

**Антикорупційний офіс  
АТ «Укрзалізниця»**

# **ЯК НАПИСАТИ ДОКУМЕНТ БЕЗ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ**

Методичні рекомендації

Запобігти виникненню корупції завжди легше і правильніше, ніж боротися з нею та її наслідками.

Саме з цією метою створено методичні рекомендації про те, як написати документ без корупціогенних факторів.

Ці методичні рекомендації – це чи не найперший документ такого змісту, орієнтований на юридичну особу приватного права і є унікальним збірником практичних порад, які допоможуть зрозуміти природу корупціогенних факторів та на простих прикладах побачити механізми їхньої роботи.

Однак найбільша цінність цих рекомендацій полягає в тому, що вони є універсальними та магістральними для всіх співробітників АТ «Укрзалізниця», незалежно від посади чи підрозділу – це єдині правила для всіх.

В першу чергу вони будуть корисні керівникам структурних підрозділів апарату управління, регіональних філій, філій та інших відокремлених підрозділів АТ «Укрзалізниця», працівникам

юридичних служб, особам, відповідальним за реалізацію Антикорупційної програми, та іншим працівникам, які здійснюють підготовку проєктів документів.

Використання цих рекомендацій дозволить уникнути більшості найбільш поширених корупціогенних факторів при створенні документів.

Це, у свою чергу, шлях до зменшення вірогідності зловживань та вчинення корупційних порушень, а також підвищення впевненості керівників щодо правильності прийнятих чи погоджених ними документів.

У підсумку це підвищує прозорість бізнес-процесів, рівень довіри зовнішніх стейкхолдерів та створить позитивний імідж АТ «Укрзалізниця».

Все це разом дозволить нам всім зробити ще один впевнений крок до однієї із наших стратегічних цілей – розбудови культури доброчесності.

# Що таке корупція, корупціогенні фактори та корупційні ризики?



**Слово корупція** походить від латинського «corruption» — **підкуп**.

У розумінні Закону України «Про запобігання корупції», **корупцію** можна описати як використання особою службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, прийняття обіцянки такої вигоди для себе чи інших осіб. Також **корупцією** є обіцянка чи надання неправомірної вигоди з метою схилити особу до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

**Корупційна вигода** може виражатися не тільки в отриманні грошових коштів, але й в отриманні пільг, переваг, передачі майна безкоштовно або за заниженою вартістю, можливості впливати на певних осіб при виконанні ними своїх посадових обов'язків тощо.

**Корупціогенні фактори** — це ті положення в проєктах документів, які надають можливості для зловживань службовими обов'язками, робити процедури непрозорими тощо.

**Корупційні ризики** — це ймовірність за допомогою норм, які закладені в проєкти документів, вчинити корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а також порушити вимоги Антикорупційної програми АТ «Укрзалізниця».

Таким чином, **корупціогенні фактори** — це закладені можливості для корупції, а **корупційні ризики** — ймовірність їх використання.

# Як документи можуть створювати умови для корупції?

Робота кожного підприємства базується на типових правилах поведінки, алгоритмах виконання посадових та службових обов'язків його працівниками.

Більшість цих правил та алгоритмів викладено в найрізноманітніших документах самого підприємства. І чим чіткіші та простіші правила всередині підприємства — тим ефективнішою та прозорішою є діяльність підприємства загалом.

АТ «Укрзалізниця» — одне з найбільших підприємств України із складною організаційною структурою. А відтак, організація та функціонування бізнес-процесів потребують значної кількості нормативних, організаційно-розпорядчих та правових документів.

Техніко-юридичні конструкції у документах АТ «Укрзалізниця» можуть створювати передумови для корупції, закладаючи корупціогенні фактори як свідомо, так і в переважній більшості — випадково. Незалежно від цього, вони несуть однаковий рівень ризиків для підприємства — вони дають «ключі» до корупції через можливості зловживання, неналежного виконання обов'язків тощо.

Відповідно, можливість зловживати, уникати належного контролю та відповідальності під час виконання посадових обов'язків — це підґрунтя для корупції. Саме ці можливості ми легко можемо викорінювати в проєктах документів за допомогою цих методичних рекомендацій.

# Як написати документ без корупціогенних факторів?

## 5 простих правил

- 1 Не використовуйте конструкції оціночного характеру
- 2 Не допускайте невизначеності обсягу повноважень
- 3 Уникайте розмиття визначеності прав, обов'язків та відповідальності
- 4 Не створюйте суперечності між положеннями
- 5 Уникайте необґрунтованого встановлення пільг або переваг

## Не використовуйте конструкції оціночного характеру

**Пояснення 1 до Правила №1:** Уникайте неврегульованості, невизначеності або недостатньої визначеності підстав для прийняття рішень, а також намагайтеся не використовувати юридичні конструкції, що не дозволяють зробити однозначний висновок про умови або правові наслідки їх застосування

### Приклад 1 до Правила №1:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«Проведення внутрішнього розслідування <i>за необхідності може бути зупинене</i> за рішенням голови правління».</p>	<p>«Проведення внутрішнього розслідування зупиняється за рішенням голови правління у разі:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>а) працівник, стосовно якого воно проводиться, перебуває у відпустці, відрядженні, тимчасово непрацездатний;</b></li><li><b>б) ...»</b></li></ul>

**Корупціогенний фактор:** Не визначено обставини (умови), при яких приймається рішення. Крім того, словосполучення «за необхідності» та «може бути» є дискреційними, тобто такими, що оцінюються (приймаються) на власний розсуд.

**Пояснення 2 до Правила №1:** Варто уникати використання невизначених правових або оціночних понять та термінів, словесних конструкцій, які допускають множинність та суб'єктивність трактування.

## Приклад 2 до Правила №1:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«Положення встановлює порядок надання <b>бенефітів</b> працівникам підприємства за особисті трудові досягнення у професійній діяльності».</p>	<p>I варіант: «Положення встановлює порядок надання бенефітів працівникам Товариства за особисті трудові досягнення у професійній діяльності. <b>Бенефіти – це система фінансових та негрошових заохочень працівників, передбачених у Товаристві».</b></p> <p>II варіант: «Положення встановлює порядок оголошення <b>подяки, вручення почесної грамоти, інших видів заохочень</b> працівникам Товариства за особисті трудові досягнення у професійній діяльності».</p>

**Корупціогенний фактор:** Термін «бенефіт» має декілька тлумачень та не має визначення в тексті Положення

## Не допускайте невизначеності обсягу повноважень

**Пояснення 1 до Правила №2:** Встановлюйте вичерпний перелік варіантів дій (управлінських рішень), які можуть бути вчинені (прийняті) у разі настання певних умов

### Приклад 1 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«У разі недостатньої суми коштів, перерахованих Замовником на рахунок Виконавця, Виконавець <b>має право</b> призупинити надання послуг за цим Договором до вирішення питань, пов'язаних із здійсненням розрахунків Замовником».</p>	<p>«У разі недостатньої суми коштів, перерахованих Замовником на рахунок Виконавця, <b>Виконавець зобов'язаний направити вимогу</b> на адресу Замовника. <b>Якщо Замовник не перерахує кошти протягом 3-х календарних днів після отримання вимоги, Виконавець зобов'язаний</b> призупинити надання послуг за цим Договором до вирішення питань, пов'язаних із здійсненням розрахунків Замовником».</p>

**Корупціогенний фактор:** Надання посадовим особам Виконавця можливості на власний розсуд припинити надання послуг або продовжити надання

# Правило №2



**Пояснення 2 до Правила №2:** Уникайте створення умов для прийняття рішення (вчинення дій) на власний розсуд, внаслідок чого можуть виникнути, змінитись або припинитись правовідносини чи прийматись або не прийматись певні управлінські рішення.

## Приклад 2 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
«Захід оперативного контролю проводиться за <i>безпосереднім усним або письмовим дорученням керівництва Департаменту</i> ».	«Захід оперативного контролю проводиться <i>за наказом голови правління за наявності підстав, визначених у п. 2.3 Порядку</i> ».

**Корупціогенний фактор:** Під «Керівництвом Департаменту» розуміється декілька посадових осіб (директор, заступник директора, в.о. директора). Крім того, така норма не містить посилання на підстави та не визначає процедури оформлення організаційно-розпорядчого документа за таких умов.

**Пояснення 3 до Правила №2:** Не створюйте можливість обрання одного із декількох управлінських рішень чи форм реагування без чітких критеріїв та/або обґрунтування.

## Приклад 3 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
«У разі необхідності проведення термінової (невідкладної) перевірки <i>керівник підрозділу доповідає</i> про це директору Департаменту або його заступнику».	«У разі необхідності проведення термінової (невідкладної) перевірки, керівник управління <i>письмово доповідає про це директору Департаменту, з обґрунтуванням підстав проведення такої перевірки</i> ».

**Корупціогенний фактор:** Обрання суб'єкта прийняття рішення без чітких критеріїв та відсутність обґрунтувань для прийняття такого рішення сприятиме лобюванню власних інтересів.

# Правило №2



**Пояснення 4 до Правила №2:** Уникайте відсутності визначеного алгоритму чи строку здійснення юридично значущих (управлінських) дій.

## Приклад 4 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p><i>«Працівник повинен невідкладно повідомити безпосереднього керівника та вжити заходів для врегулювання конфлікту інтересів».</i></p>	<p><i>«Працівник зобов'язаний <b>не пізніше наступного робочого дня</b> з дня, коли дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, <b>письмово повідомити</b> про це свого безпосереднього керівника та Уповноваженого, <b>не вчиняти дій та не приймати рішень</b> в умовах реального конфлікту інтересів та <b>вжити заходів</b> щодо врегулювання реального або потенційного конфлікту інтересів».</i></p>

**Корупціогенний фактор:** Дії щодо вирішення питання, що можуть спричинити невідворотні юридичні наслідки, потребують чітко визначених строків та розширеного алгоритму, який охоплює кожен етап процесу.

**Пояснення 5 до Правила №2:** Не допускайте встановлення правил, процедур і наділення повноваженнями контролю за їх дотриманням однією і тією самою посадовою особою чи підрозділом.

## Приклад 5 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«НАКАЗУЮ</p> <p>1.1. Начальнику адміністративно-господарського управління забезпечити організацію та проведення інвентаризації майна, яке закріплено за матеріально відповідальними особами управління.</p> <p>1.2. ...</p> <p>1.3. <i>Контроль за виконанням цього наказу покласти на начальника адміністративно-господарського управління».</i></p>	<p>«НАКАЗУЮ</p> <p>1.1. Начальнику адміністративно-господарського управління забезпечити організацію та проведення інвентаризації майна, яке закріплено за матеріально відповідальними особами управління.</p> <p>1.2. ...</p> <p>1.3. <b>Контроль за виконанням цього наказу залишаю за собою.»</b></p>

**Корупціогенний фактор:** У проєкті наказу визначено головним виконавцем та контролером за виконання наказу одну і туж саму посадову особу – начальника адміністративно-господарського управління, що створює умови для маніпуляцій з результатами інвентаризації (зокрема, підтасовка результатів, формальне проведення інвентаризації тощо).

## Уникайте розмиття визначеності прав, обов'язків та відповідальності

**Пояснення 1 до Правила №3:** Необхідно чітко визначати особу або підрозділ, який відповідальний за виконання певних функцій чи вчинення/невчинення дій.

### Приклад 1 до Правила №2:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p><i>«Локомотивне депо повідомляє інженера про необхідність проведення приймального контролю рухомого складу або його складових частин, що пройшли ремонт».</i></p>	<p><i>«Начальник локомотивного депо у триденний термін після завершення ремонту письмово повідомляє інженера з приймання про необхідність проведення приймального контролю рухомого складу або його складових частин, що пройшли ремонт».</i></p>

**Корупціогенний фактор:** Не визначено спосіб (усно чи письмово), термін повідомлення та не конкретизовано осіб (із зазначенням посад), які відповідальні за виконання певних функцій (надання повідомлення, приймання повідомлення).

**Пояснення 2 до Правила №3:** Необхідно встановлювати чіткі строки для виконання певних завдань чи вчинення/невчинення дій.

## Приклад 2 до Правила №3:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«Інженери з приймання під час призначення на посаду та в процесі своєї подальшої діяльності періодично повинні проходити перевірку знань:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>один раз на три роки:</b> на знання вимог ПТЕ....,</li><li>- <b>не рідше одного разу на два роки:</b> на знання вимог ВНД 32.0.07.001-Інструкція з формування....»</li></ul>	<p>«Інженери з приймання під час призначення на посаду та в процесі своєї подальшої діяльності мають проходити перевірку знань вимог ПТЕ... та ВНД 32.0.07.001-Інструкція з формування... <b>один раз на два роки</b>».</p>

**Корупціогенний фактор:** Пунктом встановлюється різний підхід до подібних між собою вимог (перевірка знань вимог нормативно-технічних документів). Крім того, у другому випадку невизначено періодичність: вимога «не рідше одного разу на два роки» може бути реалізовано і як один раз на два роки і як три/шість/вісім разів, що може спричинити зловживання.

## Не створюйте суперечності між положеннями

**Пояснення 1 до Правила №4:** Уникайте невизначеності в нормах документу, що призводить до суперечності між його положеннями.

### Приклад 1 до Правила №4:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«4.2 Склад комісії затверджується наказом голови правління.</p> <p>4.3 У випадку відсутності одного з членів Комісії з підтверджених поважних причин (відпустки, тимчасова непрацездатність тощо) здійснюється його заміна іншим працівником за відповідною доповідною запискою голови Комісії».</p>	<p>«4.2 Склад комісії затверджується наказом голови правління.</p> <p>4.3 У випадку відсутності одного з членів Комісії з підтверджених поважних причин (відпустки, тимчасова непрацездатність тощо), на підставі доповідної записки голови Комісії, <b>видається відповідний наказ про внесення змін до складу Комісії».</b></p>

**Корупціогенний фактор:** внесення змін до складу комісії відбувається службовим листом всупереч того, що затвердження складу передбачено виключно наказом. Тобто, змінений склад комісії втрачає свою легітимність.

**Пояснення 2 до Правила №4:** Уникайте неможливості встановлення конкретної відповідальної особи за визначені в документі форми діяльності (управлінські рішення).

## Приклад 2 до Правила №4:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«Відповідно до Положення про Департамент підпорядковується <b>члену правління</b> Товариства.</p> <p>Відповідно до Посадової інструкції директора Департаменту: Директор безпосередньо підпорядковується <b>голові правління</b> Товариства».</p>	<p>«Відповідно до Положення про Департамент: Департамент підпорядковується <b>голові правління</b> Товариства.</p> <p>Відповідно до Посадової інструкції директора Департаменту: Директор безпосередньо підпорядковується <b>голові правління</b> Товариства».</p>

**Корупціогенний фактор:** закріплення в Положенні та посадовій інструкції різної структури підпорядкування призводить до неможливості установа особи, відповідальної за прийняття управлінських рішень.

## Уникайте необґрунтованого встановлення пільг або переваг

**Пояснення 1 до Правила №5:** Не надавайте пільг, переваг та привілеїв третім особам всупереч вимогам законодавчих актів, внутрішніх нормативних документів.

### Приклад 1 до Правила №5:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p><i>«п. 5.2 До договорів (контрактів), які АТ «Укрзалізниця» укладає з діловими партнерами, включаються чинні в Товаристві антикорупційні застереження (запевнення), <b>за винятком договорів (контрактів), що укладаються з підприємствами із іноземними інвестиціями.</b></i></p>	<p><i>«п. 5.2 До договорів (контрактів), які АТ «Укрзалізниця» укладає з діловими партнерами, включаються чинні в Товаристві антикорупційні застереження (запевнення)».</i></p>

**Корупціогенний фактор:** у проєкті Положення про договірну роботу передбачено надання переваг компаніям з іноземними інвестиціями, що є винятком з антикорупційних вимог, заборон та обмежень.

# Правило №5



**Пояснення 2 до Правила №5:** Пам'ятайте, що встановлення пільг, переваг здійснюється виключно із зазначенням обґрунтувань (підстави, критерії, умови тощо) та/або посиланням на нормативні документи.

## Приклад 2 до Правила №5:

НЕПРАВИЛЬНО	ПРАВИЛЬНО
<p>«Понижуючий коефіцієнт застосовується до тарифів на перевезення вантажів у межах України за рішенням правління».</p>	<p>«Понижуючий коефіцієнт застосовується до тарифів на перевезення вантажів у межах України за рішенням правління <b>за умов відповідності Замовника наступним критеріям:</b></p> <p><b>а)...</b>»</p>

**Корупціогенний фактор:** прийняття рішення колегіальним органом підприємства без визначення підстав (критеріїв, умов) для прийняття рішення, носить дискримінаційний характер та призводить до надання необґрунтованих пільг та переваг.



# **Антикорупційна програма АТ «Укрзалізниця»**