



ЯК СТВОРИТИ ЦНАП, ВІЛЬНИЙ ВІД КОРУПЦІЇ?

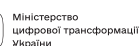
Посібник з рекомендаціями щодо прозорості
та запобігання корупційним ризикам на всіх
етапах створення та функціонування ЦНАП

U-LEAD
З Є В Р О П О Ю

Даний посібник «Як створити ЦНАП, вільний від корупції?» розкриває питання корупції та чому важливо боротися з нею. Особлива увага приділена питанням корупції на рівні органів місцевого самоврядування. Також, у посібнику висвітлені практичні аспекти щодо визначення та вибору інструментів запобігання корупційних ризиків на всіх етапах від створення та функціонування ЦНАП.

Цей посібник підготовлено в рамках міжнародної Програми «U-LEAD з Європою», яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди згаданих донорів «U-LEAD з Європою».

Жовтень 2020



ЗМІСТ

Вступ. Для кого та що можна знайти у посібнику?	8
Частина 1. Міжнародний досвід. Загальні засади запобігання корупції на місцевому рівні	10
Розділ 1. Що таке корупція і чому важливо з нею боротися?	12
1.1. Визначення корупції в міжнародній практиці	12
1.2. Чому та чим шкідлива корупція. Факти, цифри та приклади	15
1.3. Інструменти оцінювання корупції на міжнародному рівні та в країнах ЄС. Чи можна її виміряти і як це зробити?	18
1.4. Зв'язок між гендерною рівністю та корупцією. Чи впливає гендерний аспект на рівень корупції?	20
Розділ 2. Корупція на рівні органів місцевого самоврядування	22
2.1. Децентралізація та корупція	23
2.2. Місцеві публічні закупівлі — найуразливіша сфера для корупції. Чому це так і які основні фактори ризику?	26
2.3. Роль керівництва органів місцевого самоврядування	29
Розділ 3. Запобігання корупції на рівні органів місцевого самоврядування	34
3.1. Керування корупційними ризиками	35
3.2. Прозорість як вакцина та антидот проти корупції. Як орган місцевого самоврядування може підвищити рівень прозорості?	38
3.3. Вигоди від етики, заснованої на правилах запобігання корупції	40
ЧАСТИНА 2. Створення та функціонування ЦНАП, вільного від корупції	44
Розділ 4. Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг в Україні	48

4.1. Визначення корупції та корупційних ризиків в українському законодавстві	48
4.2. Чому сфера надання адміністративних послуг вразлива до корупції?	50
4.3. Основні етапи виявлення та протидії корупційним ризикам у ЦНАП	51
4.4. Передумови та чинники виникнення корупції в ЦНАП	52
Розділ 5. Як реагувати та уникати корупційних ризиків на трьох етапах створення та роботи ЦНАП?	56
ЕТАП 1. Ухвалення рішення про створення ЦНАП у громаді	57
ЕТАП 2. Створення ЦНАП у громаді	58
ЕТАП 3. Безпосереднє функціонування ЦНАП	72
Розділ 6. Виявлення корупції на усіх етапах функціонування ЦНАП і захист прав викривачів	88
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	94
Додатки	94
Додаток 1. Контрольний перелік для оцінювання корупційних ризиків у ЦНАП	96
Додаток 2. Контрольний перелік антикорупційних заходів у ЦНАП	103
Додаток 3. Антикорупційний тренінг/воркшоп для персоналу ЦНАП	106
Корисні посилання	126



ПЕРЕДМОВА

Значні успіхи України у проведенні реформи децентралізації поставили наших громадян перед новими викликами щодо розбудови демократичних, орієнтованих на громадян, ефективних та вільних від корупції органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), адже держава не лише передає територіальним громадам більші ресурси, а й делегує все більше повноважень, в тому числі з надання адміністративних послуг.

Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) є найзручнішим фізичним способом організації обслуговування громадян і бізнесу. При цьому ЦНАП, при належній організації, – це антикорупційна інституція за своєю природою, адже він передбачає роботу усіх службовців у форматі відкритого простору, пропонує споживачам найширший перелік послуг, які є найбільш затребуваними громадянами на місцях, працює за орієнтованим на громадян графіком прийому тощо.

Правильні принципи та механізми роботи ЦНАП мають закладатися на кожному кроці його створення та поточної діяльності. Саме тому на сучасному трансформаційному етапі важливим є запровадження кращих підходів і практик одночасно у кожному куточку України, у кожній громаді.

Суспільством приділяється значна увага проблемі корупції на національному рівні. Проте, не менш шкідливою є й щоденна «побутова корупція» на місцевому рівні, в тому числі під час отриманні дозволів, ліцензій чи інших адміністративних послуг. ЦНАП допомагають формувати антикорупційну культуру громадян.

Цей Посібник є чіткою рекомендацією для створення належних ЦНАП, вільних від корупції. При цьому особливо хочу підкреслити практичну цінність цього Посібника, адже в ньому не лише правильно ідентифіковано основні корупційні ризики, що супроводжують процеси створення та функціонування ЦНАП, а й запропоновано найбільш ефективні та зручні інструменти їх мінімізації з урахуванням особливостей функціонування ОМС та належних ЦНАП на місцевому рівні.

Зручний формат подання матеріалу має полегшити сприйняття його змісту та сприяти більш ефективному використанню цього Посібника як ОМС, так і жителями відповідних територіальних громад.

Відповідальне ставлення до забезпечення ефективної та водночас доброчесної роботи ЦНАП, а також запровадження дієвих інструментів з мінімізації корупційних ризиків, дозволить відповідним ОМС отримати очевидні переваги у розвитку своєї територіальної громади. Прозорий процес прийняття управлінських рішень, внутрішні правила роботи ЦНАП, які базуються на правових засадах та цінностях, є ключовими у забезпеченні ефективної діяльності ЦНАП та стійкого розвитку громад.

Завдяки мінімізації корупційних ризиків у роботі ЦНАП, місцеві ради зможуть отримати більшу довіру жителів, кращий інвестиційний клімат та відповідно фінансування місцевих бюджетів. Закликаю до використання розроблених фахівцями матеріалів.

Дякуємо проектам міжнародної технічної допомоги, що приділяють цьому питанню увагу та допомагають створювати належні умови для діяльності ЦНАП та розвитку демократії на місцевому рівні. В свою чергу ми підтримуємо ці ініціативи та допомагаємо у їх реалізації.

Успіхів Вам у створенні ЦНАП без корупції!

ОЛЕКСАНДР НОВІКОВ
Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції

ВСТУП

Чому ми говоримо про корупцію в контексті органів місцевого самоврядування в Україні?

Корупція є отруйним явищем і ключовою перешкодою для сталого місцевого розвитку, оскільки вона збільшує соціально-економічну нерівність; марно витрачає кошти платників податків, призначені для розвитку потреб громади; зменшує ефективне використання публічних ресурсів і негативно впливає на довіру до держави, влади та публічних інституцій.

Варто розуміти, що жоден орган місцевого самоврядування не застрахований від корупції. Тут можуть мати вплив різні чинники: інституційна спроможність, політична воля керівництва, активність засобів масової інформації та громадянського суспільства, ефективність системи перевірок, а також підзвітність ключових процесів, таких як закупівлі, укладення контрактів, наймання персоналу.

Проблема корупції досі лишається однією з найактуальніших для України — це засвідчили 56% респондентів Дослідження щодо стану справ з корупцією¹. На запитання, чи знизився рівень корупції за останні чотири роки, 72% українців відповіли заперечно. Серед іншого, респонденти оцінили рівень корупції місцевих органів влади (55%), що свідчить про потребу посилення спроможності органів місцевого самоврядування оцінювати, ідентифікувати та запобігати усім корупційним ризикам.

Протягом багатьох років корупція у світі та в Україні обговорюється на національному рівні. Проте, у цьому посібнику ми спробуємо приділити увагу корупції на рівні органів місцевого самоврядування, місцевих інституцій — зокрема ЦНАП — і дати відповіді на запитання, що турбує кожного відповідального лідера громади: як створити належний ЦНАП без корупції та забезпечити рівний доступ громадян до адміністративних послуг.

Для кого буде корисний цей посібник?

Цей посібник передусім адресований особам, що ухвалюють стратегічні рішення про створення ЦНАП у громаді, а також тим, хто причетний до налагодження щоденної діяльності ЦНАП: місцевим головам і депутатам, керівникам ЦНАП, іншим посадовим особам місцевого самоврядування, залученим до створення чи безпосереднього функціонування ЦНАП у громаді. Він є своєрідним антикорупційним дороговказом, що має використовуватися в тандемі з базовим посібником —

¹ / Дослідження щодо стану справ з корупцією, Центр політико-правових реформ, 24 березня 2017 р.
<https://pravo.org.ua/ua/news/20872033-1.3.-doslidzeennya-schodo-stanu-sprav-z-koruptsiyu>

досвід інституційного створення ЦНАП у рамках Програми «U-LEAD з Європою».

Над написанням і укладанням цього Посібника спільно працювала команда шведських та українських експертів зі створення ЦНАП і надання адміністративних послуг, розроблення антикорупційних політик для органів місцевого самоврядування, фахівців з антикорупційного законодавства України. Завдяки залученню фахівців з різних сфер, вдалося комплексно розкрити теоретичні та практичні аспекти прозорості, доброчесності, підійти до питання корупції з погляду міжсекторальних знань і представити різні перспективи щодо корупційних ризиків у створенні та роботі самоврядних інституцій.

Що можна знайти в цьому посібнику?

У Частині 1 Посібника, ґрунтуючись на міжнародному досвіді, ми детально розглянемо, які види корупції ідентифікують на міжнародному рівні та які загальноживані міжнародні практики існують для оцінювання корупційних ризиків. Ми розглянемо приклади країн Європейського Союзу (Швеція, Словаччина), що є важливим мірилом на шляху політики євроінтеграції, а також звернемося до практик країн, що розвиваються, щоб проаналізувати, які заходи є ефективними та можуть бути запозичені органами місцевого самоврядування в Україні для забезпечення прозорості їхньої діяльності.

Особливу увагу приділено особливостям корупції на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС), відмінностям від корупції на національному (державному) рівні. Основна ціль Частини 1 — показати взаємозв'язок корупційних загроз у ширшому, міжнародному контексті; поділитися міжнародною практикою та показати керівництву громад взаємозв'язок з іншими організаційними та політичними процесами.

У Частині 2 детально розглянемо корупційні ризики, які виникають на трьох етапах створення й роботи ЦНАП і з якими можуть стикатися як особи, що ухвалюють рішення, так і персонал ЦНАП (керівники й адміністратори). Для кожного з етапів запропонуємо рекомендації, як уникати цих ризиків або ж яких заходів і дій вживати в разі їх виникнення.

Головна мета цього посібника — забезпечити керівництво громад, ЦНАП і мешканців громади рекомендаціями, дотримання яких дозволить суттєво знизити ймовірність виникнення корупції на всіх етапах створення та функціонування ЦНАП.

ЧАСТІНА 1

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД.
ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1.1. ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЇ В МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ

«Корупція — це зловживання довіреною владою задля особистої вигоди». (Transparency International)²

«Активне чи пасивне зловживання з боку публічних посадовців (призначених або обраних) їхніми повноваженнями задля особистої фінансової чи будь-якої іншої вигоди. (Організація економічної співпраці та розвитку — OECD)³»

Слово «корупція» походить від латинського дієслова «corrumpere», що означає знищувати, руйнувати чи марно витратити, і як термін воно пояснює те, як людина чи суспільство може зазнати руйнації під впливом корупції.

З юридичної точки зору корупційна практика — це лише те, що прямо заборонено законами та іншими нормативно-правовими актами. Але ширші визначення містять у собі не тільки протиправні дії, але й те, що більшість громадян вважає корумпованою та неетичною поведінкою, яка порушує норми й правила суспільного життя. Корупція, переплетення публічних функцій і приватних інтересів, порушує основний принцип неупередженості та впливає на якість і результати владних рішень. Ризик дуже обмеженого визначення корупції полягає в тому, що в будь-якій громаді може існувати хибне уявлення, що це явище не стосується всіх.

З погляду практичної діяльності органу місцевого самоврядування, важливо розуміти різні форми корупції та досягти консенсусу на рівні громади щодо того, до чого вона призводить.

Типи та форми корупції в міжнародній практиці

Найпоширенішими типами корупційної діяльності є:

Підкуп посадової особи — пропозиція чи обіцянка неправомірної вигоди, чи фактичне надання такої вигоди за вчинення посадовою особою дій або її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень.

2 / <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics>

3 / <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>

Зловживання владою — протиправне використання влади особою, наділеною владними чи посадовими повноваженнями з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди.

- ➔ *Приклад: Місцева будівельна компанія, яка зацікавлена в тендері на будівництво нового ЦНАП у громаді, пропонує міському голові, керівникові підрозділу закупівель і членам їхніх родин поїздку на вихідні дні на морський курорт*

Конфлікт інтересів — наявність у особи, особистого інтересу у сфері, в якій вона виконує надані їй владні повноваження, що може вплинути чи впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання таких повноважень.

- ➔ *Приклад: Місцева рада має вирішити, чи надавати компанії приватного сектору дозвіл на створення закладів охорони здоров'я, які обслуговуватимуть віддалені райони. Сестра одного з депутатів ради є директором компанії, і депутат не розголошує цю інформацію. Таким чином, у депутата виникає конфлікт інтересів: чи ухвалити рішення на користь громади (і, можливо, вибрати іншу, кориснішу чи вигіднішу компанію), чи задовольнити бізнесові інтереси своєї сестри.*

Розкрадання — неправильне, нецільове спрямування доручених (публічних) коштів або ж їхнє привласнення на особисті потреби.

- ➔ *Приклад: Вихователь дитячого садочка, який кладе до кишені частку добровільних фінансових внесків батьків, призначених для обладнання дитячого майданчика.*

Непотизм, кронізм, патронаж — надання переваги родичам, друзям чи прихильникам під час виконання публічних обов'язків.

- ➔ *Приклад: У компанію з утилізації відходів, яка належить громаді, призначено нового керівника. Коли з'явилися вакантні місця на дві посади, він обходить процедуру підбору персоналу й наймає свого племінника та сусіда. Він заявляє, що вони є найкомпетентнішими людьми у всій громаді, і їх все одно взяли б на роботу.*

«Послуга за послугу» (Quid pro quo) — це латинська фраза, яка означає «щось за щось» і часто передбачає обмін товарами, послугами чи іншими цінностями. Це не є недопустимим, але може використовуватися з корупційними намірами.

- ➔ *Приклад: Службовець у ЦНАП хоче перевести сина до найкращої школи міста. Конкуренція жорстка, навіть серед тих, хто має високі бали. На публічному заході він зустрічає директора школи й випадково чує, що той планує розширити свій будинок двома кімнатами, але засмучений, що бюрократія забере надто багато часу. Наступного дня службовець телефонує директору та пропонує пришвидшити*

розгляд заявки на отримання дозволу на будівництво й одночасно просить призначити співбесіду його синові.

Незаконний вплив — це ситуація, коли хтось використовує свої повноваження для здійснення впливу на іншу особу чи юридичне рішення в напрямі, який може суперечити публічним інтересам.

- *Приклад: У громаді було проведено тендер на забезпечення партії уніформи для персоналу ЦНАП. Тендерний комітет підготував короткий перелік з трьох компаній, які одержали гарну оцінку. Але одна компанія отримала трохи вищу оцінку й стала № 1. Коли керівник відділу закупівель проглянув цей перелік, він побачив, що перша компанія в ньому належить людині, яка знущала з нього в школі. Без пояснень він закликає комітет обрати компанію № 2 в переліку та змінити бал. Члени комітету почуваються зобов'язаними дотримуватися його настанов.*

У сучасних дослідженнях існують загальні концепти, що використовуються для розмежування різних, але суміжних форм корупції. Наприклад:

Політична корупція

Процес ухвалення політичних рішень зазнає впливу інших під силою хабарів, прихильності, по-
жертв. Як результат, політика та законодавство викривляються, а з ними також і політичні рішення.

або

Адміністративна корупція

Це корупція з боку особи, яка виконує рішення (застосовує законодавство). Вона відбувається, коли публічні службовці застосовують нормативно-правові акти для отримання особистої вигоди. Одним з прикладів є службовець, що розробляє регуляторний акт (правила розміщення реклами) на користь певного суб'єкта господарювання

«Велика» корупція

Це корупція на рівні політичної еліти національного чи місцевого рівнів. Вона передбачає монополізацію урядового апарату з боку політичних і адміністративних еліт, використання як засобу досягнення власних особистих цілей, розкрадання коштів з бюджетів на власні потреби.

або

«Побутова» корупція

Це повсякденна корупція серед місцевих чиновників чи іншого персоналу. Це тип корупції, з яким стикаються пересічні громадяни, зустрічаючись із чиновниками місцевої інспекції, органів охорони здоров'я, освіти, поліції чи адміністрації.

Інституційна корупція

Цей тип корупції також може відбуватися задля особистої вигоди, але важливішим є те, що він порушує цінності, стандарти та правила, на яких мають ґрунтуватися процеси ухвалення рішень. Це зменшує довіру громадян до публічних установ загалом і сприяє недовірі до демократичних процесів. Прикладами інституційної корупції можуть бути цілі корумповані відомства (дорожня поліція, податкові служби тощо).

або

Ситуаційна корупція

Трапляється, коли окремі службовці чи політики використовують свою посаду задля власних інтересів чи матеріальної вигоди, наприклад, погоджуючись на дорогу поїздки, коли це не є звичайною винагородою за виконання офіційного завдання.

1.2. ЧОМУ ТА ЧИМ ШКІДЛИВА КОРУПЦІЯ. ФАКТИ, ЦИФРИ ТА ПРИКЛАДИ

Немає сумнівів у тому, що корупція шкодить будь-якому суспільству різними способами, як на національному, так і на місцевому рівнях. Краще зрозуміти прояви, масштаби та скільки конкретно коштує корупція на міжнародному рівні, нам допоможуть наступні цифри:



Корупція має значний вплив на різні аспекти політичної ситуації та соціально-економічної системи. Розгляньмо практичні приклади, що вона може означати для ЦНАП:

Корупція означає, що ресурси використовуються менш ефективно. Для приватного сектору це може значити, що час і гроші використовуються для надання хабарів і підтримання стосунків, а для публічного сектору це означає, що ресурси виділяються на сектори, де можливість отримання незаконних індивідуальних благ є вищою. Таким чином, ресурси здебільшого вкладаються у великі інфраструктурні проекти чи військові закупівлі, де «відкати» є високими, на шкоду таким галузям, як освіта й охорона здоров'я.

- За оцінками Всесвітнього економічного форуму, корупція становить понад 5% світового ВВП (приблизно 2,6 трлн дол. США).
- Інститут при Світовому банку зазначає, що щороку у формі хабарів виплачується понад 1 трлн дол. США.
- Аналітичний центр «Міжнародна фінансова доброчесність» (Global Financial Integrity) оцінив обсяг незаконних фінансових потоків з Африки в період з 1970 по 2008 роки в розмірі 1,8 трлн дол. США.
- У звіті 2019 року «Глобальний стан демократії» (Global State of Democracy) Інститут демократії та електоральної підтримки (IDEA) зазначає, що 43 % країн у світі все ще мають високий рівень корупції, що перешкоджає розвитку людства.

- *Приклад: Керівництво громади ухвалює рішення про будівництво дорогого басейну, хоча в громаді немає високого інтересу до такого виду спорту та дозвілля. Натомість пропозицію щодо створення нового ЦНАП, який зробить послуги доступними для 40 000 мешканців громади, керівництвом громади було відхилено.*

Крім того, корумповані процеси закупівель можуть призвести до **погіршення якості послуг і товарів** за вищими цінами. Корупційні практики також негативно впливають на громадську безпеку та збільшують ризик погіршення стану навколишнього середовища. Наприклад, доведено, що непотизм як у публічних, так і в приватних організаціях призводить до наймання некомпетентних осіб на посади, для обіймання яких вони не мають належної кваліфікації, що послаблює результативність праці та ефективність управління.

- *Приклад: Після завершення модернізації ЦНАП у громаді постало питання про призначення його керівника. Відкритого та публічного оголошення про конкурсний відбір не було. Після проведення інтерв'ю, деталі й час якого не повідомлялися відкрито, на посаду керівника ЦНАП було призначено керівницю відділу охорони здоров'я, що не має компетенцій і досвіду у сфері адміністративних послуг, натомість має проблемну ділову репутацію.*

З вищезазначених причин корупція також породжує ризик **зменшення економічного зростання**. Це впливає на інвестиційний клімат, здорожує ведення бізнесу, оскільки хабарі збільшують витрати на укладення угоди. Корупція створює невизначеність для бізнесу, позаяк за її присутності для компаній немає гарантій реалізації їхніх бізнесових можливостей — завжди може бути інша компанія, готова запропонувати хабар. Дослідження МВФ показали, що іноземних інвестицій у корумпованих країнах майже на 5% менше, ніж у країнах, вільних від корупції⁴.

- *Приклад: Іноземне підприємство зацікавлене в інвестуванні у фармацевтичний завод, що розміщується на території громади А. Було проведено низку зустрічей з керівництвом області та громади безпосередньо. Після проведення аналізу ринку й попередньої оцінки витрат іноземна компанія відхилила рішення про інвестиції в місцеву промисловість через непрозорі схеми отримання певних дозволів для бізнесу та завищення витрат на реконструкцію приміщень заводу. Економічні втрати для громади, на території якої могли бути створені нові робочі місця й інвестиційні можливості, сягають 30% річного бюджету громади.*

Корупція призводить до менших доходів для місцевих бюджетів не лише через розкрадання як таке, але й через зниження готовності сплачувати збори та податки серед громадян і підприємств — «Навіщо платити податки, якщо я не отримую послуг, на які я заслуговую...». МВФ проаналізував понад 180 країн і встановив,

4 / <https://businesstech.co.za/news/columns/90676/why-do-we-fight-corruption/>
5 / <https://blogs.imf.org/2019/04/04/tackling-corruption-in-government/>

що більш корумповані країни збирають менші податки й що в цілому найменш корумповані уряди отримують на 4% ВВП більше в податкових надходженнях, ніж країни, що перебувають на тому самому рівні економічного розвитку, але з вищим рівнем корупції.

- *Приклад: У громаді А з населенням 38 000 мешканців після ухвалення рішення про створення нового сучасного ЦНАП не лише з'явилося нове місце працевлаштування (15 працівників ЦНАП включно з керівником), але й збільшилися надходження до місцевого бюджету через організацію та надання послуг (зокрема, видача закордонних паспортів, реєстрація нерухомості, земельні послуги).*

Корупція збільшує витрати часу та грошових коштів для громадян і бізнесу та, зазвичай, сповільнює офіційні процеси. Неефективна бюрократія та складні процедури дають корумпованим чиновникам більше можливостей: чим довшою є черга за послугою, тим вищою буде ініціатива платити, щоб отримати потрібне. При цьому, корупція маргіналізує тих, хто має менше ресурсів. Зазвичай менш забезпечені верстви населення позбавлені необхідного доступу до осіб, які ухвалюють рішення. Тому існує ризик того, що вони матимуть ускладнений або повністю втратять доступ до таких базових послуг, як охорона здоров'я, освіта, адміністративні та соціальні послуги, у разі, якщо не зможуть дозволити собі сплатити хабар⁶.

- *Приклад: Однією з найвразливіших категорій населення в українських реаліях є люди пенсійного віку. За умов наявності в громаді належного ЦНАП усі літні мешканці незалежно від рівня добробуту мають доступ до консультацій у ЦНАП без обмежень і можливість безпосереднього отримання послуг без тіньових схем чи вимагання хабарів «за сприяння».*

Мабуть, найстрашнішою ціною корупції є **руйнування соціальної довіри та делегітимізація публічних інституцій**. Правила й норми обходять за допомогою хабарів, а підзвітність стає недосяжною. Корупція в політичних і виборчих процесах підриває верховенство права та такі основи демократії, як справедливе й рівноправне представництво. Якщо через корупцію основні публічні послуги не надаватимуться громадянам, місцеві та центральні органи влади втратять свій авторитет і легітимність. Ризик корупції руйнує як горизонтальну довіру між громадянами (основи соціального капіталу), так і вертикальну довіру — до політиків і публічних установ.

- *Приклад: У громаді Х було модернізовано ЦНАП і надається майже 100 нових послуг, включно з найважливішими: адмінпослуги соціального характеру, реєстрація місця проживання, реєстрація нерухомості та паспортні послуги. Мешканці сусідньої громади В озвучили на місцевих громадських слуханнях пропозицію розглянути можливість відкриття ЦНАП у їхній громаді або отримувати послуги в ЦНАП громади Х на основі міжмуніципального співробітництва.*

6 / <https://www.corruptionwatch.org.za/the-rationale-for-fighting-corruption/>

Керівництво громади В відмовилось дослухатися до громадськості. Усі послуги в громаді В досі надаються через окремі відділи в кабінетах, мешканці скаржаться на заплутаність процедур і зловживання своїми повноваженнями з боку чиновників. У підсумку ці відділи не вселяють мешканцям довіру, а голова громади не має підтримки, що позбавляє його шансів на переобрання.

Щоправда, існують також хибні підходи, які стверджують, що корупційна практика за умови неефективної та повільної роботи бюрократичних процесів при низькій інституційній спроможності може сприяти задоволенню потреб та інтересів громадян.

Але тут **важливо зауважити**, що насправді можна отримати послуги швидко різним шляхом. Проте питання в тому, яку державу та громаду ми хочемо будувати: ту, де за публічні послуги чомусь потрібно платити хабарі (а платити можуть не всі, що породжує також нерівність); або ж ту, де до публічних послуг у ЦНАП є доступ у всіх мешканців на рівній основі. Відповідь очевидна — другу.

1.3. ІНСТРУМЕНТИ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЇ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ ТА В КРАЇНАХ ЄС. ЧИ МОЖНА ЇЇ ВИМІРЯТИ І ЯК ЦЕ ЗРОБИТИ?

Дослідження й оцінювання корупції має свої складнощі, оскільки вона є комплексним явищем і немає консенсусу щодо її визначення. На додаток до цього, корупція є прихованою, незаконною, непередбачуваною та різною в залежності від ситуацій, залучених суб'єктів і рівнів суспільства, на яких вона відбувається. Надійні емпіричні дані не завжди доступні, і тому корупція є змінною величиною, яку важко оцінити.

Оцінювання корупції проводиться за допомогою різних інструментів, найефективнішими з яких є:

- сприйняття корупції людьми;
- відтворення конкретного корупційного досвіду;
- кількість звітів і свідчень про випадки хабарництва;
- кількісна оцінка грошових сум, втрачених з державних коштів через корупцію;
- порівняння судових вироків, пов'язаних з корупційною діяльністю тощо.

Про кожен із цих інструментів коротко йдеться нижче:

Індекс сприйняття корупції (ІСК) — Transparency International з 1995 року визначає рейтинг країн за ступенем сприйняття корупції серед державних службовців і політиків, де 0 означає високий рівень корупції, а 100 — відсутність корупції. За оцінками, 2018—2019 років найменш корумпованою країною стала Данія; на другому місці — Нова Зеландія. На найнижчому рівні — Сомалі, Південний Судан і Сирія.

Україна посіла 126-те місце.

- ☞ Дізнатися більше: <https://www.transparency.org/cpi2019>

Світовий барометр корупції (GCB) — це ще один звіт від Transparency International, який є найдокладнішим у світі опитуванням щодо досвіду хабарництва серед громадян. Звіт 2017 року показує, що державний сектор сприймається як найбільш корумпований у Молдові та Лівані, а найменш – у Німеччині та Швеції. В Україні та Боснії і Герцеговині антикорупційна робота уряду отримує найнижчу оцінку.

- ☞ Дізнатися більше: https://www.transparency.org/research/gcb/global_corruption_barometer_2019

Світові показники врядування (WGI) — цей індекс Світового банку агрегує шість показників урядування: 1) можливість вибору та підзвітність; 2) політична стабільність і відсутність насильства; 3) ефективність урядування; 4) якість політик регулювання; 5) верховенство права; 6) контроль корупції.

- ☞ Дізнатися більше: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Сприйняття корупції в країнах Європейського Союзу

З 2005 р. Комісія ЄС проводить опитування громадської думки в країнах ЄС щодо корупції — «Євробарометр». 2017 року опитування «Євробарометр» містило понад 28 000 інтерв'ю з респондентами з різних соціальних і демографічних груп у 28 державах-членах. Дослідження охоплює особистий досвід корупційної діяльності та ставлення громадськості щодо:

- прийнятності давання хабарів (грошові суми, подарунки чи послуги) для отримання послуг публічного сектору;
- масштаби корупції в їхній країні;
- сфери, у яких корупція є найпоширенішою;
- як змінилося сприйняття корупції за останні три роки;
- послуги/сфери, що стикаються з найбільшими корупційними проблемами;
- ефективність уряду, судової системи й інституцій у боротьбі з корупцією.

Основні висновки аналізу «Євробарометр» 2017 року:

- У ЄС 53% респондентів вважають, що корупція поширена серед політиків на національному, регіональному та місцевому рівнях. Але між країнами існують значні відмінності. Наприклад, 96% респондентів у Греції та 94% в Іспанії стверджують, що корупція є поширеною, тоді як у Фінляндії про поширеність корупції говорить 21% опитуваних.
- Чверть європейців зазначають, що вони особисто страждають від корупції у своєму повсякденному житті; але якщо порівнювати країни, то в Румунії це стверджують 68%, а в Данії — лише 4% респондентів.
- Менш як половина всіх європейців знають, куди повідомляти про корупцію; причому в Болгарії такою інформацією володіють лише 28%, а в Греції — 64% опитаних.

- 60% європейців довіряють поліції в боротьбі з корупцією: від 25% у Болгарії до 82% у Фінляндії; але лише близько 25% респондентів довіряють іншим установам, таким як, наприклад, система правосуддя, омбудсмен, засоби масової інформації чи антикорупційні агенції.

1.4 ЗВ'ЯЗОК МІЖ ГЕНДЕРНОЮ РІВНІСТЮ ТА КОРУПЦІЄЮ. ЧИ ВПЛИВАЄ ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ НА РІВЕНЬ КОРУПЦІЇ?

Варто зауважити, що наявні два основні погляди на це питання: одні вважають, що більша кількість жінок у владі автоматично зменшує корупцію; інші — що гендерна рівність є лише одним із чинників для зменшення корупції⁷.

Підхід 1. Поширена думка, що жінки менш корумповані якщо порівняти з чоловіками, в основі чого часто лежать такі пояснення, як: жінки мають вищі цінності, є менш егоїстичні, дбайливі матері тощо. Дослідження, які порівнюють показники гендерної нерівності ООН з показниками корупції за індексом WGI, показують, що наявна кореляція між вищою гендерною нерівністю та вищим рівнем корупції. Але варто також урахувати інші змінні: рівень демократії, верховенство права, доступ до інформації та подібне. Наприклад, в автократіях з високим рівнем корупції жінки зазвичай потурають корупції так само, як і чоловіки. Однак у демократичних країнах жінки, як порівняти з чоловіками, здебільшого не схвалюють корупцію та рідше беруть участь у корупційних практиках.

Підхід 2. Інші дослідження припускають, що корупція взагалі не має гендерної приналежності. Жінкам просто не вистачає можливостей займатися корупцією через гендерну нерівність у доступі до вищих посад у приватному та публічному секторах, і вони поводитися б так само, як і чоловіки, якби мали доступ до таких посад.

Цікаво знати!

У дослідженні, проведеному 2014 року Інститутом якості уряду при Університеті Гетеборгу, використовується набір даних більш як 85 000 респондентів з 212 різних регіонів Європи. У цьому дослідженні робиться висновок про існування цікавих відмінностей стосовно гендерної приналежності та корупційної діяльності. Дані свідчать про те, що жінки, у середньому, менш схильні брати участь у корупційних операціях, сприймають корупцію як погане явище та, вірогідніше, каратимуть за корупційну поведінку суворіше в порівнянні з чоловіками. Крім того, було відзначено, що більша кількість чоловіків, засуджених за корупцію, спостерігається, можливо, через те, що чоловіки частіше обіймають керівні посади.

7 / <https://www.u4.no/publications/are-men-and-women-equally-corrupt.pdf>



Співробітниця та відвідувачі Полонського ЦНАП Хмельницької області

ЧИ Є РІЗНИЦЯ МІЖ КОРУПЦІЄЮ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ
РІВНЯХ?

Дослідження й заходи з питань корупції часто зосереджені на національному рівні — наприклад розроблення національних антикорупційних стратегій або створення національних антикорупційних агентств; імплементації ж на місцевому рівні приділялося менше уваги. Часто наявні значні розбіжності в межах країни та різні особливості місцевих органів влади, які потрібно розуміти, щоб правильно боротися з корупцією на місцевому рівні. Тому останнім часом спостерігається все **більше уваги до органів місцевого самоврядування, включно з оцінюванням і порівнянням корупційної діяльності в межах країн і регіонів.**

Корупція залежить від контексту, і ситуація в одному місцевому органі влади може сильно відрізнятися від ситуації в іншому органі в межах однієї країни чи навіть регіону.

Чинники на місцевому рівні, що мають вплив на рівень корупції:

- розмір громади;
- особливості соціокультурного контексту;
- тісні родинні зв'язки;
- низька активність місцевих ЗМІ та слабкість громадянського суспільства;
- недобросовісність політичного керівництва;
- недостатній потенціал (інституційний, кадровий, фінансовий, матеріальний) для ефективної реалізації потрібних антикорупційних процедур.

На практиці це означає, що суб'єктом корупції на місцевому рівні може бути, наприклад:

- посадова особа, яка вимагає хабар за надання дозволу на будівництво;
- політик, місцевий голова, що спрямовує публічні кошти у свій бізнес чи на користь приватних інтересів своїх політичних соратників, а не туди, де є нагальніша потреба;
- підприємець, який вручає подарунки службовцю з питань закупівель, щоб мати вплив на результати процесу закупівель;
- керівник ЦНАП, що наймає на роботу родича, який за результатами оцінювання поступається іншим учасникам конкурсного відбору.

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Чи впливає обсяг органу місцевого самоврядування на появу корупційних ризиків?

Немає реальних доказів на користь того, що корупція превалює в більших чи менших громадах (муніципалітетах), хоча інституційні недоліки та впливові сімейні зв'язки можуть бути помітнішими в менших громадах.

Проте одна з гіпотез, сформульована та перевірена шведськими дослідниками, полягає в тому, що **муніципалітети з більшою чисельністю населення мають більше проблем з корупцією**. Це ґрунтується на результатах аналізу, які свідчать, що чим більше виборців у муніципалітеті, тим нижчою є умовна вартість поганого вчинку чи залежність від одного виборця. Це полегшує корумпованим особам можливість ігнорувати вплив на тих, хто страждає від корупції, оскільки вони не є чітко визначеною «видимою» групою.

Крім того, що більшою є кількість виборців, то меншою є ініціатива для кожної окремої особи стежити за політичним керівництвом; тим більшою є кількість політиків та чиновників і тим легше уникнути викриття.

Коли ця гіпотеза була випробувана, результати Швеції показали, що муніципалітети, чисельність населення яких становить 60 000 і вище осіб, насправді мають більше відхилення від індексу корупції.

2.1 ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА КОРУПЦІЯ

На цьому етапі існує два несумісні погляди на взаємозв'язок реформи місцевого самоврядування та делегування повноважень на місця з рівнем корупціогенності:

- 1 Децентралізація та місцеве самоврядування є способом протидії корупції.
- 2 Децентралізація може створювати ще більше різних типів корупційної діяльності.

З одного боку, децентралізація справді може активізувати корупційні ризики. Наближеність представників влади до локальних груп інтересів, неформальність стосунків, залежність службовців від політиків, велика дискреція в ухваленні рішень, відсутність або слабкість місцевих засобів масової інформації можуть бути чинниками, що сприяють поширенню корупції на місцевому рівні.

З іншого боку, **впливові практичні дослідження свідчать про негативний зв'язок між децентралізацією та корупцією**: порівнявши відповідні індекси 59 країн, дослідники Світового Банку дійшли висновку, що чим більша частка місцевих видатків у сукупному бюджеті, тим нижчим є рівень корупції. Для України такі висновки дуже обнадійливі?

8 / А. Берг (та інші), 2016 (Berg A (et al), 2016, A clean house? Studies on corruption in Sweden (Nordic Academic Press)
9 / Fisman, Gatti, 2000, Decentralization and corruption: evidence across countries https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629144

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Хто є більш корумпованим — центральні чи місцеві органи влади?

У європейському контексті громадяни зазвичай вважають, що за наявності проблеми корупції, вона існує головним чином на рівні центральних органів влади. Наприклад, дослідження щодо сприйняття корупції на різних рівнях влади у Франції¹⁰ показує, що рівень корупції зростає зі зростанням відстані інституцій до респондентів опитування. Це означає, що місцеві органи влади вважаються набагато менш корумпованими, ніж центральні органи влади. Проте громадяни Швеції, навпаки, вважають, що на муніципальному рівні більше випадків корупції. Одним з пояснень цього є організація шведської держави за соціальною моделлю. Маючи сильне місцеве самоврядування та широкий спектр децентралізованих органів, муніципалітети несуть відповідальність за завдання, які можуть мати ризик спричинення неналежного впливу. Сюди відносяться соціальні послуги, містобудування, публічні закупівлі, перевірки, видача дозволів тощо.

Присутність національних антикорупційних агентств часто є слабкою на місцевому рівні. І навіть якщо вони наявні, існує загальна проблема недостатнього фінансування, спроможності чи незалежності для втручання. Часто головна увага приділяється діяльності, орієнтованій на обізнаність, а не на реальні дії для запобігання чи пом'якшення місцевої корупції. Тому громади повинні, враховуючи національне законодавство й державну політику, розробити власну систему боротьби з корупцією; використовувати її для підвищення рівня обізнаності про корупційні ризики серед громадськості, впроваджувати її шляхом моніторингу та відкритої публікації результатів.

Корупційні ризики в органах місцевого самоврядування

Реформа децентралізації та надання більших повноважень органам місцевого самоврядування допомагають стримувати корупцію. Проте, з іншого боку, корупція може зустріти менше перешкод і більше можливостей на рівні цих органів. Це може бути обумовлено ризиками, пов'язаними з відсутністю **інституційного потенціалу**. Сюди можуть відноситися:

- 1 обмежені юридичні знання;
- 2 низький рівень цифровізації;
- 3 слабкі функції аудиту;
- 4 неналежні процеси закупівель (питання закупівель розглядається в спеціальному розділі нижче).

До того ж може спричинити свідоме незастосування визначених механізмів адміністративного контролю чи підзвітності.

Ризики можуть бути також зумовлені специфікою взаємодії між **владою та громадою**.

У менших громадах родинні зв'язки можуть бути помітніші та впливовіші, місцеві органи влади й інтереси місцевого бізнесу змішані, і місцева політика характеризується відносинами покровителя та клієнта — *«якщо ти голосуєш за мене, я даю тобі те, що ти хочеш»*.

Ще однією ключовою сферою є **збирання місцевих доходів**. Коли громадяни сплачують збори та податки своїм місцевим органам, вони повинні ретельніше стежити за тим, як витрачаються гроші, та вимагати потенційного поліпшення підзвітності. З іншого боку, фіскальна децентралізація також може призвести до жорсткішої та витратнішої політичної конкуренції за наявні ресурси та до зростання можливостей для розкрадання й хабарництва.

Ще однією сферою корупційного ризику є *забезпечення органів місцевого самоврядування персоналом*. Коли влада призначає керівників і розподіляє персонал у місцевих органах самоврядування, існує високий ризик виникнення непотизму: призначення на посади через сімейні чи дружні зв'язки.

Наприклад, посади обіймаються лояльними прихильниками правлячої партії, а доступ до ресурсів надається політичним/бізнесовим елітам. *«Це вперше, коли наша партія має більшість у громаді, тому справедливо, що робочі місця надаються тим, хто підтримував нас протягом багатьох років. Так завжди робила партія Х»*.

Найуразливіші до корупції сфери на рівні місцевих органів влади, визначені в міжнародних дослідженнях:

Закупівлі (фальсифіковані торги, хабарництво, фаворитизм, «відкати»)

Виплати (наприклад хабарі, «відкати»/комісійні)

Сплата зборів і податків (стимули для уникнення сплати, сфальсифіковані записи, розкрадання грошових коштів)

Перевірки та розслідування (виплата хабарів, щоб «заплющити очі» інспекцій на певні питання, підроблені протоколи перевірок тощо)

Ліцензії та дозволи (хабарі за видачу ліцензій, комісійні від місцевого бізнесу за обмін дозволу на продаж алкоголю тощо)

Будівництво та розвиток інфраструктури (використання дешевших матеріалів, сфальсифіковані закупівлі, невідповідні роботи, комісійні/«відкати»).

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

«Культура» міста сприяє корупції в Гетеборзі, Швеція

2010 року медіарозслідування встановило, що низка чиновників муніципалітету Гетеборг і енергетична компанія муніципалітету отримали особисті вигоди (подорожі, вечірки, ремонт будинків тощо) від низки підрядників. Це призвело до того, що національний антикорупційний орган висунув близько десяти звинувачень за серйозне шахрайство та хабарництво. Колишня дружина одного з чиновників розповіла про це на телеканалі.

Муніципалітет відреагував створенням Відділу захисту інформаторів і призначенням незалежної Комісії з оцінювання.

Ця комісія опублікувала звіт з різкою критикою політиків і чиновників у муніципалітеті, вказавши, що багато з них вели подвійну гру та мали функції контролю над своєю ж діяльністю.

Комісія також пов'язала порушення з так званим «духом Гетеборга». Ця культура консенсусу означала, серед іншого, те, що політики й чиновники діяли відповідно до встановлених правил для публічного сектору та політичних органів з метою досягнення певних цілей і розвитку міста. Звичайні функції публічного контролю були проігноровані, а місцеві чиновники та бізнесмени, які товаришували, спільно домовлялися про великий бізнес, інфраструктурні ініціативи та спортивні заходи. З часу свого заснування Відділ захисту інформаторів отримує близько 50-60 відповідних повідомлень на рік щодо конфлікту інтересів, хабарництва й інших порушень. Деякі з них призвели до офіційного розслідування.

2.2. МІСЦЕВІ ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ – НАЙУРАЗЛИВІША СФЕРА ДЛЯ КОРУПЦІЇ. ЧОМУ ЦЕ ТАК І ЯКІ ОСНОВНІ ФАКТОРИ РИЗИКУ?

Деякі дослідження визначають публічні закупівлі як сферу найбільшого корупційного ризику. Таким чином, особливу увагу слід приділити зменшенню ризиків у сфері публічних закупівель і встановленню достатніх механізмів контролю для запобігання корупції.

В умовах децентралізації органи місцевого самоврядування опікуються закупівлею товарів, послуг і робіт, щоб мати можливість виконувати покладені на них обов'язки.

У середньому близько **30% загальнодержавних витрат у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) стосується публічних закупівель, і в середньому 63% закупівель відбувається на регіональному та місцевому рівнях** (коливаючись від 88% у Канаді до 20% у Новій Зеландії)¹¹. Корупційні ризики у сфері публічних закупівель пов'язані зі складністю процесу, тісною взаємодією між чиновниками та бізнесом — особливо на місцевому рівні, — та безліччю зацікавлених сторін.

11 / ОЕСР, 2016. (OECD, 2016, Preventing corruption in public procurement (OECD)) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Корупція у сфері закупівель у звітах Організації Економічного Співробітництва та Розвитку
Звіт ОЕСР щодо хабарництва за 2014 рік показує, що **більш як половина (57%) розкритих випадків хабарництва відбувалася з метою підписання договорів на публічні закупівлі**. Звіт також показує, що майже дві третини вивчених випадків хабарництва сталися в галузях, тісно пов'язаних з договорами або ліцензіями у сферах видобування сировини, будівництва, транспортування, медичним приладдям та інформаційно-комунікаційними технологіями.

Якими є основні фактори ризику, що впливають на корупцію в місцевих публічних закупівлях?

- Сектор, у якому відбуваються закупівлі (наприклад, будівельні матеріали та роботи).
- Обсяг робіт згідно з договором (наскільки він є бажаним і привабливим).
- Технічний і фінансовий потенціал місцевих органів влади для ефективного управління закупівлями.
- Терміновість питання — якщо укладення тендеру та контракту «підштовхнули» до граничних термінів.
- Коли існують тісні та часті контакти між публічним і приватним секторами.
- Рівень приватизації та аутсорсингу надання товарів, послуг і робіт. Для деяких постачальників договори в публічному секторі є вкрай потрібними для виживання.
- Місцева бізнес-культура.

Хто схильний до корупції в цій сфері?

Досить часто до корупції схильні службовці, які подають заявки на закупівлю товарів/послуг, а не менеджери із закупівель. Ця категорія службовців відповідає за технічне завдання щодо необхідних товарів чи послуг, а також попередньо аналізує наявну пропозицію на ринку. Інша група ризику — це особи, що мають завдання здійснювати закупівлі від імені органів місцевого самоврядування.

Органи закупівлі чи підрозділи в органах місцевого самоврядування менших громад мають вищий ризик корупції. Це часто пов'язано з відсутністю достатньої юридичної експертизи та практичних компетенцій у сфері закупівель. Окрім того, у таких громадах постачальники та покупці перебувають на відстані «витягнутої руки», що може призвести до дружби, а це, своєю чергою, — до фаворитизму місцевих постачальників у процесах закупівель. Зрозуміло, що місцеві чиновники й політики дбають про свою рідну громаду та її компанії. Але публічні закупівлі повинні керуватися принципами рівного ставлення та неупередженості.

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Словацьке місто одержало нагороду публічної служби ООН за антикорупційні заходи¹²

Словацьке місто Мартін налічує близько 60 000 жителів. 2011 року йому було присуджено престижну нагороду публічної служби ООН за його роботу в боротьбі з корупцією. 2008 року новообраний мер Мартіна Андрій Хрнчар звернувся до словацького відділу Transparency International за допомогою в реалізації пакету антикорупційних реформ у місті. За допомогою експертів TI процес реформування був розроблений і реалізований у три етапи:

- 1 було складено перелік рекомендацій у 17 сферах поліси (політик). Такі сфери охоплювали закупівлі, набір персоналу, надання грантів, участь громадськості та політику муніципальних компаній. Також було здійснено порівняння з чинним законодавством і внутрішніми нормами міста;
- 2 після виявлення прогалин у чинних нормативних актах муніципальні чиновники та зовнішні експерти розробили проект нових підзаконних актів і норм, адаптованих до умов у місті;
- 3 Transparency International допомогла підготувати орган місцевого самоврядування та донести реформу до громадськості й пояснити, що вона означає.

Через рік після початку ініціативи перші закупівлі міста здійснювалися шляхом електронних аукціонів, заощаджуючи до чверті очікуваних витрат. Приклад Мартіна викликав неабиякий інтерес з боку інших словацьких міст, і пан Хрнчар був переобраний мером міста.

Як посилити стійкість до корупційних ризиків у сфері закупівель?

Сфера публічних закупівель має бути у фокусі уваги тих громад, які бажають мінімізувати виникнення корупційних ризиків.

Ключові питання, що потребують уваги під час процесу закупівель, охоплюють:

- **Статус службовців з питань закупівель** — особам, відповідальним за закупівлі, має бути надано статус стратегічно важливих осіб, які мають загальний вплив і спостерігають за організаційними процесами. Вони можуть також допомагати іншим у боротьбі з корупцією.
- **Процеси ухвалення рішень** — набагато складніше підкупити двох осіб, ніж одну! Таким чином, одним із запобіжних заходів для службовців з питань закупівель і ключових осіб, які ухвалюють рішення, є ухвалення рішення спільно з іншою особою.
- **Ротація робочих місць** — для запобігання розвитку нездорових дружніх взаємин між постачальниками та покупцем може бути запроваджена система ротації робочих місць, де посадові особи періодично змінюють посади.
- **Прозорі процеси** — прозорість передбачає доступ до інформації та сприяє підзвітності. Це підвищить можливість участі компаній на рівноправних умовах і дозволить громадянам і громадянському суспільству стежити за публічними витратами й основними інвестиціями. Як мінімум, може надаватися належна та своєчасна інформація про майбутні контракти й інформація про статус поточних процесів закупівель.

¹² / Adapted from: blog.transparency.org/2011/05/18/how-martin-became-transparent-won-a-un-public-service-award/

- **Електронні закупівлі** — у багатьох країнах, зокрема й в Україні (де застосовується система публічних закупівель ProZorro), центральні та місцеві органи влади використовують інформаційно-комунікаційні технології в публічних закупівлях. Це може полегшити доступ до публічних торгів, зменшити пряму взаємодію між службовцями з питань закупівель і підприємствами, а також дозволить легше виявляти порушення, як-от сфальсифіковані торги. Це також може сприяти зміцненню внутрішніх антикорупційних засобів контролю.
- **Нагляд і контроль** — для забезпечення цілісності процесу закупівель треба здійснювати нагляд і контроль. Це не тільки допоможе стримувати тих, хто схильний брати участь у корупційній діяльності, виявляти порушення та керувати санкціями, але й дозволить зрозуміти, чи виконуються узгоджені процедури, чи наявні будь-які попереджальні сигнали/зони ризику та чи потребуватимуть оновлення частини системи.

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Закупівлі є найбільшою сферою для шахрайства в місцевих органах влади Великої Британії

Асоціація місцевих органів влади Великої Британії координує заходи боротьби з шахрайством і корупцією для всіх місцевих органів влади. Їхній загальний аналіз масштабів проблеми у Великій Британії полягає в тому, що це коштує місцевим муніципалітетам 2,1 мільярда фунтів стерлінгів щороку, розподілених таким чином:

РОЗРАХУНКОВІ ВТРАТИ В РЕЗУЛЬТАТІ ШАХРАЙСТВА В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ 2013 РОКУ

Тип шахрайства	Розрахункові втрати
Шахрайство у сфері закупівель	35%
Шахрайство у сфері оренди житла	30%
Шахрайство у сфері заробітної плати	12%
Шахрайство у сфері муніципального податку	12%
Незаконне використання картки людини з інвалідністю	6%
Шахрайство у сфері надання грантів	3,5%
Шахрайство у сфері пенсійних виплат	1,5%

2.3. РОЛЬ КЕРІВНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

«Риба гние з голови». Тому найголовніше — це атмосфера нагорі. Важливою умовою успіху в боротьбі з корупцією в будь-якому органі місцевого самоврядування є віддане керівництво, тобто люди, що є чесними й сміливими, готовими й здатними керувати й підтримувати інших, виступати взірцями для наслідування, коли стикаються з неналежною поведінкою.

Роль публічних службовців полягає в обслуговуванні мешканців і служінні публічним інтересам. Окрім дотримання принципів демократії та ефективного виконання обов'язків, зобов'язання публічних службовців охоплюють **п'ять ключових принципів**:

- 1 повагу до кожної людини та захист її гідності;
- 2 відсутність дискримінації щодо будь-якого представника громади;
- 3 відсутність зловживання службовими повноваженнями задля власних інтересів;
- 4 ставлення до громадян як до клієнтів, що мають право на отримання якісних послуг;
- 5 служіння суспільству в неупереджений спосіб з метою зміцнення довіри до публічного сектору.

Розвиток розумної організаційної культури

Місцеві органи влади служать громаді, надаючи орієнтовані на громадян послуги та забезпечуючи сприятливе для громадян середовище. Як політичні, так і адміністративні сторони місцевих органів влади повинні відповідати за свої дії. Будь-яка здорова спільнота — родина, організація, місцева громада чи нація — вимагає спільної етики на основі прийнятих принципів, норм і цінностей. В організації це стає частиною «організаційної культури», що встановлює явні та неявні правила, яких потрібно дотримуватися.

Що означає «організаційна культура»?

Організаційна культура визначається як основні переконання, цінності та способи взаємодії, що сприяють створенню унікального соціального та психологічного середовища організації.

Організаційна культура постійно розвивається і значною мірою визначається та копіюється лідерами й особами, що ухвалюють рішення в організації. Вона складається як із задекларованих цінностей організації, зазначених у планах, організаційній структурі, політиці та основних цілях, так і із загального середовища, поведінки та ставлення людей один до одного й до громадськості.

Розуміння дилем і сірих зон

Що таке кримінальне корупційне правопорушення та як уникнути участі в ньому, є достатньо зрозуміло. Але чиновник місцевого органу влади або політик також може стикнутися з багатьма ситуаціями, які вважаються сірими зонами та тягнуть за собою морально-етичні та інші дилеми. Одним зі способів навчитися визначатися щодо того, що є прийнятною поведінкою, а що ні, є обговорення дилем, які стосуються діяльності відділу чи організації. Це сприятиме формуванню незалежних і компетентних чесних працівників.

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ, ЩО СПРИЯЄ ЕТИЧНІЙ ПОВЕДІНЦІ

2017 року Європейський Союз випустив інструментарій «Якість публічного адміністрування»¹⁴. У ньому перераховано низку стратегій управління людськими ресурсами, які можуть бути адаптовані до умов органу місцевого самоврядування для зміцнення етичних цінностей у публічній інституції. Вони містять:

- Підбір персоналу на основі заслуг як антитеза патронажу, кронізму та непотизму.
- Модель компетенцій, де етика є невіддільною ознакою.
- Практики підбору персоналу, які перевіряють кандидатів на етичну поведінку.
- Оцінки результативності, що враховують не лише технічні та командні фактори, але й досвід роботи з дотриманням етичних норм.
- Безперервний професійний розвиток і керування кар'єрою, що є винагородою етичної поведінки, включно з поліпшенням у сфері систем запобігання та контролю корупційної діяльності.
- Однозначні обмеження щодо прийняття подарунків.
- Обмеження щодо зовнішніх інтересів і діяльності персоналу (наприклад, податковий працівник не може стати консультантом податкового радника) та перелік різних посад, які можуть становити конфлікт інтересів.
- Ефективна дисциплінарна політика в разі невідповідних дій.

Нижче наведено два приклади випадків, що тягнуть за собою можливі дилеми:

- *Андрія просять приєднатися до комісії з підбору персоналу, яка повинна призначити декілька ключових посадових осіб у відділ ліцензування та видачі дозволів. У ході процесу він дізнається, що серед претендентів є його двоюрідний брат. Він рідко бачить двоюрідного брата, той має гарне резюме і, швидше за все, має відповідну кваліфікацію для обіймання відповідної посади. Чи існує дилема в цьому випадку? Як би ви вчинили?*
- *Наталія працює державним службовцем у маленькому містечку на півдні країни. Серед її завдань — опрацювання дозволів на продаж алкоголю в ресторанах. Якось на зустрічі колишніх однокласників вона дізналася, що один з них щойно купив ресторан у місті. За кілька днів їй телефонує цей однокласник, який каже, що його матеріальне становище дуже важке й для того, щоб його бізнес вижив, він повинен негайно одержати дозвіл на продаж алкогольних напоїв. Він просить її допомогти. Чи існує дилема в цьому випадку? Як би ви вчинили?*

¹⁴ / <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>

ВЧИМОСЯ НА ПРАКТИЦІ

У чому проблема з подарунком...?

Подарунки та інші вигоди приємно отримувати, але коли вони пов'язані з публічними обов'язками, слід бути обережним. Політика різних організацій і місцевих органів влади щодо надання й отримання подарунків відрізняється, але зазвичай треба приділяти особливу увагу, якщо:

- подарунок має високу вартість або їх дарують часто (див. Уточнення щодо вартості подарунків у Частині 2 цього посібника);
- подарунок не має чіткого зв'язку з роботою і не може бути використаний для роботи чи виконання завдання одержувачем;
- подарунок пропонується чи надається в тісному зв'язку з рішеннями, які впливають на дарувальника;
- публічного службовця запрошують на приватну вечірку з людьми, які не є його друзями чи родичами;
- вигода (пов'язана з подією чи подібним) надається певним вибраним особам;
- подарунок надається таємно.

Цікаво знати!

Прикладами невідповідних подарунків можуть бути: грошові кошти чи подарункові сертифікати; позики та надання забезпечення; постачання товарів і послуг для особистих цілей; товари та послуги, що надаються за неринковими цінами; вигоди, які надаються за умови виконання чогось для дарувальника; продаж/надання транспортних засобів, катерів, будинків відпочинку чи подібного для особистого використання; повністю або частково оплачувана розвага чи подорож; пропозиція, що вважається загалом неетичною, наприклад, відвідування стриптиз-клубу.

Якою є ваша думка? Що є невідповідним подарунком, а що ні?



Мешканка громади заповнює документи на отримання послуги

Органи місцевого самоврядування повинні активно обговорювати питання того, що є прийнятним, а що ні, та сприяти підвищенню обізнаності про проблеми корупції. Обговорення пов'язаних з корупцією питань мають бути ініційовані в суспільстві до настання можливої корупційної ситуації. Нині найбільш обізнаними з проблемами корупції зазвичай є ті місцеві громади й уряди, які нещодавно зіткнулися з корупційною ситуацією чи скандалом.

☞ **Конвенція ООН проти корупції**

2003 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила Конвенцію проти корупції, яка була ратифікована 2005 року. Станом на червень 2018 року вона була ратифікована в 186 країнах, включно з Україною. Конвенція охоплює п'ять основних сфер:

- запобіжні заходи;
- правоохоронна діяльність;
- міжнародна співпраця;
- повернення незаконно отриманих активів;
- технічна допомога та обмін інформацією.

Як Україна звітує про виконання Конвенції ООН проти корупції?

2003 року Стамбульський антикорупційний план дій був запроваджений Антикорупційною мережею ОЕСР. Він підтримує антикорупційні реформи в окремих країнах, серед яких і Україна, шляхом постійного моніторингу рекомендацій щодо імплементації Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів.

2017 року для України було визначено 26 напрямів рекомендацій, зосереджених як на національному, так і на місцевому рівні. Останній звіт з моніторингу датований березнем 2019 року. У ньому міститься висновок про те, що Україна демонструє прогрес у певних сферах, тоді як в інших сферах оцінюється як така, що не досягла успіху чи навіть має негативні результати¹⁵.

15 / Докладніше про рекомендації та показники див. у звіті за посиланням <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf&sa=D&ust=1578492030190000&usg=AFQjCNHXM0yWSMnDYtGy8o1-Mh2-Q9Aw>

3.1. КЕРУВАННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

Дуже мало випадків корупційної діяльності виявляються насправді за допомогою офіційних систем контролю, таких як аудит і внутрішній контроль. Частіше вони виявляються на основі повідомлень людей, ЗМІ або колег. Системи контролю все ще потрібні, і вони мають запобіжну та стримувальну дію. Але, як згадувалося раніше, жодні заходи контролю чи регулювання не будуть ефективними, якщо керівництво та організаційна культура не є розумними.

Для того, щоб виявити корупцію в межах органу місцевого самоврядування, слід проводити перевірки. Контроль і аудит можуть здійснюватися різними способами. **Першим кроком в антикорупційній роботі організації є проведення періодичних оцінювань корупційних ризиків¹⁶, що містять у собі:**

- 1 Ідентифікацію ризиків, у нашому випадку ризиків корупції в ОМС, запитуючи себе: «Що може піти не так?»
- 2 Оцінювання вірогідності настання ризиків.
- 3 Оцінювання наслідків настання ризиків, наскільки серйозними вони будуть?
- 4 Визначення пріоритетності ризиків, які при оцінюванні вірогідності та впливу отримали найвищі бали.
- 5 Аналіз чинних механізмів захисту в органі — удосконалення механізмів контролю, аудиту, внутрішнього контролю, вибірки, контролю рахунків-фактур тощо.
- 6 Створення або оновлення організаційних настанов (правил приймання подарунків, представницьких витрат тощо), внутрішньої політики та розпорядку роботи на основі аналізу ризиків. Звітування про розпорядок роботи для корупційних випадків і типи санкцій у разі порушення правил також мають бути зрозумілими.



Надто суворі засоби контролю та перевірки створюватимуть непотрібну бюрократію та недовіру.

Рациональним рішенням є визначення пріоритетності та проведення запланованих випадкових перевірок. Механізми контролю мають бути чіткими, узгодженими й містити ефективні та зрозумілі процедури реагування на достовірні підозри в порушенні законів і підзаконних актів. Наприклад, якщо визнаний імовірним ризик помилкових рахунків-фактур, може бути до- речним перегляд рахунків-фактур декількома людьми.

¹⁶ / Приклад контрольного списку для проведення оцінювання корупційних ризиків у ЦНАП можна знайти у Додатку 1

Для чого важливо проводити регулярне оцінювання ризиків?

- для постійного зміцнення обізнаності щодо корупції серед усього персоналу, навчання та звітування щодо настанов і того, на які типи корупції слід звертати увагу;
- для подальшого спостереження, постійного оцінювання систем/механізмів контролю, а також перевірки того, що норми та практики реалізуються в щоденній діяльності, а не тільки зафіксовані на папері;
- для сприяння роботі викривачів;
- для формування культури нетерпимості до корупції.

Визначення вразливих місць і ризиків

Нижче наведено деякі важливі зони ризику та вразливі місця для органів влади й різних організацій. Зазначені заходи спрямовані на зниження ризику виникнення корупції, зменшення мотивації для хабарництва та поліпшення внутрішнього контролю¹⁷:

РИЗИКИ/ВРАЗЛИВІ МІСЦЯ	ЗАХОДИ
Відсутність знань	Підвищити обізнаність серед персоналу стосовно питань: «Що таке корупція?», «Що таке хабар (не тільки гроші)?», «Конфлікт інтересів і непотизм», «Що таке неналежні відносини з постачальником і громадянами?».
Незрозумілі настанови (зловживання експертною мовою)	Розробити чіткі настанови, складені таким чином, щоб люди могли зрозуміти суть (уникайте юридичної лексики). Контроль за виконанням настанов.
Розпливчасті звіти про відрядження, протоколи витрат, рахунки-фактури низької якості	Проінформувати відділ фінансового забезпечення (чи бухгалтерію) про те, на який тип попереджувальних сигналів слід звернути увагу. Якщо вимоги до звітів про відрядження та витрати є вищими, надішліть рахунки-фактури неналежної якості назад постачальникам для внесення змін.
«Неналежні відносини» з постачальниками та підприємцями	Введіть ротацію робочих місць, колегіальне ухвалення рішень, відстеження конфлікту інтересів і додаткової діяльності персоналу.
Збалансовані робочі групи	Активна робота над розширенням вікової групи та статі серед персоналу.

¹⁷ / Таблицю розроблено на основі матеріалів Brottsförebyggande rådet (2013)

РИЗИКИ/ВРАЗЛИВІ МІСЦЯ	ЗАХОДИ
Ніхто не ставить під сумнів нелогічні рішення або порушення	В ієрархічних організаціях важко поставити під сумнів рішення керівника. Працуйте над створенням відкритого дискусійного клімату, постійно працюйте з можливими дилемами та заохочуйте персонал повідомляти й звітувати про порушення.
Культура, цінності та норми	Це пронизує організацію, і керівники насамперед повинні ретельно перевірити себе, адже те, що вони роблять і як вони дотримуються правил, впливатиме на всю організацію. Активно працюйте над розробленням розумних норм поведінки та використовуйте, наприклад, кодекс поведінки як спільну платформу.
Неналежні системи контролю, низький рівень прозорості	Постійно переглядайте системи та плани внутрішнього контролю, здійснюйте періодичні перевірки й аудит, документуйте та звітуйте про відхилення.
Безвідповідальні або нечесні постачальники	Отримуйте інформацію про фінансовий стан постачальників з, наприклад, офіційних відкритих джерел, податкових органів. Вилучіть ненадійні компанії чи такі, які мають погану репутацію з процесів закупівель.
Відсутність контролю за тим, що робота насправді була виконана та відповідає очікуваному рівню якості	Впровадьте документально оформлені засоби контролю та подальшого спостереження. Найміть неупереджених зовнішніх експертів для подальшого спостереження в цій галузі, порівнюючи зі специфікаціями рахунків-фактур.
Відсутність процедур для повідомлення та низька тенденція щодо звітування серед персоналу	Впровадьте й повідомляйте про процедури звітування, забезпечте можливість залишатись анонімним. Заохочуйте до повідомлення в межах організації, а також органам поліції в разі вчинення злочину.

Важливо!

Бажаєте провести повне оцінювання корупційних ризиків органу місцевого самоврядування (включно із ЦНАП)? Скористайтеся вичерпним контрольним переліком у Додатку 1 до цього посібника.

3.2 ПРОЗОРИСТЬ ЯК ВАКЦИНА ТА АНТИДОТ ПРОТИ КОРУПЦІЇ. ЯК ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МОЖЕ ПІДВИЩИТИ РІВЕНЬ ПРОЗОРОСТІ?

Загальновизнано, що прозорість і відкриті дані публічного сектору є важливою передумовою для притягнення до відповідальності публічних службовців і запобігання корупції. Це може дозволити громадянам, місцевим ЗМІ, а також громадянському суспільству здійснювати моніторинг діяльності публічних інституцій; зокрема щодо укладення публічних контрактів, витрачання публічних коштів, рішень і ефективності надання публічних послуг.

Багато країн запровадили законодавство про доступ до публічної інформації, а ООН навіть визначила відповідний показник у рамках Цілі сталого розвитку (ЦСР) № 16: *Забезпечення громадського доступу до публічної інформації та захист основних свобод відповідно до національного законодавства та міжнародних угод (16:10)*. Але наявність амбітних правових рамок не гарантує ефективної реалізації. Для цього потрібні належне керівництво, фінансові ресурси для створення систем і добре організованих архівів, а також професійний набір службовців.

Які ключові ініціативи можуть допомогти забезпечити прозорість?

- **Розголошення інформації про активи:** Повідомлення посадовими особами про фінансові та фізичні активи, а також про попередню зайнятість і оплачувані посади за межами публічної служби може бути ефективним при виявленні потенційного конфлікту інтересів і можливого незаконного збагачення.
- **Відкритий фізичний простір для публічних послуг:** Найменша корупція відбувається за закритими дверима. Стосовно адміністративних послуг (ліцензування, дозволи, допомоги тощо), це можна стримувати шляхом організації відкритого простору, де взаємодія між людьми є видимою для всіх.
- **Відкриті засідання та консультації місцевої ради:** Одним із запобіжних заходів, який також може підвищити довіру між особами, що ухвалюють рішення, та громадянами, є забезпечення відкритості засідань та інших стратегічних зустрічей місцевої ради для громадськості та засобів масової інформації.
- **Використання інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення прозорості органів місцевого самоврядування.**

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) можуть використовуватися в креативний спосіб для боротьби з корупцією і не в останню чергу для підвищення прозорості. Завдяки публікації в інтернеті інформації про доходи й витрати органів місцевого самоврядування, громадяни та місцеві ЗМІ можуть легко дізнатися,

чого очікувати, та виявляти порушення.

ІКТ можуть забезпечувати:

- низхідний потік інформації від уряду до громадян, стимулювати
- висхідний потік інформації від громадян до уряду та полегшувати
- горизонтальний обмін інформації між суб'єктами в органах місцевого самоврядування.

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Одним з цікавих прикладів є Уганда, де дослідники простежили за державним освітнім грантом через адміністративні системи й побачили, що лише близько 20% грошових сум насправді були отримані школами. Коли уряд почав публікувати деталі виплат у пресі та в мережі Інтернет, викладачам стало відомо про те, які суми були виплачені, і грошові кошти, які досягли свого призначення, збільшилися до понад 80%.

Ось кілька практичних прикладів інноваційного використання ІКТ для запобігання корупції на місцевому рівні:

- Цифровізація та автоматизація відповідних публічних послуг для зменшення дискреційного доступу (доступу на свій розсуд) для ухвалення рішення; відповідними сферами є, зокрема, адміністративні послуги, такі як видача дозволів, надання ліцензій тощо.
- Використання електронних систем для вибору та схвалення одержувачів послуг, наприклад, автоматичне адміністрування соціальних допомог і субсидій.



Важливо брати до уваги контекстуальні фактори, коли корупційні питання регулюються за допомогою ІКТ. До цих факторів належать цифровий доступ і цифрова грамотність різних соціальних груп, технологічна підготовленість, захист персональних даних і ресурси установ, а також законодавча база та доступ до публічної інформації, відкриті дані.

КЕЙС ІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Стратегія реформи прозорості у Гвадалахарі, Мексика¹⁸

Гвадалахара — велике місто в Західній Мексиці, що складається з дев'яти муніципалітетів. Місцева влада Гвадалахари визначила корупцію головною проблемою і вирішила боротися з нею за допомогою чотирьох основних стратегій «прозорості»:

- 1 Відкриті дані — надання доступу кожній особі до інформації про органи місцевої влади.
- 2 Доступна інформація про інфраструктуру — з легкими у використанні картами, що надають інформацію про інфраструктуру та інші доступні послуги.
- 3 Посилена участь громадян — місто має сьогодні 14 механізмів участі для сприяння залученню своїх громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні.
- 4 Удосконалена система управління містом. Ця платформа є інструментом для контролю уряду та громадян і робить усі процеси розвитку міста чіткими й відкритими. Основна мета — боротьба з корупцією при видачі земельних дозволів і дозволів на будівництво. Це дозволяє потенційним забудовникам ознайомитися з документами щодо регулювання й отримати інформацію про землю, яка їх зацікавила. Усі надані дозволи публікуються в інтернеті, і люди мають змогу консультуватися, перевіряти та повідомляти про будь-яку підозрілу діяльність.

3.3. ВИГОДИ ВІД ЕТИКИ, ЗАСНОВАНОЇ НА ПРАВИЛАХ У БОРОТЬБІ ПРОТИ КОРУПЦІЇ

Системи контролю потрібні для запобігання виникненню корупції — тобто мають прозорі, формально узгоджені та відомі й передбачувані процедури.

Більшість випадків виявляють і повідомляють про них люди в межах організації або поза нею, включно з представниками місцевих засобів масової інформації чи громад. Але неможливо збільшити довіру чи впровадити етичну поведінку лише за допомогою посиленого контролю, перевірок чи правил.

Етичну поведінку часто просувають за допомогою законодавства, підзаконних актів чи заснованих на правилах кодексів поведінки. Жоден з цих формальних інструментів не матиме значного ефекту, якщо бракуватиме керівництва (настанов), якщо негідна поведінка не буде покарана або якщо кодекси поведінки залишаються словами на папері.

- ☞ **2018 року Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи ухвалив Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених у місцеве та регіональне врядування.¹⁹**

¹⁹ / <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295>

Кодекс поведінки є популярним інструментом для поліпшення стандартів в організації життя. Певною мірою це спроба знайти юридичне розв’язання моральних проблем. Однак мало довести, що самі по собі кодекси фактично поліпшують етичні стандарти. Зміст кодексів поведінки порівняно схожий в усьому світі. На папері правила в дуже корумпованих країнах зазвичай такі самі, як і в менш корумпованих.

Кодекси поведінки потребують сильної інституційної підтримки для забезпечення ефективного функціонування. Без позитивної культури підтримки та постійних обговорень того, що це означає на практиці, вони можуть бути марними. У найгіршому випадку наявність кодексу поведінки може навіть призводити до самозаспокоєння — «дивіться, ми створили цей чудовий кодекс, хіба ми не молодці».²⁰ Кодекс поведінки — це початок роботи над формуванням політики доброчесності в публічній інституції, а не її завершення.

КЛЮЧОВІ СКЛАДНИКИ КОДЕКСУ ПОВЕДІНКИ. ЩО В НЬОМУ ПОВИННО БУТИ?

Зміст кодексу поведінки буде різним залежно від того, хто є цільовою групою та для якої інституції він призначений. Нижче наведені основні пункти, які мають бути внесені в кодекс поведінки місцевого органу влади:

- 1 **Мета, цілі та сфера застосування** — Для чого потрібен кодекс, чому він сприятиме та для кого він є актуальним (організація та цільова група)?
- 2 **Контекст і база** — До чого належить кодекс? На які національні чи місцеві акти чи настанови він посилається (наприклад, закони про державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування, галузеві кодекси, інші кодекси поведінки)?
- 3 **Основні цінності/керівні принципи** — Якими є основні принципи, що встановлюють загальну основу поведінки? Для органу місцевого самоврядування це можуть бути такі принципи, як неупередженість, прозорість, верховенство права, готовність служити тощо.
- 4 **Очікувані стандарти поведінки** — Як повинна поводитися та діяти людина стосовно таких питань: розкриття активів; використання публічних ресурсів; прийняття подарунків; конфлікт інтересів; закупівлі/укладання контрактів; оброблення інформації; зовнішня комунікація та представництво; професійна поведінка (наприклад, нетерпимість до сексуальних домагань, політика щодо вживання наркотичних засобів і алкогольних напоїв, кримінальна діяльність тощо).
- 5 **Методи та процедури** — Що має бути зроблено для розвитку культури, яка просуває кодекс поведінки: комунікація, навчання, лідерство? Як контролюватиметься кодекс і як здійснюватимуться звітування? Скарги та механізми звітування? Санкції за різні рівні негідної поведінки — від невідповідної поведінки до кримінального правопорушення?

20 / <https://www.cs.ox.ac.uk/efai/developing-codes-of-ethics-for-ai/downsides-of-codes-of-ethics/>

ВИСНОВКИ ДО ЧАСТИНИ 1

- 1 Реальні **витрати на корупцію** для людського розвитку, соціальної довіри та економічного зростання оцінити майже неможливо. Боротьба з корупцією вимагає політичної волі, етичного керівництва та сильних рольових моделей. Вона також потребує розумної правової бази та належним чином розроблених настанов, систем контролю, ефективних установ і активного керування ризиками. Оцінювання ризиків має відбуватися в контексті, і кожна організація, місцевий орган влади, ЦНАП повинні встановлювати пріоритети відповідно до своїх власних вразливих місць при створенні систем контролю.
- 2 Шляхом створення **інституційних систем підтримки** перш за все можна запобігти виникненню корупції. Така профілактика також має базуватися на відповідному стримуванні, покладаючись на механізми підзвітності й обов'язкового виконання. Санкції є дуже важливими, і безкарність, тобто відсутність звітування або покарання порушників, надзвичайно шкідлива.
- 3 **Прозорість** — ключ до запобігання та протидії корупції. Прозорість дозволяє місцевим ЗМІ, громадянському суспільству, аудиторським агенціям і широкій громадськості здійснювати ефективний нагляд. Прозорий підбір персоналу на основі компетенцій, прозорі процеси закупівель та відкритість у витратах і доходах місцевих органів влади — усе це зменшує можливості для корупції. Нові технології можна використовувати для посилення прозорості та підзвітності, полегшення обміну інформацією в суспільстві — вертикально і горизонтально.
- 4 **Системи, технології та правила** є важливими. Але так само важливо працювати з людьми в межах інституції та в місцевій громаді. Здійснюйте активне обговорення питань корупції, постійно стежте за ризиками та працюйте над просуванням здорової організаційної культури з нульовою толерантністю до корупції.



Мешканці громади подають документи на отримання послуги в Полонському ЦНАП Хмельницької області

ЧАСТИНА 2

СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦНАП, ВІЛЬНОГО ВІД КОРУПЦІЇ

Про що йдеться в Частині 2 Посібника

У продовження Частини 1, де йшлося про види корупції, інструменти й індекси вимірювання з погляду міжнародного досвіду, пропонуємо ознайомитися з Частиною 2, що присвячена особливостям українського законодавства та можливості виникнення корупційних ризиків під час надання адміністративних послуг. Значна увага приділена виявленню корупційних ризиків і рекомендаціям щодо їх уникнення.

Частина 2 складається з трьох розділів. У Розділі 4 показано, чому сфера надання адміністративних послуг уразлива до корупції, та проаналізовано передумови виникнення корупційних ризиків. У Розділі 5 систематизовано ризики на трьох етапах створення й роботи ЦНАП, а саме: конфлікт інтересів, перевищення повноважень, недобросовісні закупівлі, порушення умов фінансового контролю, отримання подарунків тощо. Опис кожного з цих ризиків супроводжує система правил (рекомендацій), врахування яких здатне усунути або мінімізувати ці ризики.

У Розділі 6 увагу приділено інструментам, які допоможуть виявляти вищезазначені корупційні порушення, та подано конкретні інструкції, що допоможуть як персоналу, так і відвідувачам ЦНАП повідомляти про її випадки.

За допомогою контрольних переліків у додатках до цього посібника, керівники ЦНАП і голови громад зможуть провести аналіз корупційних ризиків і загроз у ЦНАП, оцінити антикорупційну стійкість ЦНАП у громаді. У Додатку 3 для фахівців, які б хотіли проводити антикорупційні тренінги та воркшопи для працівників ЦНАП, було розроблено навчальні матеріали з мінілекціями, кейсами, питаннями для обговорення.

Особливість корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

Однією з найважливіших реформ, що впроваджуються в Україні протягом останніх років, стала децентралізаційна реформа. Її основною метою є передача значних повноважень і фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а одним із завдань — забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Політична, адміністративна й фінансова децентралізація зумовили необхідність розвитку місцевих публічних інституцій, покликаних забезпечувати доступні та якісні адміністративні й інші публічні послуги, створення умов для реалізації прав громадян на якісну освіту, медицину тощо. Утім, одночасно зі збільшенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та посиленням місцевих публічних інституцій, виникла потреба в забезпеченні ефективності та прозорості їх діяльності, раціональному використанні ними публічних коштів.

Протягом 2015—2019 років в Україні було створено 1029 територіальних громад (далі — ТГ), до складу яких увійшло 4698 громад (42,9% від загальної кількості рад базового рівня) на території, що становить понад 44% загальної площі України. Загальна ж кількість територіальних громад, які планується утворити в контексті децентралізаційної реформи і які охоплять усю територію України, становить 1470. Фактично ми будемо презентувати Посібник вже після виборів, коли 1470 громад таки будуть утворені. Отже, може після числа 1470 у дужках дописати «(після виборів 25 жовтня 2020 року)».

Мешканцями ТГ уже на початок 2020 року стали 11,7 мільйонів осіб (приблизно 31% жителів України). Обсяги ж місцевих бюджетів у зазначений період зросли більше, ніж у 3,5 раза (з 68,6 мільярдів гривень 2014 року до 250 мільярдів гривень 2019 року)²¹.

Недопущення корупційних проявів у діяльності органів місцевого самоврядування наразі є одним з ключових викликів, які постали перед керівництвом громад.

Процес створення та забезпечення ефективного функціонування належного ЦНАП в органі місцевого самоврядування є достатньо зрозумілим. Але на кожному етапі цього процесу перед керівництвом громади, громадою, а надалі й перед керівником створеного ЦНАП постає низка важливих питань організаційного, фінансового, кадрового та іншого характерів.

Неправильне, непрозоре чи упереджене розв’язання цих питань за певних обставин може призвести до марнотратства, нецільового використання бюджетних коштів, привласнення або розтрата майна громади, а в окремих випадках — і до корупції. Для того, щоб зрозуміти та виявляти корупційні ризики вчасно, у цьому посібнику систематизовано потрібні методологічні інструменти.

У додатках до посібника представлено детальний опис корупційних ризиків на різних етапах започаткування роботи ЦНАП: від ухвалення рішення про створення ЦНАП, його будівництва чи модернізації, до роботи вже наявного ЦНАП. Також запропоновано комплекс заходів з удосконалення порядку надання адміністративних послуг у контексті підвищення якості та мінімізації ризиків корупції в цій сфері.

21 / Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020 року) / Міністерство розвитку громад та територій України. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf?fbclid=IwAR0eNdA072iAqus3ANtWEEki6BBytGiHDI63bUWBFSgnfbIFgYsTMEtqeLc>

4.1. ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЇ ТА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Для детальнішого розуміння можливості виникнення корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг проаналізуємо визначення «корупції» в українському законодавстві. Основним законом, що регулює цю сферу, є Закон «Про запобігання корупції».

Корупція – використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» (зокрема, особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особами з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

У системі надання адміністративних послуг корупція може відбуватися як з боку осіб, що надають адміністративні послуги, так і з боку суб'єктів звернення. Проаналізуємо обидва випадки.

Корупція з боку працівників ЦНАП:

- 1 погодження (як реакція на отриману пропозицію) особи, що надає адміністративну послугу, отримати неправомірну вигоду для себе чи інших осіб у майбутньому (плата за вчинення певних дій чи ухвалення рішень);
- 2 фактичне прийняття особою, яка надає адміністративну послугу, неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;
- 3 використання особою, яка надає адміністративну послугу, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (зокрема, щодо надання адміністративних послуг) з метою чи в результаті одержання неправомірної вигоди.

Корупція з боку отримувачів послуг:

- 1 звернення до особи, яка надає адміністративну послугу, з пропозицією/обіцянкою надати їй (або іншим особам, визначеним нею) неправомірну вигоду в майбутньому

- з метою схилити її до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;
- 2 фактичне надання особі, яка надає адміністративну послугу (чи іншій, визначеній нею особі), неправомірної вигоди, здійснене з метою схилити її до протиправного використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»)

Відповідно до українського законодавства за вчинення корупційних дій настає кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність. Утім, у цьому посібнику ми сфокусуємося на корупційних ризиках і запропонуємо шляхи їх мінімізації.

Корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань.

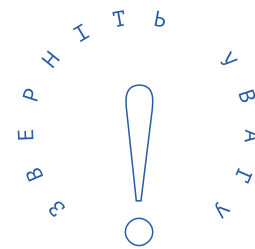
Чинники корупційного ризику – умови та причини, що заохочують (стимулюють), спричиняють або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при недотриманні вимог антикорупційного законодавства вчиняють правопорушення.

Такі правопорушення бувають двох **видів**: корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією.

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» ви-



Якщо посадова особа місцевого самоврядування здійснює підприємницьку діяльність, це є грубим порушенням вимог ст. 25 Закону «Про запобігання корупції». Утім, оскільки таке порушення не містить ознак корупції, то вважається «правопорушенням, пов'язаним з корупцією» (ст. 172-4 КпАП України).

моги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

4.2. ЧОМУ СФЕРА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВРАЗЛИВА ДО КОРУПЦІЇ?

Сфера надання адміністративних послуг є найбільш вразливою до **«побутової корупції»**. Це обумовлено тим, що в ній постійно відбувається взаємодія двох суб'єктів, один з яких (суб'єкт звернення) прагне задовольнити свої потреби: отримати паспорт, посвідчення водія, дозвіл, ліцензію, зареєструвати право власності чи місце проживання, отримати субсидію, а інший (суб'єкт надання адміністративної послуги) — має необхідні для цього повноваження та можливості.

Тож повноваження та можливості, якими наділений суб'єкт надання адміністративної послуги, за певних обставин можуть стати специфічним предметом купівлі-продажу. Класичним прикладом такої корупції є випадки, коли особа надає неправомірну вигоду представникові влади за «прискорену» видачу того чи іншого документа, видачу такого документа за відсутності достатніх для того підстав чи всупереч чинній процедурі (без особистого звернення, поза чергою, з недотриманням певних етапів тощо).

Цікаво знати!

Останні соціологічні дослідження у сфері сприйняття корупції в Україні показують, що при розв'язанні реальної проблеми більшість українців міркують прагматично, беручи за основу не тезу про неприпустимість корупції чи потенційну можливість бути покараним, а конкретні та реальні власні потреби й інтереси:

Де прочитати про це більше?

1) Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. — Київ : Ваіте, 2018. — 42 с.;

2) Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення: аналіз загальнонаціональних опитувань 2015—2018 років (антикорупційне опитування, проведене влітку 2018 року на замовлення Пакт у рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!»), презентоване 5 грудня 2018 року;

Цікаво знати!

3) Дослідження цінностей, якими керуються громадяни, коли стикаються з дилемою корупції, а також коли пояснюють, чому українці вчиняють корупційні дії (фокус-групи, проведені Фондом «Демократичні ініціативи» на замовлення USAID #Взаємодія). Дослідження здійснене 2018 року за результатами 15 фокус-груп, проведених в Одеській, Львівській, Сумській, Дніпропетровській і Київській областях, а його результати презентовані 5 грудня 2018 р.;

4) Корупція через фільтри ЗМІ (дослідження, проведене компанією NOKS FISHES на замовлення Українського кризового медіа-центру, та презентоване 5 грудня 2018 року // NOKS FISHES — 24 с.

За таких обставин питання про те, яким чином задовольнити свою потребу (зокрема, в отриманні певної адміністративної послуги), переходить у суто практичну площину. Фактично перед людиною постає запитання — яким чином вона змушена чи їй було б зручніше задовольнити свої конкретні потреби: законним чи незаконним.

Тому для мінімізації корупції у сфері надання адміністративних послуг керівництву громади слід **спрямовувати свою активність передусім на те, щоб:**

- 1 Унеможливити отримання адміністративної послуги в корупційний спосіб;
- 2 Зробити отримання адміністративної послуги в законний спосіб дешевшим і зручнішим, ніж пошук шляхів обійти офіційну процедуру.

4.3. ОСНОВНІ ЕТАПИ ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У ЦНАП

Процес створення та забезпечення ефективного функціонування належного ЦНАП у громаді є багатоетапним і досить тривалим.

Виокремлюють три основних етапи цього процесу:

Перший етап — ухвалення рішення про створення ЦНАП.

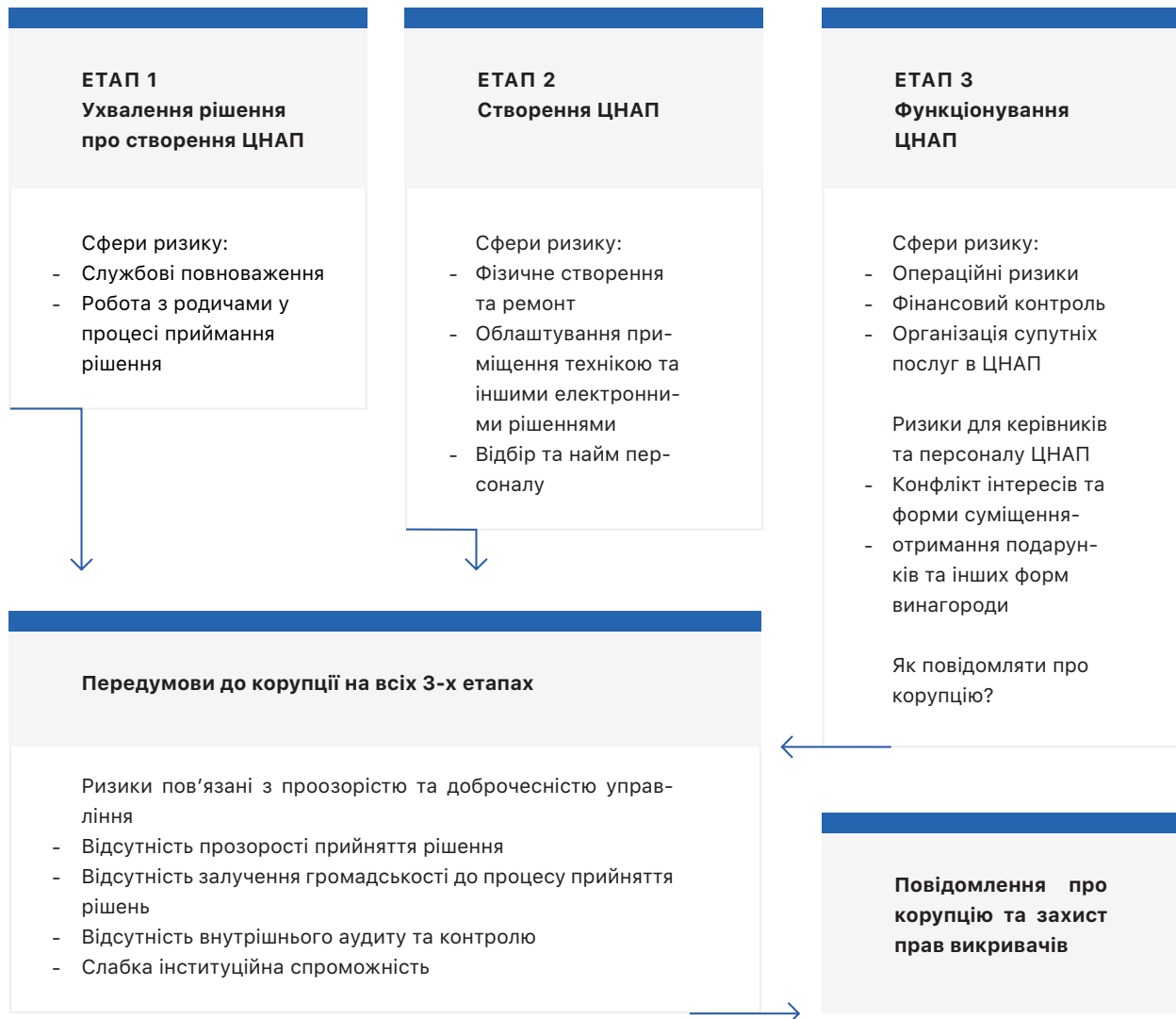
Другий етап — створення ЦНАП.

Третій етап — безпосереднє функціонування ЦНАП.

На кожному з цих етапів перед керівництвом територіальної громади та ЦНАП, громадою в цілому постає низка питань організаційного, фінансового, кадрового й іншого характерів.

Схематично корупційні ризики на всіх трьох етапах створення та функціонування ЦНАП, а також передумови, що ведуть до їх виникнення, зображені на наведеній нижче схемі. Детальніше про кожен з етапів зазначено в Розділах 4, 5 та 6 Посібника.

ТРЬОХЕТАПНА МОДЕЛЬ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ЦНАП



4.4. ПЕРЕДУМОВИ ТА ЧИННИКИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ В ЦНАП

Передумови та чинники, що ведуть спочатку до корупційних ризиків, а згодом можуть призвести до корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, виникають через різні аспекти роботи ЦНАП:

- інституційні характеристики;
- фізичні особливості робочого простору;
- законодавство в державі та прогалини в ньому тощо.

Нижче зібрано **основні передумови до виникнення корупції, структуровані за аспектами роботи ЦНАП**, або ж функціонування системи адміністративних послуг у цілому.

Процес ухвалення рішень і відкритість:

- відсутність інформації про рішення;
- одноособові ухвалення рішень керівництвом громади щодо моделі ЦНАП, розташування ЦНАП тощо;
- непрозорий спосіб ухвалення рішень на різних етапах створення та роботи ЦНАП;
- формальне існування лише «на папері» робочих груп зі створення ЦНАП;
- відсутність залучення громадськості до процесу ухвалення рішень про створення ЦНАП, його розташування, моделі надання послуг тощо;
- відсутність консультацій з громадою.

Організаційні/інституційні чинники:

- відсутність внутрішнього аудиту й контролю;
- відсутність антикорупційних підрозділів чи осіб, відповідальних за антикорупційний моніторинг і навчання з антикорупційних питань у ЦНАП/ОМС.

Фізичний простір/організація робочого простору, автоматизація надання послуг:

- надання послуг «кабінетним способом», де суб'єкт звернення та суб'єкт надання послуги залишаються наодинці. У такому варіанті немає зовнішніх елементів контролю над поведінкою та дотриманням правил доброчесності;
- некомфортні (неприспособовані) приміщення, що в частини споживачів спричиняють дискомфорт і бажання «відкупитися»;
- відсутність контролю за строками, або контроль надання послуг у «ручному» режимі та в непрозорий спосіб, що спонукає споживачів до зайвих контактів із суб'єктом надання послуги;
- відсутність е-системи керування чергою або надання послуг без застосування чи в обхід цієї системи (зокрема, для ЦНАП великих міст);
- відсутність інших ІТ-рішень щодо автоматизації надання послуг.

Інформація про послуги:

- відсутність у споживача базової інформації про адміністративну послугу (наприклад, відсутні інформаційні картки у відкритому доступі; переобтяжені інформаційні картки, що не є «дружніми» до споживача послуг);
- складність і незрозумілість процедури надання адміністративних послуг;
- низький рівень знань у персоналу ЦНАП;
- брак інформації про ОМС і ЦНАП (відсутність сайту чи потрібної інформації на ньому тощо).

Нормативні та законодавчі аспекти:

- проблема неякісного законодавства. Коли процедури й умови нечіткі, то і зловживання можливі;
- відсутність єдиного етичного (антикорупційного) кодексу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- низький рівень запиту на інструменти повідомлення про корупцію та захисту викривачів корупції.

Мінімізувати корупційні ризики можна, створивши належний ЦНАП. **До основних характеристик, що дозволяють належним ЦНАП мінімізувати корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг, належать:**

- інтегрований спосіб надання адміністративних послуг, тобто максимум потрібних послуг в одному місці (також і надання за моделями «життєвих ситуацій»);
- обслуговування у форматі відкритого простору (некабінетна система), комфортні та безбар'єрні приміщення;
- зручні та розширені години роботи ЦНАП;
- прозоре регулювання черги (за потреби, у більших ЦНАП; зокрема можливість попереднього запису);
- доступність, зручність і вичерпність інформації про роботу ЦНАП, а також порядок і умови надання кожної адміністративної послуги (сайт, інформаційні картки, інформаційні стенди; безкоштовне консультування);
- зрозумілість і передбачуваність процедури надання адміністративних послуг, зокрема заповнення формулярів заяв персоналом ЦНАП, збирання відомостей для надання послуги самим ЦНАП;
- своєчасність і оперативність надання адміністративної послуги; при цьому «швидкі послуги», за можливості, надаються невідкладно (за один візит особи);
- привітний і кваліфікований персонал;
- гарантований позитивний результат за дотримання законних підстав;
- зручність супутніх послуг (оплата послуг; копіювання тощо);
- зручність і комфорт отримання результатів адміністративної послуги (інформування про готовність результату; доступність результатів онлайн чи надсилання поштою, за можливості).

ПРИКЛАДИ З ПРАКТИКИ

Приклад 1. Відкритість інформації про послуги ЦНАП Веселівська ОТГ, Запорізька область

Концепція дизайну вебсторінки ЦНАП ґрунтується на простоті й зручності, забезпечуючи при цьому максимальну поінформованість кожного конкретного відвідувача.

На головній сторінці сайту розміщено інформацію про:

- місце розташування ЦНАП;
- його контакти (номери телефонів, адреса електронної пошти);
- графік роботи ЦНАП та іншу базову інформацію щодо його роботи.

Тут можна легко відшукати адміністративну послугу, яка цікавить громадянина, адже адміністративні послуги згруповані за сферами в 5—8 основних груп, що оптимізує процес пошуку потрібної послуги. Так відвідувач легко дізнається про те, як саме можна отримати конкретну послугу; які документи треба надати для її отримання; її вартість і строк надання. На цій же сторінці можна завантажити інформаційну картку відповідної адміністративної послуги.

<https://veselivska-gromada.gov.ua/cnap-10-48-26-06-07-2017/>

Приклад 2. Гарантованість позитивного результату в отриманні послуги Краснопільська ОТГ, Сумська область

Створений 2018 року ЦНАП у Краснопільській ОТГ є одним з найкращих прикладів створення належного ЦНАП.

На сайті громади розміщено повну інформацію про роботу ЦНАП, його контакти, адресу, години прийому тощо. Надано повний перелік послуг, де для зручності користувача також додано інформаційну картку по кожній з перелічених послуг. Документи ЦНАП, наприклад, рішення про створення ЦНАП, Положення про ЦНАП і Регламент ЦНАП, є у відкритому доступі для громадян.

У цьому ЦНАП, зокрема й завдяки застосуванню системи автоматизації роботи ЦНАП, забезпечено високий рівень виконавської дисципліни та дотримання законодавства, що створює у відвідувачів правильне переконання в тому, що за наявності законних підстав вони гарантовано отримають ту адміністративну послугу, яка їх цікавить.

<https://krasnopilska-gromada.gov.ua/centr-nadannya-administrativnih-poslug-14-59-34-26-07-2017/>

Надзвичайно важливим є започаткування роботи ЦНАП у сприятливому середовищі без можливості виникнення корупційних ризиків. У цьому розділі розглянемо три етапи створення та роботи ЦНАП; які можливі корупційні ризики на цих етапах і в чому це виражається.

ЕТАПИ	ГРУПИ РИЗИКІВ				
Етап 1: Ухвалення рішення про створення ЦНАП	Перевищення або зловживан- ня службовим становищем	Неправомірне використання бюджетних коштів	Кумівство, фаворитизм, непотизм		Хабар- ництво
Етап 2: Створення ЦНАП	Ризики, що проявляються під час фізич- ного створення, будівництва, реконструкції, ремонту ЦНАП	Ризики при закупівлі для ЦНАП меблів, техніки, систе- мам автомати- зації		Відбір і найман- ня пер- соналу	
Етап 3: Безпосереднє функціонуван- ня ЦНАП	Ризики для персоналу та керівництва (конфлікт ін- тересів, при- ватний інтерес, правила про сумісництво, наявність підприємств і корпоративних прав, робота з близькими осо- бами, подарун- ки та винаго- рода)	Фінансові ризи- ки (неподання фінансових декларацій, недекларування майна)			

5.1. ЕТАП 1. УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ ПРО СТВОРЕННЯ ЦНАП У ГРОМАДІ

Питання про вибір оптимальної моделі організації системи надання адміністративних послуг у територіальній громаді є одним з найважливіших питань для її керівництва. Детальніше про різні способи організації системи надання адміністративних послуг у громаді див.: [«Як створити ЦНАП в ОТГ — досвід інституційного створення ЦНАП у рамках Програми «U-LEAD з Європою»](#). Після ухвалення рішення про створення ЦНАП треба створити сприятливі умови для подальших кроків і унеможливити виникнення корупції.

Основними корупційними ризиками та правопорушеннями на етапі ухвалення рішення про створення ЦНАП можуть бути:

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК	У ЧОМУ ВИРАЖАЄТЬСЯ?
Перевищення або зловживання службовим становищем	Зловживання з боку керівництва громади з метою ухвалення рішень, що служать приватним інтересам і несуть шкоду громаді (напр., під час підготування дозвільних документів тощо).
Кумівство (службове сприяння друзям і знайомим), фаворитизм, непотизм (службове сприяння родичам)	Залучення родичів і/чи близьких друзів у процеси ухвалення рішень з високою управлінською та фінансовою відповідальністю.
Хабарництво	Отримання неправомірної вигоди за ухвалення сприятливого рішення, наприклад для місцевих підприємців і т. і.
Неправомірне використання бюджетних коштів	Фінансове та/чи матеріальне марнотратство.

На практиці ці ризики найбільше проявляються в процесі ухвалення рішення щодо фізичного створення/реконструкції ЦНАП і вибору виконавців ремонтно-будівельних робіт.

Важливо відзначити, що корупційні ризики на етапі ухвалення рішення про створення ЦНАП ведуть до нераціонального використання бюджетних коштів, фінансового чи матеріального марнотратства громади. В окремих випадках це може свідчити про неправомірне заволодіння певним майном (коштами), а подекуди й про наявність корупційних домовленостей керівництва громади з певними особами.

Причини марнотратства:

- 1 ухвалення помилкового рішення, обумовленого поспіхом, відсутністю якісного аналізу (зокрема Концепції створення/модернізації ЦНАП у громаді); необхідних знань, навичок, досвіду тощо;
- 2 свідоме ухвалення економічно не вигідного для громади рішення з метою протиправного обернення частини цих коштів на власну користь чи на користь певних осіб: ухвалення рішення про придбання (чи оренду) нового приміщення тільки тому, що таке приміщення реалізується за завищеною ціною особою, пов'язаною з керівництвом ОМС (наприклад рідним братом місцевого голови); ухвалення рішення про реконструкцію/модернізацію приміщення, обумовлене бажанням залучити значні матеріальні ресурси для суб'єктів господарювання, які здійснюють будівельні роботи чи виробляють будівельні матеріали, виконують роботи з розроблення проєктної документації (наприклад з прицілом, що будівельні роботи здійснюватиме фірма друга місцевого голови) тощо.

Що робити для уникнення?

- 1 Регулярно проводити аналіз корупційних ризиків і аналіз антикорупційної стійкості органу місцевого самоврядування (Додатки 1 та 2).
- 2 Дотримуватися послідовності інституційного створення ЦНАП: ухвалення Концепції та відпрацювання моделі ЦНАП відкритим шляхом (посібник «Як створити ЦНАП в ОТГ...»).

ПРИКЛАДИ. МАРНОТРАТСТВО НА ЕТАПІ УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ ПРО СТВОРЕННЯ ЦНАП

- 1 Ухвалено рішення про спорудження нової будівлі ЦНАП тоді, коли в громаді вже є придатне приміщення, яке можна облаштувати для належного ЦНАП за значно менші кошти.
- 2 Ухвалено рішення про реконструкцію (капітальний ремонт) наявної в розпорядженні громади будівлі, хоча за її фізичним станом економічно й організаційно доцільніше було ухвалити рішення про спорудження нової будівлі ЦНАП за найновішими технологіями.
- 3 Ухвалено рішення, яке формально нібито спрямоване на створення ЦНАП у громаді, але по суті є способом реалізації інфраструктурного проєкту, спрямованого передусім на здійснення ремонту приміщень, закупівлю меблів, техніки тощо (з умовою «відкату»).

5.2. ЕТАП 2. СТВОРЕННЯ ЦНАП

Створення ЦНАП є етапом, що потребує від керівництва громади відповідального ставлення до використання ресурсів громади. Особливість цього етапу — наявність елементів фізичного створення ЦНАП: будівництва/реконструкції/ремонту, а

також укомплектування ЦНАП меблями, технікою; набір персоналу.

На цьому етапі важливо сфокусуватися на підготовленні вихідної проєктної документації, затвердженні кошторису, проведенні тендеру, урахуванні процедур щодо публічних закупівель і забезпечити прозору систему набору персоналу. Групи корупційних ризиків і пов'язаних з ними правопорушень на другому етапі можна розділити на три групи:

ГРУПИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЕТАПІ 2	У ЧОМУ ВИРАЖАЄТЬСЯ?
Фізичне створення: будівництво, реконструкція, ремонт ЦНАП	Незаконне залучення родичів чи друзів до процесів фізичного створення ЦНАП. Проведення недоброчесних закупівель. Застосування системи «відкатів».
Облаштування приміщення ЦНАП меблями, технікою, системами автоматизації ЦНАП	Проведення недоброчесних закупівель. Застосування системи «відкатів».
Відбір і наймання персоналу	Проведення непрозорого відбору, закриті конкурси, нерозголошення інформації про проведення конкурсного відбору на вакантні посади. Призначення на посаду родичів і друзів; менш кваліфікованих кандидатів за хабар.

У групі «Фізичне створення ЦНАП: будівництво, реконструкція, ремонт ЦНАП» можна виокремити сім ризиків:

- 1 Недоброчесне підготовлення вихідних даних для проєктної документації.
- 2 Недоброчесний вибір проєктувальника для розроблення проєктної документації.
- 3 Недоброчесне розроблення проєктної документації, зокрема заниження вартості об'єкта будівництва, з метою уникнення тендерних процедур. Проведення експертизи проєкту будівництва ЦНАП з недотриманням вимог законодавства, зокрема й шляхом незаконного впливу на надавача послуг з експертизи чи домовленостей з ним.
- 4 Одноособове затвердження проєктно-кошторисної документації без залучення кваліфікованих профільних фахівців.
- 5 Підготовлення неякісної тендерної документації, зокрема, у якій містяться вимоги, що обмежують конкуренцію.
- 6 Початок виконання будівельних робіт до закінчення передбачених процедур і набуття права на виконання робіт.

- 7 Формальний контроль авторського й технічного нагляду, змова з виконавцем робіт за «відкат».

У групі «Облаштування приміщення меблями, технікою, системами автоматизації» виокремлюють три основні ризики:

- 1 Придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП за процедурою, що не забезпечує належної реалізації принципів здійснення публічних закупівель.
- 2 Придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП за необґрунтовано високими цінами.
- 3 Придбання техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП, яке є дорогим в обслуговуванні чи взагалі непотрібними для конкретного ЦНАП.

Можна виокремити п'ять головних корупційних ризиків, пов'язаних з групою «Відбір і працевлаштування персоналу»:

- 1 Формування недоброчесних комісій, непрозорий спосіб формування комісій з відбору персоналу (присутність у комісії близьких родичів і друзів, у прямому підпорядкуванні яких працюватиме учасник відбору).
- 2 Відсутність інформації про конкурсний відбір і оголошені вакансії у вільному та відкритому доступі.
- 3 Зарахування в штат без проведення конкурсного відбору.
- 4 Залучення до роботи в ЦНАП працівників, які можуть виявитися недоброчесними (схильними до корупції).
- 5 Призначення на посади не найвідповідніших кандидатів, а родичів, близьких осіб чи за хабар.

Нижче ми детально розглянемо кожен із цих ризиків і запропонуємо систему рекомендацій, що дозволяють уникнути чи мінімізувати їх:

Фізичне створення ЦНАП: будівництво, реконструкція, ремонт ЦНАП

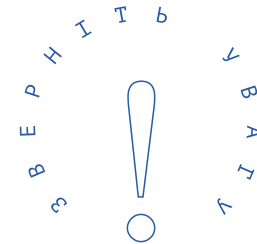
Здійснення будівельних чи ремонтних робіт потребує високої експертизи багатьох залучених сторін: керівництва громади, проєктантів, будівельників тощо. Беручи до уваги складність процесу будівництва чи реконструкції ЦНАП, тут наявна чи не найбільша кількість ризиків, як порівняти з іншими групами; адже вони пов'язані з усіма аспектами фізичного створення: від підготовки тендерної документації, вибору проєктувальника та практичних рекомендацій до прийняття в експлуатацію.

РИЗИК 1. НЕДОБРОЧЕСНЕ ПІДГОТОВЛЕННЯ ВИХІДНИХ ДАНИХ ДЛЯ ПРОЄКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Основний ризик тут полягає в тому, що не чітко поставлені завдання щодо зонування, кількості робочих місць тощо; тобто підготовки вихідних даних для проєктування надалі може призвести до розроблення невідповідної проєктної документації, а також до фінансових втрат громади.

Що робити для уникнення ризику?

- 1 Готувати вихідні дані, а головне — завдання на проєктування, — на основі тих вимог до приміщень ЦНАП і кількості робочих місць у ЦНАП, які справді обґрунтовані та затверджені Робочою групою.
- 2 До розроблення завдання на проєктування залучати фахівців у сфері будівельної діяльності, які мають відповідні знання й навички.
- 3 Використовувати досвід інших громад, що вже готували такі документи.



Ключовим законодавством у процесі підготовки даних до проєктної документації є: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про архітектурну діяльність» та ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проєктної документації на будівництво».

РИЗИК 2. НЕДОБРОЧЕСНИЙ ВИБІР ПРОЄКТУВАЛЬНИКА ДЛЯ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЄКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Що робити для уникнення ризику?

Здійснювати відбір проєктувальника для виконання робіт з розроблення проєктної документації виключно з дотриманням вимог Закону «Про публічні закупівлі». Існують певні цінові пороги, від обсягів яких залежить метод проведення відбору:

- 1 якщо ці роботи перевищують 1,5 млн грн, то відбір проєктувальника обов'язково має відбуватися через електронну систему закупівель шляхом проведення відкритих торгів (статті 1, 2, 12, 20—32 Закону «Про публічні закупівлі»);
- 2 якщо ці роботи становлять від 50 тис. до 1,5 млн грн (у переважній більшості випадків проєктні роботи будуть у вказаному ціновому діапазоні), то відбір проєктувальника може відбуватися як з використанням електронної системи закупівель, так і без її використання, але замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель. За підсумками такого відбору в системі електронних закупівель має бути оприлюднено звіт про укладений договір (статті 2, 10 Закону «Про публічні закупівлі»);

- 3 якщо роботи не перевищують 50 тис. грн, то відбір проєктувальника може відбуватися як з використанням електронної системи закупівель, так і без її використання, але в будь-якому разі з дотриманням принципів здійснення публічних закупівель (статті 1, 2 Закону «Про публічні закупівлі»);
- 4 якщо відбір здійснюється без використання електронної системи закупівель, слід дотримуватися базових принципів здійснення публічних закупівель (ст. 2 Закону «Про публічні закупівлі») і таких процедур, як конкурс, тендер, запит цінових пропозицій тощо.

РИЗИК 3. НЕДОБРОЧЕСНЕ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЄКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ, ЗОКРЕМА ІЗ ЗАНИЖЕННЯМ ВАРТОСТІ ОБ’ЄКТА БУДІВНИЦТВА. ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТУ БУДІВНИЦТВА ЦНАП З НЕДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА, ТАКОЖ І ШЛЯХОМ НЕЗАКОННОГО ВПЛИВУ НА НАДАВАЧА ПОСЛУГ ЕКСПЕРТИЗИ ЧИ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ З НИМ

Основний ризик полягає передусім у заниженні вартості об’єктів будівництва з метою уникнення процедур закупівлі та подальшого додаткового контракування необхідних робіт шляхом укладення додаткових договорів.

Що робити для уникнення ризику?

- 1 Залучати кваліфікованих фахівців для контролю за підготовленням проєктної документації.
- 2 Проводити експертизу проєкту будівництва незалежно від того, чи підлягає такий проєкт будівництва обов’язковій експертизі.
- 3 Проводити експертизу всього проєкту будівництва, а не лише кошторисної частини проєктної документації.
- 4 Для проведення такої експертизи залучати експертну організацію, яка жодним чином не пов’язана ні з розробником проєкту будівництва, ні з керівництвом громади (замовника). Зокрема, слід розглянути можливість (доцільність) використання із цією метою системи публічних закупівель ProZorro.

ПРИКЛАД З ПРАКТИКИ

Недоброчесне підготовлення проєктної документації та залучення близьких родичів

У громаді Х, де планувалося проведення капітального ремонту приміщення сільської ради, на першому поверсі якого буде розташовано ЦНАП, до підготовлення проєктної документації, включно з кошторисом, було залучено проєктну організацію, засновником якої є чоловік дружини заступника голови громади (у цьому випадку — замовника). Пропозиція членів Робочої групи зі створення ЦНАП про використання системи публічних закупівель ProZorro була відхилена.

РИЗИК 4. ОДНООСОБОВЕ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПРОЄКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Цей ризик передусім стосується малих громад, де багато функцій і компетенцій покладається на обмежену кількість осіб (наприклад, на заступника сільського голови, який відповідає за створення ЦНАП), зважаючи на малу чисельність персоналу чи слабкий кадровий потенціал на місцях. Це своєю чергою може призвести до монополізації ухвалення рішень і спричинити корупційні порушення.

Що робити для уникнення ризику?

Затверджувати проєктну документацію колегіальним органом (місцевою радою чи її виконавчим комітетом).



Проектна документація — затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва.

РИЗИК 5. ПІДГОТОВЛЕННЯ НЕЯКІСНОЇ ТЕНДЕРНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ, ЗОКРЕМА ТАКОЇ, У ЯКІЙ МІСТЯТЬСЯ ВИМОГИ, ЩО ОБМЕЖУЮТЬ КОНКУРЕНЦІЮ

У такій тендерній документації може бракувати достатніх кількісних або якісних показників, може бути завищено або занижено об'єми матеріалів і обсяги робіт. Крім того, можуть міститися вимоги, які обмежують конкуренцію.

Що робити для уникнення ризику?

- 1 Здійснювати закупівлі будівельних робіт виключно через тендерний комітет або уповноважену особу згідно з приписами Положення про такий тендерний комітет або уповноважену особу.
- 2 Внести закупівлю таких будівельних робіт до Річного плану публічних закупівель або Додатку до нього.
- 3 Розробляти тендерну документацію, у якій будівельні роботи не подрібнені на різні етапи з метою уникнення процедури закупівлі.
- 4 Інформувати широке коло потенційних учасників закупівлі через різні канали комунікації.
- 5 Здійснювати відбір виконавця будівельних робіт через систему публічних закупівель ProZorro та застосовувати процедуру відкритих торгів.



Особливим ризиком тут є завищення реальної вартості робіт, що часто свідчить про застосування системи фінансових махінацій («відкатів»).

- 6 Інформувати компетентні органи (Національна поліція, НАБУ, ДБР, Державна аудиторська служба) про випадки порушень, що підлягають оприлюдненню; а також давати доступ до аналізу й моніторингу інформації, наявної в системі публічних закупівель ProZorro, шляхом її розміщення на сайті ОМС.

РИЗИК 6. ПОЧАТОК ВИКОНАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ДО ЗАКІНЧЕННЯ ПЕРЕДБАЧЕНИХ ПРОЦЕДУР І НАБУТТЯ ПРАВА НА ВИКОНАННЯ РОБІТ

Цей ризик означає початок здійснення робіт у самочинному порядку; коли, наприклад, ще до проведення процедури закупівлі були отримані всі необхідні дозволи.

Що робити для уникнення?

- 1 Починати фактичне виконання будівельних робіт лише після набуття права на будівництво.
- 2 На стенді, встановленому на будівельному майданчику в доступному для огляду місці, розмістити інформацію про документ, що дає право на виконання будівельних робіт; а також відомості про клас наслідків (відповідальності) об'єкта, замовника та підрядників, що є обов'язковою вимогою ч. 6 ст. 34 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності».

РИЗИК 7. ФОРМАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ АВТОРСЬКОГО Й ТЕХНІЧНОГО НАГЛЯДУ, ЗГОВІР З ВИКОНАВЦЕМ РОБІТ ЗА «ВІДКАТ»

У цьому випадку йдеться про відхилення від проекту; використання будівельних матеріалів меншої кількості та нижчої якості, аніж зазначено в договірній ціні; привласнення частини будівельних матеріалів, передбачених для будівництва/ремонту ЦНАП, що своєю чергою може порушувати відповідні ДБН та ДСТУ.

Що робити для уникнення?

- 1 Забезпечити проведення технічного й авторського нагляду відповідно до Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903 та ДСТУ-НБ А.2.2-11:2014 «Настанова щодо проведення авторського нагляду за будівництвом».

Виконавець авторського нагляду може: зупиняти окремі будівельно-монтажні роботи, якщо порушується технологія будівництва; забороняти застосування в будівництві непередбачених чи невідповідних конструктивних рішень і будівельних матеріалів.

- 2 Сприяти здійсненню державного архітектурно-будівельного контролю, що виконується органами ДАБК в порядку проведення планових та позапланових перевірок відповідно до ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553.
- 3 Уважно ставитися до приймання виконаних підрядником робіт та взаєморозрахунків з ним. Акт приймання виконаних будівельних робіт та інші первинні облікові документи слід підписувати лише в тому разі, якщо існує впевненість у правильності й об'єктивності зазначеної в них інформації.

ПРИКЛАД З ПРАКТИКИ

Привласнення частини будматеріалів, передбачених на ремонтні роботи ЦНАП

У громаді Х передбачено створення ЦНАП на 15 робочих місць на першому поверсі міської ради. Для цього треба провести капітальний ремонт приміщення площею 250 м², на що згідно з договірною ціною було передбачено певну кількість цементу. За оцінкою будівельників кількість цементу значно перевищує потреби капітального ремонту, проте ця пересторога не була озвучена. Через деякий час надлишок цементу забрали представники приватної компанії, яку пов'язують з рідним братом керівника громади.

Привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання посадовою особою своїм службовим становищем

Керівник одного із ЦНАП бюджетними коштами придбав для ремонту приміщення ЦНАП 100 мішків цементу, 10 000 піноблоків для облаштування міжкімнатних перегородок, 30 пляшок ґрунтовки, сантехніку, фарбу та низку інших будівельних матеріалів.

Під час перевірки та розслідування було встановлено, що частину із цих матеріалів зазначена особа використала для здійснення ремонту у власному приватному будинку, сподіваючись, що це не стане відомо органам влади. Винна особа притягнута до кримінальної відповідальності за ст. 191 КК України.

Облаштування приміщень меблями, офісною технікою; забезпечення ЦНАП системою е-документообігу, електронною системою керування чергою

Наступною групою ризиків є низка процесів, що відбуваються після етапу завершення ремонтно-будівельних робіт і передбачають облаштування ЦНАП усім необхідним для початку його роботи: від меблів до е-системи керування чергою.

Нижче ми детально розглянемо кожен з ризиків цієї групи та запропонуємо систему рекомендацій, що дозволяють уникнути чи мінімізувати їх:

РИЗИК 1. ПРИДБАННЯ МЕБЛІВ, ТЕХНІКИ, ОБЛАДНАННЯ ЧИ УСТАТКОВАННЯ ДЛЯ ЦНАП З ПОРУШЕННЯМИ ПРОЦЕДУРИ ТА ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

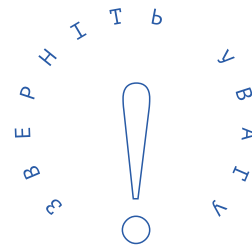
Що робити для уникнення?

Перш за все здійснювати відбір постачальників меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП через електронну систему закупівель. Якщо очікувана **вартість товарів перевищуватиме 200 тис. грн**, Закон «Про публічні закупівлі» вимагає обов'язкового застосування цієї системи.

Відбір продавця чи постачальника цих товарів має здійснюватися **методом відкритих торгів**, або за наявності до того реальних підстав можна використовувати **процедуру конкурентного діалогу**. Це дозволить не лише вибрати насправді найліпшого продавця, а й забезпечити відкритість і прозорість усіх процедур, мінімізувати корупційні ризики, зумовлені потенційними попередніми домовленостями між посадовими особами ТГ і постачальником.

Якщо в процесі здійснення публічних закупівель у місцевого голови, депутатів чи представників громадськості з'явився сумнів щодо їхньої законності, слід інформувати (через електронну систему закупівель або письмово) орган, уповноважений:

- здійснювати моніторинг публічних закупівель (нині таким органом є Державна аудиторська служба України);
- розглядати (здійснювати досудове розслідування) матеріали про вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення (Національна поліція, НАБУ, ДБР).



Корисними будуть рекомендації та інструкції від ДП «ПРОЗО-ПРО» щодо формування та реєстрації пропозиції, організації торгів тощо: <https://prozorro.gov.ua/>

Важливо знати!

Шість принципів здійснення закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі», стаття 3:

- 1 добросовісна конкуренція серед учасників;
- 2 максимальна економія та ефективність;
- 3 відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель;
- 4 недискримінація учасників;
- 5 об'єктивне та неупереджене оцінювання тендерних пропозицій;
- 6 запобігання корупційним діям і зловживанням.

РИЗИК 2. ПРИДБАННЯ МЕБЛІВ, ТЕХНІКИ, ОБЛАДНАННЯ ЧИ УСТАТКОВАННЯ ДЛЯ ЦНАП ЗА НЕОБІГРУНТОВАНО ВИСОКИМИ ЦІНАМИ

Ризик завищення вартості продукції може бути свідченням застосування фінансових махінацій, системи «відкатів» і неправомірної фінансової винагороди для постачальників чи інших зацікавлених сторін.

Що робити для уникнення?

Перед тим як здійснювати закупівлю специфічної комп'ютерної чи іншої техніки, кількість постачальників якої в Україні обмежена, варто детально вивчити ринок відповідних товарів і **провести порівняльний аналіз цін**. Лише після вивчення цього питання слід переходити до стадії закупівель і робити все можливе, щоб придбана техніка не була реалізована громаді за дискримінаційними цінами.

Рекомендується купувати кожен різновид (групу) товарів (меблі, техніку, обладнання та устаткування) у межах окремої процедури закупівлі. Це дозволить придбати такі товари за суттєво нижчими цінами (наприклад, у безпосередніх виробників відповідної продукції).

Наступним принципом має бути придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП, які будуть надійними та витривалими в експлуатації, але при цьому не вимагатимуть надмірних витрат для цього придбання. Техніка й інше обладнання повинні відповідати вимогам, що до них висуваються, та не мати непотрібних (незастосовних) функцій, які суттєво збільшують їх вартість, або не бути недоцільно витратними в обслуговуванні з інших причин.

ПРИКЛАД З ПРАКТИКИ

Встановлення завищених вимог до якості, основних характеристик чи постачальників меблів, техніки, обладнання чи устаткування, які неминуче призводять до надмірних витрат

Зокрема, інколи для ЦНАП закуповують техніку, більшість функцій чи можливостей якої просто не потрібні для роботи ЦНАП (дорогі меблі, комп'ютери певної групи виробників, складні та дорогі багатофункціональні пристрої тощо).

Закупівля специфічної комп'ютерної чи іншої техніки, кількість постачальників якої в Україні обмежена

Так, серйозні проблеми досі спостерігаються із закупівлею «паспортних станцій», у т. ч. обладнання для отримання відцифрованих відбитків пальців рук. Зокрема, одні й ті самі «паспортні станції», що наразі в Україні реалізуються обмеженим колом суб'єктів господарювання, в одних випадках можуть вартувати 200 тис. грн, а в інших — до 400 тис. грн. І при цьому обидві такі паспортні станції придбаваються через електронну систему закупівель.

ПРИКЛАД 3 ПРАКТИКИ

Одночасне придбання (однією закупівлею) кількох принципово різних видів/груп товарів.

Досить часто буває так, що придбання меблів, техніки, обладнання й устаткування для ЦНАП здійснюється в межах однієї закупівлі (тобто оголошується один конкурс на придбання кількох принципово різних видів товарів). У такому разі постачальником виступає суб'єкт, який спеціально під відповідний конкурс придбаває такі товари в інших товаровиробників/постачальників і перепродає їх громаді на виконання угоди про публічну закупівлю. Через це вартість кожної конкретної одиниці товару є суттєво вищою за ту, якою вона могла би бути, якби в такому конкурсі могли взяти участь безпосередні виробники таких товарів або суб'єкти господарювання, що спеціалізуються на реалізації певного виду продукції.

РИЗИК 3. ПРИДБАННЯ ТЕХНІКИ, ОБЛАДНАННЯ ЧИ УСТАТКОВАННЯ ДЛЯ ЦНАП, ЯКЕ Є ДОРОГИМ В ОБСЛУГОВУВАННІ ЧИ ВЗАГАЛІ НЕПОТРІБНИМ ДЛЯ КОНКРЕТНОГО ЦНАП

Що робити для уникнення?

Перед придбанням техніки, обладнання й устаткування для ЦНАП вивчати їхні технічні характеристики та правила експлуатації, досвід використання такої чи аналогічної техніки. Під час придбання кожного виду техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП детально вивчати питання щодо способу й вартості їх обслуговування та взагалі, чи насправді вони дуже потрібні для роботи.

Добір, підготування та забезпечення належних умов праці персоналу ЦНАП

Забезпечення ЦНАП професійним і доброчесним персоналом є одним з найважливіших завдань для керівництва громади. В умовах децентралізаційної реформи, коли створення ЦНАП відбувається в різних за спроможністю громадах, може виникнути ситуація браку персоналу необхідної кваліфікації.

Також імовірні ситуації вузького професійного кола в громаді, коли люди добре знають один одного й призначення без конкурсу, опираючись на цей чинник, може здатися найліпшим рішенням.

Нижче ми детально розглянемо кожен з ризиків цієї групи та запропонуємо систему рекомендацій, що дозволяють уникнути й мінімізувати їх:



Громада може використовувати можливість «переведення» працівників ОМС у новостворений ЦНАП (ч. 3 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування») лише у виняткових випадках — «за згодою сторін» та виключно тоді, коли в керівництва громади існує абсолютна впевненість у доброчесності, компетентності та зацікавленості відповідного працівника в роботі в ЦНАП.

РИЗИК 1. ФОРМУВАННЯ НЕДОБРОЧЕСНИХ КОМІСІЙ, НЕПРОЗОРИЙ СПОСІБ ФОРМУВАННЯ КОМІСІЙ З ВІДБОРУ ПЕРСОНАЛУ

Що робити для уникнення?

Тут можна відразу виокремити рекомендацію загального характеру: під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування керуватися вимогами статей 10—12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Вводити до складу конкурсних комісій лише доброчесних осіб з бездоганною діловою репутацією (з-поміж працівників ОМС) та забезпечувати дотримання ними вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час виконання функцій члена конкурсної комісії. Наприклад, якщо кандидатом на посаду є близька особа одного з членів конкурсної комісії, то такий член конкурсної комісії як мінімум має повідомити про це інших членів комісії та утриматися від участі в ухваленні рішень відповідною комісією.

До складу конкурсної комісії можна також залучати представників громадськості й експертів у відповідній сфері (посилаючись при цьому на ст. 27 Закону «Про державну службу»).

Ситуації під час добору та призначення на посади працівників ЦНАП, проходження служби

Ситуація 1. До складу конкурсної комісії входить близька особа (чоловік, дружина, матір, батько тощо) одного з кандидатів на вакантну посаду в ЦНАП, або особа, що має майновий чи немайновий інтерес, обумовлений будь-якими іншими особистими, сімейними, дружніми чи іншими стосунками з кандидатом на відповідну вакантну посаду (наприклад, до складу конкурсної комісії входить батько одного з кандидатів на посаду в ЦНАП).

Правом ухвалення рішення про призначення особи на посаду в ЦНАП чи її переведення на іншу посаду наділена уповноважена особа, яка має з першою сімейні, особисті, дружні, корпоративні чи інші позаслужбові стосунки, що обумовлюють існування в неї майнового чи немайнового інтересу (наприклад, головою громади є мати особи, що претендує на посаду керівника ЦНАП).

Ситуація 2. До складу конкурсної комісії, що проводила добір кандидатів на вакантну посаду в ЦНАП, входив брат одного з кандидатів. Про цю обставину він нікого не повідомив. Від оцінювання та голосування не усунувся. Ба більше, його оцінки як члена комісії професійних компетентностей брата були свідомо завищені. У підсумку до кола осіб, що набрали найбільшу кількість балів і були рекомендовані суб'єкту призначення, ввійшов брат зазначеного члена конкурсної комісії.

РИЗИК 2. ВІДСУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО КОНКУРСНИЙ ВІДБІР І ОГОЛОШЕНІ ВАКАНСІЇ У ВІЛЬНОМУ ТА ВІДКРИТОМУ ДОСТУПІ

Важливими антикорупційним фактором є відкритість і прозорість роботи конкурсної комісії на кожному з етапів проведення конкурсу. Це передусім означає публікацію оголошення про проведення конкурсу в місцевій пресі, на сайті ОМС, на вебсторінці ЦНАП.

Важливо знати!

Як формувати оголошення про вакансію згідно з правилами відкритості?

В оголошенні про проведення конкурсу чітко визначати:

- 1 назву вакантної посади;
- 2 основні вимоги до кандидата, беручи до уваги при цьому Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом НАДС від 7 листопада 2019 року № 203-19;
- 3 вичерпний перелік документів, які треба надати на розгляд конкурсної комісії (при цьому слід мати на увазі, що забороняється вимагати від кандидата відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством);
- 4 термін подання документів.

РИЗИК 3. ЗАРАХУВАННЯ В ШТАТ БЕЗ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ

Щодо нових працівників, то їхні призначення в ЦНАП має здійснюватися виключно за підсумками проведення відкритого конкурсу з метою забезпечення відбору найбільш кваліфікованих та винятково доброчесних кандидатів. Такий конкурс проводиться відповідно до базових положень Закону «Про державну службу» (статті 22—30) і Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169.

Важливо знати!

Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, **як виняток, допускає прийняття на службу осіб «за іншою процедурою, передбаченою законодавством України» (ч. 1 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»)**. Утім, якщо голова громади ставить собі за мету сформувати насправді професійний і доброчесний персонал ЦНАП, то користуватися цією можливістю не бажано, адже лише проведення відкритого й прозорого конкурсу дозволяє визначити найбільш кваліфікованих і доброчесних працівників.

Цей ризик можемо розглянути на такому прикладі:

ПРИКЛАД З ПРАКТИКИ

Добір і призначення на посади працівників ЦНАП у громаді

Голова сільської громади одноособово призначив керівником ЦНАП свою дружину попри наявність у громаді більш досвідчених і компетентних фахівців, які теж виявляли бажання обійняти цю посаду.

РИЗИК 4. ЗАЛУЧЕННЯ ДО РОБОТИ В ЦНАП ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ МОЖУТЬ ВІЯВИТИСЯ НЕДОБРОЧЕСНИМИ (СХИЛЬНИМИ ДО КОРУПЦІЇ)

Задля уникнення такого ризику слід перевірити інформацію щодо кожного з кандидатів з тим, щоб не допустити до участі в конкурсі осіб, які:

- 1 визнані судом недієздатними;
- 2 мають судимість за вчинення умисного (зокрема корупційного) злочину;
- 3 за рішенням суду позбавлені права обіймати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;
- 4 у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам (ч. 1 ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Під час перевірки документів та інформації про кандидата на посаду в ЦНАП особливо увагу треба звернути на:

- 1 інформацію, зазначену ним у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, поданої відповідно до ч. 3 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» за минулий рік;
- 2 інформацію, отриману конкурсною комісією від фізичних чи юридичних осіб або з інших джерел (наприклад із засобів масової інформації), яка може свідчити про її недоброчесність, причетність до корупційних та інших неформальних практик.

РИЗИК 5. ПРИЗНАЧЕННЯ НЕ НАЙВІДПОВІДНІШОГО КАНДИДАТА, А РОДИЧІВ, ДРУЗІВ ТОЩО ЧИ ЗА ХАБАР



Призначення на посади повинно відбуватися лише за підсумками чесного конкурсу й інших законних процедур — справді найвідповідніших кандидатів.

Для призначення на посаду в ЦНАП голові громади слід рекомендувати найкращих кандидатів, що відповідають вимогам професійної компетентності й доброчесності.

У Додатку 3 подана зведена таблиця, де підсумовано зазначені ризики й рекомендації щодо їх подолання на Етапі 2. Ця таблиця буде корисна для швидкої перевірки виникнення корупційних ризиків і також показує, як реагувати задля їх уникнення.

Проведення конкурсного відбору на посаду з підвищеним корупційним ризиком

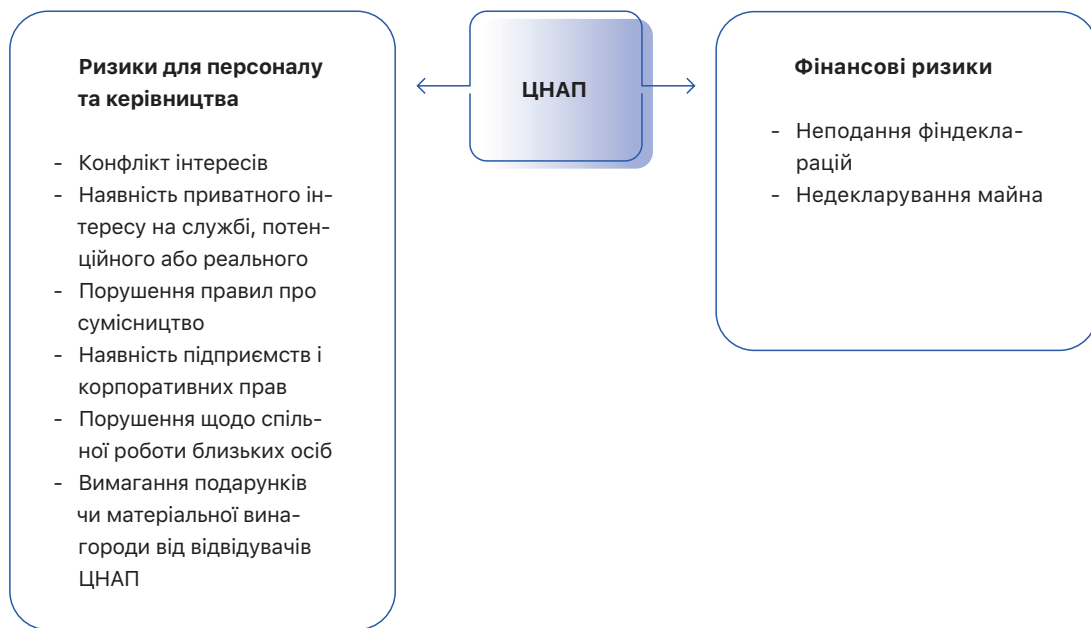
Якщо посада, на заміщення якої проведено конкурс, передбачає набуття відповідального або особливо відповідального становища чи належить до посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, відібраний для призначення на таку посаду кандидат протягом трьох днів з дати одержання повідомлення про результати конкурсу надає письмову згоду на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції» та медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою МОЗ, щодо перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я.

5.3. ЕТАП 3. БЕЗПОСЕРЕДНЄ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦНАП

Отже, у нас уже позаду ухвалення рішення про створення ЦНАП, прозорий і відкритий процес інституційного та фізичного створення ЦНАП; ми розпочинаємо свою роботу. На відміну від двох попередніх етапів тут з'являються мешканці громади, які стають клієнтами послуг і відвідувачами нової публічної інституції.

Основна складність цього етапу полягає у виникненні цілої низки операційних викликів для ЦНАП як інституції, так і для персоналу й відвідувачів. Особлива відповідальність тут покладається на керівництво ЦНАП, якому варто на системній основі проводити освітні й інформаційно-просвітницькі заходи, спрямовані на роз'яснення особам, що надають адміністративні послуги, правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Нижче в схемі систематизовано корупційні ризики за напрямками, що можуть виникати в рамках кожного з них:



Корупційні ризики під час функціонування ЦНАП можна розділити на:

- 1 запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- 2 сумісництво, суміщення та ведення підприємницької діяльності;
- 3 наявність підприємств чи корпоративних прав;
- 4 спільна робота близьких осіб;
- 5 обмеження щодо отримання подарунків;
- 6 фінансовий контроль.

Розглянемо детальніше кожну підгрупу ризиків.

РИЗИК 1. ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Вчасне й ефективне врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, залучених до надання адміністративних послуг через ЦНАП, дозволяє усунути абсолютну більшість тих ризиків, які надалі можуть призвести до корупції. Саме тому запобігання

та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності персоналу та керівників ЦНАП слід розглядати як один з найефективніших механізмів запобігання корупції в цій сфері.

Конфлікт інтересів — це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Конфлікт інтересів буває двох видів, детально кожен з яких ми проаналізуємо нижче:

- потенційний конфлікт інтересів
- реальний конфлікт інтересів

Потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що **може вплинути** на об'єктивність чи неупередженість ухвалення нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

При цьому законодавець уточнює, що **«приватний інтерес»** – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Потенційний конфлікт інтересів сам по собі не є чимось поганим і не є свідченням учинення будь-якого правопорушення. Такі конфлікти інтересів виникають у діяльності публічних службовців постійно і вважаються цілком нормальним явищем. Проте коли приватний інтерес починає реально впливати на об'єктивність чи неупередженість ухвалення публічною особою рішень, або на вчинення чи невчинення нею дій під час виконання своїх повноважень, тоді відбувається перетворення (трансформація) потенційного конфлікту інтересів у реальний конфлікт інтересів.

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Реальний конфлікт інтересів — це по суті потенційний конфлікт інтересів, який з часом «переріс» у реальний конфлікт інтересів.

МОЖЛИВА ДИЛЕМА:

Чи є це конфліктом інтересів, або ні?

У рамках Вашої роботи в органі місцевого самоврядування, Вам доручено придбати 10 принтерів для центру надання адміністративних послуг. Після перевірки цін онлайн, Ви маєте піти до місцевого магазину для здійснення купівлі. Коли Ви будете там, Ви можете також придбати ПК для своєї доньки, якій Ви його обіцяли. Власник магазину пропонує Вам 75% знижку. Що б Ви зробили?

- 1 Приймете пропозицію. Це дуже хороша ціна, і ніхто не постраждає від цього.
- 2 Я куплю, але наполягатиму на сплаті повної ціни.
- 3 Я розповім своєму керівникові про пропозицію та дотримуюся поради.
- 4 Я подякую власнику магазину за пропозицію, але куплю ПК в іншому магазині.

Відповідальність за реальний конфлікт інтересів

За неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів настає **адміністративна відповідальність**, передбачена ст. 172-7 КпАП України (штраф від 1700 до 13 600 гривень та за певних обставин — позбавлення права обіймати певні посади чи здійснювати певну діяльність строком на один рік).

Державний службовець, якого було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 3 ст. 172-7 КпАП України з накладенням стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або здійснювати певну діяльність, підлягає обов'язковому **звільненню** на підставі п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу».

Якщо реальний конфлікт інтересів був обумовлений бажанням працівника ЦНАП отримати неправомірну вигоду (хабар) чи фактичним її отриманням, то відповідна особа підлягатиме **кримінальній відповідальності** за вчинення корупційного злочину.

Наведемо кілька прикладів конфлікту інтересів у діяльності осіб, залучених до організації чи безпосереднього надання адміністративних послуг.

Типові ситуації з практики:

ПРИКЛАД З ПРАКТИКИ

Ситуація потенційного конфлікту інтересів під час безпосереднього надання адміністративних послуг

На розгляд особи, уповноваженої ухвалювати рішення щодо надання адміністративної послуги, надійшли документи від близької особи (чоловік, дружина, мати, батько тощо), або від іншої фізичної чи юридичної особи щодо якої в надавача адміністративної послуги існує приватний інтерес, обумовлений особистими, сімейними, дружніми, корпоративними чи будь-якими іншими обставинами (наприклад, документи щодо надання субсидії на оплату ЖКП чи інших видів державної допомоги потрапили на розгляд рідної доньки заявника).

ПРИКЛАД 3 ПРАКТИКИ

Реальний конфлікт інтересів

Ситуація 1. На розгляд державного реєстратора прав на нерухоме майно надійшов пакет документів від суб'єкта господарювання, засновником (учасником) якого він є. Попри відсутність достатніх підстав для здійснення реєстрації речового права на нерухоме майно, а також пряму законодавчу заборону здійснювати таку реєстрацію (ч. 2 ст. 10 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») він зареєстрував за вказаним суб'єктом господарювання право власності на об'єкт нерухомого майна.

Ситуація 2. До особи, уповноваженої надавати адміністративні послуги соціального характеру (призначення субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, різних видів державної допомоги тощо), надійшли документи від близької особи (чоловіка, дружини, матері, батька тощо). Попри відсутність достатніх підстав працівник відповідного управління соціального захисту населення прийняв рішення про призначення своїй близькій особі державної допомоги.

Ситуація 3. До дисциплінарної комісії (у складі трьох осіб) увійшло дві особи, які перебувають у дружніх стосунках з особою, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження. Жоден з них не вжив заходів щодо врегулювання потенційного конфлікту інтересів. У підсумку ця комісія рекомендувала суб'єкту призначення закрити дисциплінарне провадження через відсутність складу дисциплінарного правопорушення, хоча насправді таке правопорушення мало місце.

Нижче наведено рекомендації як для персоналу, так і для керівництва ЦНАП щодо того, як запобігати виникненню та що робити в разі виникнення ризику конфлікту інтересів під час роботи ЦНАП.

Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП

- 1 Періодично актуалізувати свої знання законодавства щодо конфлікту інтересів, а також ознайомлюватися з відповідними роз'ясненнями та рекомендаціями, що містяться на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/uk/>).
- 2 У разі виявлення потенційного чи реального конфлікту інтересів не пізніше наступного робочого дня обов'язково повідомити про це безпосереднього керівника, а в разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі, — НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, у якому під час виконання повноважень виник конфлікт інтересів, відповідно (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції»).
- 3 За будь-яких обставин НЕ вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів (п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції»).
- 4 Якщо особі, залученій до надання адміністративних послуг, не вдалося самотійно врегулювати конфлікт інтересів, то протягом двох робочих днів з дня отримання повідомлення про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів

(чи дня, коли стало відомо про існування такого конфлікту інтересів з інших джерел) **врегулювати його шляхом застосування одного із заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів:**

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи ухвалення рішень;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи²².



Детальні рекомендації, куди звертатися та як діяти в умовах виникнення цього типу ризиків можна дізнатися в Розділі 6 цього посібника.

РИЗИК 2. СУМІСНИЦТВО, СУМІЩЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Сутність зазначеного обмеження полягає в тому, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, отримуючи заробітну плату з бюджетних коштів, не може здійснювати будь-який інший активний вид діяльності, спрямований на отримання доходу та не пов'язаний з виконанням такою особою своїх службових обов'язків (окрім зазначених у законі винятків), що є однією з гарантій її неупередженості.

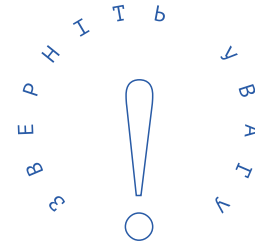
Зокрема, посадовим особам місцевого самоврядування та державним службовцям (серед інших і особам, що надають адміністративні послуги) **забороняється:**

- здійснювати іншу оплачувану (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) діяльність;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку²³;

22 / Цей обов'язок покладається на безпосереднього керівника та керівника органу, до повноважень якого належить право звільнення (ініціювання звільнення) з посади відповідної особи.

23 / Крім випадків, коли особи здійснюють функції з керування акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації.

- здійснювати підприємницьку діяльність, що реалізовується суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку згідно зі ст. 42 ГК України.



Порушення обмежень щодо сумісництва або суміщення з іншими видами діяльності вважається одним з визначених безпосередньо в законі (ст. 25 Закону «Про запобігання корупції») різновидів конфлікту інтересів.

За порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності настає адміністративна відповідальність, передбачена ст. 172-4 КпАП України (штраф та конфіскація отриманого доходу чи винагороди).

Приписами ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 50, ч. 3 ст. 55, ч. 8 ст. 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюються особливості обмеження щодо сумісництва та суміщення, що стосуються: а) сільських, селищних і міських голів; б) старост; в) секретарів сільської, селищної, міської ради; г) осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради та працюють у ньому на постійній основі, і деяких інших посад.

Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП

- 1 Періодично актуалізувати свої знання чинних обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також ознайомлюватися з відповідними роз'ясненнями й рекомендаціями, що містяться на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/uk/>).
- 2 Забезпечити притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які порушили вимоги антикорупційного законодавства щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
- 3 Обов'язково — відсторонити від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності (абз. 1 ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»).
- 4 Звільнити (обов'язково) особу з посади, у разі:
 - набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення такої особи до адміністративної відповідальності за ст. 172-4 КпАП України, за яким вона позбавляється права обіймати певні посади або здійснювати певну діяльність, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування²⁴;
 - набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо такої особи (зокрема, передбаченого статтями 368, 368-3, 368-4 КК України) та/або встановлення заборони провадити діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування²⁵.

24 / Підстави для такого звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені в п. 3 ч. 1 ст. 12, п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а для державних службовців — у п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу».

25 / Підстави для такого звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені в п. 2 ч. 1 ст. 12, п. 3 ч. 1 ст. 20, ч. 2 ст. 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а для державних службовців — у п. 4 ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу».

РИЗИК 3. НАЯВНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ ЧИ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ

Приватний інтерес, обумовлений наявністю у працівників ЦНАП підприємств або корпоративних прав, може вплинути на їхню об'єктивність і неупередженість під час реалізації своїх безпосередніх обов'язків з надання адміністративних послуг; а отже й призвести до ухвалення ними необґрунтованих рішень, зловживання службовими повноваженнями, а також корупції.

Специфічним видом потенційного конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування є наявність у них:

- **підприємств** (мається на увазі ситуація, коли особа є власником 100% статутного капіталу відповідної юридичної особи);
- **корпоративних прав** (мається на увазі ситуація, коли особа є власником лише певної частки статутного капіталу юридичної особи).

Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП

Протягом 30 днів після призначення на посаду передати **(обов'язково)** в керування іншій особі належні підприємства та корпоративні права, окрім передачі на користь членів своєї сім'ї (ч. 1 ст. 36 Закону «Про запобігання корупції»).

В одноденний строк після передачі в керування належних підприємств та/або корпоративних прав необхідно (обов'язково) письмово повідомити про це НАЗК з наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

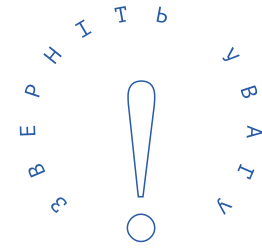
РИЗИК 4. СПІЛЬНА РОБОТА БЛИЗЬКИХ ОСІБ

За загальним правилом посадові особи місцевого самоврядування **не можуть**:

- 1 **мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб** (напр.: члени сім'ї відповідної особи, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, онук, онука, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник);
- 2 **бути прямо підпорядкованими** (мати пряму організаційну чи правову залежність підлеглої особи від її керівника) у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Вважається, що відносини прямого підпорядкування близьких осіб є потенційним конфліктом інтересів, який за певних обставин може трансформуватися в реальний конфлікт інтересів, а також призвести до різних проявів корупції. При цьому особливості запобігання та врегулювання цього різновиду потенційного конфлікту інтересів визначені в спеціальній статті — ст. 27 Закону «Про запобігання корупції».

Для того, щоб краще зрозуміти, як на практиці можуть проявлятися такі порушення, пропонуємо розглянути наступні робочі ситуації.



Зазначені вище обмеження НЕ поширюються на осіб, які працюють у **сільських** населених пунктах (крім тих, що є районними центрами) та **гірських** населених пунктах.

Тобто, якщо орган місцевого самоврядування функціонує в селі, селищі або селищі міського типу (яке не є районним центром), то як виняток, допускається існування відносин прямого підпорядкування між різними працівниками. При цьому, до них залежно від конкретної ситуації може бути застосовано будь-який з передбачених Законом «Про запобігання корупції» захід урегулювання конфлікту інтересів.

ПРИКЛАДИ З ПРАКТИКИ

Ситуація 1. Пряме підпорядкування близьких осіб виникло вже під час безпосереднього виконання ними повноважень у суб'єкті надання адміністративних послуг, який розташований на території міста чи сільського населеного пункту, що є районним центром²⁶. (див. Рекомендацію 1)

Ситуація 2. Пряме підпорядкування близьких осіб виникло вже під час безпосереднього виконання ними повноважень у суб'єкті надання адміністративних послуг, який знаходиться на території сільського населеного пункту, що НЕ є районним центром. (див. Рекомендацію 2)

Ситуація 3. Місцевий голова достроково присвоїв ранг своєму рідному братові (працівнику ЦНАП, який має статус посадової особи місцевого самоврядування) за виконання особливо відповідальних завдань (ч. 7 ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»), хоча насправді цих завдань його брат не виконував.

Ситуація 4. Безпосередній керівник свідомо завищив показники результативності, ефективності та якості підсумків службової діяльності працівника, який був його давнім другом, що зрештою суттєво вплинуло на загальну оцінку його службової діяльності й обсяги преміювання.

26 / Призначення чи переведення однієї з таких осіб на вищу посаду, призначення близької особи тимчасовим виконувачем обов'язків керівника певного рівня, одруження керівника з підлеглою особою, початок спільного проживання таких осіб без укладення шлюбу тощо.

Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП

- 1 Особам, що претендують на посади в органах місцевого самоврядування, зокрема в ЦНАП, повідомити керівництво цього органу про близьких осіб, що працюють у ньому.
- 2 Близьким особам (обом), які опинилися в ситуації прямого підпорядкування:
 - не пізніше наступного робочого дня з дня виникнення ситуації прямого підпорядкування повідомити про це свого безпосереднього керівника²⁷ (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції»);
 - у 15-денний строк вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, обумовленого ситуацією прямого підпорядкування близьких осіб (переведення на іншу посаду, звільнення з роботи тощо) (ч. 2 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»);
- 3 Безпосереднім керівникам працівників у ЦНАП, які опинилися в ситуації прямого підпорядкування:
 - протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої особи конфлікту інтересів, обумовленого спільною роботою близьких осіб, ухвалити рішення щодо зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів і повідомити про це підлеглу особу (ч. 3 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції»)²⁸;
 - якщо в 15-денний строк особи, що опинилися в ситуації прямого підпорядкування, добровільно не усунули цю обставину — у місячний строк з дня виникнення ситуації прямого підпорядкування перевести на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування;
 - у разі неможливості такого переведення — звільнити з посади особу, яка перебуває в підпорядкуванні (ч. 2 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»).

РИЗИК 5. ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОТРИМАННЯ ПОДАРУНКІВ

Багато послуг, що надаються ЦНАП, мають високий попит у населення. Життєві обставини можуть підсилювати необхідність отримання послуги: терміновість отримання довідки, зміни місця реєстрації, оформлення паспорта чи вклейки фото в паспорт (25, 45 років), зміна права власності і т. і. Одним з порушень доброчесності може бути отримання подарунків від відвідувачів ЦНАП за сприяння позитивного розгляду, «прискорення» отримання адміністративної послуги тощо.

27 / У разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі, треба повідомити про це НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, у якому під час виконання повноважень виникла ситуація прямого підпорядкування.

28 / Таке рішення ухвалюється в межах загальної процедури зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, визначеного статтями 28—35 Закону «Про запобігання корупції».

Особам, уповноваженим на виконання функцій місцевого самоврядування, зокрема посадовим особам, що забезпечують надання адміністративних послуг у громаді, **забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити (для себе чи близьких осіб) чи одержувати подарунки:**

- у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (зокрема щодо надання адміністративних послуг);
- якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи (ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції»).

Подарунок (у розумінні антикорупційного законодавства) — це грошові кошти або інше майно; переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Утім, зазначені особи можуть приймати, але не просити чи вимагати подарунки, якщо:

- такі подарунки відповідають загально визнаним уявленням про гостинність²⁹;
- якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, коли було прийнято подарунки³⁰.

Зазначені обмеження щодо вартості «дозволених» подарунків не поширюються на подарунки, які:

- даруються близькими особами;
- одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Варто наголосити!

ОТРИМУВАТИ ПОДАРУНКИ ЗА ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ НЕ МОЖНА ВЗАГАЛІ.

29 / Категорія «подарунки, що відповідають загально визнаним уявленням про гостинність» є оцінною, а тому її зміст мають встановлювати правозастосовні органи (зокрема суд) у кожному конкретному випадку.

30 / Протягом усього 2020 року ця гранична сума становить 4204 гривень.

Відповідальність, передбачена за отримання подарунків. Адміністративна чи кримінальна?

- 1 Якщо працівник ЦНАП порушує встановлені антикорупційним законодавством обмеження щодо одержання подарунків, але при цьому в його діях немає складу корупційного злочину, то він притягається до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 172-5 КпАП України.
- 2 Якщо подарунок обіцяється, надається або отримується у зв'язку з виконанням працівником ЦНАП своїх повноважень чи існуванням у нього певних можливостей, зумовлених посадою, то в розумінні антикорупційного законодавства він уже вважається не «подарунком», а «неправомірною вигодою». У такому разі й працівник ЦНАП, і особа, що надає/обіцяє таку неправомірну вигоду, притягаються до кримінальної відповідальності за вчинення відповідного корупційного злочину (див., зокрема, 364, 364-1, 368—369-2 КК України).

ТИПОВІ СИТУАЦІЇ ТА ПРИКЛАДИ

Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою. Притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 368 КК України

Ситуація 1. 2015 року керівника одного районного УДАІ вироком місцевого суду було визнано винним у вчиненні корупційного злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК України, та призначено покарання у вигляді штрафу в сумі 20 000 гривень з позбавленням права обіймати посади в правоохоронних органах. Причиною цього стало отримання ним від місцевого жителя 1200 гривень неправомірної вигоди за сприяння в здачі іспиту з правил дорожнього руху.

Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі

Ситуація 2. Притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 369 КК України.

У листопаді 2019 року громадянин прийшов до керівника ЦНАП і запропонував йому 5000 гривень за прискорене розв'язання питання щодо видачі йому закордонного паспорта.

Керівник ЦНАП відмовився від отриманої пропозиції та повідомив про цей факт правоохоронні органи. Щодо особи відкрито кримінальне провадження за фактом вчинення злочину, передбаченого ст. 369 КК України.

Для того, щоб запобігти подібним ситуаціям, працівникам ЦНАП варто дотримуватися простих рекомендацій, головні з яких викладено нижче.

Рекомендації для персоналу ЦНАП

- 1 Ніколи не приймати подарунки від клієнтів, адже такі подарунки можуть свідчити про намагання вплинути на рішення щодо надання адміністративної послуги.
- 2 Ніколи не приймати подарунки від осіб, які перебувають у прямому підпорядкуванні.

- 3 У разі **отримання пропозиції** щодо надання подарунку з очевидним порушенням вимог ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» працівник ЦНАП **зобов'язаний**:
- відмовитися від пропозиції;
 - за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
 - залучити свідків, якщо це можливо; також і з-поміж співпрацівників;
 - письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника.
- 4 У разі **виявлення майна**, яке може бути неправомірним подарунком, **у своєму службовому приміщенні чи на робочому місці**, працівник ЦНАП **зобов'язаний**:
- невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу;
 - забезпечити складання акта про виявлення майна, що може бути неправомірним подарунком, який повинен бути підписаний: а) особою, що виявила неправомірний подарунок; б) безпосереднім керівником цієї особи або керівником відповідного органу.
- 5 У разі **фактичного отримання грошових коштів**, іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів або будь-яких інших вигод нематеріального чи негрошового характеру, що можуть бути неправомірним подарунком, працівнику ЦНАП рекомендується діяти таким чином:
- якщо на момент отримання такого майна, переваг, активів тощо така особа перебувала на своєму робочому місці чи у своєму службовому приміщенні, то алгоритм її дій має бути аналогічним тому, про який йшлося в п. 4 (письмове повідомлення керівника, складання акта про отримання майна, переваг, активів тощо, що може бути неправомірним подарунком);
 - якщо на момент отримання такого майна, переваг, активів тощо така особа перебувала поза робочим місцем і службовим приміщенням, то вона має керуватися правилами щодо «виявлення» майна поза службовим приміщенням, а отже невідкладно повідомити про це правоохоронні органи.
- 6 За потреби — **відсторонити** від виконання службових повноважень особу, щодо якої складено протокол про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КпАП України, до закінчення розгляду відповідної справи судом (абз. 2 ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»).
- 7 Обов'язково — **відсторонити** від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні злочину у сфері службової діяльності (абз. 1 ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»).
- 8 Обов'язково — у порядку, визначеному Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», **звільнити** посадову особу місцевого самоврядування, якщо її притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення нею корупційного чи іншого умисного злочину.

РИЗИК 6. ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Забезпечення дотримання вимог фінансового контролю

Одним з найефективніших способів запобігання такому корупційному злочину як «незаконне збагачення» (ст. 368-5 КК України), а також іншим формам протиправного збагачення особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (зокрема, набуття ними так званих «необґрунтованих активів»), є **дотримання такими особами вимог антикорупційного законодавства щодо фінансового контролю**.

До таких вимог належать:

- 1 вимога щорічно, а також у деяких інших випадках подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (далі — декларація);
- 2 вимога повідомляти НАЗК про відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунку в установі банку-нерезидента;
- 3 вимога повідомляти НАЗК про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування.

Відповідальність, передбачена за недотримання вимог фінансового контролю

- 1 За несвоєчасне подання без поважних причин декларації, подання завідомо недостовірних відомостей у декларації **на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів** для працездатних осіб³¹, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, а також неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані настає адміністративна відповідальність, передбачена ст. 172-6 КпАП України (адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією).
- 2 За подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб³², а також за умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації настає **кримінальна відповідальність**, передбачена ст. 366-1 КК України (корупційний злочин у сфері службової діяльності).
- 3 **Активи**³³ осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть бути визнаними «необґрунтованими» та стягнутими в дохід держави (гл. 12 Цивільного процесуального кодексу України).

31 / У період з 1 січня до 30 червня 2020 року йдеться про суму від 210 200 до 525 500 гривень.

32 / У період з 1 січня до 30 червня 2020 року йдеться про суму понад 525 500 гривень.

33 / Грошові кошти (у тому числі готівкові кошти, кошти, що перебувають на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах), інше майно, майнові права, нематеріальні активи, у тому числі криптовалюти, обсяг зменшення фінансових зобов'язань, а також роботи чи послуги, надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 3 примітки до ст. 368-5 КК України; ч. 8 ст. 290 ЦПК України).

- 4 За незаконне збагачення, тобто набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, активів, вартість яких більш ніж на **6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи**³⁴, **настає кримінальна відповідальність**, передбачена ст. 368-5 КК України (корупційний злочин у сфері службової діяльності).
- 5 У абсолютній більшості випадків особи, що притягаються до відповідальності за незаконне збагачення чи набуття необґрунтованих активів, підлягають негайному звільненню з посади, а незаконно набуті ними активи конфіскуються.

ПРИКЛАД

Декларування недостовірної інформації. Притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 366-1 КК України.

У період з 1 січня по 31 березня 2019 року адміністратора одного із ЦНАП було тричі повідомлено про те, що він повинен подати до 1 квітня 2019 року шляхом заповнення на офіційному вебсайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Один раз таке повідомлення було здійснено під особистий підпис. Утім, зазначений адміністратор повідомив про те, що він не подаватиме електронну декларацію, адже він принципово відмовився від отримання ЕЦП з релігійних причин.

У травні 2019 року щодо зазначеної особи було відкрито кримінальне провадження за ст. 366-1 КК України.

Рекомендації для персоналу, в т. ч. керівництва ЦНАП

- 1 До призначення на посаду подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті НАЗК **декларацію за минулий рік** (ч. 3 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», ч. 5 ст. 25 Закону «Про державну службу»).
- 2 Надалі щорічно **до 1 квітня подавати таку декларацію за минулий рік** (ч. 1 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції»).
- 3 У разі допущення помилок чи арифметичних неточностей — упродовж **7 днів після подання декларації — подати виправлену декларацію** (абз. 1 ч. 4 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції»).
- 4 Особам, які **припиняють діяльність**, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування, — подати декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями (абз. 1 та ч. 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції»), а особам, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування, — наступного року після припинення такої діяльності подати (обов'язкова вимога закону) декларацію за минулий рік (**до 1 квітня**).

34 / Протягом усього 2020 року йдеться про різницю між вартістю набутих особою активів та її законними доходами, що перевищує 6 831 500 гривень.

- 5 У разі відкриття особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, або членом її сім'ї **валютного рахунку** в установі банку-нерезидента — у 10-денний строк письмово повідомити про це НАЗК із зазначенням номера рахунку й місця розташування банку-нерезидента (ч. 1 ст. 52 Закону «Про запобігання корупції»)³⁵.
- 6 У разі **суттєвої зміни в майновому стані** (отримання доходу, придбання майна або здійснення видатку на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року³⁶) особам, які обіймають відповідальну посаду (наприклад місцеві голови) необхідно у 10-денний строк повідомити про це НАЗК (ч. 2 ст. 52 Закону «Про запобігання корупції»)³⁷.
- 7 Обов'язково — **відсторонити** від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні злочину, передбаченого ст. 366-1 КК України (Декларування недостовірної інформації) чи ст. 368-5 КК України (Незаконне збагачення), або іншого злочину у сфері службової діяльності (абз. 1 ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»).
- 8 Обов'язково **звільнити** посадову особу місцевого самоврядування, якщо:
 - її притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного злочину;
 - стосовно неї набрало законної сили рішення суду щодо визнання її активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

35 / Процедура такого повідомлення виписана в Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, затв. рішенням НАЗК № 20 від 6 вересня 2016 р.

36 / 2020 року йтиметься про суму, яка перевищує 105 100 гривень.

37 / Нині порядок інформування НАЗК про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування визначений у Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затв. рішенням НАЗК № 3 від 10 червня 2016 року.

Більшість ситуацій корупційного характеру можна упередити, вживаючи заходів, описаних у розділах вище. Не менш важливим у діяльності ЦНАП для зменшення корупційних ризиків є постійний моніторинг і контроль щодо виявлення корупції, а також захист прав викривачів корупційних випадків. У цьому розділі ми поговоримо про налагодження організаційних механізмів щодо виявлення фактів корупції та повідомлення в спеціальні органи.

Одним із завдань органу місцевого самоврядування зі створення ЦНАП є запровадження анонімних каналів зв'язку для повідомлень про корупційні випадки. Це можуть бути: канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки. Вимоги до каналів зв'язку затвердженні Національним агентством з питань запобігання корупції. *Повідомлення про факти корупції повинні містити інформацію, що стосується конкретної особи; фактичні дані, які можуть бути перевірені.*

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції в Україні є:

- Національне агентство з питань запобігання корупції — НАЗК;
- Національна поліція — НП;
- Національне антикорупційне бюро України — НАБУ.

Як створити анонімні канали зв'язку?

Згідно з ч. 4 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» органи місцевого самоврядування **зобов'язані** створити захищені анонімні канали зв'язку. Це можуть бути:

- канали онлайн-зв'язку;
- анонімні гарячі лінії;
- електронні поштові скриньки та інше.

Через них викривач може здійснити повідомлення, **гарантовано зберігаючи свою анонімність**. Вимоги до захисту таких каналів зв'язку визначає НАЗК.

Що важливо знати щодо анонімного повідомлення про корупцію?

Анонімне повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація **стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.**

У разі підтвердження викладеної в повідомленні інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції», керівник відповідного органу:

- вживає заходів щодо припинення виявленого порушення;
- вживає заходів щодо усунення його наслідків;
- вживає заходів щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності;
- інформує спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції.

Повідомлення та викриття корупції

Викривачем може бути людина, що повідомила про факт корупції будь-яким з цих каналів.

- **Внутрішні канали:** повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, яке повідомляється викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, у яких викривач працює;

Приклад: адміністратор ЦНАП помітив, що його колега, державний реєстратор, приймав поза чергою одного з відвідувачів, а також у робочий час виходив на особисту зустріч поза межами офісу. Після цього в е-системі ЦНАП з'явилася інформація про позитивне рішення щодо реєстрації права власності на земельну ділянку, а на робочому столі державного реєстратора — два квитки на відпочинок у престижному спа-центрі в Карпатах. Про це він повідомив керівника ЦНАП.

- **Зовнішні канали:** повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, через фізичних чи юридичних осіб, зокрема через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо.

Приклад: журналісти вирішили скористатися правом на доступність інформації про декларацію місцевого голови. Звіривши її з результатами журналістського розслідування, вони виявили, що у власності голови є корпоративні права в підприємстві, яке виграло тендер на будівництво ЦНАП.

- **Регулярні канали:** повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень викривачем НАЗК іншому суб'єкту владних повноважень, до компетенції якого належить розгляд і ухвалення рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали обов'язково створюються спеціально уповноваженими суб'єкта-



Згідно з ч. 6 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції», посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема персонал ЦНАП, у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення корупції, зобов'язані:

- у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення; негайно, протягом 24 годин;
- письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (НАЗК, НП, НАБУ).

ми у сфері протидії корупції, органами досудового розслідування; органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах; іншими державними органами, установами, організаціями.

Перевірка та реагування на повідомлення викривачів

Повідомлення про корупцію через регулярні або внутрішні канали повідомлення такої інформації підлягає **попередній перевірці в строк, не більш як 15 робочих днів**.

За результатами попередньої перевірки службова особа, відповідальна за її проведення, **ухвалює одне з таких рішень**:

- призначити проведення внутрішньої (службової) перевірки або розслідування інформації в разі підтвердження фактів, викладених у повідомленні, або необхідності подальшого з'ясування їх достовірності;
- передати матеріали до органу досудового розслідування в разі встановлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення в порядку, передбаченому КПК України;
- закрити провадження в разі непідтвердження фактів, викладених у повідомленні.

Викривачу надається детальна письмова інформація про результати попередньої перевірки за його повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» **в триденний строк з дня завершення відповідної перевірки**.

У разі, якщо отримана інформація про можливі факти корупції не належить до компетенції органу, до якого вона надійшла, викривач повідомляється про це в триденний строк без проведення попередньої перевірки з роз'ясненням щодо компетенції органів, уповноважених на проведення перевірки або розслідування відповідної інформації.

У разі, якщо отримана інформація стосується дій або бездіяльності керівника відповідного органу, до якого надійшла інформація, така інформація без проведення попередньої перевірки в триденний строк надсилається до НАЗК, що визначає порядок подальшого розгляду такої інформації.

Внутрішня (службова) перевірка або розслідування проводиться в строк, не більш як 30 днів з дня завершення попередньої перевірки. Якщо в зазначений строк перевірити повідомлену інформацію неможливо, керівник відповідного органу чи його заступник подовжують строк перевірки або розслідування інформації до 45 днів, про що повідомляється викривач.

За підсумками внутрішньої (службової) перевірки службова особа, відповідальна за її проведення, ухвалює одне з таких рішень:

- передати матеріали до органу досудового розслідування в разі встановлення ознак кримінального правопорушення або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення;
- у межах компетенції про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства, інформацію стосовно яких повідомлено, про усунення виявлених порушень, причин та умов вчинення правопорушення, спричинених ними наслідків, а також про здійснення заходів щодо відновлення прав і законних інтересів осіб та відшкодування збитків, шкоди, завданої фізичним і юридичним особам внаслідок допущених порушень.

Усі **матеріали попередньої та внутрішньої (службової) перевірок** або розслідувань повідомленої інформації про вчинення корупції **зберігаються протягом трьох років з дня отримання такої інформації** відповідним органом або юридичною особою.

Сприяння діяльності та захисту викривачів

Викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції», вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»)

Органи місцевого самоврядування так само як і низка інших інституцій, зазначених у ч. 2 ст. 53-1 Закону «Про запобігання корупції», зобов'язані **забезпечити викривачам умови для здійснення повідомлення** про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» шляхом:

- упровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупції;
- надання працівникам та особам, які проходять у них службу чи навчання або виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупції;
- визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупції, перевірки та належного реагування на такі повідомлення; обов'язкового створення та забезпечення функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупції.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Процес створення та забезпечення ефективного функціонування належного ЦНАП у громаді є багатоетапним і досить тривалим.

На кожному з етапів створення та функціонування перед керівництвом громади, громадою, а надалі й керівником новоствореного ЦНАП постає низка питань організаційного, фінансового, кадрового та іншого характерів.

Для уникнення та мінімізації корупційних ризиків необхідно створити належний ЦНАП і забезпечити:

- інтегрований спосіб надання адміністративних послуг;
- прозорість і доступність надання адміністративних послуг;
- доступність, зручність і вичерпність інформації про роботу ЦНАП, а також порядок і умови надання кожної адміністративної послуги;
- зрозумілість і передбачуваність процедури надання адміністративних послуг;
- своєчасність і оперативність надання адміністративних послуг, зокрема невідкладне надання послуг, які можуть бути надані за один візит суб'єкта звернення;
- гарантований позитивний результат за наявності законних підстав;
- зручність і комфорт отримання адміністративних послуг.

Дотримання вимог антикорупційного законодавства є першою важливою умовою на шляху до зниження ризику виникнення корупції під час створення та роботи ЦНАП.

Перелік основних кроків для зменшення корупційних ризиків:

- створення робочої групи для перегляду чинних настанов і норм з метою просування етичної поведінки й боротьби з корупцією та розроблення плану на майбутнє, якщо його немає;
- розроблення плану антикорупційних заходів на найближчих шість місяців;
- створення антикорупційної робочої групи з чіткими завданнями, що буде проводити антикорупційний аналіз ЦНАП, визначати пріоритети, планувати заходи;
- розроблення або оновлення кодексу поведінки на основі рекомендацій цього посібника та Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, залучених у місцеве та регіональне урядування;
- розроблення/перегляд політики подарунків і представницьких витрат у відповідності до чинного законодавства;
- періодичне навчання персоналу з питань антикорупції. Розроблення власної періодичної програми навчання з питань антикорупції, характерних для ЦНАП, або використання вже розроблених;

- проведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності ЦНАП щонайменше один раз на шість місяців. Проведення оцінювання ризиків виникнення конфлікту інтересів у роботі персоналу ЦНАП (процес оцінювання повинен бути прозорим і колективним);
- проведення якісної експертизи проєкту будівництва/модернізації ЦНАП;
- забезпечення прозорості процесів публічних закупівель. Зокрема, залучення зовнішнього суб'єкта для здійснення конкретного критичного аналізу місцевих процедур закупівель і поставок;
- проведення процесу підбору персоналу справедливо та на основі заслуг. Для прикладу, розробіть «політику підбору персоналу та кар'єрного розвитку»;
- налагодження внутрішнього аудиту та контролю;
- проведення анонімного опитування серед керівництва та персоналу з метою встановлення, чи є відносини між персоналом і клієнтами професійними та «належними»;
- організація офісних приміщень і приміщень для надання послуг за принципом відкритого простору з метою запобігання виникненню корупційних випадків;
- розроблення чітких процедур звітування та повідомлень на випадки корупційної діяльності на внутрішньому та зовнішньому рівні;
- забезпечення незалежної перевірки повідомлень про випадки корупційної діяльності;
- формування корпоративної культури поваги до викривачів і забезпечення створення ефективної системи захисту викривачів від переслідувань на робочому місці.

ДОДАТКИ

Першим етапом будь-яких заходів боротьби з корупцією є оцінювання корупційних ризиків та організаційної вразливості в організаціях, зокрема й у ЦНАП. Таке оцінювання має бути ініційоване керівництвом, але його результати повинні належати інституції, що провела оцінювання ризиків.

Як користуватися цим контрольним списком?

Створіть антикорупційну робочу групу в ЦНАП і почніть роботу з оцінювання ризиків згідно з цим контрольним списком. До складу цієї робочої групи можуть входити: працівники та керівництво ЦНАП, працівники різних виконавчих органів ОМС, відповідальний/а за антикорупційні питання в місцевій раді. В ідеалі, це повинна бути групова, колективна робота з подальшим відкритим обговоренням ризиків.

Зони ризику можуть охоплювати:

- норми та процедури (наприклад, внутрішня політика, кодекс поведінки, механізми звітування тощо);
- внутрішній аудит і контроль; закупівлі та поставки; керування фінансами (включно з рахунками-фактурами, квитанціями);
- керування людськими ресурсами, у т. ч. підбір персоналу;
- подарунки та представницькі витрати;
- регулятивні функції (наприклад, перевірки);
- здійснення повноважень (рішення, видача дозволів тощо);
- фізичні умови тощо.

Під кожною зоною ризику вкажіть наявні або потенційні ризики та:

- оцініть **імовірність** їх настання та **вплив** (наскільки серйозним він буде, якщо трапиться);
- визначте тип запобіжних і пом'якшувальних заходів, потрібних для **зниження** ймовірності їх настання.

ЗОНА РИЗИКУ	РИЗИК	ІМОВІР-НІСТЬ (низька, середня, висока)	ВПЛИВ (низький, середній, високий)	Якими можуть бути запобіжні або пом'якшувальні заходи?
А: Норми та процедури	Відсутність внутрішньої політики або настанов з антикорупційних питань			
	Відсутність Кодексу поведінки для організації			
	Механізми повідомлення про корупційну діяльність не існують або невідомі			
	Інше:			
В: Внутрішній аудит і контроль	Відсутність або слабкий план внутрішнього контролю			
	Неефективність фінансових аудитів			
	Відсутність або слабка внутрішня компетенція для ефективного внутрішнього контролю			
	Інше:			
С: Закупівлі та поставки	Масштабні закупівлі не підлягають процедурам тендерів тощо			

ЗОНА РИЗИКУ	РИЗИК	ІМОВІР-НІСТЬ (низька, середня, висока)	ВПЛИВ (низький, середній, високий)	Якими можуть бути запобіжні або пом'якшувальні заходи?
С: Закупівлі та поставки	Непрозорі процеси закупівель			
	Рішення щодо тендерів та закупівель ухвалюються одноособово			
	Інше:			
D: Керування людськими ресурсами	Наймання персоналу не є прозорим, конкурентоспроможним і заснованим на заслугах			
	Відсутність чітких правил кар'єрного зростання або політики винагороди праці			
	Інше:			
Е: Подарунки	Відсутність чітко визначених норм щодо подарунків для персоналу та керівництва			
	Поширеною практикою постачальників і клієнтів є святкові подарунки для керівництва або ключового персоналу			

ЗОНА РИЗИКУ	РИЗИК	ІМОВІР-НІСТЬ (низька, середня, висока)	ВПЛИВ (низький, середній, високий)	Якими можуть бути запобіжні або пом'якшувальні заходи?
Е: Подарунки	Керівництво або ключовий персонал часто запрошуються на вечірки чи вечірки з постачальниками або клієнтами			
	Інше:			
Ф: Керування фінансами	Кошти перебувають під контролем окремих посадових осіб			
	Рахунки-фактури, квитанції або підтвердження не відповідають узгодженому стандарту й загальній практиці (і не виправляються)			
	Система бухгалтерського обліку є вразливою до маніпуляцій			
	Інше:			
Г: Службові функції та здійснення повноважень	Відсутність обізнаності про можливі конфлікти інтересів при ухваленні рішень			
	Видача дозволів та ухвалення інших рішень не є чітко визначеними й прозорими			

ЗОНА РИЗИКУ	РИЗИК	ІМОВІР-НІСТЬ (низька, середня, висока)	ВПЛИВ (низький, середній, високий)	Якими можуть бути запобіжні або пом'якшувальні заходи?
Г: Службові функції та здійснення повноважень	Службові перевірки часто проводяться тими самими особами			
	Інше:			
Н: Фізичні умови	Недостатня цифровізація роботи			
	Приміщення для роботи є некомфортними та непривітними			
	Посадові особи зустрічають клієнтів за закритими дверима (кабінетна система)			
	Усі антикорупційні політики чи механізми здійснення скарг не доступні в публічному місці			
	Правила, процедури та розміри зборів за адмінпослуги не доступні в публічних місцях			
	Інше:			

ЗОНА РИЗИКУ	РИЗИК	ІМОВІР-НІСТЬ (низька, середня, висока)	ВПЛИВ (низький, середній, високий)	Якими можуть бути запобіжні або пом'якшувальні заходи?
I: Зовнішні відносини	Посадові особи місцевого самоврядування обіймають посади також у місцевому приватному секторі			
	Попередня історія сплати неофіційних зборів за отримання послуг			
	Інше:			
J. Інші зони ризику:	–			
	–			
	–			

Примітка: Оцінювання ризиків має здійснюватися на періодичній основі — можуть виникати нові ризики та змінюватися ступінь їх імовірності й впливу.

Наскільки серйозним є ризик і який тип управління та моніторингу потрібен?

У матриці нижче ви зможете оцінити серйозність усіх зазначених в аналізі ризиків. Ця матриця визначатиме пріоритетність ризиків і вказуватиме на ті, які потребують негайних дій. Важливо спостерігати за найсерйознішими ризиками — тобто такими, що мають високу ймовірність настання та значний вплив. Якщо ймовірність низька та вплив несуттєвий, достатньо періодичного моніторингу.

ІМОВІРНІСТЬ	ВИСОКА			
	СЕРЕДНЯ			
	НИЗЬКА			
		НИЗЬКИЙ	СЕРЕДНІЙ	ВИСОКИЙ
		ВПЛИВ		

Розшифрування матриці

- Серйозні ризики з високою/середньою ймовірністю та високим/середнім впливом: Потрібні серйозні пом'якшувальні та запобіжні заходи. Потрібен постійний моніторинг і сильний внутрішній контроль.
- Середні ризики: Потрібні запобіжні заходи й активне керування.
- Незначні ризики: Серйозні проблеми відсутні. Потрібні періодичний огляд і відбір, за необхідності.

Контрольний перелік заходів із запобігання корупції

Для того, щоб протидіяти корупції та запобігати їй, організація повинна вживати запобіжних заходів у різноманітних сферах. Нижче наведено простий контрольний перелік, який може бути використаний для аналізу вашого ЦНАП з погляду запобігання корупції. Він може слугувати відправною точкою для вжиття заходів з поліпшення стану справ.

АСПЕКТ	ТАК/НІ/ ЧАСТКОВО	КОМЕНТАР	МОЖЛИВІ ПЕРШІ ЗАХОДИ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ
1 Чи є чіткі настанови та норми для просування етичної поведінки й запобігання корупції?			Створіть робочу групу для перегляду чинних настанов і розробіть план на майбутнє, якщо його немає
2 Чи заплановано антикорупційні заходи в найближчому порядку денному установи/ЦНАП?			Розробіть план антикорупційних заходів на найближчих 6 місяців
3 Чи існує антикорупційна робоча група?			Створіть антикорупційну робочу групу з чіткими задачами, де проводитиметься антикорупційний аналіз установи, визначатимуться пріоритети, плануватимуться заходи тощо
4 Чи існує Кодекс поведінки для організації/ЦНАП?			Розробіть або перегляньте Кодекс поведінки на основі рекомендацій цього посібника та Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, залучених у місцеве та регіональне врядування

АСПЕКТ	ТАК/НІ/ ЧАСТКОВО	КОМЕНТАР	МОЖЛИВІ ПЕРШІ ЗАХОДИ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ
5 Чи існує політика подарунків і представницьких витрат для вашої організації?			Розробіть або перегляньте політику подарунків і представницьких витрат відповідно до чинного законодавства
6 Чи пройшов персонал навчання з антикорупційних питань?			Розробіть свою власну або придбайте ефективну та періодичну програму навчання з антикорупційних питань, характерних для ЦНАП Дізнайтеся про такі програми на державних ресурсах і від міжнародних програм, що працюють в Україні
7 Чи проводить ваша установа/ЦНАП оцінювання корупційних ризиків? Якщо так, як часто?			Проведіть або перегляньте наявне оцінювання ризиків, переконайтеся в тому, що процес є прозорим і колективним Проводьте оцінювання щонайменше раз на 6 місяців
8 Чи оцінюєте ви ризики конфлікту інтересів у роботі ЦНАП ?			Як зазначено вище, важливо, щоб якомога більше людей брали участь у цьому обговоренні
9 Чи є прозорими процедури публічних закупівель?			Залучіть зовнішнього суб'єкта для здійснення конкретного критичного огляду місцевих процедур закупівель і поставок від А до Я, усуньте прогалини
10 Чи є процедури підбору персоналу справедливими та на основі заслуг?			Як зазначалося вище, на основі результатів розробіть «політику підбору персоналу та кар'єрного розвитку»

АСПЕКТ	ТАК/НІ/ ЧАСТКОВО	КОМЕНТАР	МОЖЛИВІ ПЕРШІ ЗАХОДИ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ
11 Чи є ефективними внутрішній аудит і контроль?			Як зазначалося вище, після того як ви здійснили своє власне початкове оцінювання та усунули всі прогалини
12 Чи є відносини між персоналом і клієнтами професійними та належними?			Проведіть анонімне опитування серед керівництва та персоналу й відвідувачів щодо цього питання
13 Чи є офісні приміщення та приміщення для надання послуг сприятливими для запобігання виникненню корупційних випадків?			Сформууйте робочу групу для перегляду умов з погляду боротьби з корупцією — відправною точкою може бути оцінювання ризиків
14 Чи розроблені чіткі та відомі процедури повідомлення на випадок виявлення корупційної діяльності?			Розробіть чіткі процедури звітування та повідомте про них на внутрішньому та зовнішньому рівнях
15 Чи систематизовано документуються та повідомляються порушення?			Задokumentуйте та заархівуйте будь-які повідомлення про порушення та повідомте вищому керівництву
16 Чи обговорюєте ви корупційну проблематику та ризики в публічному полі? (Інформація в засобах масової інформації, інфосесії в ЦНАП з персоналом, мешканцями, партнерами, постачальниками тощо.)			Організуйте місцеву антикорупційну інформаційну кампанію за допомогою ефективних засобів та у відповідних каналах
17 Чи вживаєте інші заходи для запобігання корупції у вашій установі/ЦНАП?			Зазначте, які саме

Матеріал підготовлено

Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції в Україні Національного університету «Києво-Могилянська академія» /ACREC/
на основі інформації, представленої в Посібнику

Ключові знання і навички, набуті учасниками воркшопу: про корупційні ризики — стратегічні та оперативні — в роботі персоналу ЦНАП на основі трьохетапної системи створення та функціонування ЦНАП, висвітленої в цьому Посібнику; заходи щодо їх усунення; інструменти реагування на кризові та дилемні ситуації з елементами корупційних ризиків; вміння розрізняти та справлятися із ситуаціями з корупційним складником у щоденній роботі.

Результати воркшопу: кожного учасника ознайомлено з методологією роботи ЦНАП, вільного від корупції; учасники отримали в подальше користування е-пакет навчальних матеріалів: посібник, презентацію тренера, кейси з практикуму.

Тривалість воркшопу: 120 хв (2 год)

Цільова аудиторія воркшопу: керівники та персонал ЦНАП

Етапи проведення воркшопу.

- 1 Вступна частина «Знайомство з учасниками» (тривалість 10 хв).
- 2 Інформсесія «Як справлятися з корупційними загрозами в роботі ЦНАП?» (тривалість 40 хв).
- 3 Антикорупційний квіз/вікторина/ (тривалість 20 хв).
- 4 Практикум (тривалість 35 хв).
- 5 Брифінг і підсумок воркшопу (тривалість 15 хв).

ЕТАП 1. ВСТУПНА ЧАСТИНА: ЗНАЙОМСТВО З УЧАСНИКАМИ ВОРКШОПУ

Тривалість: 10 хв.

Завдання тренера: коротко окреслити програму та цілі воркшопу, встановити контакт з аудиторією, сприятливу психологічну атмосферу між учасниками воркшопу.

Крок 1: Представлення тренера (1 хв).

Рекомендація для тренера:

- 1 Важливо, щоб знайомство тренера з учасниками не було формальне, не встановлювало бар'єру між тренером і учасниками. Важливо, щоб учасники воркшопу сприйняли тренера як колегу (а не керівника), який/яка має знання та компетенції і готовий/готова поділитися ними з іншими.
- 2 Встановити сприятливу психологічну атмосферу з учасниками воркшопу допоможуть фрази на кшталт: «Я розумію вас, оскільки, як і ви, щодня стикаюся з такими саме викликами у своїй роботі», «Розумію, скільки запитань викликають нові антикорупційні стандарти», «Розумію ваші хвилювання через відповідальність, яка на вас покладена, адже сам упроваджую ці стандарти в роботі ЦНАП» тощо.

Крок 2: Коротко окреслити програму, цілі воркшопу, а також нові знання та навички, які отримують учасники воркшопу (2 хв).

Крок 3: Інтерактивне знайомство з учасниками воркшопу (8 хв).

Рекомендація для тренера:

Знайомство або «ламання криги» в інтерактивній формі з учасниками воркшопу допоможе налагодити зв'язок між тренером і учасниками воркшопу, підготувати їх до взаємодії.

Приклад інтерактивного знайомства: Тренер кидає по черзі кожному з учасників воркшопу маленький м'яч. «Ламання криги» можна використати для визначення, що учасники знають про антикорупційні заходи, чи знають про шкоду корупції для громади. А під час знайомства кожен учасник, що спіймав м'яч, повинен сказати, яку територіальну громаду представляє (або посаду обіймає) і назвати один з принципів створення чи роботи ЦНАП.

- ➔ Ресурси, де можна знайти більше варіантів інтерактивних вправ для знайомства: Кирнос І. Ігри та вправи для знайомства [Електронний ресурс] / Інна Кирнос : [сайт]. — Режим доступу : <https://www.gurt.org.ua/articles/43009/>
- ➔ Вчимося самостійності : навч.-метод. посіб. / За загал. ред.: Т. П. Спіріної; автор. кол.: Ю. М. Галустян, А. В. Каравай, А. Б. Кочарян, Т. Д. Мельник. — К. : Видавництво ФОП Москаленко О. М., 2011. — [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/wcf2011_fortrainers.pdf

ЕТАП 2. ІНФОРМСЕСІЯ «ЯК СПРАВЛЯТИСЯ З КОРУПЦІЙНИМИ ЗАГРОЗАМИ В РОБОТІ ЦНАП?»

Тривалість і формат: мінілекція на 20 хвилин

Завдання тренера: висвітлити ключові рекомендації мінімізації корупційних практик і усунення корупційних ризиків на всіх етапах створення та роботи ЦНАП, що представлені в цьому Посібнику.

Ключові тези мінілекції повинні охоплювати такі питання:

- Визначення вразливих місць і ризиків та заходів, спрямованих на зменшення зниження ризику виникнення корупції, зменшення мотивації для хабарництва та поліпшення внутрішнього контролю.
- Особливості корупційних ризиків у контексті реформи децентралізації в Україні.
- Основні етапи виявлення та протидії корупційним ризикам у ЦНАП.
- Передумови та чинники виникнення корупції в ЦНАП.
- Мінімізація корупційних ризиків на етапі ухвалення рішення про створення ЦНАП.
- Мінімізація корупційних ризиків на етапі створення ЦНАП.
- Головні корупційні ризики, пов'язані з відбором персоналу та способи їх мінімізації.
- Мінімізація корупційних ризиків на етапі безпосереднього функціонування ЦНАП.
- Характеристики, що дозволяють належним ЦНАП мінімізувати корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг.
- Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.
- Рекомендації для персоналу та керівництва ЦНАП щодо запобігання випадкам сумісництва, суміщення та здійснення підприємницької діяльності.
- Рекомендації щодо проведення перевірок за зверненнями викривачів і запобігання випадкам порушення прав викривачів на робочому місці.

Приклад тексту:

Інформсесія «Як справлятися з корупційними загрозами в роботі ЦНАП?»

Лекція «Як справлятися з корупційними загрозами в роботі ЦНАП?» присвячена обговоренню проблематики корупційних ризиків і практичним порадам, рекомендаціям щодо їх мінімізації. Наша головна мета — забезпечити керівництво громади, ЦНАП і громаду рекомендаціями, дотримання яких дозволить суттєво знизити ймовірність виникнення корупції на всіх етапах створення та функціонування ЦНАП. Коротко зупинимося на визначенні таких правових категорій, як корупційний ризик і чинники корупційного ризику.

Корупційний ризик — імовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань.

Чинники корупційного ризику — умови та причини, що зумовлюють або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функції держави чи місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Недотримання вимог антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, в абсолютній більшості випадків призводить до вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією. Іноді на перший погляд навіть правомірна діяльність у разі здійснення цієї діяльності посадовою особою є правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Для прикладу, здійснення підприємницької діяльності посадовою особою місцевого самоврядування є грубим порушенням вимог ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» і є правопорушенням, пов'язаним з корупцією (ст. 172-4 КпАП України).

Отже, дотримання вимог антикорупційного законодавства є першою важливою умовою на шляху до зниження ризику виникнення корупції під час створення та в роботі ЦНАП.

На кожному з етапів створення та забезпечення ефективного функціонування належного ЦНАП перед керівництвом громади, громадою, а надалі й керівником самого ЦНАП постає низка складних питань організаційного, фінансового, кадрового та іншого характерів. Відповідно передумови й чинники, що ведуть спочатку до корупційних ризиків, а згодом можуть призвести до корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, можуть бути зумовлені різними аспектами роботи ЦНАП: інституційними характеристиками, фізичними особливостями (організація простору приміщень ЦНАП), колізійністю українського законодавства тощо.

Можна виділити такі основні передумови до виникнення корупції в ЦНАП:

Інституційні:

- 1 відсутність внутрішнього аудиту й контролю;
- 2 відсутність антикорупційних підрозділів чи осіб, відповідальних за антикорупційний моніторинг і навчання по антикорупційних питаннях у ЦНАП/ОМС.

Інформація про послуги:

- 1 відсутність у відвідувача базової інформації про адміністративну послугу;
- 2 непрозорість вимог щодо отримання адміністративної послуги;

- 3 складність і незрозумілість процедури надання багатьох адміністративних послуг.

Фізичний простір/організація простору установи:

- 1 надання послуг «кабінетним способом», де суб'єкт надання та суб'єкт звернення залишаються наодинці й немає зовнішніх елементів контролю над поведінкою та дотриманням правил доброчесності.

Процес ухвалення рішень і транспарентність:

- 1 відсутність залучення громадськості до процесу ухвалення рішень про створення ЦНАП, його розташування, моделі;
- 2 непрозорий спосіб ухвалення рішень на різних етапах створення та роботи ЦНАП;
- 3 одноособові ухвалення рішень керівництвом громади щодо моделі, розташування ЦНАП;
- 4 формальне створення лише «на папері» робочих груп.

Нормативні та законодавчі:

- 1 відсутність етичного (антикорупційного) кодексу посадових осіб місцевого самоврядування;
- 2 низький рівень запиту на інструменти повідомлення про корупцію та захисту викривачів корупції.

Разом з тим уникнути чи мінімізувати корупційні ризики можна, створивши належний ЦНАП і забезпечивши:

- 1 інтегрований спосіб надання адміністративних послуг;
- 2 прозорість і доступність надання адміністративних послуг;
- 3 доступність, зручність і вичерпність інформації про роботу ЦНАП, а також порядок і умови надання кожної адміністративної послуги;
- 4 зрозумілість і передбачуваність процедури надання адміністративних послуг;
- 5 своєчасність і оперативність надання адміністративних послуг, зокрема й невідкладне надання (за один візит) «швидких послуг»;
- 6 гарантований позитивний результат за наявності законних підстав;
- 7 зручність і комфортність отримання адміністративних послуг.

Отже, розглянемо корупційні ризики та шляхи їх мінімізації на кожному з етапів створення та роботи ЦНАП.

1 Рекомендації щодо мінімізації корупційних ризиків на етапі ухвалення рішення про створення ЦНАП у громаді:

1.1 регулярно проводити аналіз корупційних ризиків і аналіз антикорупційних стійкості ЦНАП (рекомендуємо звернутися до додатків у Посібнику);

1.2 дотримуватися послідовності інституційного створення ЦНАП: ухвалення концепції та моделі ЦНАП відкритим шляхом (практичні поради містяться в посібнику «[Як створити ЦНАП в ОТГ](#)»);

1.3 важливим способом для мінімізації корупційних практик є залучення громадськості до процесу ухвалення рішень. Для прикладу, консультації з громадськістю можуть допомогти уникнути марнотратства на етапі ухвалення рішення про створення ЦНАП, зокрема уникнути ухвалення:

- рішення про побудову нового окремого приміщення ЦНАП у разі, коли в розпорядженні вже є відповідне приміщення, яке можна облаштувати для належного ЦНАП значно меншим коштом;
- рішення про реконструкцію (капітальний ремонт) наявної в розпорядженні громади будівлі, хоча за її фізичним станом, економічно й організаційно доцільніше було ухвалити рішення про побудову нового приміщення ЦНАП за новими технологіями;
- рішення, спрямоване на створення ЦНАП є формальним й ухвалюється лише з метою реалізації іншого інфраструктурного проєкту, спрямованого передусім на здійснення ремонту приміщень, закупівлю меблів, техніки (задля «відкатів») тощо.

2 Корупційні ризики на етапі фізичного створення ЦНАП висвітлені у таблиці.

ПЕРЕЛІК КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЕТАПІ 2	РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
ФІЗИЧНЕ СТВОРЕННЯ ЦНАП: БУДІВНИЦТВО, РЕКОНСТРУКЦІЯ, РЕМОНТ ЦНАП	
Неякісне підготування вихідних даних	1 діяти в межах законодавства України, зокрема Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», а також дотримуватися ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст Проектної Документації на Будівництво»; 2 готувати завдання на проектування виключно на основі тих вимог до приміщень ЦНАП, які сформульовано в Концепції створення/модернізації ЦНАП у громаді; 3 до розроблення завдання на проектування залучати фахівців у сфері будівельної діяльності, які мають відповідні знання та навички
Обрання недоброчесного проєктувальника для розроблення проєктної документації	здійснювати відбір проєктувальника для розроблення проєктної документації виключно з дотриманням вимог Закону «Про публічні закупівлі» (враховувати цінові пороги та обсяги робіт)
Недоброчесне розроблення проєктної документації та проведення неякісної експертизи проєкту будівництва ЦНАП	1 залучати кваліфікованих фахівців для контролю за підготуванням проєктної документації; 2 проводити експертизу проєкту будівництва незалежно від того, чи підлягає такий проєкт будівництва обов'язковій експертизі; 3 проводити експертизу всього проєкту будівництва, а не лише кошторисної частини проєктної документації; 4 для проведення експертизи залучати експертну організацію, яка жодним чином не пов'язана ні з розробником проєкту будівництва, ні з керівництвом громади (замовника). Зокрема, слід розглянути доцільність використання з цією метою електронної системи закупівель
Монополізація ухвалення рішень (одноособове ухвалення рішення)	затвердження проєктної документації лише колегіальним органом (місцевою радою чи її виконавчим комітетом)
Підготування неповної та недостовірної тендерної документації	1 здійснювати закупівлі будівельних робіт виключно через тендерний комітет або уповноважену особу згідно з приписами положення про такий тендерний комітет або уповноважену особу; 2 внести закупівлю таких будівельних робіт до Річного плану публічних закупівель; 3 розробляти тендерну документацію, у якій будівельні роботи не подрібнені на різні етапи; 4 інформувати широке коло потенційних учасників закупівлі через різні канали комунікації;

ПЕРЕЛІК КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЕТАПІ 2	РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
ФІЗИЧНЕ СТВОРЕННЯ ЦНАП: БУДІВНИЦТВО, РЕКОНСТРУКЦІЯ, РЕМОНТ ЦНАП	
Неякісне підготування вихідних даних	- здійснювати відбір виконавця будівельних робіт через електронну систему закупівель і використовувати систему відкритих торгів; - інформувати органи Національної поліції, НАБУ, ДБР, Державної аудиторської служби про випадки порушень, які підлягають оприлюдненню, а також давати доступ до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель шляхом її оприлюднення на сайті ОМС
Початок виконання будівельних робіт до закінчення передбачених процедур і набуття права на виконання робіт	- починати фактичне виконання будівельних робіт лише після набуття права на будівництво. - на стенді, встановленому на будівельному майданчику в доступному для огляду місці, розмістити інформацію про документ, що дає право на виконання будівельних робіт, а також відомості про клас наслідків (відповідальності) об'єкта, замовника та підрядників, що є обов'язковою вимогою ч. 6 ст. 34 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»
Формальний контроль авторського та технічного нагляду, змова з виконавцем робіт за «відкат»	- забезпечити проведення технічного та авторського нагляду відповідно до Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури; - сприяти здійсненню державного архітектурно-будівельного контролю, що виконується органами ДАБК у порядку проведення планових та позапланових перевірок; - уважно ставитися до приймання виконаних підрядником робіт та взаєморозрахунків з ним (підписання відповідних документів лише по завершенню робіт)
Формальний контроль авторського та технічного нагляду, змова з виконавцем робіт за «відкат»	- забезпечити проведення технічного та авторського нагляду відповідно до Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури; - сприяти здійсненню державного архітектурно-будівельного контролю, що виконується органами ДАБК у порядку проведення планових та позапланових перевірок; - уважно ставитися до приймання виконаних підрядником робіт та взаєморозрахунків з ним (підписання відповідних документів лише по завершенню робіт)

ПЕРЕЛІК КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЕТАПІ 2	РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
ОБЛАШТУВАННЯ ПРИМІЩЕНЬ МЕБЛЯМИ, ОФІСНОЮ ТЕХНІКОЮ; ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦНАП СИСТЕМОЮ Е-ДОКУМЕНТООБІГУ, ЕЛЕКТРОННОЮ СИСТЕМОЮ КЕРУВАННЯ ЧЕРГОЮ	
Придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП з порушеннями процедури та принципів здійснення публічних закупівель	- здійснювати відбір постачальників меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП через електронну систему закупівель. - Відбір продавця чи постачальника цих товарів має здійснюватися методом відкритих торгів або за наявності до того реальних підстав можна використовувати процедуру конкурентного діалогу
Придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП за необґрунтовано високими цінами	- детально вивчати ринок відповідних товарів та провести порівняльний аналіз цін; - купувати кожен різновид (групу) товарів (меблі, техніку, обладнання та устаткування) в межах окремої процедури закупівлі; - придбання меблів, техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП, які будуть надійними та витривалими в експлуатації, але при цьому не вимагатимуть надмірних витрат на їх придбання
Придбання техніки, обладнання чи устаткування для ЦНАП, яке є дорогим в обслуговуванні	детально вивчати питання щодо способу та вартості обслуговування
ДОБІР ПЕРСОНАЛУ ЦНАП ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ПРАЦІ	
Формування недоброчесних комісій, непрозорий спосіб формування комісій з відбору персоналу	- вводити до складу конкурсних комісій лише доброчесних осіб з бездоганною діловою репутацією та забезпечувати дотримання ними вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час виконання функцій члена конкурсної комісії; - до складу конкурсної комісії залучати представників громадськості, а також експертів у відповідній сфері
Відсутність інформації про конкурсний відбір та оголошені вакансії у вільному та відкритому доступі	- публікація оголошення про проведення конкурсу в місцевій пресі, на сайті ОМС, на сайті ЦНАП; - оголошення про проведення конкурсу повинно містити: назву вакантної посади; основні вимоги до кандидата; вичерпний перелік документів, які треба подати на розгляд конкурсної комісії; строк прийняття документів

ПЕРЕЛІК КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЕТАПІ 2	РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
ДОБІР ПЕРСОНАЛУ ЦНАП ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ПРАЦІ	
Зарахування в штат без проведення конкурсного відбору	приймати на службу лише на конкурсній основі
Залучення до роботи в ЦНАП працівників, які можуть виявитися недоброчесними (схильними до корупції)	1 перевірити інформацію щодо кожного з кандидатів з тим, щоб не допустити до участі в конкурсі осіб, які: а) визнані судом неідездатними; б) мають судимість за вчинення умисного (зокрема, корупційного) злочину; в) за рішенням суду позбавлені права обіймати посади в органах державної влади або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; г) у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам; 2 звертати увагу під час перевірки документів та інформації про кандидата на посаду в ЦНАП на: а) інформацію, зазначену ним у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої відповідно до ч. 3 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» за минулий рік; б) інформацію, отриману конкурсною комісією від фізичних чи юридичних осіб або з інших джерел, яка може свідчити про її недоброчесність, причетність до корупційних та інших неформальних практик; 3 рекомендувати для призначення на посаду в ЦНАП найліпших кандидатів, які відповідають вимогам професійної компетентності й доброчесності.

3 Мінімізація корупційних ризиків на етапі безпосереднього функціонування ЦНАП

3.1 Рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів:

- періодично актуалізувати свої знання законодавства щодо конфлікту інтересів, а також ознайомлюватися з відповідними роз'ясненнями та рекомендаціями, що містяться на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/uk/>). Особі не слід входити до складу конкурсної комісії, якщо вона точно знає, що одним з кандидатів на посаду в ЦНАП буде її близька особа;
- у разі виявлення потенційного чи реального конфлікту інтересів не пізніше наступного робочого дня обов'язково повідомити про це безпосереднього керівника, а в разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі, — НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів;

- за будь-яких обставин не вчиняти дій і не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- якщо особі, залученій до надання адміністративних послуг, не вдалося самостійно врегулювати конфлікт інтересів, то протягом двох робочих днів з дня отримання повідомлення про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів (чи дня, коли стало відомо про наявність такого конфлікту інтересів з інших джерел) урегулювати його шляхом застосування одного із заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи ухвалення рішень; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи.

3.2 Рекомендації щодо дотримання вимоги про заборону сумісництва, суміщення та ведення підприємницької діяльності:

- періодично актуалізувати свої знання чинних обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також ознайомлюватися з відповідними роз'ясненнями та рекомендаціями, що містяться на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/uk/>);
- забезпечити притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які порушили вимоги антикорупційного законодавства щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обов'язково — відсторонити від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності;
- звільнити (обов'язково) особу з посади, у разі: набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення такої особи до адміністративної відповідальності за ст. 172-4 КпАП України, за яким вона позбавляється права обіймати певні посади або здійснювати певну діяльність, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо такої особи (зокрема, передбаченого статтями 368, 368-3, 368-4 КК України) та/або встановлення заборони провадити діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування.

3.3 Рекомендації щодо наявності підприємств чи корпоративних прав:

- протягом 30 днів після призначення на посаду передати (обов'язково) в керування іншій особі належні підприємства та корпоративні права, окрім на користь членів своєї сім'ї;

- передачу корпоративних прав необхідно здійснити в один з таких способів: укладення договору керування майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору керування цінними паперами й іншими фінансовими інструментами); укладення договору про керування цінними паперами, іншими фінансовими інструментами та грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери й інші фінансові інструменти; з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з керування цінними паперами; укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для керування переданими корпоративними правами з компанією з керування активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку на провадження діяльності з керування активами;
- в односторонній строк після передачі в керування належних підприємств та/або корпоративних прав необхідно (обов'язково) письмово повідомити про це НАЗК з наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору;
- притягнути до дисциплінарної відповідальності, відсторонити від виконання службових повноважень або ж обов'язково звільнити особу з посади, якщо стосовно неї набуло законної сили рішення суду за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

3.4 Рекомендації щодо мінімізації ризику отримання подарунків:

- ніколи не приймати подарунки від клієнтів ЦНАП, адже такі подарунки можуть свідчити про намагання вплинути на рішення суб'єкта надання адміністративної послуги;
- ніколи не приймати подарунки від осіб, які перебувають у прямому підпорядкуванні;
- у разі отримання пропозиції щодо надання подарунку з очевидним порушенням вимог ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» працівник ЦНАП зобов'язаний: відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків, якщо це можливо, також і з числа співробітників; письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника.
- у разі виявлення майна, яке може бути неправомірним подарунком, у своєму службовому приміщенні чи на робочому місці, працівник ЦНАП зобов'язаний: невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації; забезпечити складання акта про виявлення майна, що може бути неправомірним подарунком, який повинен бути підписаний: особою, що виявила неправомірний подарунок; безпосереднім керівником цієї особи або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації;

- у разі фактичного отримання грошових коштів, іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів або будь-яких інших вигод нематеріального чи негрошового характеру, які можуть бути неправомірним подарунком, працівнику ЦНАП рекомендується невідкладно повідомити про це правоохоронні органи;
- за потреби — відсторонити від виконання службових повноважень особу, щодо якої складено протокол про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КпАП України, до закінчення розгляду відповідної справи судом;
- обов'язково — відсторонити від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні злочину у сфері службової діяльності;
- обов'язково — у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», звільнити посадову особу місцевого самоврядування, якщо її притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення нею корупційного чи іншого умисного злочину.

3.5 Рекомендації щодо забезпечення дотримання вимог фінансового контролю:

- до призначення на посаду подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті НАЗК декларацію за минулий рік;
- надалі щорічно до 1 квітня подавати таку декларацію за минулий рік;
- у разі допущення помилок чи арифметичних неточностей — упродовж семи днів після подання декларації — подати виправлену декларацію;
- особам, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування, — подати декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями; а особам, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування, — наступного року після припинення такої діяльності подати декларацію за минулий рік;
- у разі відкриття особою, уповноваженою на виконання функції держави чи місцевого самоврядування, або членом його сім'ї, валютного рахунку в установі банку-нерезидента — у 10-денний строк письмово повідомити про це НАЗК із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента;
- у разі суттєвої зміни в майновому стані (отримання доходу, придбання майна чи здійснення видатку на суму, що перевищує 50 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року) особам, які обіймають відповідальну посаду (наприклад, місцевий голова), необхідно в 10-денний строк повідомити про це НАЗК;
- обов'язково — відсторонити від виконання службових повноважень особу, якій повідомлено про підозру у вчиненні злочину, передбаченого ст. 366-1 КК України (Декларування недостовірної інформації) чи ст. 368-5 КК України (Незаконне збагачення), або іншого злочину у сфері службової діяльності;
- обов'язково — у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», звільнити посадову особу місцевого самоврядування, якщо:
 - 1 її притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного злочину;

- 2 стосовно неї набрало законної сили рішення суду щодо визнання її активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Перелік заходів, які допоможуть зменшити корупційні ризики в ЦНАП: подані у висновках посібника (ст. 72-73).

ЕТАП 3. АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КВІЗ/ВІКТОРИНА

Тривалість: 20 хв

Мета: Засвоєння ключових рекомендацій з мінілекції у форматі квізу, який містить у собі 10 запитань.

Правила гри:

- 1 Квіз містить 10 запитань.
- 2 Команди мають 30 секунд для підготовки відповіді на запитання, але можуть відповідати на нього достроково.
- 3 Відповідає та команда, яка перша підняла руку для відповіді. У разі, якщо відповідь була неправильною, друга команда має право надати власний варіант відповіді.
- 4 Кожна команда має одну спробу на відповідь на кожне запитання.
- 5 За кожну правильну відповідь на запитання команда отримує 1 бал.
- 6 Переможцем вважається та команда, що набрала більшу кількість балів.

Крок 1. Тренер пояснює правила квізу.

Крок 2. Тренер ділить учасників воркшопу на дві команди (у кожній команді до 10 осіб залежно від кількості учасників заходу).

Крок 3. Тренер ставить запитання, а учасники воркшопу відповідають.

Рекомендація для тренера:

- 1 кожне запитання слід повторити двічі;
- 2 у запитаннях, де передбачені варіанти відповідей, треба кожний варіант відповіді повторити двічі;
- 3 після оголошення кожного запитання чітко сказати, що команди мають 30 секунд на підготування відповіді, але, за бажання, можуть відповідати відразу.

Крок 4. Тренер фіксує бали за кожну правильну відповідь.

Крок 5. Підбиття підсумків антикорупційного квізу.

Учасники команди, що перемогла, отримують символічні призи або сертифікати переможців вікторини.

Рекомендація для тренера щодо підготовки запитань для квізу:

- 1 Запитання повинні бути короткими та чітко сформульованими.
- 2 Відповідь на запитання повинна бути не більшою за одне речення.
- 3 Запитання повинні стосуватися лише ключових рекомендацій щодо мінімізації корупційних практик, усунення корупційних ризиків, які були висвітлені під час мінілекції.
- 4 Доцільно, щоб одне запитання було жартівливим. Це допоможе створити невимушену, неформальну атмосферу (приклад запитання № 4 квізу).

ПРИКЛАДИ ЗАПИТАНЬ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ КВІЗУ:

Запитання № 1:

Які з перелічених заходів спрямовані на зниження ризику виникнення корупції в ЦНАП:

- А Залучення громадськості до процесу ухвалення рішень про створення ЦНАП, його розташування, моделі, тощо.
- Б Прозорий спосіб ухвалення рішень на різних етапах створення та роботи ЦНАП.
- В Одноособові ухвалення рішень керівництвом громади щодо моделі ЦНАП, розташування ЦНАП тощо.
- Г Формальне утворення «на папері» робочих груп зі створення ЦНАП.

Відповідь: «А», «Б»

Запитання № 2:

Як має бути організований фізичний простір ЦНАП, щоб мінімізувати виникнення корупції?

Відповідь: Організація відкритого простору, у якому взаємодія між людьми є видимою для всіх (а не надання послуг «кабінетним способом»).

Запитання № 3:

Як має відбуватися затвердження проєктної документації щодо фізичного створення чи ремонту ЦНАП:

- А Одноособово (місцевим головою або заступником)
- Б Колегіальним органом (місцевою радою чи її виконавчим комітетом).
- В У будь-який спосіб
- Г Керівником ЦНАП

Відповідь: «Б»

Запитання № 4.

Особа, що повідомляє про факти, які можуть свідчити про вчинення її колегами в ЦНАП корупційного правопорушення, є:

- А Інформатором
- Б Викривачем
- В Зрадником
- Г Стукачем

Відповідь: «Б»

Запитання № 5.

Особі не слід входити до складу конкурсної комісії, якщо вона точно знає, що одним з кандидатів на посаду в ЦНАП буде:

- А Чоловік доньки
- Б Двоюрідний брат
- В Брат дружини
- Г Всі вище перераховані особи

Відповідь: «Г»

Запитання № 6.

Який ризик створює відсутність інформації про конкурсний відбір і оголошені вакансії у вільному та відкритому доступі?

Відповідь: Корупційні ризики, пов'язані з відбором персоналу.

Запитання № 7.

Чи може керівник ЦНАП приймати подарунки від осіб, які перебувають у прямо-му підпорядкуванні?

Відповідь: Ні, керівникам ЦНАП заборонено приймати подарунки від осіб, які перебувають у їхньому прямому підпорядкуванні.

Запитання № 8.

За якої очікуваної вартості ЦНАП/ОМС повинні здійснювати відбір постачальників для придбання меблів, техніки, обладнання через електронну систему закупівель?

Відповідь: Якщо очікувана вартість дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.

ЕТАП 4. ПРАКТИКУМ

Тривалість: 35 хв

Мета: Показати найактуальніші проблеми щодо виникнення корупційних практик і ризиків на етапі створення та роботи ЦНАП і через обговорення з учасниками заходу знайти шляхи їх розв'язання.

Крок 1. Тренер пояснює учасникам воркшопу правила проведення практикуму, а саме:

Учасників воркшопу ділять на чотири малих групи. Кожна група отримує кейс, описаний як дилемна ситуація з робочого процесу з фактами, яку кожній команді треба розв'язати, спираючись на знання з лекції, антикорупційні політики та процедури ЦНАП. Кожна група представляє всім учасникам воркшопу висновки. Після цього тренер по черзі прокоментує відповіді груп та надає висновки з кожної справи. Час на підготовку кейсу в малих групах — 10 хв, час на виступ кожної групи — до 4 хв, загальна дискусія за всіма чотирма кейсами та висновки тренера — до 10 хв.

Крок 2. Тренер ділить учасників воркшопу на чотири малі групи, у кожній групі повинно бути 4-5 осіб (в залежності від кількості учасників заходу).

Крок 3. Кожна група учасників воркшопу отримує кейс та має 10 хв на підготування висновків за кейсом.

Крок 4. Тренер по черзі запрошує кожну групу презентувати висновки за кейсом, який вони опрацювали, додатково нагадавши, що кожна група має до 4 хв на виступ.

Крок 5. Загальна дискусія та висновки тренера.

Рекомендації тренеру щодо підготовки тематики кейсів:

4-5 корупційних ризиків у роботі ЦНАП, описаних як дилемна ситуація з робочого процесу з фактами, які кожній команді треба розв'язати, спираючись на знання з лекції, антикорупційні політики та процедури ЦНАП.

ПРИКЛАДИ КЕЙСІВ. ВАРІАНТ 1

Можлива дилема 1: Чи є це конфліктом інтересів, або ні?

У рамках вашої роботи в ОМС вам доручено придбати 10 принтерів для ЦНАП. Після перевірки цін онлайн ви маєте піти до місцевого магазину для здійснення купівлі. Коли ви будете там, ви можете також придбати ПК для своєї доньки, якій

ви його обіцяли раніше. Власник магазину пропонує вам 75% знижку.

Що б ви зробили?

- 1 Приймете пропозицію. Це дуже хороша ціна, і ніхто не постраждає від цього.
- 2 Я куплю, але наполягатиму на сплаті повної ціни.
- 3 Я розповім своєму керівникові про пропозицію та дотримуюся його поради.
- 4 Я подякую власникові магазину за пропозицію, але куплю ПК в іншому магазині.

Можлива дилема 2

На розгляд державного реєстратора прав на нерухоме майно надійшов пакет документів від суб'єкта господарювання, засновником (учасником) якого він є. Попри відсутність достатніх підстав для здійснення реєстрації речового права на нерухоме майно, а також пряму законодавчу заборону здійснювати таку реєстрацію (ч. 2 ст. 10 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»), він зареєстрував за вказаним суб'єктом господарювання право власності на об'єкт нерухомого майна.

Чи є в такому разі при безпосередньому наданні адміністративних послуг наявний конфлікт інтересів (потенційний або реальний)? Обґрунтуйте свою відповідь.

Можлива дилема 3

До голови громади звернувся його брат з проханням пошукати «законний» спосіб достроково присвоїти ранг його дружині, яка працює в ЦНАП (має статус посадової особи місцевого самоврядування), наприклад за виконання особливо відповідальних завдань (ч. 7 ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Голова громади зауважив, що його дружина насправді цих завдань не виконувала, але брат голови вважає, що він зобов'язаний допомогти його дружині.

Дайте правову оцінку цієї ситуації. Якщо голова громади достроково присвоїв ранг дружині свого рідного брата, хоча насправді вона цих завдань не виконувала, чи є це корупційним правопорушенням? Як повинен вчинити голова громади в цій ситуації?

ВАРІАНТ 2

Запропонуйте кожній групі учасників заповнити частину (2-3 пункти) контрольного переліку для оцінювання корупційних ризиків у ЦНАП (дивіться Додаток 1 «Контрольний перелік для оцінювання корупційних ризиків у ЦНАП»).

ВАРІАНТ 3

Завдання для групи № 1

Запропонуйте групі № 1 розписати заходи, що дозволяють ЦНАП мінімізувати корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг.

Завдання для групи № 2

Запропонуйте групі № 2 розписати систему рекомендацій при здійсненні будівельних чи ремонтних робіт, будівництва чи реконструкції ЦНАП, що дозволяють уникнути та мінімізувати сім корупційних ризиків, зокрема:

- 1 Недоброчесне підготвлення вихідних даних для проектної документації.
- 2 Проведення експертизи проекту будівництва ЦНАП із заниженням вартості об'єктів будівництва.
- 3 Одноосібне затвердження проектної документації.
- 4 Підготвлення недостовірної тендерної документації.
- 5 Підготвлення тендерної документації, у якій завищено/занижено об'єми матеріалів і обсягів робіт і містяться вимоги, що обмежують конкуренцію.
- 6 Недоброчесний вибір проектувальника для розроблення проектної документації та розроблення такої документації з порушенням вимог законодавства.
- 7 Початок виконання будівельних робіт до набуття права на їх виконання.

Завдання для групи № 3

Запропонуйте групі № 3 розписати заходи, що дозволяють ЦНАП мінімізувати корупційні ризики, пов'язані з відбором персоналу.

Завдання для групи № 4

Запропонуйте групі № 4 розписати заходи, що дозволяють ЦНАП забезпечити прозорість і доступність надання адміністративних послуг.

ЕТАП 5. БРИФІНГ І ПІДСУМОК ВОРКШОПУ (ТРИВАЛІСТЬ 15 ХВ)

Тривалість: 15 хв

Мета: Роз'яснити запитання, що виникли в учасників воркшопу після всіх активностей; підбити підсумки роботи.

Крок 1. Тренер запрошує учасників ставити уточнювальні запитання, що з'явилися під час воркшопу.

Крок 2. Відповіді на запитання.

Крок 3. Підбиття підсумків.



КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
↳ [HTTPS://NAZK.GOV.UA/UK/](https://nazk.gov.ua/uk/)

ОФІЦІЙНИЙ ПОРТАЛ ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПУ-
БЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ УКРАЇНИ
↳ [HTTP://LEGALAID.GOV.UA/UA/](http://legaid.gov.ua/ua/)

ТРАНСПЕРЕНСІ ІНТЕРНЕТШНЛ УКРАЇНА (TI UKRAINE)
↳ [HTTPS://TI-UKRAINE.ORG/](https://ti-ukraine.org/)

ПРОГРАМА «U-LEAD З ЄВПРОПОЮ», НАПРЯМ ПОКРАЩЕННЯ
ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ
↳ [HTTPS://TSNAP.ULEAD.ORG.UA/LIBRARY/](https://tsnap.ulead.org.ua/library/)

Цей посібник підготовлено експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». Напрямок управління Шведським агентством міжнародного розвитку (Sida) і реалізується Шведською асоціацією муніципалітетів та регіонів (SALAR).

Сайт напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою»:

TSNAP.ULEAD.ORG.UA

2020

U-LEAD
З Е В Р О П О Ю