

Посібник із боротьби з корупцією для керівного складу

Керівний склад має виступати зразком для співробітників. До завдань керівництва відноситься протидія корупційним ризикам та виявлення корумпованої поведінки.

Цей посібник покликаний підтримати Вас як керівника у виконанні Ваших обов'язків. Він демонструє прояви корупції та надає рекомендації щодо відповідальної поведінки керівництва у відповідних ситуаціях.

1. Будьте готові до проявів корупції. Подумайте серйозно, чи може бути корупція у Вашому підрозділі.

У принципі корупція може з'явитися в будь-якому підрозділі. Приблизна оцінка того, наскільки великою є небезпека корупційних дій за напрямком певної діяльності, може бути визначена на підставі таких факторів:

Небезпечною у плані корупції є кожна посада, на якій у зв'язку з поведінкою службовця, який її обіймає або у зв'язку з рішеннями, що ухвалюються,

- третя особа, яка перебуває поза рамками установи,
- отримує матеріальну або нематеріальну вигоду або ж завдяки цьому відвертається якийсь невігідний для неї момент.

Особливо небезпечною в плані корупції є ситуація, коли вигода або невигода для третьої особи має особливо серйозне значення, а посада пов'язана з одним із таких видів діяльності:

- часті зовнішні контакти з певним колом осіб, які очікують вигоди або невигоди в залежності від ухваленого службовцем рішення, особливо при здійсненні контролю або нагляду;
- робота з бюджетними коштами при наданні замовлень у великих обсягах;
- підготовка та ухвалення рішень щодо надання державних замовлень і фінансової підтримки/субсидій у великих обсягах (наприклад, підтримка будівельних проектів, субсидювання сільського господарства);
- надання дозволів, погоджень і згод (наприклад, у будівництві, промислі, ресторанному бізнесі; у справах іноземців);
- 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 (особливо) небезпечним у плані корупції, впливає з об'єктивних властивостей, пов'язаних із посадовими обов'язками. Вона не залежить від особи, яка на ньому працює.

2. Чітко демонструйте своє неприйняття корупції.

Давайте зрозуміти, що Ваші особисті переконання та Ваші принципи є цінностями, що не зміняться через економічні стимули.

3. Проходьте підвищення кваліфікації за тематикою запобігання корупції. Ознайомтеся з формами проявів корупції.

Користуйтеся можливостями установи щодо підвищення кваліфікації з форм прояву, небезпечних ситуацій, заходів попередження корупції, її кримінально-правових, службових наслідків або наслідків згідно з трудовим правом. Підвищення кваліфікації допоможе Вам правильно та в рамках закону реагувати на корупційну тематику.

4. Послідовно застосовуйте правила, спрямовані на співробітників, і щодо самих себе.

Керівний склад втратить довіру, якщо не застосовуватиме послідовно правила, чинні для співробітників, до самого себе. Адже може створитися ефект наслідування, що за певних обставин може стати основою корупційних дій. Якщо керівництво не дотримується правових приписів, то і службовці поводитимуть себе відповідно.

5. Критично підходьте до всіх «привілеїв», що Ви маєте.

Поставте собі запитання, чи завжди йдеться про представницькі обов'язки або жест ввічливості, чи хтось намагається здійснити вплив на Вашу роботу. Слід уникати будь-якого враження про Вашу упередженість.

6. Ознайомлюйте своїх співробітників із корупційними ризиками, розповідайте їм про правильну поведінку в корупційних ситуаціях. Зміцнюйте їх розуміння проблематики, відповідальності та неправомірності корупційних діянь.

Проводьте зі співробітниками регулярні бесіди, використовуючи «Кодекс проти корупційної поведінки», про обов'язки, що випливають із заборони прийняття винагороджень і подарунків згідно з § 42 Закону про статус державних службовців або відповідних тарифних приписів, а також із Ст. 20 та 21 Закону про адміністративні процедури Баварії (конфлікт інтересів). При цьому важливо викликати у всіх співробітників розуміння, що вживання антикорупційних заходів із метою запобігання корупції – це не вияв недовіри по відношенню до них, а їх захист.

Пересвідчіться, що у співробітників є примірник Директиви щодо запобігання корупції та боротьби з нею в державному управлінні або принаймні вони мають необмежений доступ до неї. У належній формі зверніть їхню увагу на Директиву та при можливості задокументуйте це

- при початку робочих відносин;
- при зміні посадових обов'язків;
- при інших важливих змінах робочих відносин.

Крім того, про Директиву слід згадувати і без особливого приводу – наприклад, на заходах із підвищення кваліфікації або на зборах із співробітниками.

7. Боротьба з корупцією вимагає здійснення уважного та послідовного службового й фахового нагляду.

Підготуйтеся до того, що загалом у корупційних діях немає постраждалих, які подають скаргу, а через це виявлення корупційних дій ускладнюється. Тому боротьба з корупцією має спиратися великою мірою на готовність співробітників до цього. І в

цьому плані вона вимагає наявності високого рівня компетентності в керівництва. Панібратський стиль керування або позиція потурання в особливо небезпечних у плані корупції підрозділах можуть мати рокові наслідки.

Особливу увагу звертайте на недопущення ізолювання або самотійності окремих співробітників. Робіть вибіркочу перевірку щодо того, наскільки співробітники дотримуються наданого їм простору для маневру, оптимізуйте контроль за процесами, застосовуючи, наприклад, різні контрольні механізми в процесі роботи (наприклад, повторне опрацювання документів).

В додатку до цього посібника наведено індикатори корумпованості, що допоможуть Вам виявити ознаки корупційної поведінки.

8. В особливо небезпечних у плані корупції підрозділах попередження корупції вимагає підвищеної турботи про співробітників.

Завжди пам'ятайте про підвищену небезпеку для кожного окремого співробітника. Діалог із співробітниками – це інструмент турботи про них. Пам'ятайте про службові та приватні проблеми Ваших співробітників. Піклуйтеся про надання допомоги, наприклад - про звільнення в окремих випадках співробітників від виконання посадових обов'язків, якщо Вам стає відомою інформація про конфлікт інтересів, що виник у зв'язку з додатковою діяльністю співробітника або у зв'язку з діяльністю членів його сім'ї (див. Ст. 21 Закону про адміністративні процедури Баварії). Особливо пильності потребує надмірна завантаженість або недозавантаженість окремих співробітників. На підвищену увагу заслуговує ситуація, коли Вам стає відомо про особисті складнощі співробітників (наприклад, проблеми з залежністю, схильність до дорогих захоплень, які складно профінансувати) або про їхню заборгованість. Службовців, у яких є економічні негаразди, не варто призначати на посади, пов'язані з закупівлями, а також на посади, де особливо небезпечним є здійснення впливу третіх осіб. Зрештою, Ви маєте зреагувати і на відкрито висловлене незадоволення роботодавцем і спробувати усунути його причину або – якщо це не є можливим – викликати розуміння співробітника до наявної ситуації. Колег, які повідомляють про свої спостереження та дають вказівки на корумповану поведінку, слід захищати від навішування ярликів на кшталт «відщепенець». Необхідно зберігати довіру між колегами.

9. Пам'ятайте про чітке визначення простору для маневру при ухваленні рішень.

Піклуйтеся про прозорість робочих процесів і процедур ухвалення рішень, про чітке розмежування компетентності та повноважень щодо ухвалення рішень. Роз'яснюйте співробітникам систему делегування повноважень, межі ухвалення рішень за власним розсудом і необхідність візування документів. У разі, якщо в особливо небезпечних в корупційному сенсі підрозділах опрацювання справ розподіляється між працівниками за буквами або цифрами, слід стежити за тим, щоб між службовцями та третіми особами не склалися усталені структури. Цього можна досягти, наприклад, за рахунок розподілу завдань за принципом випадковості або зміни відповідності між буквами або цифрами й певним колом завдань.

Якщо можна, запровадьте у своєму підрозділі принцип багатьох очей, наприклад, шляхом створення робочих груп або команд. В окремих випадках на зустрічі, проведення контролю на місцях тощо можна відряджати двох співробітників. Для дотримання принципу багатьох очей при роботі з відвідувачами можна впровадити відкриті зони для прийому або «скляні офіси». Якщо у зв'язку з наявними обставинами це вважається неможливим, можна впровадити вибіркове проведення контролю.

У разі, якщо у Вашому підрозділі поширене перебування двох осіб у одному приміщенні, використовуйте це також із метою запобігання корупції в особливо небезпечних у корупційному відношенні видах діяльності, наприклад – шляхом перетасування співробітників по різних приміщеннях (у тому числі – без зміни посадових обов'язків співробітників).

10. Відразу реагуйте при підозрі в корупції.

У разі, якщо Ви отримали доведені сигнали про корупційну поведінку, Вам слід почати вивчати обставини справи та негайно доповісти про ситуацію своєму керівнику (керівнику установи). При цьому зважайте на те, що не можна нашкодити майбутньому розслідуванню силами правоохоронних органів, наприклад – попередженням зловмисника.

З максимальною повагою поставтеся до побажання особи, яка повідомила про факт корупції, залишитися невідомою.

У разі, якщо співробітник звертається до Вас із повідомленням про підозру в корупції, захистіть його від закидів і обвинувачень з боку колег. Ідеться не про «відщепенця», а про службовців, яким важливо, щоб усі здійснювали «чисте» управління. Якщо ж інші обвинувачуватимуть особу, яка повідомила про свої підозри, у необґрунтованих припущеннях, їй необхідно чітко про це розповісти.

Керівник повинен – можливо, за погодженням із вищою інстанцією – невідкладно повідомити про конкретну підозру щодо важливої корупційної протиправної 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).

Установи мають надавати підтримку правоохоронним органам при здійсненні розслідувань, особливо при підготовці до проведення обшуків і конфіскації майна, а також при опрацюванні виявлених матеріалів.

Установи 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.

Тому що:

Корупція шкодить правовій державі й авторитету працюючих у ній службовців.

Корупція призводить до великих збитків у народному господарстві.

Корупція – це не дрібне порушення, а дія, що підлягає покаранню.

Корупція може розпочатися з надання дрібної люб'язності.

Додаток: Ознаки корупції, попереджувальні сигнали

Корупційну поведінку часто можна розпізнати за типовими корупційними ознаками. Жоден із наведених індикаторів не є доказом корупційних дій. Але вони виступають у ролі попереджувальних сигналів – наприклад, коли вони сильно виражені або з'являються відносно часто, зокрема - у комбінації з іншими індикаторами. Втім, самі по собі вони мають не дуже велике значення і не обов'язково свідчать про порушення. За певних обставин вони навіть можуть служити аргументом на користь позитивного ставлення до роботи. Тому до оцінювання індикаторів слід підходити надзвичайно обережно. У зв'язку з тим, що форми прояву корупції є дуже різноманітними, представлений нижче список індикаторів не претендує на завершеність, і в різних ситуаціях можливі певні відхилення.

У разі, якщо поведінка певного службовця впадає в око або треті особи зробили відповідне повідомлення, необхідно в кожному окремому випадку розібратися, чи дійсно йдеться про конкретну підозру в корупційних діях.

1. Індикатори в опрацюванні справ

- недотримання приписів або «неуважне» ставлення до них, накопичення дрібних відхилень від стандартів;
- недостатня прозорість у веденні відомчої документації, розбіжність між фактичним станом справ і їх відображенням у документах, приховування справ;
- наявність вхідних документів без належного вхідного штампа (надходження документів «через особисті канали»);
- ухвалення незвичних рішень без зрозумілого обґрунтування, різні підходи та рішення у справах із однаковим контекстом від різних заявників, зловживання ухваленням рішень на власний розсуд, несподівана зміна думки;
- поверхневе опрацювання справ (часте упущення деталей);
- клопотання за третю особу при ухваленні рішень, що не належать до власних повноважень;
- надання дозволів (наприклад, звільнення від зборів) у обхід інших інстанцій;
- незвичне відхилення від термінів опрацювання документів, особливо – незвично швидке опрацювання документів при винесенні окремих сприятливих рішень;
- опрацювання справ керівництвом без залучення співробітників.

2. Індикатори при здійсненні зовнішніх контактів

- «панібратська» поведінка, незвична готовність піти назустріч або незвична поступливість при переговорах з заявниками або підрядниками;
- демонстрація позиції (фіктивної) сили з боку підприємств;
- часті «відраджень» на певні фірми (особливо якщо там відбуваються непотрібні ночівлі);
- постійні відвідування установи (певного службовця, який приймає рішення) представниками фірм, готовність розмовляти лише зі «своїм» службовцем;
- тривалі ділові відносини, підтримка контактів із одними й тими самими постачальниками, підключення одних і тих самих проектних фірм;

- безконфліктне виконання роботи в підрозділах, у яких, як правило, відбуваються суперечки;
- мовчазне сприйняття неправильної поведінки, зокрема – протиправної поведінки, відсутність належної реакції як представника установи;
- відсутність реакції на підозрілі моменти або події, відсутність контролю у зв'язку зі справами, по яких він особливо важливий.

3. Індикатори в поведінці

- виключно самостійне виконання завдань, робота під час хвороби, відмова від відпустки (демонстрація незамінності), забирання справ додому, цілеспрямоване уникнення контролю;
- цілеспрямоване ухилення від контролю, уникнення контролю;
- несподіване відсторонення від колег, раптові зміни в стосунках із колегами та з керівництвом, нетипова поведінка, яку не можна пояснити (наприклад, у зв'язку з шантажем, через нечисте сумління);
- несподівана зміна стилю життя, дорогі витрати, демонстрація символів статусу;
- вихваляння зв'язками по роботі та в приватному житті, пихатість;
- незвичні приватні зв'язки між службовцями та заявниками або учасниками конкурсу (наприклад, участь у капіталі);
- здійснення додаткової діяльності без належного дозволу або без інформування про неї, додаткова діяльність службовців або робота їхніх членів сімей на фірми, які водночас є підрядниками або заявниками у стосунках з органами державного управління;
- отримання вигоди від третіх осіб (наприклад, спеціальні умови при закупівлі, запрошення);
- незрозумілий опір проти зміни кола завдань або проти переміщення по роботі, особливо – коли йдеться про підвищення по службі або про збільшення зарплатні, принаймні в перспективі;
- раптова зацікавленість рішеннями, що ухвалюються в іншому підрозділі, без службової потреби;
- відсутність ідентифікації з роботодавцем або зі своїми завданнями, зменшення ідентифікації, «внутрішнє звільнення», відчуття низької оплати;
- відсутність усвідомлення провини при здійсненні службових помилок;
- особисті проблеми (наприклад, алкогольна, наркотична або ігрова залежність, велика заборгованість, розчарування).

4. Організаційні індикатори

- зосередження уваги на одній особі (особливо, якщо це робиться за власним бажанням);
- постійне спілкування з персоналом однієї ієрархії (наприклад, з керівництвом будівництва, будівельними інспекторами);
- територіальне переміщення зі зменшенням контролю;
- завеликий неконтрольований простір для маневру при ухваленні рішень;
- прозора система контролю, недостатні структури здійснення контролю, відсутність можливості для здійснення контролю;

- важкі для розуміння приписи, зосередження професійних знань на обмежене коло службовців, недостатня фахова підготовка контролерів;
- економічні переплетіння;
- натяки на неправомірні дії від колег або ззовні.

5. Підозрілі моменти у зв'язку з розміщенням замовлень (корупція та домовленість щодо цін)

5.1 Етап планування/ залучення представників вільних професій

- неналежні (завишені) кошториси;
- значне або повторне перевищення передбаченої вартості замовлень;
- приховане планування ззовні (з боку учасника конкурсу);
- бездоганне планування як підстава для розміщення замовлення;
- здійснення закупівель не за чинними на ринку цінами, безглузді закупівлі, укладення довгострокових угод без проведення прозорого конкурсу за невідгідними для установи умовами;
- роздрібнення замовлення між декількома підрядниками з метою обходження приписів із розміщення замовлень.

5.2 Технічне завдання

- закороткі строки подання пропозицій;
- закороткі строки виконання;
- неадекватні договірні умови;
- незвичні приписи (використання певних матеріалів, виробів, елементів або методів будівництва).

5.3 Конкурс

- неналежна форма конкурсу: віддання переваги обмеженому конкурсу або розміщення замовлень без посередників, роздрібнення замовлень із метою розміщення замовлення без посередників, відмова від збирання пропозицій для порівняння;
- залучення лише місцевих фірм;
- використання багатьох позицій з можливістю виконання за потребою та альтернативних позицій, а також так званих фіктивних позицій (позиція не буде виконана) та «дутих» позицій (позиція вже міститься в іншій позиції);

5.4 Від подання пропозиції до отримання замовлення

- запропоновані ціни, що при невеликому відхиленні випадають із рамок;
- відсутність різноманіття серед пропозицій, особливо – якщо, незважаючи на велику кількість конкурсантів, надходить невелика кількість пропозицій;
- роздрібна ціна різних пропозицій однакова або різниця складає певну постійну величину, однакові помилки в різних пропозиціях, неадекватні ціни в пропозиціях, спекулятивні ціни, «змішана калькуляція» (складається зі

спекулятивних низьких і спекулятивних високих цін за одиницю), внесення цін так, що їх можна підробити;

- позиції без зазначення ціни, незазначені знижки на ціни, незареєстровані листи зі знижками/ додаткові пропозиції;
- одна або дві запропоновані ціни при невеликих відхиленнях випадають із рамок;
- «тихі» робочі організації, тобто велика частка у виконанні завдання забезпечується субпідрядними підприємствами, вигідна пропозиція з боку об'єднання учасників конкурсу при невеликому обсязі будівництва;
- оцінювання недопущених додаткових пропозицій;
- оцінювання сумнівних знижок/ пропозицій;
- неприпустимі додаткові переговори (по цінах);
- скасування конкурсу та додаткові переговори по цінах у вільному режимі;
- незвично велика кількість арифметичних помилок, виправлень у описі послуг;
- відсутність перенесення тексту на іншу сторінку, записи поверху, підчищення написаного, видалення за допомогою рідини для видалення записів, пробіли в тексті, неправильне проколювання дірок та скріплення печаткою;
- примітки в описанні послуг;
- виправлення пропозицій щодо розміщення замовлень, особливо через арифметичні помилки;
- раптове прискорення процедури;
- розширення послуг за рахунок позицій, що можуть виконуватися за потребою, та доповнень, часті або дорогі доповнення, розширення замовлення без окремого конкурсу;
- відносно часта доплата та надання замовлень певному підприємству певними співробітниками.

5.5 Після надання замовлення (укладення договору)

- неповний доказ про постачання та надання послуг;
- помилкове узгодження переліку наданих послуг чи здійснених послуг;
- підозріло швидке платіжне доручення;
- відсутність вимог надання гарантій (поручительств);
- неповний перелік фінансових документів;
- постійне недотримання зауважень після перевірок.