

73-I

**Директива
щодо запобігання корупції та боротьби з нею
в державному управлінні**

**Повідомлення Державного уряду Баварії
від 13 квітня 2004 р., шифр документу: В III 2-515-238,
зміни внесено 14 вересня 2010 р.**

1. Загальні положення

Боротьба з корупцією є ключовим суспільно-політичним завданням. Заснована на змові взаємодія з посадовими особами, викликана негожою гонитвою за вигодою, підриває довіру правової спільноти до незаплямованості державного управління та зумовлює заподіяння великої шкоди народному господарству. Навіть якщо державна служба Баварії загалом виконує свої завдання неупереджено, справедливо та на благо суспільства, необхідно вживати заходів для недопущення та виявлення корупційних дій і покарання за них. Це служить для збереження довіри населення до державних установ і недопущення нанесення їм шкоди.

1.1 Сфера дії

Це повідомлення стосується всіх установ і судів Вільної держави Баварія. Щодо персоналу судів це повідомлення застосовується настільки, наскільки це дозволяє суддівська незалежність.

1.2 Сфери корупційної небезпеки

Під «корупційну небезпеку» підпадає кожна штатна посада, на якій через поведінку працюючого службовця або через ухвалені рішення для третіх осіб, які перебувають поза службовими інстанціями Вільної держави Баварія, виникає матеріальна або нематеріальна вигода чи зникає певне обтяження. «Особлива корупційна небезпека» має місце, коли можлива вигода або можливе обтяження для третьої особи має особливе значення, а штатна посада пов'язана з виконанням одного з таких видів діяльності:

- часті зовнішні контакти з певним колом осіб, які очікують переваг або недоліків у залежності від ухваленого службовцем рішення;
- підготовка та ухвалення рішень щодо надання державних замовлень і фінансової підтримки/ субсидій у великих обсягах;
- надання дозволів, погоджень і згод;
- призначення та стягнення зборів і виплат, що у відносно великих обсягах обтяжують треті особи;
- опрацювання справ із внутрішньою інформацією установ, що не призначена для третіх осіб, але має для них особливе значення.

Оцінка того, чи є певне робоче місце небезпечним у плані корупції, не залежить від особи, яка на ньому працює. Ця оцінка впливає з об'єктивних властивостей, пов'язаних із посадовими завданнями.

2. Заходи по роботі з персоналом

У ситуаціях, небезпечних у корупційному плані, службовці, як правило, повинні покладатися на власний здоровий глузд. Тому необхідно розвивати переконання та ціннісні уявлення співробітників державної служби щодо їх дієвої та активної позиції проти корупції. Регулярна роз'яснювальна робота та відкриті розмови про причини, сприятливі фактори, види маніпуляцій та корупційні схеми й наслідки корупційних дій можуть допомогти у справі подолання корупції. Ця тематика може бути присутньою як при влаштуванні або переведенні на небезпечну в корупційному плані посаду, так і при інших нагодах, наприклад – на зборах у рамках організаційних структур. Це не викличе взаємної недовіри, а навпаки – завдяки відкритому обговоренню питань корупційної небезпеки сприятиме створенню клімату довіри в колективі. Рекомендується ознайомити співробітників небезпечних у корупційному сенсі підрозділів з Кодексом протикорупційної поведінки. Цей кодекс має підготувати співробітників до конкретних небезпечних ситуацій і надати їм поради щодо належного реагування на подібні ситуації. Розроблений Державним міністерством внутрішніх справ Кодекс антикорупційної поведінки додається як зразок.

2.2 Навчання та підвищення кваліфікації

Тема боротьби з корупцією має відкрито обговорюватися під час навчання та підвищення кваліфікації. Форми проявлення корупції та пов'язані з ними небезпечні ситуації, заходи запобігання корупції, а також кримінально-правові, службові наслідки та наслідки в рамках трудового права слід обговорювати у зв'язку з конкретними випадками. Особливу увагу необхідно приділяти підвищенню кваліфікації службовців, які у своїй конкретній діяльності наражаються на особливо велику корупційну небезпеку або опікуються завданнями, пов'язаними з контролем (ревізією). Здатності ідентифікувати корупцію або маніпуляцію слід навчати так само, як і відповідним правовим інструментам, наприклад – нормам щодо розміщення державних замовлень. Керівництво несе особливу відповідальність за недопущення корупції та боротьбу з нею. Його розуміння корупції як небезпеки має посилюватися на заходах із підвищення кваліфікації. Воно повинне отримувати інформацію про можливості контролю, нагляду та санкцій і їх застосування в рамках сучасних методів керування. Для того, щоб надати співробітникам можливість при виникненні проблем або запитань у майбутньому довірливо поговорити з уже знайомою особою, варто залучати до роботи доцентів, які співпрацюють з органами державного управління.

2.3 Відповідальність керівництва

Запобігання корупції в небезпечних у корупційному сенсі підрозділах вимагає підвищеної турботи про співробітників. У разі, якщо виникають ознаки корупції, завданням керівництва є їх послідовне виявлення. При цьому сучасні принципи керування та профілактика корупції не перебувають у суперечності. Більшою мірою керування означає цілеспрямований контроль. Залежно від ситуації він стосується і зменшення небезпеки корупції. Керівництво має усвідомлювати те, що воно повинне

бути зразком для підлеглих і створювати у своїй установі такий клімат, у якому вони зможуть спокійно говорити про корумповані структури, а при нагоді – і про підозру щодо корупційних діянь. Рекомендується видати керівництву посібник із поведінки при небезпеці корупції. Розроблений Державним міністерством внутрішніх справ посібник додається. Під час службових нарад необхідно наголошувати на необхідності послідовного здійснення службового та фахового нагляду. В особливо небезпечних у корупційному плані підрозділах співробітники повинні навчитися розрізняти сигнали корупційної поведінки та пам'ятати про обов'язки, що впливають із цього повідомлення.

2.4 Підбір персоналу

Під час працевлаштування в підрозділах, небезпечних у корупційному відношенні, особливу увагу слід приділяти надійності кандидатів на посаду.

2.5 Ротація персоналу

Завдяки ротації персоналу можна запобігти системній корупції. Системна корупція ґрунтується на тривалих міцних стосунках, що укорінюються в структурах і нерідко нараховують велику кількість службовців. У підрозділах із особливо великою небезпекою виникнення системної корупції необхідно намагатися обмежувати строк роботи службовця на одній посаді, аби він не перевищував семи років. Зміна посади тягне за собою зміну обов'язків, а через це при їх виконанні службовець спілкуватиметься з іншим колом осіб. Тривале використання службовця на одній посаді повинне бути пов'язаним лише з нагальною службовою необхідністю. У цьому разі необхідно посилити інші заходи протидії корупції. Нагальну службову необхідність та заходи, яких необхідно вжити для запобігання корупції (наприклад, посилення контролю), необхідно зафіксувати в документах у формі розпорядження по організації. Нагальною службовою необхідністю може бути, наприклад, відсутність придатного персоналу. Необхідно наскільки можливо враховувати особисті інтереси службовців, особливо щодо часу здійснення ротації.

2.6 Додаткова діяльність

Через додаткову діяльність службовців державної служби треті особи можуть налагодити з ними особисті відносини для їх використання в корупційних схемах. Чинне законодавство про додаткову діяльність (Ст. 81 Адміністративного суду Баварії, § 3 Колективної угоди про тарифні ставки державної служби федеральних земель) протидіє виникненню конфліктів лояльності, що можуть виникнути в рамках додаткової діяльності.

2.7 Прийняття винагородження або подарунків

§ 42 Закону про статус державних службовців забороняє прийняття винагородження або подарунків, на виключення необхідно отримати погодження керівництва. Те ж саме стосується і роботодавців. Загальноприйнятним вважається лише прийняття певних недорогих знаків уваги. Більш докладно § 42 Закону про статус державних службовців пояснюється в частині 8 п. 3 приписів про державну службу. До визначених у цифрах меж вартісного порогу, нижче якого одержання винагородження було б загально

прийнятним, слід ставитися критично з огляду на ефективність запобігання корупції, оскільки подібне може бути неправильно інтерпретовано як певний сигнал.

3. Механізми щодо організації контролю

3.1 Прозоре ведення документації

Документація повинна вестися так, щоб по ній можна було легко, протягом тривалого часу і в повному обсязі розуміти окремі кроки опрацювання. Важливі для справи усні заяви та повідомлення необхідно оформлювати в письмовому вигляді. Більш детальні пояснення щодо цього містяться в Загальному регламенті роботи установ Вільної держави Баварія. У разі розподілу замовлень слід керуватися, зокрема, приписами щодо ведення документації, викладеними в § 30 Порядку надання замовлень і укладення угод щодо реалізації послуг, Частина А або § 30 Загальних приписів надання будівельних послуг, Частина А.

3.2 Загальний контроль за здійсненням процедур, службовий і фаховий нагляд

У підрозділах, небезпечних у корупційному відношенні, необхідно передбачити відповідні заходи для здійснення контролю за перебігом роботи – наприклад, шляхом повторного розгляду документів, позначок про їх завершення, вибірковою перевіркою рішень за власним розсудом. Особливо небезпечні в корупційному плані підрозділи вимагають більш суворого контролю (наприклад, проведення вибіркового нагляду інстанціями). Він служить захисту співробітників і дає зрозуміти стороннім, що вірогідність розкриття махінацій є доволі високою.

3.3 Принцип багатьох очей

Організаційні заходи, зокрема – визначення повноважень, мають здійснюватися так, щоб у підрозділах із небезпекою системної корупції корупційні ризики були зведені до мінімуму. Дієвими в багатьох підрозділах показали себе правила, згідно з якими в ухваленні рішень можуть брати участь декілька осіб (принцип багатьох очей). Це можна забезпечити шляхом розподілу повноважень при ухваленні рішень або за рахунок розширення можливостей контролю. У разі необхідності принцип багатьох очей можна розширити. У галузі бюджетного права застосування принципу багатьох очей зафіксовано на законодавчому рівні. Слід урахувати, що в усіх заходах фінансового значення згідно зі Статтею 9 абз. 2 п. 2 Закону про бюджет Баварії необхідна участь уповноваженого з бюджетних питань.

3.4 Ревізія

Корупцію можна виявити лише завдяки здійсненню контролю. Ревізія має на меті підвищення виявлення корупційних ризиків шляхом планомірного та/або непередбаченого здійснення контролю та запобігання маніпулюванню. Окрім цього, у рамках ревізії можна виявити ознаки недостатньої роботи з протидії корупції. Кожний підрозділ повинен мати принаймні одну структурну одиницю, що проводить внутрішню ревізію особливо небезпечних у корупційному сенсі напрямків. Необхідно здійснювати вибіркочу перевірку поточних і завершених справ у особливо небезпечних

у корупційному плані напрямках і з особливих причин. Щодо дій у випадку підозри на корупцію див. п. 6.

3.5 Контактні особи в протидії корупції

У разі необхідності можна призначати контактних осіб із питань корупції, які можуть відповідати за цей напрямок у декількох підрозділах. Ці контактні особи підпорядковуються безпосередньо керівництву установи. За порадою та підтримкою в рамках їхніх повноважень до них можна звертатися без дотримання службової ієрархії. До завдань контактної особи з питань протидії корупції можуть, наприклад, відноситися:

- надання довідок у разі спроб маніпулювання та здійснення впливу або в разі виникнення відповідних підозр;
- аналіз слабких місць у організації роботи установи;
- пропозиції щодо превентивних заходів, поточна перевірка та адаптація існуючих заходів;
- роз'яснення службовцям проблематики, пов'язаної з корупцією.

Особливо важливо, щоб службовці особисто знали контактну особу й мали до неї якнайпростіший доступ. Залучення її до заходів із підвищення кваліфікації або подібних організаційних моментів є в цьому відношенні особливо прийнятним.

3.6 Організація підрозділів з закупівель і надання замовлень

Слід намагатися забезпечити абсолютне розмежування підрозділів, які опікуються питаннями закупівель, надання замовлень і бухгалтерією. Винятки можливі, якщо існують серйозні причини, пов'язані з адміністративним спрощенням або інші поважні причини.

4. Робота з громадськістю

Боротьба з корупцією може бути дієвою, якщо громадяни також сприймають її як особливо шкідливий соціальний момент і засуджують її. Протидія корупції в суспільстві може бути посилена завдяки належній роботі з громадськістю.

5. Поведінка в разі виникнення підозр у корупції

Прояви корупційних дій підлягають розслідуванню. Для того, щоб із одного боку захистити співробітників від неприємностей у зв'язку з необґрунтованими обвинуваченнями, а з іншого – вчасно поінформувати правоохоронні органи та підтримати їх у проведенні розслідування, слід дотримуватися таких процедур:

5.1 Обов'язки службовців і керівництва

Службовці зобов'язані інформувати керівництво про випадки корупційної поведінки. Про факти, у зв'язку з якими існує підозра щодо залучення безпосереднього керівника або керівництва установи до кримінально переслідуваної дії, слід повідомляти наступному за ієрархією керівнику або керівництву вищої інстанції. За бажанням така

інформація максимально не підлягає розголошенню. Керівництво рідної або вищої інстанції зобов'язане зреагувати на повідомлення про корупційну поведінку. При цьому дії керівництва не повинні зашкоджувати пізнішому розслідуванню правоохоронних органів. У разі конкретної підозри в корупції керівництво має поінформувати про неї керівника установи.

5.2 Повідомлення в правоохоронні органи

Керівник установи (за погодженням із керівництвом вищої інстанції) повинен невідкладно повідомити про конкретну серйозну підозру в корупційній дії правоохоронні органи. Окрім цього, за погодженням із правоохоронними органами слід ініціювати внутрішні відомчі розслідування та вжити заходів для неприпустимості викладення свідомо невірних фактів (наприклад, шляхом вилучення певних поточних або завершених справ, опечатування робочого приміщення, вилучення службових записів або робочого знаряддя).

5.3 Розслідування силами правоохоронних органів

Установи мають надавати підтримку правоохоронним органам при здійсненні розслідувань, особливо при підготовці до проведення обшуків і конфіскації майна, а також при опрацюванні виявлених матеріалів. Вони не повинні робити нічого, що могло б зашкодити правоохоронним органам у розслідуванні, зокрема – не проводити власне розслідування для з'ясування обставин щодо повідомлення про корупційні дії без узгодження з правоохоронними органами.

6. Переслідування корупційних дій

6.1 Ситуація навколо корупції

Управління кримінальної поліції Баварії розробляє матеріали з описом ситуації навколо корупції для Вільної держави Баварія з такою метою:

- якнайточніше представити наявну картину щодо пов'язаної з корупцією злочинності;
- представити заходи щодо боротьби з корупцією;
- надати рекомендації щодо підходів до боротьби з корупцією;
- розробити прогнози щодо розвитку ситуації в цій кримінальній сфері в майбутньому.

6.2 Обмін інформацією щодо пов'язаних із корупцією злочинів

Налагоджено послідовний обмін інформацією про пов'язані з корупцією злочини між правоохоронними органами, що служить, зокрема, виявленню взаємозв'язків між окремими злочинами та злочинцями, зон особливої інтенсивності злочинності, а також нових або типових форм здійснення злочинів.

6.3 Створення спеціальних установ

Баварська поліція створила спеціальні установи, у яких спеціально навчені співробітники опікуються виключно злочинами, пов'язаними з корупцією. Для подальшого підвищення професіоналізму в проведенні розслідувань й надалі чинними залишаються принципи спеціалізації та централізації. У Мюнхенській прокуратурі – І з 1994 року працює спеціальне управління, що опікується майже виключно розслідуванням корупційних злочинів і переслідуванням відповідних злочинців. У всіх прокуратурах існують контактні особи, до яких слід звертатися з питаннями, пов'язаними з корупцією.

6.4 Підвищення кваліфікації поліцейських слідчих

Підвищення ефективності у боротьбі з корупцією забезпечується цілеспрямованим підвищенням кваліфікації поліцейських слідчих. Обов'язкові базові курси для осіб, які лише починають працювати в галузі боротьби з корупцією, доповнюються спеціальними курсами та організованим обміном досвідом. Всім поліцейським, які опікуються злочинами, пов'язаними з корупцією, для роботи надаються розроблені Управлінням кримінальної поліції Баварії спеціальні матеріали.

6.5 Дисциплінарні заходи та заходи, пов'язані з трудовим правом

Випадки корупції – зокрема, і такі, за які у зв'язку з невеликими масштабами не передбачено покарання, - будь-що необхідно послідовно відстежувати в плані законодавства, пов'язаного з дисциплінарним, службовим або трудовим правом. Із міркувань загальних превентивних заходів передбачено якнайширше прискорення у здійсненні цієї роботи. У разі, якщо учасник корупційного діяння робить внесок у розслідування обставин, по можливості це розглядається як пом'якшуюча обставина.

6.6 Відшкодування збитків

Необхідно послідовно здійснювати відшкодування збитків, заподіяних учасникам і третім особам.

7. Додаткові положення по особливих напрямках

7.1 Положення щодо запобігання маніпулюванню в розміщенні замовлень у будівельному, постачальному секторах і у сфері послуг

7.1.1 Загальні положення

Установи, що займаються розміщенням замовлень, мають вживати заходів із метою забезпечення

- коректної поведінки всіх учасників, які беруть участь у конкурсі;
- здорового та необмеженого змагання;
- надання замовлення на економічних засадах.

З метою недопущення або максимального ускладнення можливих маніпулювань під час розміщення замовлень у будівельному, постачальному секторах і у сфері послуг необхідно суворо дотримуватися положень із проведення конкурсів, вживаючи необхідних організаційних заходів. Відповідні установи повинні, зокрема, турбуватися

про те, щоб питаннями, пов'язаними з розміщенням замовлень, опікувалися кваліфіковані співробітники, які проходять відповідне підвищення кваліфікації.

7.1.2 Надання переваги «відкритим конкурсам»

При розміщенні замовлень у випадках, де припускається проведення обмежених конкурсів, слід обирати відкриті конкурси.

7.1.3 Уповноважений із питань бюджету

Необхідно дотримуватися зобов'язань щодо залучення до конкурсу уповноважених із питань бюджету (інформування, візування документів).

7.1.4 Ведення документації при обмежених конкурсах і наданні безконкурсних підрядів

У кожній установі ведуться списки, у яких позначаються всі обмежені конкурси та випадки надання безконкурсних підрядів розміром від 2 500 євро.

7.1.5 Приватні суб'єкти в розміщенні державних замовлень

При залученні приватних надавачів послуг, зокрема - товариств із обмеженою відповідальністю - до розміщення замовлень слід приділяти особливу увагу їхній надійності. Необхідно провести перевірку щодо того, чи не існує в них економічних зв'язків із підприємствами та постачальниками, які вже виключалися з надання державних замовлень через свою ненадійність. У разі необхідності можна вимагати надання письмового документу про те, з якими підприємствами та фірмами існують економічні та фінансові зв'язки (наприклад, навіть у вигляді надання позик). Приватні надавачі послуг, котрі долучаються до виконання державних замовлень, зобов'язуються сумлінно виконувати свої обов'язки, пов'язані з замовленням, відповідно до Закону про обов'язки недержавних службовців від 2 березня 1974 року (Цивільний кодекс, том 1, стор. 547), зміненого законом від 15 серпня 1974 року (Цивільний кодекс, том 1, стор. 1942), § 11 абз. 1 п. 4 Кримінального кодексу. З міркувань дотримання принципів правової держави та єдиної практики роботи установ із розміщення замовлень рекомендується для письмового викладення зобов'язань використовувати представлений у Додатку 3 формуляр, надавши його копію суб'єкту, який бере на себе ці зобов'язання. При взятті на себе зобов'язань із боку цих осіб можна не використовувати наведені наприкінці §§ 97b, 120 та 355 Кримінального кодексу, оскільки приписи практично не відповідають виду зобов'язань, що їх беруть на себе ці особи. Передача тексту кримінально-правових норм не є обов'язковою.

7.1.6 Підключення вищих інстанцій і органів розслідування

У разі, якщо в наявності є домовленості, що обмежують принципи змагальності в рамках конкурсів (§ 298 Кримінального кодексу), необхідно підключити місцеву прокуратуру; при підозрі щодо домовленостей поза рамками конкурсів про них слід повідомити в Картельне відомство при Державному міністерстві економіки, інфраструктури, транспорту та технологій: 80525 м. Мюнхен, тел. (089) 2162-01. При підозрі на корупційну поведінку чинними є загальні принципи (див. п 6).

7.1.7 Служба інформації про виключення з конкурсів

Для адміністрування державних будівельних заходів при Верховному будівельному відомстві Баварії ведеться внутрішній чорний список про виключення фірм із конкурсів. Передумовою занесення в список є серйозне порушення з боку надавача послуг, що ставить під питання його надійність. Зокрема, це може бути випадок, у якому йдеться про вирок, що має законну силу або судовий наказ, що має законну силу по відношенню до осіб, які є членами злочинного угруповання (§ 129 Кримінального кодексу), мають справи з відмиванням грошей (§ 261 Кримінального кодексу), пов'язані з хабарництвом (§ 334 Кримінального кодексу), із наданням вигод (§ 333 Кримінального кодексу), зі здирством (§ 253 Кримінального кодексу), шахрайством (§ 263 Кримінального кодексу), шахрайством із метою отримання фінансової допомоги (§ 264 Кримінального кодексу), шахрайством із метою отримання кредиту (§ 265b Кримінального кодексу), зловживанням довірою (§ 266 Кримінального кодексу), підбрюхою документів (§ 267 Кримінального кодексу), підбрюхою технічної документації (§ 268 Кримінального кодексу), злочинами у зв'язку з процесами банкрутства (§ 283 Кримінального кодексу), змовами під час проведення конкурсів (§ 298 Кримінального кодексу), підкупом під час проведення операцій (§ 299 Кримінального кодексу) або нанесенні шкоди при будівництві (§ 319 Кримінального кодексу). Однозначної наявності доказів достатньо, якщо немає розумних сумнівів у тому, що тут не може бути помилки – наприклад, якщо суб'єкт сам зізнається у скоєному. Перед виключенням з конкурсу відповідне підприємство отримує можливість висловитися, можливо – бути заслуханим усно. Підпорядковані установи та інші інстанції, що працюють у галузі будівництва, отримують інформацію про виключення. У список потрапляють також підприємства, що порушують норми у виконанні завдань інших державних замовників (наприклад – громад). Такі замовники отримують у відповідь на свій запит список фірм, включених у цей список. Виключення з чорного списку відбувається згідно з поданим запитом або в службовому порядку, якщо

1. було зроблено кадрові висновки стосовно залучених осіб (наприклад, звільнення, переведення на іншу посаду тощо);
2. було вжито організаційних заходів, що мають виключити порушення у майбутньому (наприклад, внутрішня ревізія, прийняття співробітниками зобов'язань, інші заходи в рамках менеджменту етики);
3. було погашено шкоду, обумовлену поведінкою фірми (як правило, йдеться про відшкодування);
4. пройшов певний час, тривалість якого залежить від серйозності порушення, здебільшого йдеться про три роки в будівельних фірмах та про п'ять-десять років у проектних бюро, що долучалися до конкурсу як державні замовники.

Виключення будівельних підприємств не відбувається, якщо рішення, що має законну силу, назване в п. 3, стосується дії, яка відбулася більше ніж два роки тому.

7.1.8 Додаткові рекомендації

Із метою запобігання маніпулюванню в розміщенні замовлень

- Додаток 1 містить Додаткові рекомендації при наданні будівельних послуг;

- Додаток 2 містить Додаткові рекомендації при наданні послуг із постачання або у сфері обслуговування.

У разі впровадження книг розміщення замовлень (наприклад, на рівні федерації) їхні положення будуть мати перевагу по відношенню до цих Додатків.

7.2 Рекомендації щодо інших положень

Додаткові положення можуть витікати з особливих положень у окремих сферах, наприклад – із адміністративних приписів щодо отримання та використання коштів третіх осіб вищими навчальними закладами від 21 жовтня 2002 року.

8. Спонсорська допомога

Про обходження зі спонсорською допомогою, рекламні послуги, пожертвування, меценатську підтримку в державному управлінні роз'яснення надає директива про спонсорську допомогу. При цьому слід звертати увагу на можливі додаткові положення, притаманні певній галузі.

9. Заключні положення

9.1 Обмежувальні положення

Прийняті по певних напрямках обмежувальні положення залишаються чинними.

9.2. Набуття чинності, втрата чинності

Це повідомлення набуває чинності 1 травня 2004 року. Повідомлення Державного уряду Баварії від 14 травня 1996 року, шифр документу: В III 2-515-143 щодо запобігання маніпулюванню при розміщенні замовлень у будівельному, постачальному секторах і у сфері послуг, змінене повідомленням від 6 листопада 2001 року, втрачає силу 30 квітня 2004 року.

Д-р Едмунд Штойбер
Прем'єр-міністр Баварії