.

³⁸ Це також може включати розгляд характеру самих ризиків в аналізі. Навіть якщо ризик може мати незначний вплив або ймовірність його виникнення, за своєю природою він може бути значним для організації і має бути врахований, а також мають бути визначені заходи реагування.

Крім того, сфера діяльності, пов'язана з будь-яким із наведених нижче видів діяльності, є особливо вразливою до корупції:

- часті сторонні контакти – в тому числі під час перевірки та нагляду;
- управління великими бюджетами;
- укладання державних договорів або надання субсидій, включаючи гранти або інше фінансування;
- встановлення умов, надання концесій, погоджень, дозволів тощо, встановлення та стягнення зборів;
- обробка транзакцій та операцій з використанням внутрішньої інформації, не призначеної для третіх осіб.

Це застосовується лише у випадках, якщо:

- потенційна перевага має значну матеріальну або нематеріальну цінність для третіх сторін або
- потенційний недолік для третіх сторін призведе до покарання, загрози їхньому бізнесу чи існуванню відповідної установи.

Необхідність проведення аналізу ризиків у сферах діяльності, які вважаються особливо вразливими до корупції, повинна, як правило, оцінюватися часто і систематично відповідно до важливих обставин (наприклад, кожні один – п'ять років або після організаційних чи процедурних змін або змін у характері покладених завдань). З метою виявлення окремих сфер, вразливих до корупції, державна організація має виконати таку двоетапну процедуру:

- короткий аналіз вразливості до корупції та ефективності наявних заходів безпеки та внутрішнього контролю (наприклад, шляхом вивчення організаційних схем).
- якщо необхідний аналіз ризиків: визначити операції, які є особливо вразливими до корупції, а також наявні запобіжні заходи та засоби внутрішнього контролю (наприклад, за допомогою анкет і додаткових інтерв'ю).

Якщо визначено необхідність вжиття заходів, аналіз ризиків повинен завершитися рекомендацією та/або розпорядженням про вжиття додаткових запобіжних заходів, а також заходів виявлення та коригування.

Окрім зазначених вище питань, керівництво організації, підрозділ / особа з питань запобігання корупції та окремі співробітники можуть поставити такі запитання в межах самооцінки, а також аудитори ВОА під час перевірки того, чи є діяльність вразливою до корупції:

- Чи є або були випадки корупції у сфері діяльності?
- Чи намагалися треті особи вплинути на рішення співробітника в цій сфері?
- Чи розпоряджається сфера діяльності бюджетними коштами чи ресурсами?
- Чи відповідає сфера діяльності за договори, субсидії, фінансування?
- Чи встановлює сфера діяльності умови, надає концесії чи дозволи?
- Чи стягує сфера діяльності збори?
- Чи були відомі випадки корупції в подібних сферах діяльності в інших організаціях?
- Чи відповідає сфера діяльності конкретно визначеним робочим процесам?
- Чи пов'язана посада з особливими і дискреційними повноваженнями?
- Чи змінюється обсяг повноважень щодо ухвалення рішень залежно від розміру договорів або інших критеріїв?
- Чи має сфера діяльності останнє слово щодо обробки та прийняття рішень?
- Чи існує належний адміністративний та пов'язаний із завданням нагляд?
- Чи є особиста доброчесність єдиною перешкодою для корупції у сфері діяльності?
- Які є внутрішні механізми контролю?
- Чи передбачає процес ухвалення рішень подвійний контроль із залученням більш ніж однієї відповідальної посадової особи?
- Чи повинні інші організаційні підрозділи також затверджувати рішення?
- Чи забезпечує ухвалення рішень прозорість, наприклад, шляхом перевірки операцій, звітності, чіткого визначення відповідальності або надання точної та повної документації (протоколи, примітки, звіти, належне ведення обліку)?

- Чи вимагається, щоб процес ухвалення рішень був прозорим, навіть якщо не потрібна згода керівника чи іншого організаційного підрозділу, який має право брати участь?
- Чи існує вимога щодо ведення прозорого письмового протоколу процесу прийняття рішень, який може контролювати аудиторський орган?
- Чи є відомі випадки порушення нормативних актів (наприклад, закону про бюджет, закону про державні закупівлі)?
- Чи є скарги з боку ВОА або іншого наглядового органу, наприклад, незалежного організаційного підрозділу, що здійснює нагляд за запобіганням корупції?

Державні установи, а також ВОА повинні знати про фактори, пов'язані з підвищеною вразливістю, такі як складність, організаційні зміни / динаміка, стиль управління, робоче середовище та попередні інциденти, пов'язані з порушенням доброчесності³⁹.

Також можна створити систему узгоджених показників ефективності для вимірювання рівня корупції в країні на основі прозорості, розкриття інформації та ефективної системи звітування.

Державні установи можуть періодично проводити само оцінювання для виявлення вразливих місць.

IntoSAINT, наприклад, є інструментом, який використовують ВОА, але також може використовуватися іншими державними організаціями для самооцінки їхньої вразливості щодо потенційних порушень доброчесності.

IntoSAINT спрямований на запобігання корупції та надає керівництву рекомендації щодо підтримки доброчесності організації. Це «якісний інструмент», який дає змогу користувачеві розробити індивідуальну політику доброчесності та водночас підвищити обізнаність співробітників із питань доброчесності.

Основними принципами IntoSAINT є самооцінка, спрямована на запобігання, підвищення загальної обізнаності з питань доброчесності, навчання мисленню з точки зору вразливості та ризику, а також конкретні управлінські звіти / плани дій.

39 Посібник із самооцінки цілісності IntoSAINT, 2011. SAI Нідерландів.

2.5 АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА (МОДУЛІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ)

За результатами оцінки ризиків організації, у тому числі його профілю ризику (якщо такий крок було зроблено), організація повинна розробити та задокументувати стратегію запобігання корупції; включаючи визначення конкретних цілей контролю та розробку й впровадження відповідних заходів і конкретних контрольних дій для запобігання корупції.

Комплексна та обґрунтована антикорупційна програма повинна бути інтегрована в загальну організаційну структуру. Ця програма повинна зосереджуватися на трьох елементах: запобігання – виявлення – реагування.



Рис. 2. Модулі запобігання корупції, ВОА Австрії

2.5.1 ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Головним завданням уряду є недопущення помилок або порушень, що виникають у діяльності організації внаслідок корупції чи іншої неналежної поведінки.

Для запобігання корупції слід враховувати такі елементи програми:

- Належна система стандартів і правил.
- Кодекс етики.
- Ефективне управління персоналом.
- Належна система внутрішнього контролю.
- Застосування електронного урядування.

2.5.1.1 НАЛЕЖНА СИСТЕМА СТАНДАРТІВ ТА ПРАВИЛ

За останні два десятиліття в управлінні державним сектором відбулися радикальні зміни. Хоча проблеми між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, різні, спільною темою є посилення підзвітності державного управління. Ключові зацікавлені сторони, такі як громадськість і законодавча влада, виявляють зростаючий інтерес до того, як розподіляються та витрачаються державні кошти, а також як зменшити державні видатки шляхом обмеження витрат, пов'язаних із моральним ризиком (ризик того, що наявність дій вплине на інші сторони) та несприятливим відбором (ситуація, коли асиметрична інформація завдає шкоди іншим сторонам).

Управління, орієнтоване на результат, намагається вирішити ці проблеми. Уряди в усьому світі повинні вжити додаткових заходів для забезпечення ефективного надання державних послуг, що також сприятиме подальшій боротьбі з корупцією. Управління, засноване на результатах, було визнано успішною реформою в таких розвинених країнах, як США, Нова Зеландія, Швеція та Великобританія.

У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року Організація Об'єднаних Націй також згадала важливість управління, орієнтованого на результати⁴⁰. Для забезпечення узгодженої структури підзвітності багато урядів і організацій запровадили управління на основі результатів, також відоме як управління на основі фактів і управління ефективністю.

Керівники, які ефективно управляють корупційними та іншими ризиками, розробляють і документують стратегії, що визначають підхід організації до усунення ризиків, виявлених під час оцінки ризиків. Збірник документів, інструкцій, положень та інших інструментів є важливим елементом систем запобігання корупції. Сфера застосування цих документів має охоплювати всі вразливі до корупції сфери діяльності організації, які визначені на основі аналізу ризиків. Крім того, у таких документах необхідно наголошувати на цінностях організації.

Темами для таких документів можуть бути:

- Вторинна зайнятість.
- Конфлікт інтересів.
- Отримання подарунків або запрошень.
- Робота з викривачами.
- Робота з інформацією з обмеженим доступом.
- Постдержавна зайнятість.

Крім того, питання відкритого уряду, що забезпечує право громадян на доступ до документів і процедур уряду, дає змогу здійснювати подальший ефективний громадський нагляд і, таким чином, стримує прояви корупції. Запити громадян на інформацію були закріплені в законодавстві низки країн шляхом прийняття та набуття чинності Закону про свободу інформації.

40 *Посібник ООН з антикорупційної політики. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf*

2.5.1.2 КОДЕКС ЕТИКИ

Кожна державна установа повинна мати кодекс етики.

Кодекс етики визначає етичні цінності та принципи, а також спосіб, у який, згідно з очікуваннями ВОА, має поводитись їх персонал, спрямовуючи тим самим індивідуальну поведінку⁴¹.

Кодекс етики — це моральні настанови, яких повинні дотримуватись усі керівники та співробітники організації, щоб підтримувати довіру до особистості та організації. Щонайменше кодекс етики повинен містити:

- основні цінності установи, що охоплюють доброчесність, незалежність, об'єктивність, неупередженість, конфіденційність і компетентність;
- зобов'язання керівництва та співробітників установи дотримуватися основних цінностей.

Кожна державна установа має поширювати кодекс етики як невід'ємну частину запобігання корупції.

Ефективного запобігання корупції можна досягти, якщо все керівництво та співробітники належним чином розуміють кодекс поведінки установи. Глибоке розуміння кодексу етики установи може бути досягнуто шляхом регулярного та ефективного поширення кодексу на всіх рівнях організації.

Зазвичай новий співробітник отримує повний набір правил компанії, включаючи кодекс етики. Водночас без належного пояснення змісту кодексу етики новий працівник не отримає повного розуміння і, можливо, не застосовуватиме його належним чином у повсякденній роботі.

Кожна державна установа повинна встановити відповідний спосіб моніторингу виконання свого кодексу етики.

З метою забезпечення належного дотримання кодексу етики та застосування покарання за порушення етичного кодексу створюється спеціальний підрозділ або комітет, наприклад, Комітет з етики.

41 ISSAI 130 «Кодекс етики»

Якщо державна установа та/або ВОА створює комітет, до їх складу повинні входити представники вищого керівництва, юридичного підрозділу, внутрішнього аудиту та незалежної сторони.

Кожна державна установа повинна періодично переглядати свій кодекс етики.

Кодекс етики є обов'язковим до виконання документом, але має бути динамічним і відповідати будь-яким змінам у діловій практиці та відповідних нормативних актах. Кодекс етики слід переглядати на постійній основі (наприклад, кожні п'ять років) або у разі виникнення певних обставин, залежно від терміну перебування на посаді вищого керівництва.

Існує кілька питань щодо кодексу етики, які повинен поставити аудитор, зокрема:

- Чи є в організації кодекс етики?
- Що передбачено в кодексі етики?
- Чи визначає кодекс етики основні цінності організації, такі як доброчесність, незалежність, об'єктивність, неупередженість, конфіденційність і компетентність?
- Чи визначає кодекс етики обов'язки керівництва та персоналу організації щодо дотримання основних цінностей?

Прикладами основних цінностей в організації є об'єктивність, доброчесність і професіоналізм. Таким чином, кодекс етики відображає наступне:

- дотримання професійної присяги та обіцянки;
- нейтральну та неупереджену поведінку;
- уникнення будь-якого конфлікту інтересів;
- рішучість у впровадженні принципів, норм і рішень;
- рішучість у висловлюванні та/або виконанні будь-чого на основі своїх міркування та переконань;
- діяти сумлінно, зберігаючи конфіденційність;
- уникнення отримання неправомірних переваг;
- уникнення використання державної конфіденційної інформації, яка

розголошується через їхні посади чи функції в особистих, групових чи інших партійних інтересах;

- ухилення від вчинення дій, що виходять за межі своїх обов'язків і повноважень.

2.5.1.3 НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ (HR)

Крім належної системи стандартів і правил, управління людськими ресурсами є важливим аспектом у запобіганні корупції.

У цьому контексті слід враховувати такі елементи:

- Управління людськими ресурсами на основі досягнень.
- Навчання.
- Ротація посад.

» УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ОСНОВІ ДОСЯГНЕНЬ

Управління персоналом на основі досягнень є ключовим елементом боротьби з корупцією. Щоб запобігти надмірному впливу процесів управління людськими ресурсами в державному секторі, критерії та процедури відбору й просування по службі мають бути справедливими, заздалегідь визначеними та чітко задокументованими, щоб обмежити можливості свавілля та арбітражу. Крім того, мають бути створені апеляційні структури та механізми для забезпечення ефективного виправлення ситуації. Ефективне управління людськими ресурсами може зменшити потенційні ризики та слабкі сторони в системі контролю шляхом призначення компетентного персоналу для впровадження процедур і заходів контролю. Це також включає виплату відповідної та справедливої винагороди всім державним службовцям, щоб вони не були залучені до корупції.

З особливою ретельністю необхідно підбирати персонал для особливо вразливих до корупції сфер. Для керівних чи управлінських посад необхідність проходження антикорупційних тренінгів має бути передумовою для призначення, просування по службі та наступництва.

» НАВЧАННЯ

Кожна державна установа повинна організувати навчальну програму для підвищення обізнаності співробітників про небезпеку корупції. Тренінгова програма необхідна для прискорення розуміння небезпеки корупції, таким чином посилюючи зусилля з запобігання корупції. Навчання повинно проводитись періодично й охоплювати потреби та рівень конкретної посади. Новоприйняті працівники проходять спеціальне антикорупційне навчання, яке задокументовано в особовій справі. Організації слід докласти зусиль для забезпечення чіткого розуміння кодексу та його принципів співробітниками після навчання.

» РОТАЦІЯ ПОСАД

Ротація посад — це метод планування робочих місць, який систематично розподіляє працівників на різні посади та відділи протягом декількох років. Мета полягає в тому, щоб надати співробітникам можливість отримати різний досвід і більш широкий спектр навичок для підвищення задоволеності роботою та проведення перехресного навчання. Окрім механізму навчання, ротація посад може також використовуватись як інструмент запобігання корупції. Водночас ротація посад має як позитивні, так і негативні наслідки, які необхідно враховувати при ухваленні рішення про використання цієї методики.

Позитивний ефект ротації посад

Ротація посад є аспектом успішного робочого середовища, який роботодавці часто ігнорують. Ротація посад може надати величезні переваги як працівникам, так і роботодавцям, зокрема в таких сферах:

Підвищення рівня знань співробітників: Ротація посад дає змогу працівникам вивчити різні аспекти роботи, отримати ширший спектр знань і навчитися виконувати свої обов'язки якнайкраще. Таким чином, працівники мають можливість набувати необхідних навичок, які допоможуть їм просуватися в організації. Це також може підвищити їхній моральний дух і впевненість у собі. Крім того, наявність декількох співробітників, які обізнані з різними завданнями, може бути перевагою, оскільки якщо один працівник вирішить звільнитися, інший зможе зайняти його / її місце без зайвих зусиль.

Ключовий персонал: Роботодавці часто стикаються з труднощами при найманні на ключові посади фахівців, які володіють унікальними навичками, які важко знайти. Ротація посад допомагає вирішити це питання шляхом використання навичок співробітників, які можуть бути корисними на інших посадах, крім тих, що обіймає працівник зараз. Таким чином, організація може працювати ефективніше і, як наслідок, стати більш продуктивною та прибутковою.

Економія коштів: Ротація посад здається дорогою, але насправді наймання людини, яка є новою на посаді, потребує додаткового навчання.

Розвиток кар'єри: Ротацію посад можна розглядати як засіб розвитку кар'єри працівника та його переміщення. Незалежно від того, яким є переміщення, його можна розглядати як просування по службі або просування по кар'єрних сходах до нової посади, яка потребує додаткових знань у різних відділах або видах діяльності організації.

Мінімізація корупції: Замість того, щоб кілька співробітників виконували завдання з високим корупційним ризиком, можна навчити більшу кількість співробітників також виконувати ці завдання, що дасть змогу знизити корупційний ризик, особливо в поєднанні з ротаційним розподілом обов'язків.

Негативні наслідки ротації посад:

З ротацією посад пов'язані деякі негативні аспекти. Окремі посади в організації можуть не підлягати ротації через потребу в спеціальному досвіді. Ці посади можуть не відповідати профілю для ротації через правила та норми щодо компетентності, а також витрати, пов'язані з навчанням працівників. Іншою проблемою, з якою стикаються організації, може бути необхідність компенсації співробітникам за співпрацю у впровадженні ротації, оскільки це може спричинити нерівність в оплаті праці. Використання ротації посад може призвести до скорочення робочої сили через перехресне навчання; організації може не знадобитися наймати додатковий персонал для роботи на посадах і, можливо, звільняти поточних співробітників, робота яких більше не вважається необхідною. Нарешті, ротація посад може призвести до неналежної поведінки, включаючи корупцію, особливо якщо працівник хоче уникнути такої ротації.

Ротація посад як інструмент боротьби з корупцією:

Рішення про використання ротації посад необхідно ретельно оцінювати, виходячи не лише з позитивних, але й негативних аспектів, з якими може зіткнутися організація. Важливо, що організація також повинна оцінити

корупційний ризик, пов'язаний із завданням. Незважаючи на те, що вище керівництво може мати уявлення про те, що таке корупція, це сприйняття може відрізнятися у різних керівників та може значно відрізнятися від справжньої природи корупції. Для того, щоб впровадити політику ротації посад з метою боротьби з корупцією в організації, необхідна повна оцінка корупційних ризиків для виявлення конкретних можливостей, пов'язаних з певним набором операцій. Тільки тоді можна розробити систему внутрішнього контролю, пов'язану з ротацією посад, для усунення цих конкретних ризиків. Навіть у цьому випадку корупцію неможливо повністю ліквідувати, але можна забезпечити розумну впевненість у тому, що можливо зменшити не лише випадки корупції, але й марнотратство та загальне нецільове використання ресурсів.

Червоні прапорці є індикаторами раннього попередження про те, що корупційний ризик в певній сфері або вищий, ніж зазвичай, або зріс протягом певного періоду часу. Виявлення видів діяльності та посад, які піддаються особливому ризику з точки зору корупції, є важливим. Необхідність ротації слід розглядати, коли спостерігається певна поведінка співробітника, зокрема:

- Співробітник підтримує дуже тісні стосунки з постачальниками або клієнтами.
- Співробітник домінує і контролює певний процес.
- Співробітник відмовляється від підвищення.
- Співробітник відмовляється брати відпустку.
- Співробітник працює понаднормово.
- Продуктивність знижується, а ознаки незадоволеності роботою збільшуються.
- Змінюється настрій і підвищується дратівливість.
- Позичання грошей у колег.
- Переписування записів для порядку.
- Раптове покращення матеріального становища без об'єктивної причини.
- Очевидне зростання кількості прогулів.
- Неприйняття контролю.
- Знищення пов'язаної з роботою інформації.

Здійснення ротації посад:

Політика ротації посад відрізняється в різних організаціях. Наприклад, в одній з країн-учасниць INTOSAI ротації підлягатимуть керівники регіональних управлінь федеральних органів та їхні заступники, відповідальні за контрольні-наглядові функції. У квітні 2010 року уряд вжив заходів, спрямованих на впровадження механізму ротації державних службовців. Необхідність ротації посад як антикорупційного заходу також вимагається законом щодо федеральної державної служби в цій країні. Термін служби керівників регіональних управлінь федеральних органів та їхніх заступників триватиме від трьох до п'яти років. Усі рішення щодо їхньої ротації ухвалюватиме президент чи уряд. Ротація посад для державних службовців також згадується в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC), прийнятій у 2003 році. Ця країна-член раніше ратифікувала такий юридично обов'язковий міжнародний антикорупційний документ, який зобов'язує підписантів впроваджувати низку антикорупційних заходів, що впливає на законодавство, інститути та практику.

Для забезпечення достатньої та ефективної ротації посад аудитор повинен вжити необхідних заходів з метою встановлення наявності механізмів контролю.

Аудитор повинен поставити кілька запитань щодо планування та реалізації ротації посад, зокрема:

- Чи має організація будь-яку політику щодо ротації посад?
- Чи базується її розробка на аналізі ризиків?
- Чи реалізується політика? Якщо ні, то чому?
- Хто ухвалює рішення щодо ротації посад?
- Чи має він/вона повноваження?
- Хто має право на ротацію посад? Чому?
- Яких заходів було вжито для забезпечення дотримання політики в майбутньому?
- Чи переглядається політика?
- Як, коли і навіщо проводити ротацію?

- Скільки часу потрібно, щоб вибрати потрібного кандидата?
- Чи повідомляють про це відповідних осіб?

2.5.1.4 ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ

Внутрішній контроль у широкому сенсі визначається як процес, на який впливають рада директорів, керівництво та інший персонал організації, призначений для надання достатньої впевненості щодо досягнення цілей у таких категоріях: ефективність і результативність операцій, надійність фінансової та нефінансової звітності й дотримання чинних законів і нормативних актів.

Внутрішній контроль також є процесом, спрямованим на забезпечення достовірної фінансової звітності, ефективної та результативної діяльності й дотримання чинного законодавства з метою захисту активів організації від крадіжки та несанкціонованого використання, придбання чи розпорядження⁴².

Крім того, внутрішній контроль включає навчальну програму з аналізу та підготовки звітів для різних адміністративних рівнів, що дає змогу керівникам здійснювати внутрішній контроль у різних видах діяльності, особливо у великих організаціях.

Приклади внутрішнього контролю:

- Розподіл обов'язків.
- Принцип багаторазового контролю.
- Нагляд.
- Прозорі процеси прийняття рішень.
- Принцип необхідності знати.
- Діяльність з контролю в галузі інформаційних технологій.

«Є кілька ключових факторів ефективного запобігання корупції, але один із найважливіших інструментів у арсеналі установи чи організації – сильний внутрішній контроль»⁴³. Основна увага цієї частини зосереджена на посиленні ролі внутрішнього контролю у запобіганні корупції.

42 Комітет організацій-спонсорів Комісії Тредвее (COSO) 2013.

43 *Запобігання шахрайству: вдосконалення внутрішнього контролю*, Даніель Драз, MS, CFE, березень 2011 р. <http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls>

Наведені нижче тематичні дослідження ілюструють деякі недоліки внутрішнього контролю:

» ПРИКЛАД 1

У 2010 році підрядник брав участь у тендері на будівництво шосе, проведеному міністерством федерального уряду. За день до оголошення результатів тендеру підрядник отримав електронний лист, надісланий з невідомого облікового запису веб пошти з вимаганням хабара у розмірі певного відсотка від вартості проєкту, щоб гарантувати підрядникові перемогу. Підрядник не відповів, і тендер віддали іншій стороні.

Початкову скаргу підрядника було розслідувано з метою отримання доказів, а результати передано до міністерства. Підсумкове розслідування виявило низку факторів, що дали можливість сфальсифікувати тендер співробітником міністерства, який зрештою був засуджений за правопорушення, що вказувало на потенційну корупцію. Зловмисник виконував певні функції у міністерстві, що було пов'язано з відсутністю чіткого розмежування обов'язків.

» ПРИКЛАД 2

Викривач надав генеральному директорові інформацію про те, що двоє працівників, відповідальних за його майстерню, отримували «відкати» від транспортного підрядника. Слідство виявило: підрядник здійснював виплати працівникам цеху. Крім того, було встановлено, що підрядник завищував вартість послуг, які надавала організація, а також численні інші ймовірні випадки шахрайства, вчинені двома працівниками організації. Було виявлено, що один із двох фігурантів відповідав за замовлення робіт у підрядника, підготовку замовлень на матеріали для підписання керівниками проєкту, відповідальними за бюджет, а також часто підписував рахунки-фактури. Це свідчить про неналежне розмежування обов'язків у цій організації.

» ПРИКЛАД 3

До організації часто надходять скарги про завищення цін постачальником. Проведено перевірку щодо підозри у завищенні ціни постачальником, який надає послуги за договором. Розслідування розпочалося з перевірки даних на наявність повторних платежів, після виявлення низки випадків розслідування було розширено. Встановлено й інші відхилення, у тому числі поточні платежі, здійснені без належного обґрунтування або без досягнення етапу, пов'язаного із платежем. Також були виявлені платежі або рахунки, які неможливо пов'язати з якоюсь конкретною роботою. Перевірка відносин із постачальником показала раптове збільшення обсягу робіт три роки тому. Встановлено, що тендерна документація була написана на користь постачальника особами, які його рекомендували. Це сталося в цій організації через відсутність розмежування обов'язків.

Важливою відправною точкою для управління корупційними ризиками є знання того, де шукати сфери, вразливі до корупції, і на які конкретні ознаки чи тривожні сигнали звертати увагу. Після визначення цих факторів можна розробити та впровадити політику запобігання корупції. Така політика повинна включати точний профіль ризику для організації, а також передбачати програми навчання та підвищення обізнаності, спрямовані на точки ризику, заохочувати ефективно розмежування обов'язків і передбачати цілеспрямовані раптові перевірки для виявлення корупційних дій.

Наведені нижче приклади ілюструють деякі ознаки слабких місць у системах нагляду та контролю:

» ПРИКЛАД 1

У державній організації повідомили, що виконавчий директор регіональної ради з питань розвитку вчинив корупційні дії. Він незаконно отримав державні кошти та використав їх на користь себе та своєї родини.

Людина обіймала посаду державного службовця середнього рангу зі значним стажем роботи і невеликою зарплатою, а також працювала далеко від головного офісу своєї організації. Підпорядкування було неоднозначним або неналежним чином зрозумілим чи застосованим відповідними керівниками. Працівник звітував до регіонального офісу, але на тимчасовій основі та переважно по телефону, що не було належним чином зафіксовано в документах. Це означало, що він міг діяти на власний розсуд.

Інший фактор ризику, виявлений під час розслідування, – незабезпечення контролю з боку вищого керівництва та управління ефективністю. Очікувалося, що віддалені посадові особи визначатимуть, створюватимуть і керуватимуть власною робочою програмою з мінімальним втручанням головного офісу і незначним або відсутнім наглядом.

Було рекомендовано:

- забезпечити належний контроль за управлінням, ефективністю діяльності, підзвітністю та звітністю в малих, віддалених офісах, а також, щоб програми внутрішнього аудиту приділяли особливу увагу управлінню їхніми програмами та витратами, а також
- забезпечити належний доступ працівникам регіональних і віддалених офісів до навчальних програм включно з навчанням етичним стандартам і кодексам поведінки.

» ПРИКЛАД 2

У навчальному закладі Міністерства молоді та спорту з підрядною організацією укладено договір про постачання певного інструментарію для конкретних програм, які проводяться в інституті. Аудитор виявив значні відмінності в ціні, зазначеній у договорах постачальника, порівняно з цінами на ті самі інструменти, що постачалися різними постачальниками до однієї установи. У цьому випадку були встановлені надмірно завищені ціни на інструменти, цифрові камери та інші речі.

Основна причина – незабезпечення нагляду з боку керівника навчального закладу. Належний нагляд має важливе значення в операціях, які пов'язані з договорами. Встановлено, що моніторинг виконання договору є ключовим фактором забезпечення дотримання постачальниками умов договору щодо ціни, стандартів і доставки.

» ПРИКЛАД 3

Агентство з питань запобігання корупції заарештувало інженера муніципальної ради та підрядника за підозрою у хабарництві на 47 100 доларів.

Підрядник був заарештований за надання нібито неправдивої інформації під час подання заявки на будівництво підпірної стіни, інженер – за звинувачення у пособництві підрядникові. Встановлено, що підрядник подав заявку на суму 88 100 доларів США як вартість будівництва підпірної стіни, а насправді вона становила лише 41 000 доларів США. Обидва випадки були розслідувані і звинувачення були пред'явлені в суді.

Під час перевірки аудитори виявили, що підрядник допустив самостійні внесення змін без жодного документального підтвердження та перевірки з боку керівництва. Аудитори також визначили недостатній нагляд, а також відсутність навчання як недолік внутрішнього контролю.

2.5.1.5 ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Електронне урядування також може використовуватися як специфічний метод протидії корупції, оскільки використання ІТ деперсоналізує та стандартизує надання послуг, вимагає стандартизації та чіткого визначення правил і процедур для ефективного функціонування ІТ-систем і дозволяє відстежувати рішення та дії. Усе це є стримуєчим фактором для корупції.

2.5.2 ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Завдання керівників – постійно контролювати свою діяльність і вживати оперативних заходів у разі виявлення порушень неекономічної, неефективної та нерезультативної діяльності. Моніторинг діяльності є дуже важливим для того, щоб переконатися, що засоби контролю досягають бажаних результатів. Нерідко виявляється, що без необхідного розуміння та моніторингу людям зручніше не дотримуватися встановлених практик контролю. У деяких випадках виявляють і повідомляють про випадки слабого внутрішнього контролю – керівництво реагує на підняті питання, і зазвичай вживаються своєчасні коригувальні дії.

Можна розглянути такі приклади інструментів виявлення корупції:

2.5.2.1 МЕХАНІЗМ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПОРУШЕННЯ

Механізм повідомлення про порушення — це офіційний засіб комунікації, створений установою для того, щоб державні службовці та будь-які зацікавлені треті сторони могли надавати інформацію про можливі корупційні дії чи порушення, пов'язані з корупцією, які мали місце в минулому або відбуваються зараз.

Цей механізм може складатися з поштових скриньок, телефонних ліній, електронних листів або вебсайтів, призначених для отримання зазначених повідомлень.

Механізми повідомлення про порушення є основним засобом запобігання, виявлення та стримування корупційних дій, порушень доброчесності та неналежної поведінки.

Спеціалізовані дослідження вказують на те, що механізми повідомлення про порушення традиційно були найефективнішим способом виявлення корупційних дій, шахрайства та іншої неправомірної поведінки, значно перевершуючи інші засоби контролю корупції, такі як зовнішні та внутрішні аудити та перевірки керівництва.

Ці механізми також є важливими стримуючими елементами, оскільки дають зрозуміти, що про дії, які суперечать політиці доброчесності, можна повідомити і, як наслідок, вжити заходів.

Аналогічно, якщо такий механізм адаптований до потреб установи та впроваджений належним чином, то значно зменшує кількість фактичних випадків корупції та суму збитків, які установа може зазнати завдяки ранньому виявленню.

Правильне впровадження механізму повідомлення про порушення вимагає, серед іншого, належного інформування про політику в установі на всіх рівнях та зацікавлених третіх сторін. Політика також повинна гарантувати, що викривачі можуть інформувати про порушення анонімно, конфіденційно та без наслідків.

Механізм має включати систему відстеження, яка реєструє повідомлення та забезпечує належне реагування на повідомлення. Антикорупційний підрозділ установи або його еквівалент повинен здійснювати нагляд за ефективністю дотримання цього механізму.

Вище керівництво повинно періодично сприяти своєчасному повідомленню про будь-яку підозрілу діяльність і наголошувати на анонімності викривачів та нездійсненні тиску щодо них.

Інститут внутрішніх аудиторів надає основу світової професійної практики, яку також можна взяти до уваги аудиторам, які оцінюють систему запобігання корупції⁴⁴.

2.5.2.2 ВНУТРІШНІЙ АУДИТ

Внутрішній аудит є важливим інструментом для виявлення корупційних дій, який можна розділити на:

- a) Адміністративний (операційний) аудит, що включає:
 - оцінювання й тестування адміністративної діяльності та результатів управління;
 - оцінювання й перевірку процесів суб'єкта та
 - оцінювання ефективності використання людських і матеріальних ресурсів, розробку рекомендацій щодо покращення.
- b) Фінансовий аудит передбачає визначення шляхом збирання аудиторських доказів того, чи подано фінансову інформацію об'єкта аудиту в його фінансовій звітності відповідно до застосовної концептуальної основи фінансового звітування та нормативно-правової бази⁴⁵, зокрема:
 - відстеження бухгалтерських проводок шляхом проведення документальних та арифметичних перевірок;
 - перевірка цілісності та сумісності систем, правил і загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку;
 - забезпечення наявності гарантій захисту активів від розкрадання, шахрайства і зловживань та
 - тестування й оцінка міцності, надійності та ефективності внутрішнього контролю.

44 <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

45 ISSAI 200 «Принципи фінансового аудиту».

Очікується, що аудитори ВОА ставитимуть принаймні такі запитання щодо внутрішніх аудитів, зокрема, чи внутрішні аудитори:

- чесно, сумлінно та відповідально виконують свої обов'язки;
- дотримуються вимог фінансового законодавства та очікують виявлення порушень;
- поважають та просувають правові й етичні цілі своєї установи;
- беруть участь у будь-яких заходах, які можуть підірвати їхні неупереджені судження;
- приймають будь-які матеріальні вигоди, що можуть підірвати їхнє професійне судження;
- розкривають всі суттєві висновки, виявлені під час своєї роботи;
- захищають інформацію, отриману під час своєї роботи, відповідно до принципу конфіденційності;
- виконують свої обов'язки з належною увагою та старанністю відповідно до стандартів професії;
- постійно підвищують та розвивають свою ефективність та результативність у виконанні своїх обов'язків.

2.5.3 РЕАКЦІЯ НА КОРУПЦІЮ

Кожна організація повинна забезпечити належну реакцію або реакцію керівництва на корупційні чи шахрайські дії. Це включає заходи, встановлені кримінальним, дисциплінарним, трудовим або цивільним правом. Випадки корупції мають бути проаналізовані та, за необхідності, стати підставою для перегляду заходів із запобігання корупції.

Реагування на корупцію передбачає план дій, який впроваджується у разі виявлення або повідомлення про підозру в корупційній поведінці. Метою цього плану є визначення таких заходів, зокрема:

- розгляд випадків корупції та вжиття відповідних заходів,
- отримання доказів для притягнення до дисциплінарної та/або кримінальної відповідальності,

- запобігання подальших втрат,
- відшкодування збитків,
- налагодження зв'язку з відповідними правоохоронними органами,
- перегляд системи внутрішнього контролю після випадків корупції, та
- механізми повідомлення про корупцію.

Після повідомлення про підозру в корупції або її виявлення слід провести оцінку ситуації. Слід звернути увагу на такі фактори:

- джерело виявлення підозри в корупції,
- достовірність первинно отриманої інформації та
- початкова оцінка обставин безпосереднім керівником.

Мета оцінювання полягає у прийнятті рішення щодо відповідних заходів, які необхідно вжити. Це може включати:

- чи потрібно повідомляти про це відповідні правоохоронні органи,
- чи потрібно повідомляти Державну аудиторську установу або будь-якою іншою зовнішню організацію,
- чи потрібно проводити офіційне внутрішнє розслідування,
- хто повинен проводити внутрішнє розслідування,
- чи потрібно вживати заходів для захисту активів, ресурсів або інформації організації.

Про підозру в корупції слід повідомляти відповідні правоохоронні органи, якщо є ймовірність вчинення злочинної діяльності. Якщо підозра у корупційній або шахрайській діяльності вважається такою за своїм характером і про це повідомляється відповідним правоохоронним органам, персонал організації не повинен робити жодних спроб допитати співробітника (співробітників) або третіх осіб, які мають до цього відношення, оскільки це може завдати шкоди подальшим розслідуванням та судовим переслідуванням відповідними правоохоронними органами.

У розслідуванні можуть брати участь особи із самої організації, наприклад, внутрішні аудитори чи фінансові менеджери, або зовнішні сторони, які мають певні навички та залучені спеціально для допомоги у розслідуванні.

Рішення залежатиме від обставин і необхідних знань та досвіду. У будь-якому разі обрана особа повинна мати відповідну кваліфікацію та досвід для проведення розслідування. У деяких випадках потрібно вживати певних заходів для забезпечення збереження активів та інформації. Такі дії можуть включати:

- наказ керівника відділу кадрів про відсторонення від роботи підозрюваного(их) працівника(ів) до завершення розслідування,
- забезпечення охорони робочого місця та документації підозрюваного й унеможливлення доступу до них для підозрюваного та інших сторонніх працівників,
- доручення керівникові відділу інформаційних технологій забезпечити, щоб інформація, яка міститься на персональних комп'ютерах, ноутбуках або в мережі організації, пов'язана з корупцією, не могла бути доступною, знищеною або пошкодженою,
- якщо є підозра щодо зовнішнього підрядника/постачальника/консультанта, доручити фінансовому директору негайно призупинити будь-які належні платежі, та
- фізичний захист готівки, активів або інших матеріалів, які можуть бути під загрозою.

У межах перевірки фактична сума будь-яких збитків буде кількісно визначена, наскільки це можливо. В усіх випадках слід вимагати відшкодування збитків, спричинених будь-якою корупційною, шахрайською або неетичною діяльністю. Це включає оцінку витрат і вигод. У разі значних збитків, слід отримати юридичну консультацію щодо можливості замороження активів підозрюваного через суд до завершення розслідування. Також можна отримати юридичну консультацію щодо перспектив відшкодування збитків у цивільному суді, якщо причетна особа відмовляється відшкодувати збитки.

Важливим результатом розслідування корупції є виявлення факторів, які спричинили корупцію. У кожному випадку виявлення корупційної діяльності слід провести перевірку для оцінки відповідності внутрішнього контролю організації та визначення необхідних заходів.

Незалежно від того, чи є розслідування внутрішнім або зовнішнім, необхідно вести належні записи для всіх розслідувань. Це стосується самого розслідування та будь-яких подальших дисциплінарних проваджень і змін у механізмах внутрішнього контролю.

Після завершення розслідування результати мають бути доведені до відома Правління або Аудиторського комітету, а також керівника служби внутрішнього аудиту. Також може бути представлений щорічний звіт про корупцію з детальною інформацією про:

- всі випадки корупції, про які повідомлялося щодо організації,
- результати внутрішніх розслідувань корупції,
- статус справ про корупцію, переданих зовнішнім організаціям для розслідування,
- результати будь-яких завершених кримінальних переслідувань або адміністративних дій, та
- зміни у внутрішньому контролі, внесені після будь-яких випадків корупції.

2.6 КОМУНІКАЦІЯ ТА ІНФОРМАЦІЯ

2.6.1 ЗВІТУВАННЯ ПЕРЕД УСТАНОВАМИ ПОЗА МЕЖАМИ ОРГАНУ АУДИТУ (ВОА, ПАРЛАМЕНТ, ПРОКУРАТУРА)

Інформація необхідна установі для виконання своїх обов'язків щодо запобігання корупції та провадження діяльності з метою досягнення цілей і завдань в умовах ефективного та прозорого середовища.

Крім того, коли обмін інформацією відбувається всередині та зовні, це надає державним службовцям необхідну інформацію для здійснення щоденного виконання антикорупційних заходів, що сприяє розумінню індивідуальної частки відповідальності за досягнення цілей та завдань інституційної доброчесності, виконанню правових зобов'язань та уникненню зловживань або марнотратства ресурсів.



Рис. 3: Внутрішні та зовнішні комунікаційні потоки, BOA Мексики

2.6.2 ЗБІР ТА ПОШИРЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ З ВНУТРІШНІХ ТА ЗОВНІШНІХ ДЖЕРЕЛ

Інформація, що надходить від внутрішніх і зовнішніх підрозділів, постійно збирається й аналізується, тоді як установи виконують свої обов'язки та приймають рішення щодо загального функціонування установи та специфічної діяльності кожної сфери.

Важливо, щоб установа впроваджувала відповідні механізми протягом цього процесу для виявлення та передачі в межах організаційної структури інформації, що має значення для забезпечення доброчесності.

Антикорупційний підрозділ або його інституційний еквівалент повинен забезпечити своєчасне надходження інформації, отриманої всередині організації, до вищого керівництва та керівника установи.

Як допоміжну функцію цей підрозділ також повинен відстежувати будь-яку зовнішню інформацію, яка може бути актуальною для досягнення установою своїх цілей і завдань щодо забезпечення доброчесності, і ділитися цією інформацією з вищим керівництвом і керівником установи. Така інформація може включати: висновки аудиту, зміни в законодавстві, які впливають на діяльність установи, або розроблення нових рекомендацій, правил роботи чи загальних програм, що стосуються організації.

Установа матиме більше шансів бути результативною у виконанні своїх завдань і обов'язків у сфері доброчесності, якщо вона ефективно визначатиме, збиратиме та надаватиме відповідну інформацію відповідним посадовим особам у правильний спосіб і в потрібний час.

Керівництво середньої ланки повинно отримувати аналітичну інформацію, яка допоможе йому визначити конкретні дії, які необхідно виконати для сприяння доброчесності та запобігання корупції у сферах його відповідальності. Ступінь деталізації цієї інформації залежатиме від рівня керівництва.

Представлена інформація має бути чіткою, простою, узагальненою і доступною для ефективного реагування на вразливі події, заходи та операції, що сприятиме швидкому реагуванню.

Отже, усі державні службовці повинні отримувати, відповідно до рівня своїх повноважень та ступеня відповідальності за інституційну доброчесність, інформацію, яка допоможе їм визначити, чи досягаються стратегічні цілі протидії корупції, чи виконуються щорічні плани розвитку за темою і чи досягаються інституційні цілі щодо прозорості, законності та підзвітності.

2.6.3 КОМУНІКАЦІЇ

Комунікація – це безперервний процес надання, обміну та отримання інформації, що здійснюється установою для збирання та поширення відповідної інформації, яка захищає організацію від корупції та забезпечує її

Така інформація дає змогу державним службовцям отримувати від керівника установи та вищого керівництва чітке повідомлення про те, що до обов'язків щодо протидії корупції, внутрішнього контролю та підвищення доброчесності слід ставитися серйозно.

Зовнішня комунікація є двосторонньою: з одного боку, вона надає установам зовнішню інформацію, пов'язану з їхніми цінностями та принципами, а з іншого – є каналом, за допомогою якого установа надає інформацію зовнішнім сторонам у відповідь на їхні потреби, очікування та критерії інституційної доброчесності.

Таким чином, взаємодія з іншими державними установами, постачальниками, медіа, громадянами та іншими зацікавленими сторонами дає можливість установі збирати та надавати інформацію з метою розроблення завдань і ризиків для доброчесності, з якими стикається установа, а також для ефективного досягнення місії та цілей.

Незважаючи на те, що установи мають у своєму розпорядженні кілька способів і засобів, кожна організація повинна визначити найбільш придатні відповідно до її повноважень та обов'язків.

2.6.4 ПИСЬМОВИЙ ПЛАН ІНСТИТУЦІЙНОЇ КОМУНІКАЦІЇ

Ці методи повинні забезпечувати якість інформації з точки зору цілісності, надійності, повноти, точності та доречності; оприлюднення недостовірної чи помилкової інформації негативно впливає на імідж установи та збільшує ймовірність матеріалізації корупції.

Таким чином, установи повинні розробляти, адмініструвати та тестувати свої інформаційні системи та відстежувати план постійного вдосконалення, щоб гарантувати ефективність і надійність інформації, яку вони передають.

Функціонування інформаційно-комунікаційних систем має ґрунтуватися на плані, цілі та завдання якого пов'язані зі стратегічним планом установи, що забезпечує наявність механізмів для визначення подальших інформаційних потреб.

Крім того, як частина процесу управління інформацією установа повинна контролювати, аналізувати, оцінювати та вдосконалювати свою технологічну інфраструктуру з метою підвищення своєї здатності реагувати на потреби користувачів.

Керівник установи та вище керівництво мають періодично контролювати за допомогою відповідних механізмів якість виготовленої та переданої інформації відповідно до рекомендацій, що містяться в плані постійного вдосконалення інформаційних систем. Ці дії повинні враховувати такі фактори, як точність і правильність вмісту, а також актуальність і доступність даних.

Слід зазначити, що інформація, яку установи передають зовнішнім сторонам, зазвичай регулюється юридичними зобов'язаннями щодо прозорості, підзвітності та доступу до інформації. Таким чином, дані, зібрані державними установами, є публічними; державні службовці не мають виключних прав на них, і ці дані мають бути доступним для заявників.

Кожна установа повинна проаналізувати свої зобов'язання щодо доступу до інформації та створити механізми комунікації, які використовуватиме для поширення та надання даних відповідно до чинних правових положень.

2.6.5 ЕФЕКТИВНА ВНУТРІШНЯ КОМУНІКАЦІЯ

Ефективна внутрішня комунікація є центральним елементом для забезпечення своєчасного та належного застосування правил і директив щодо доброчесності, оскільки вона необхідна для поширення вищезазначене повідомлення керівника установи про серйозність антикорупційних обов'язків. Таким чином, державні установи повинні створити механізми, які сприяють вертикальному, горизонтальному та поперечному потоку інформації всередині установи, щоб сприяти динамічній, простій та оперативній комунікації між різними ланками влади.

Державні службовці повинні бути чітко проінформовані про свої конкретні завдання за допомогою офіційних механізмів з метою визначення своїх обов'язків щодо захисту доброчесності, а також про взаємозв'язок своєї роботи з роботою інших державних службовців і третіх сторін. Це дасть змогу запобігти можливим корупційним діям.

Крім того, комунікація з питань доброчесності повинна включати інформування державних службовців про те, що у разі недостатнього застосування наявних заходів контролю, вони повинні не тільки проаналізувати та зареєструвати такий випадок, а й з'ясувати причини, які призвели до нього, щоб мати змогу виправити структурні недоліки антикорупційних заходів контролю.

Існують випадки, коли окремі підрозділи установи тимчасово або періодично розташовуються у віддалених географічних місцях. У такому випадку установа повинна докласти особливих зусиль для забезпечення постійної комунікації між вищим керівництвом і всіма оперативними керівниками, а також для належного функціонування регіональних програм.

Така взаємодія має створювати синергію, яка сприятиме забезпеченню того, щоб усі державні службовці, незалежно від місця їх перебування, працювали над досягненням однакових цілей та завдань, а також щоб кожна сфера була обізнана з показниками доброчесності та антикорупційними директивами інших сфер.

Установа повинна створити належні механізми для того, щоб посадові особи могли повідомляти доречну та важливу інформацію про доброчесність вищому рівню керівництва незалежно від свого безпосереднього керівника. У свою чергу, керівник установи та вище керівництво мають продемонструвати справжню готовність вислухати.

Поширеною практикою для досягнення цієї мети є створення вебсайтів або електронної пошти, телефонів чи поштових скриньок. Усі отримані випадки мають бути зареєстровані та належним чином оперативно розглянуті відповідно до чітко визначених повноважень.

Як зазначалося, співробітники повинні бути впевнені, що за повідомлення про можливі корупційні дії чи порушення політики доброчесності не буде застосовано тиску. В іншому випадку ефективність механізму інформування про порушення буде суттєво знижена.

Як доповнення до каналів повідомлення про порушення установи розробляють механізми, які дають змогу державним службовцям і третім зацікавленим

сторонам пропонувати вдосконалення діяльності організації, такі як поштові скриньки, електронна пошта чи гаряча лінія. Нарешті, кодекси етики та поведінки відіграють важливу роль як методи внутрішньої комунікації, що поширюють знання про те, яка поведінка є прийнятною, а яка – ні, а також про наслідки неналежної поведінки.

2.6.6 ЕФЕКТИВНА ЗОВНІШНЯ КОМУНІКАЦІЯ

З метою зменшення рівня можливої корупції з боку зовнішніх сторін, важливо, щоб організації налагодили ефективну комунікацію з усіма суб'єктами, які можуть впливати на цілісність їхньої діяльності, програм, проєктів, операцій та іншої інституційної діяльності.

Тому установи повинні впроваджувати офіційні канали комунікації з іншими державними установами, постачальниками, підрядниками, консультантами, громадянами та іншими зацікавленими сторонами, які могли б сприяти підвищенню якості та вдосконаленню функцій, продуктів і послуг, які пропонує установа, відповідно до її повноважень та обов'язків.

Широке використання соціальних мереж і технологічний розвиток сприяють реалізації такого роду практик. Незалежно від способів отримання інформації із зовнішніх джерел, вона повинна оброблятися та офіційно документуватися, а також постійно контролюватися таким чином, щоб забезпечити її ефективність та результативність.

Крім того, важливо, щоб установа гарантувала, що кожна зовнішня сторона, з якою вона спілкується, поінформована про етичні правила, що регулюють діяльність установи, а також доносила повідомлення про те, що неналежні дії, такі як подання неточних рахунків або спроба підкupu державного службовця, серед іншого, будуть виявлені й покарані.

Інфраструктура, що забезпечує комунікацію, відрізняється від установ залежно від характеру, розміру та повноважень. Водночас кожна державна установа повинна забезпечити відповідність своєї комунікації найкращим практикам за допомогою чітких політик та програм, що є прийнятними з точки зору оцінки витрат і вигод.

2.6.7 ПУБЛІКАЦІЯ ЗВІТУ

Для того, щоб звіти узгоджувалися з цінностями установи, керівник та вище керівництво повинні встановити належні механізми, за допомогою яких враховуватимуться ключові принципи, наприклад, надійність даних, з метою усунення можливості подання неточних даних і видання звітів низької якості (з недостатнім обсягом або надто складною формою подання).

Подібним чином звіти не повинні переоцінювати або недооцінювати події та цифри, які впливають на знання про стан установи. Отже, установа має офіційно встановити та задокументувати політику для видання звітів, яка повинна включати конкретні процедури для кожного з різних етапів: збір інформації, перевірка даних, доречності та цілісності інформації, остаточна перевірка компетентними органами й остаточна публікація документа.

Оскільки складання звітів потребує логічних та належних механізмів, керівник установи та вище керівництво, у відповідній сфері відповідальності, повинні розкривати всі дані про використання ресурсів, бюджети та фінансові звіти, необхідні для належного розуміння стану установи. Завдяки цим заходам організація підвищує прозорість і підзвітність відповідно до правових норм.

З огляду на важливість публікації звітів, які точно відображають стан інституційної діяльності та прогрес у досягненні цілей, дуже важливо, щоб керівник установи та вище керівництво належно і чітко визначали внутрішні обов'язки. Таким чином, інформація та процедури авторизації можуть бути ефективно розподілені між державними службовцями на різних рівнях відповідальності.

Подібним чином політика публікації звітів повинна передбачати, що інформація доступна для вищого керівництва; воно повинно визначати вимоги до інформації, щоб забезпечити належне виконання, і повинно точно визначати ступінь виконання обов'язків.

Працівники, залучені до розроблення та публікації звітів, повинні чітко розуміти процес звітування, включаючи делегування обов'язків і рівні перевірки, щоб уникнути будь-якого дублювання зусиль, суперечливих інструкцій і плутанини серед членів установи.

У процесі формування звітів зазвичай виникають ризики через розрив між операційною та управлінською діяльністю. Водночас політика щодо публікації звітів повинна встановлювати структуру взаємовідносин, яка сприятиме ефективній комунікації між вищим, середнім і операційним керівництвом.

2.7 МОНІТОРИНГ ТА МОДИФІКАЦІЯ

2.8 ПРОЦЕС ПОСТІЙНОГО МОНІТОРИНГУ

Навіть якщо система запобігання корупції є відповідною і немає серйозних випадків корупції чи порушення доброчесності, установи повинні бути пильними та запроваджувати заходи постійного моніторингу.

Керівник організації та вище керівництво мають розробити стратегію, яка гарантуватиме наявність та ефективність процесу постійного моніторингу, а також можливість проведення незалежної оцінки під час виявлення недоліків. Ефективний моніторинг і оцінка повинні зосереджуватись на вимірюванні результатів і прогресу в досягненні цілей, а не просто на перегляді результатів і прогресу в реалізації заходів контролю.

Існують різні види оцінок, які організація може проводити для конкретних аспектів, таких як проектування, впровадження та оцінка впливу.

Оцінка проектування сприяє визначенню життєздатності системи запобігання корупції та оцінці можливостей успіху. Вона проводиться до

впровадження засобів контролю та передбачає аналіз методів вимірювання відповідно до конкретної проблеми, яку потрібно вирішити, та ресурсів, які має установа.

Оцінка впровадження є важливою для визначення того, чи Програма виконується найкращим чином. Ця оцінка проводиться під час встановлення антикорупційного контролю та полягає у перевірці того, що державні службовці виконують належні дії.

Оцінка впливу має на меті виміряти вплив системи, пов'язаний з її якістю та обсягом. Ця оцінка проводиться після впровадження програми і передбачає перевірку того, чи покращилася конкретна ситуація після застосування Програми порівняно з ситуацією, в якій Програма не застосовувалася.

Незалежна періодична перевірка стосується окремих розділів системи внутрішнього контролю.

Для визначення обсягу та періодичності незалежного оцінювання установа має враховувати результати оцінки корупційних ризиків. Ця оцінка зазвичай проводиться всередині установи та допомагає визначити її вразливі області.

Установа також повинна проводити незалежні оцінки після відповідних змін у своїх стратегічних планах, коли відбувається збільшення або зменшення працівників чи інституційних можливостей, або коли інформаційні системи, пов'язані з використанням державних ресурсів, зазнають кардинальних змін.

Навіть без відповідних змін у діяльності, пов'язаній з державними ресурсами, зручно часто проводити незалежні оцінки цієї та будь-якої іншої діяльності, вразливої до корупції.

Крім того, стратегія постійного моніторингу та незалежного оцінювання має бути чітко задокументована та доведена до відома працівників установи. Установа повинна гарантувати, що така ці види нагляду виконуються працівниками з належними професійними та етичними компетенціями.

Висновки та результати оцінювання мають бути доступні відповідним державним службовцям, які зможуть покращити свою роботу та зробити внесок у захист доброчесності.

2.8.1 АНАЛІЗ ОТРИМАНОГО ДОСВІДУ

Результати моніторингу та оцінювання слід використовувати для покращення розробки та реалізації заходів з управління корупційними ризиками. Впровадження системи запобігання корупції не виключає існування корупційних випадків та проявів. Оскільки жодна система не є досконалою, інколи можна уникнути засобів контролю, а структурні недоліки можуть не бути виявленими вчасно.

Саме тому в межах моніторингової діяльності програми необхідно детально аналізувати вже скоєні корупційні дії та використовувати отримані результати для постійного вдосконалення системи.

Керівник установи та вище керівництво, у координації з підрозділом / особою з питань запобігання корупції, повинні спілкуватися з внутрішніми аудитором для вирішення конкретних проблем та отримання досвіду. Завдяки динамічному зворотному зв'язку цих комунікацій установа може виявити структурні проблеми, що зумовлюють виникнення корупції, і, як наслідок, покращити інституційну програму доброчесності, вжити дієвих заходів та запобігти повторенню таких проблем у майбутньому.

Наприклад, слід ставити наступні запитання, відповіді на які сприяли б зусиллям по запобіганню корупції та допомагали концентрувати інституційні ресурси більш ефективним, результативним та економічним способом⁴⁶:

- Як було вчинено корупційні або протиправні дії?
- Які контрольні механізми не спрацювали? Чому?
- Якого контролю вдалося уникнути? Ким?
- Чому неправомірне діяння не було виявлено раніше?
- Які показники (червоні прапорці) не були помічені керівними органами, керівником установи, вищим керівництвом та контрольними підрозділами? Чому?

46 Інститут внутрішніх аудиторів, практичний посібник «Внутрішній аудит і шахрайство».

- Як можна запобігти незаконним діям у майбутньому або як їх можна легко виявити?
- Які контрольні органи необхідно реформувати?
- Які процеси для забезпечення доброчесності необхідно вдосконалити?
- Яке додаткове навчання є необхідним?

3.1 СПІВПРАЦЯ З ІНШИМИ УСТАНОВАМИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Боротьба з корупцією потребує створення інституцій зі спеціальними повноваженнями та спроможністю здійснювати заходи із запобігання та протидії корупції⁴⁷. Тому співпраця між установами, які беруть участь у протидії корупції, такими як ВОА, організації чи комісії з питань запобігання корупції та інші інституції, має вирішальне значення⁴⁸. У цьому контексті важливо, щоб такі органи посилювали співпрацю між собою для досягнення кращих результатів.

3.2 СПІВПРАЦЯ МІЖ ВИЩИМИ ОРГАНАМИ АУДИТУ (ВОА)

Оскільки корупція є поширеним явищем для різних суспільств, незалежно від форми правління, протидія корупції потребує всебічної залученості установ кожної країни з метою формування культури публічної етики за активної участі всього суспільства.

47 Див. Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції та

48 У статті 38 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначено, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для заохочення, відповідно до її внутрішнього права, співробітництва між, з одного боку, її державними органами, а також державними посадовими особами та, з іншого боку, своїми органами, відповідальними за розслідування та переслідування у зв'язку з кримінальними злочинами.

У цьому контексті ВОА відіграють важливу роль у запобіганні корупції, і виконання цих обов'язків може бути ефективнішим завдяки обміну знаннями та досвідом між ними, як зазначено в INTOSAI-P 1 «Лімська декларація»⁴⁹. Спираючись на свій досвід у сфері запобігання, виявлення та притягнення до відповідальності за корупційну діяльність, у межах відповідної законодавчої бази, ВОА можуть розробляти спільні підходи до запобігання корупції, обмінюватись кращими практиками та проводити спільні заходи⁵⁰.

З цією метою кожен ВОА може, наприклад, укласти угоди про співпрацю для виявлення корупційних дій у сфері міжнародних державних закупівель або обміну інформацією. Крім того, ВОА можуть здійснювати спільні заходи, зокрема спільні аудити з цих питань, якщо законодавством передбачена така можливість⁵¹.

3.3 ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

Державний орган може бути створений з метою сприяння належному управлінню та запобіганню корупції, а також розгляду повідомлень про ймовірні випадки корупції. Він також може нести відповідальність за навчання представників бізнес-сектору та фінансових установ принципам прозорості, доброчесності та іншим принципам належного управління. Крім того, він також може взаємодіяти з міжнародними організаціями у випадку міжнародної корупції.

49 INTOSAI-P 1 «Лімська декларація», стаття 15

50 У статті 43 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначено, зокрема, що держави-учасниці розглядають можливість надання одна одній сприяння у розслідуванні та провадженні з цивільно-правових та адміністративних питань, пов'язаних з корупцією.

51 У січні 2011 року Верховне контрольно-ревізійне управління Чеської Республіки (Czech SAI – NKÚ) і Bundesrechnungshof Німеччини (German SAI – BRH) домовилися про проведення паралельних аудитів як укладення договорів на будівництво в ЄС, так і запобігання корупції. Аудит зосереджувався на застосуванні законодавства ЄС про закупівлі в національному законодавстві та запобіганні корупції підрядів на будівництво будівель та будівництва доріг та/або транспорту. Аудит також охоплював укладення договорів, нижчих за порогові значення ЄС, з метою запобігання корупції. Для отримання додаткової інформації див. http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf