



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**Global
Communities**
Partners for Good



ВІД АНТИКОРУПЦІЇ ДО ДОБРОЧЕСНОСТІ

**ДІЄВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

ДОВРЕ ПРАКТИКИ



**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ЦЕ ДОБРЕ**

ВІД АНТИКОРУПЦІЇ ДО ДОБРОЧЕСНОСТІ. ДІЄВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Посібник створено за результатами роботи по запобіганню корупції в об'єднаних територіальних громадах. Він показує, що таке антикорупційні інструменти, як їх запровадити, і які переваги кожен з них дає громадам. Посібник буде корисним керівництву громад, депутатам, громадським активістам, які зацікавлені у зниженні корупційних ризиків, підвищенні якості урядування та впровадженні стандартів доброчесності й прозорості.

Загальна редакція: Юлія Ткачук

Текст: Анастасія Матвієнко

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) — це п'ятирічна програма, що виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма спрямована на посилення місцевого самоврядування та створення кращих умов для розвитку ОТГ, підвищення рівня залученості громадян до прийняття рішень та забезпечення підзвітності та прозорості в громадському управлінні. До консорціуму виконавців програми DOBRE, на чолі з Global Communities, входять: Український кризовий медіа центр, Social Boost, Фондація підтримки місцевої демократії (FSLD/FRDL), Малопольська школа державного управління при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Польща, Національний демократичний інститут (NDI).

Програма USAID DOBRE працює в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській.

Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!» — партнер програми DOBRE в антикорупційному компоненті.

Цей посібник став можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

Від антикорупції до доброчесності.....	4
Навіщо запроваджувати антикорупційні інструменти в громадах.....	6
Які антикорупційні інструменти підходять громадам.....	8
Як відбувається запровадження антикорупційних інструментів в громадах.....	10
Результати запровадження антикорупційних інструментів.....	12
Антикорупційна програма.....	16
Антикорупційна рада.....	19
Політика врегулювання конфлікту інтересів.....	22
Допорогові електронні закупівлі.....	26
Консультації з громадськістю.....	29
Конкурсний відбір на посади.....	33
Доброчесність — виграшна політика.....	36

ВІД АНТИКОРУПЦІЇ ДО ДОБРОЧЕСНОСТІ



З початком реформи децентралізації в Україні часто озвучувалась думка, що корупція теж децентралізується. Вона осяде в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), які будуть самостійно приймати рішення про розподіл коштів місцевих бюджетів і не втримаються від недоброчесних практик, що були поширеними на регіональному та національному рівнях. На користь такого сценарію працювало кілька факторів, системних і людських. Створені громади повинні були вибудувувати урядування з нуля та вибудувати систему місцевого управління досить швидко, а робити все за правилами означало і додаткову паперову бюрократію, і додатковий час на розроблення усіх процедур. Значна частина людей, які прийшли в органи місцевого самоврядування, не знали, що таке корупція і не мали досвіду і вміння запобігати корупційним ризикам. На місцевому рівні, де «всі всіх знають і кожен другий — кум, сват, брат» вибудувати систему нагляду і контролю складно. За таких обставин пропонувати громадам ловити і карати корупціонерів навряд чи було б реалістичним і продуктивним підходом.

Разом з тим, місцеве самоврядування в ОТГ має ресурси, які можна використати для запобігання корупції. Це — політична воля нових очільників громад, багато з яких прийшли на посади, щоб справді працювати на користь громад, а не на власний інтерес. Це — використання моменту розбудови системи управління, в яку можна одразу вбудувати корупційні запобіжники. Це — долучення до навчання посадовців і розбудови їхніх компетенцій саме у ключі доброчесного виконання повноважень. Тобто, період розвитку місцевого самоврядування в ОТГ дає шанс переформатувати підхід до боротьби з корупцією і змістити акцент з людей на систему — працювати з громадами не над пошуком винних, а над створенням таких процедур, які нівелюють людський фактор при прийнятті рішень і не лиша-

ють місця для корупційних дій. Працювати не так проти корупціонерів, як за доброчесність системи урядування.

Такий підхід було покладено в основу роботи програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) з 75 громадами-учасницями. Протягом 2017—2019 років Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!», партнер DOBRE в антикорупційному компоненті, навчало і консультувало громади, як оцінити їхні корупційні ризики, розробити та впровадити політики і процедури, які знижуватимуть ці ризики, а також постійно ними користуватися і поширювати практики доброчесності на всі сфери діяльності громад, включно із залученням мешканців. Нові політики і процедури підвищення доброчесності ми називаємо антикорупційними інструментами. Моніторинг їх використання громадами показав, що ця робота дала результати: на початок 2020 року понад 60% громад повною мірою використовували прийняті інструменти, а решта працювали над усуненням незначних недоліків. Третина громад запровадили додаткові інструменти. 91% громад значною мірою виконували прийняті комплексні антикорупційні програми. Ці речі дозволяють не лише управляти ресурсами громад прозоро і неупереджено, приймати найкращі для громади рішення, а й демонструвати доброчесність в управлінні і таким чином завойовувати довіру і мешканців, і потенційних інвесторів. З таким підходом теза про «децентралізовану корупцію» дуже швидко розбивається об практику і не знаходить підтвердження.

Враховуючи в цілому оптимістичні результати роботи з громадами над розбудовою доброчесного урядування, цей Посібник розкаже, що таке антикорупційні інструменти, як їх запровадити, і які переваги кожен з них дає громадам.

НАВІЩО ЗАПРОВАДЖУВАТИ АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ В ГРОМАДАХ



Реформа децентралізації відкриває для громад, які об'єднуються, перспективи в повній мірі використовувати можливості самостійно розпоряджатися своїми ресурсами та визначати напрямки розвитку задля підвищення добробуту своїх жителів. Втім, разом з можливостями реформа приносить і відповідальність за рішення та процеси управління. Одним з показників ефективності місцевого урядування є спроможність органів місцевої влади використовувати інструменти запобігання та протидії проявам корупції.

Найбільш очевидною перевагою громад, які мають антикорупційну інфраструктуру — систему контролю та запобіжників корупційним діям всередині самих органів місцевого самоврядування буде **ефективність використання власних ресурсів** та можливість **економії коштів громади**. Наприклад, Нижньовербізька сільська громада, що на Івано-Франківщині, запровадила систему здійснення електронних допорогових

закупівель і вже встигла відчутти результат. В 2019 році в цій невеличкій громаді провели три допорогових електронних закупівлі, зекономивши на них 50 тис. грн. або 30% від очікуваної вартості. Обрання прозорості та підзвітності в якості цінностей в процесі управління громадами, активне залучення громадян до контролю за самоврядуванням та участі в прийнятті рішень здатне сприяти **розбудові відносин довіри**, а також **зни-**

женню конфліктності у взаємодії з жителями. А оскільки потреби місцевого розвитку далеко не завжди будуть пов'язані з простими та популярними рішеннями — довіра громадян є вкрай важливою передумовою для розбудови сильних громад.

Окрім того, впевнене використання органами місцевого самоврядування запобіжників проявам корупції та механізмів прозорості і підзвітності своєї роботи не в останню чергу може **впливати і на рівень інвестиційної привабливості** громад. Прозорість та зрозумілість правил гри має суттєвий вплив на рішення потенційних інвесторів. Якщо громада може показати, як вона захищає активи і як робить прийняття рішень прозорим завдяки використанню антикорупційних інструментів, переконати інвестора прийти саме до неї буде значно легше. Стійке використання механізмів протидії корупції громадами здатне давати і більш прагматичні результати для управлінців громад. Хорошим ефектом від побудови системи запобіжників корупції може стати **формування продуктивного штату**

кадрів виконавчих органів, в яких професійне виконання своїх обов'язків та робота на благо громади є більшим пріоритетом за особистий інтерес, коли останній буде розходитись з інтересом громади. На сам кінець, варіант **запобігання корупції є більш дешевим підходом**, ніж подолання наслідків корупції, як для всієї громади, так і для будь-якої особи, яка буде «спіймана на гарячому». Репутаційні та фінансові втрати громади від корупційних скандалів вимірюються як політичними посадами, так і неотриманими проектами.

Одним із ризиків реформи децентралізації часто називали перенесення корупції на місцевий рівень. Однак, як показує досвід громад, які налаштовані на добросовісне урядування й активно впроваджують антикорупційні програми. За словами Руслана Шафрановича, голови Іванівської ОТГ на Тернопільщині, громаді потрібні антикорупційні інструменти, бо завдяки ним вона може показати, що голова і чиновники не прийшли красти і дбати лише про особисті інтереси, а працюють на користь громади.

Навіщо запроваджувати антикорупційні інструменти



Підвищення ефективності використання власних ресурсів та економія бюджетних коштів



Розбудова довіри та зниження конфліктності у взаємодії з громадянами



Підвищення інвестиційної привабливості



Підвищення ефективності роботи виконавців рішень



Дешевше запобігати корупції, ніж долати її наслідки

ЯКІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ПІДХОДЯТЬ ГРОМАДАМ



У громадах-партнерах програми DOBRE впроваджувались 10 антикорупційних інструментів. Вони мають різний масштаб охоплення процесів управління громадами, різну складність запровадження та застосування, потребують різних наборів ресурсів від органів місцевого самоврядування та мають різний потенціал впливу на можливі прояви корупції.

Найбільш комплексним і всеохопним інструментом запобігання корупції є **Антикорупційна програма**, яка, відштовхуючись від засад закону «Про запобігання корупції», працює як дорожня карта з запровадження будь-яких інших або ж і всіх можливих антикорупційних інструментів.

Антикорупційна рада служить дорадчим громадським органом, для якого чітко ви-

значені шляхи взаємодії з органом місцевого самоврядування. При цьому вона сформована за принципом незалежності та дозволяє залучати громадськість до процесу запобігання корупції.

Використання **Антикорупційної експертизи** за умови наявності експертного потенціалу та зацікавленості в використанні її результатів здатна не тільки запобігати при-

йняттю рішень в обхід інтересів громади, але й допомагати виявляти прояви корупції в уже прийнятих рішеннях.

Взяття громадами на себе обов'язку здійснювати «**допорогові**» **електронні закупівлі** на обов'язкових умовах є чи не найбільш очевидним механізмом, який допомагає економити кошти громади та отримувати якісніші послуги та товари.

Робота із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як в місцевих радах громад, так і в їх виконавчих органах, є прямою відповіддю на вимоги антикорупційного законодавства, який має допомагати слідувати інтересам громади та вимогам етичної поведінки.

Мешканці громад кажуть, що в основному стикалися з корупцією в освіті, медицині, і при працевлаштуванні. Стати запобіжником проти «кумівства» при прийомі на роботу до органу місцевого самоврядування та відбору неефективних працівників покликаний **Конкурсний відбір на посади**.

Попередженням неефективної економічної діяльності комунальних підприємств для громад може стати **створення та робота наглядових рад комунальних підприємств**.

Більш всеосяжним інструментом підвищення прозорості рішень, які приймають місцеві ради громад, є запровадження на постійній основі **консультацій з громадськістю**.

Допомогу в підвищенні прозорості реалізації бюджету надає **підключення до платформ інтерактивних візуалізацій бюджету**. А виконання вимог законодавства щодо підключення до **Єдиного веб-порталу використання публічних коштів** та повноцінного наповнення інформацією про всі витрати з бюджету доповнює заходи по підвищенню прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування в розпорядженні коштами своїх бюджетів.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ



Антикорупційна експертиза



Антикорупційна програма



Антикорупційна рада



Допорогові електронні закупівлі



Єдиний веб-портал використання публічних коштів



Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів



Інтерактивна онлайн-візуалізація бюджету



Конкурсний відбір на посади



Консультації з громадськістю



Наглядові ради комунальних підприємств

ЯК ВІДБУВАЄТЬСЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТРУМЕНТІВ В ГРОМАДАХ



Перш за все, ключові особи в громадах повинні дізнатися про те, які є антикорупційні інструменти та навіщо їх впроваджувати. У програмі DOBRE на початковому етапі експерти Партнерства провели для представників громад інтерактивне навчання – дводенні тренінги.

На них розібралися із сутністю корупції та її проявами на місцевому рівні, розглядали заходи та інструменти, які сприяють зниженню ризиків виникнення корупції. Учасники отримали мотивацію для подальшого використання антикорупційних інструментів в своїх громадах. Важливою складовою, яка дозволила достатньо ефективно працювати з громадами над запровадженням механізмів запобігання та виявлення проявів корупції була активна участь представників органів місцевого самоврядування самих громад. Завдяки цій складовій вдавалось досягати належного рівня розуміння

потреби в антикорупційній роботі. За результатами навчання представники громад обирали для запровадження щонайменше два антикорупційних інструменти. Вибір інструментів спирався на пріоритети громади та корупційні ризики, з якими громади хотіли працювати в першу чергу.

Після обрання інструменту потрібно розробити відповідний нормативно-правовий акт (НПА), який регулює його впровадження та використання. Експерти надавали представникам органів місцевого самоврядування громад менторську підтримку в запрова-

дженні антикорупційних інструментів: допомагали складати необхідні нормативно-правові акти, продовжувати розбиратись в нюансах застосування обраних антикорупційних інструментів, налагоджувати необхідну інфраструктуру та організовувати процеси,

необхідні для стійкого та ефективного використання запобіжників корупції.

Нарешті, відповідні НПА виносилися на голосування, приймалися рішенням сесій місцевих рад, і запускалися в роботу.

»» Алгоритм запровадження антикорупційного інструменту



Проходження навчання та відбір антикорупційних інструментів для запровадження



Розробка та прийняття нормативно-правового акту, який визначатиме порядок використання інструменту



Організаційна підготовка запуску антикорупційного інструменту



Допомога експертів на початкових етапах використання антикорупційного інструменту



Контроль використання антикорупційного інструменту

Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» готове і далі надавати підтримку будь-яким органам місцевого самоврядування, які мають бажання запровадити інструменти запобігання та виявлення корупції в себе в громадах. Якщо ви маєте зацікавленість в отриманні такої підтримки — від надання базових консультацій до про-

ведення навчань та менторського супроводу — запрошуємо звертатись до нас.

Пишіть нам на адресу probudgetua@gmail.com. В залежності від ваших потреб ми запропонуємо підхід для подальшої роботи по запровадженню антикорупційних інструментів.

РЕЗУЛЬТАТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТРУМЕНТІВ



З усіх антикорупційних інструментів, які були доступні представникам громад для запровадження, найбільшу популярність дістали: антикорупційна програма, яку обрали для запровадження 56 громад, встановлення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – 45 громад, а також запровадження консультацій з громадськістю – 29 громад. А найменш популярними стали – запровадження антикорупційної експертизи на постійній основі, яку обрало лише 7 громад, використання онлайн-платформ інтерактивної візуалізації бюджету та створення наглядових рад комунальних підприємств, які обрали по 5 громад.

Втім, популярність інструментів на старті не принесла за собою автоматичного їх втілення в життя в якості вже працюючих запобіжників корупції. Адже щоб інструменти працювали, а не лишались на папері, потрібно виконувати усі етапи, прописані у відповідних НПА.

Найбільш плідною виявилась робота громад над запровадженням конкурсного відбору службовців своїх виконавчих органів. Цей інструмент повноцінно вдалось впровадити

у 91 % з тих громад, які його обрали. Високу стійкість використання вдалось забезпечити з оприлюдненням інформації на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів (63 % громад, які обрали інструмент), а також із запровадженням політики запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, яку повноцінно застосовують 62 % громад. А от у створенні наглядових рад при комунальних підприємствах, а також запровадженні антикорупційних експертиз поки що громадам успіхів досягти не вдалось.

Серед усіх антикорупційних інструментів були такі, запровадження яких потребувало від громад найменших витрат ресурсів, як то час, залучення відповідальних представників, розбудова їх компетенцій, налагодження взаємодії з громадськістю, та, навіть розробка та затвердження нормативно-правових актів, які будуть забезпечувати антикорупційні інструменти відповідними процедурами та правилами використання. До таких, зокрема, відноситься підключення онлайн-платформ інтерактивних візуа-

лізацій своїх бюджетів, що потребувало від представників органів місцевого самоврядування лише надання та регулярного оновлення відповідних бюджетних даних.

Відносно «безболісним» був і старт роботи та наповнення інформацією своїх кабінетів розпорядниками бюджетних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Запровадження цього інструменту затребувало лише додаткового інструктажу та роз'яснення для фінансистів.

Статус використання антикорупційних інструментів у громадах

Інструмент	 Обрано інструмент	 Повноцінно використовується*
 Антикорупційна програма	56	8
 Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	45	28
 Консультації з громадськістю	29	11
 Антикорупційна рада	15	6
 Конкурсний відбір на посади	11	10
 Допорогові електронні закупівлі	9	4
 Єдиний веб-портал використання публічних коштів	8	5
 Антикорупційна експертиза	7	0
 Інтерактивна онлайн-візуалізація бюджету	5	2
 Наглядні ради комунальних підприємств	5	0

Обрано — антикорупційний інструмент, який обрала для запровадження громада

Повноцінно використовується – громада прийняла НПА, який потрібен для роботи антикорупційного інструменту, а також активно користується самим антикорупційним інструментом — здійснює усі речі, передбачені прописаним в інструменті порядком, виконала усі заходи, передбачені НПА.

*Решта обраних інструментів на момент підготовки цієї публікації (лютий 2020 року) мала різний ступінь використання: частина громад, які пізніше приєдналися до програми DOBRE ще не встигли повністю виконати усі заходи, частина неврахованих інструментів працюють з недоліками, частину не вдалося повноцінно запустити через низьку спроможність громад і потребу додаткового навчання та консультування.

В той самий час більший успіх роботи громад із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів багато в чому зобов'язаний обов'язковості використання цього інструменту, що встановлена на законодавчому рівні, а також масовій зацікавленості як працівників виконавчих органів, так і обраних осіб не тільки в наявності процедур, але і в регулярному консультуванні і навчанні.

Запровадження конкурсного відбору службовців є яскравим прикладом формування зацікавленості громад в якісних кадрах та підвищенні загального рівня управління громадою. Успіхи тих громад, які повноцінно запровадили проведення електронних допорогових закупівель самі представники громад пояснюють тим, що змогли побачити розміри реальної економії коштів.

Запровадження антикорупційних експертиз, навпаки, показало більш системні виклики, з якими стикаються громади. Однією з передумов використання цього інструмен-

ту є наявність мешканців громад, які мають незалежність від керівництва і достатній рівень експертизи для того, щоб ідентифікувати рішення, які заражені проявами корупції. Зазвичай такі компетенції наявні в журналістів-розслідувачів або ж досвідчених громадських активістів. Втім через природні процеси міграції населення до великих населених пунктів з високою економічною активністю, новизною діяльності, передбачуваної інструментом очікувано виникли проблеми з віднайденням людей, які могли би проводити антикорупційні експертизи. А виховання професійних антикорупційних експертів з населення громад потребує додаткових навчань, часу та мотивації самого населення.

Створення наглядових рад комунальних підприємств також вимагає зацікавленості незаангажованих та не пов'язаних з органами місцевого самоврядування професіоналів, які мають достатній рівень галузевої експертизи, розуміння процесів управління

Що сприяє запровадженню антикорупційних інструментів



Політична воля очільників громади



Лідерська позиція громади застосовувати кращі практики запровадження механізмів запобігання та виявлення корупції



Інвестування в розбудову професіоналізму кадрів, а також забезпечення достатньої кількості працівників в апараті виконавчих органів



Встановлення ціннісного орієнтиру на максимальну прозорість та підзвітність управління громадою



Бажання розбудувати продуктивні відносини та діалог з жителями громади



Налагоджені механізми контролю виконання будь-яких управлінських рішень



економічною діяльністю та підходів до розбудови фінансової спроможності підприємств. Обмеженістю людського капіталу в громадах вочевидь пояснюються і проблеми з запровадженням цього антикорупційного інструменту. Хоча в цьому випадку не можна виключати і зацікавленість основних гравців в збереженні статусу-кво.

Окрім специфічних причин, які пояснюють різний темп засвоєння антикорупційних інструментів, досвід супроводу органів місцевого самоврядування об'єднаних громад в запровадженні антикорупційних механізмів дозволяє виокремити спільні для всіх драйвери руху вперед, а також чинники, які заважають досягати високої ефективності.

На заваді ж запровадженню антикорупційних інструментів завжди буде загальний супротив тих, кого будуть зачіпати зміни: потрібно пам'ятати, що люди часто надають перевагу звичному порядку речей. Найбіль-

шим же каменем спотикання завжди буде незацікавленість тих, в кого власний інтерес буде переважати над інтересом розбудови сильної та спроможної громади.

Далі пропонуємо ознайомитись з детальними описами застосування інструментів, які практика показала найбільш дієвими для громад:

- ✔ антикорупційна програма
- ✔ антикорупційна рада
- ✔ політика врегулювання конфлікту інтересів
- ✔ допорогові електронні закупівлі
- ✔ консультації з громадськістю
- ✔ конкурсний відбір на посади

Окрім призначення і суті кожного інструменту та алгоритму його запуску, наводимо відгуки громад, які з перших вуст показують переваги використання інструменту, виклики, результати, сприятливі фактори та перестороги від невдач.



АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА



АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

- 1** Оцінити корупційні ризики
- 2** Сформувати та затвердити антикорупційну програму, яка включає заходи для мінімізації кожного з ризиків
- 3** Контролювати виконання та здійснювати її оцінку
- 4** Приймати наступну програму, яка посилює антикорупційну систему громади

Антикорупційна програма покликана визначати комплекс заходів по протидії та запобіганню та виявленню проявів корупції. Типові заходи антикорупційної програми зазвичай діляться на три групи:

- I. Створення нормативно-правової бази запобігання та протидії корупції;
- II. Консультації та навчання посадових, службових осіб та депутатів;
- III. Виявлення можливих проявів корупції.

Наприклад, коли мова іде про створення нормативно-правової бази – це може бути напрацювання та затвердження положення про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. В роботі з посадовцями чи депутатами здійснюються консультації про заповнення декларацій чи порядку заяв про конфлікт інтересів. А для виявлення можливих проявів корупції при місцевій раді можуть створюватись гарячі лінії, скриньки для анонімних повідомлень про можливі прояви корупції.

Втім важливо розуміти, що наведений перелік прикладів антикорупційної програми не є вичерпним. Цей програмний документ

є тим антикорупційним інструментом, який забезпечує комплексний підхід керівництва громади в запровадженні всіх інших антикорупційних інструментів та допомагає забезпечувати сталість їх використання. Затвердження та виконання першої антикорупційної програми є лише стартовим етапом в системному запобіганні корупції. В кінцевому рахунку результатом від запровадження антикорупційних програм в ОТГ буде спроможність керівництва громади самостійно оцінювати ефективність заходів задля протидії корупції, а також визначати подальші дії для запобігання корупції. Сталість використання антикорупційних програм буде проявлятися в затвердженні та щорічному виконанні всіх заходів, внесених до антикорупційних програм.

- ☑ Стартовим етапом в розробці антикорупційної програми для ОТГ має стати оцінка корупційних ризиків в управлінні громадою. Оцінювати потрібно як наявність затверджених процедур, які покликані запобігати проявам корупції, так і кроки, спрямовані на виявлення фактичних її проявів, включно з фактичним станом процесу прийняття та реалізації рішень на предмет проявів корупції.
- ☑ Виявлені корупційні ризики мають стати основою для складання плану заходів антикорупційної програми. Цілісності антикорупційній програмі додає наявність інформаційно-просвітницьких заходів для населення, які спрямовані на формування розуміння можливих проявів корупції, формування нетолерантності до них, а також залучення до громадського контролю за роботою органів місцевого самоврядування.
- ☑ Як і будь-яка інша програма – антикорупційна має містити засоби контролю її виконання з визначенням відповідальних осіб, а також механізми оцінки її виконання.



ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

ГРЕЧАНОПОДІВСЬКА ОТГ
Дніпропетровської області

ГАЛИНА ГАЛАКТИОНОВА,
керуюча справами виконавчого
комітету сільської ради



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

« Під час першого року співпраці з ГП «За прозорі місцеві бюджети» ми зібрали проблеми в громаді та зрозуміли, що вони пов'язані з прозорістю та відкритістю нашої діяльності, поширенням інформації, взаємодією з громадянами. Ми вирішили використати Антикорупційну програму та план антикорупційних заходів до неї, як інструмент для розв'язання цих проблем. Перший план ми напрацювали восени 2018 року разом з депутатами та мешканцями й відтоді вже два роки ми розробляємо, затверджуємо та виконуємо план заходів Антикорупційної програми. В 2019 році завдяки нашій антикорупційній програмі ми провели навчання для депутатів та виконкому щодо доступу до публічної інформації та розпочали активно інформувати громадян через наш сайт, в тому числі і про бюджет, провели зустрічі в селах громади, щоб зібрати пропозиції до бюджету, а також в кожному селі відзвітували про виконання бюджету за попередній рік. Також ми розпочали використовувати Prozorro для закупівель, запровадили бюджет участі, і завдяки зустрічам з жителями з'ясували, як би вони хотіли долучатись до прийняття рішень сільрадою. Про зустрічі громадян ми намагались інформувати всіма способами, проте поки що найбільш ефективний — це через депутатів сільради та старост, тобто від людини до людини».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

« Звісно, люди. Ми почали об'їжджати наші села та спілкувались з мешканцями, намагались налагодити контакт. Буду відвертою, у багатьох селах це були крики, скандали, багато провокацій та викривлення інформації».

Що допомогало та мотивувало довести справу до кінця?

« Самі ж люди і перші результати. Нам дійсно було важко, але коли люди стали розуміти, що їх чують і слухають, а місцеве самоврядування — це такі ж самі люди, то стали вчитись домовляти».

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

« Зараз ми приїжджаємо в громади, і достатньо цікаво та спокійно спілкуємось з жителями, прояснюємо багато інформації та процесів, а також питаємось, що про певні ситуації та проблеми думають самі мешканці».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

« Не варто боятись виходити на контакт з мешканцями, але важливо, щоб у цьому процесі ви мали підтримку від своїх експертів, таку, яку маємо ми. Ми багато змінили у підходах комунікації та розробки заходів до Антикорупційної програми і нам це подобається».

СЕКРЕТИ УСПІХУ:

1

Розробляйте заходи програми на основі вивчення проблем громади;

2

Будьте відданими ідеї запобігання проявам корупції в управлінні громадою;

3

Контролюйте процес виконання програми та залучайте громадян до її заходів.

ЯК МОЖНА ПОТЕРПІТИ НЕВДАЧУ

Одного лише затвердження програми може виявитись недостатньо для її реалізації. Призначення відповідальних за реалізацію її заходів, в яких є відповідні компетенції, може стати ключовим елементом для фактичного виконання заходів, передбачених програмою. Наприклад, громада розробила та затвердила антикорупційну програму, яка, тим не менш, не виконувалась, в частині проведення навчальних заходів та надання консультацій по запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів, а також подання декларацій. Причина може бути достатньо простою: відсутній відповідний спеціаліст, який би міг здійснювати такі консультації.





АНТИКОРУПЦІЙНА РАДА



Антикорупційна рада — це консультативно-дорадчий орган, який складається з представників громадськості і покликаний допомагати органу місцевого самоврядування отримувати альтернативний погляд на пропозиції рішень з точки зору наявності потенційних ризиків виникнення корупції, а також виявляти прояви корупції в процесах управління громадою. Антикорупційна рада може утворюватися при місцевій раді, при голові громади, або ж при виконавчих органах місцевої ради. Антикорупційна рада також може не розглядатись як окремий орган, натомість антикорупційні функції можуть бути включені до повноважень громадської ради, яка буде займатись ширшим переліком питань.

- ✓ Старт роботи над запровадженням інструменту розпочинається з напрацювання необхідних процедур організації роботи та взаємодії антикорупційної ради з органом місцевого самоврядування, при якому вона утворюється. В залежності від підходу, який обирає орган місцевого самоврядування, розробляється відповідне Положення: Про Антикорупційну раду або Про громадську раду. Положення потребує затвердження рішенням ради.
- ✓ Окремим рішенням ради затверджується створення антикорупційної ради, чому передують процес відкритого відбору майбутніх членів. Важливо, докласти якомога більше зусиль для максимального поширення інформації про створення ради серед населення. Популяризуйте ідею долучатись до її роботи, прямо контакуйте з потенційними учасниками, не бійтесь сприяти залученню до роботи антикорупційної ради громадських активістів, які зазвичай вас критикують. Члени антикорупційної ради не мають вам подобатись. Її членам має довіряти населення громади. Але створіть всі

АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

- 1** Підготовка та затвердження Положення про Антикорупційну раду
- 2** Утворення антикорупційної ради
- 3** Напрацювання плану роботи антикорупційної ради
- 4** Регулярні зустрічі антикорупційної ради та взаємодія з органом місцевого самоврядування

умови для того, щоб потенційні члени антикорупційної ради змогли довіряти вам: громадські активісти не підуть до її складу, якщо будуть розуміти, що цей орган не зможе працювати незалежно, або якщо його робота не буде братись до уваги.

- ✓ Вже утворена антикорупційна рада потребуватиме забезпечення приміщенням з набором необхідних для роботи меблів та обладнання.
- ✓ Допоможіть антикорупційній раді сформувати план своєї роботи, надавши інформацію про плани по підготовці проектів регуляторних актів, а також інформацію про наявні механізми протидії корупції, які запроваджені в громаді.
- ✓ Сприяйте проведенню регулярних зустрічей антикорупційної ради, самостійно передаючи для вивчення проекти своїх рішень, інформуючи про скарги на можливі прояви корупції, які поступають від громадян.



ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

ДЗВИНЯЦЬКА ОТГ
Івано-Франківської області

МИКОЛА ВОЛОЧИЙ,
сільський голова



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

«Тому що завдяки антикорупційній раді ми розраховуємо отримувати незаангажований та неупереджений розгляд звернень громад, а також моніторинг можливих проявів корупції в нашій громаді».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

«Ті люди, які мали б увійти в антикорупційну раду, з обережністю розглядали цю можливість, адже це відповідальність й така додаткова робота на громадських засадах».

Що допомагало та мотивувало довести справу до кінця?

«Ініціювання владою створення антикорупційних механізмів першочергово викликає довіру серед громади, адже прозорість у роботі влади, відкритість влади — основа якісного контакту з громадою. Це важливий мотив».

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

«Наша антикорупційна рада розпочала роботу відносно недавно: в жовтні 2019 року. До її складу увійшло п'ятеро жителів громади: два громадських активісти, депутат сільської ради, керівниця відділу освіти, діловод ради. Кожен член антикорупційної ради представляє одне з сіл, яке входить до складу нашої громади. Громадяни мають можливість повідомити про корупцію на електронну пошту, через Facebook, або ж повідомити особисто представнику антикорупційної ради у себе в селі. Про діяльність антикорупційної ради та можливість звернутись до неї ми повідомляємо жителів нашої громади через соціальні мережі, на сходах селян, під час наших публічних звітувань та культурно-масових заходів. Також плануємо створення окремої вкладки на сайті нашої ОТГ, де буде розміщуватись інформація про діяльність антикорупційної ради та протидію корупції. До кінця лютого 2020 року антикорупційна рада провела п'ять засідань і встигла розглянути два звернення від громадян. Маю надію, що у відповідь були надані законодавчо обґрунтовані відповіді та рекомендації. Ми вчимося якісно, ефективно і злагоджено працювати».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

«Не бійтесь рухатись у ногу з часом й впроваджувати ті механізми, які зайвий раз доведуть, що влада готова до якісного діалогу з громадою».

СЕКРЕТИ УСПІХУ

1

Сприяйте чесному та відкритому процесу відбору громадян до антикорупційної ради: її члени не мають «подобатись» керівництву громади, вони мають бути об'єктивними та неупередженими;

2

Активно сприяйте роботі антикорупційної ради, самостійно надавайте їй інформацію та документи для перевірки;

3

Максимально інформуйте населення про роботу антикорупційної ради та можливості взаємодії з нею.

ЯК МОЖНА ПОТЕРПІТИ НЕВДАЧУ

Найбільшим викликом в запровадженні цього антикорупційного інструменту може стати бажання та готовність громадян іти до її складу. Саме тому прийняття лише Положення, яке відкриє старт створенню дорадчого органу, саме по собі не здатне забезпечити повноцінного використання інструменту. Важливо пояснити мешканцям громади призначення цього органу і заохотити долучатися. В разі ж якщо антикорупційну раду створити вдалось, її члени швидко відмовляться від участі в ній, якщо до їх висновків не прислухатися. Мотивація громадян швидко зійде нанівець, якщо орган, при якому її створено, не буде демонструвати важливість роботи антикорупційної ради.





ПОЛІТИКА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

- 1** Розробити Положення та затвердити рішенням ради
- 2** Призначити відповідальну особу або окремий відділ чи комісію місцевої ради
- 3** Здійснити перевірку наявності постійного конфлікту інтересів в виконавчих органах ради
- 4** Надавати консультації та роз'яснення, періодично проводити навчання

В будь-якої людини, в тому числі і в депутата чи працівника апарату місцевої ради, є власні приватні інтереси, що виникають з повсякденного приватного життя. І це нормально. Ситуація, коли в людини відсутні будь-які приватні інтереси — неможлива. Приватні інтереси так чи інакше впливають на прийняття рішень в органі місцевого самоврядування. Саме для того, щоб приватні інтереси не заважали приймати об'єктивні та неупереджені рішення в інтересах громади, існує процедура запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, яка звільняє рішення від впливу приватних інтересів.

Щоб ефективно протидіяти впливу конфлікту інтересів, потрібно приймати Положення про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Очільникам громад важливо розуміти, що цей антикорупційний інструмент є обов'язковим до виконання. Проте, Положення, про яке йде мова, не має дублювати загальні норми, які передбачені Законом «Про запобігання корупції». Натомість, на основі норм закону давати чіткі та вичерпні інструкції, як діяти

в кожному конкретному випадку конфлікту інтересів саме у вашому органі місцевого самоврядування, а також в залежності від статусу особи, оскільки для депутатів та працівників апарату процедури будуть відрізнятися.

☑ Положення має передбачати процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів для членів виконавчого комітету та місцевої ради під час прийняття ними рішень під час своїх засідань, процедури під час роботи депутатів в складі постійних комісій, процедури для працівників виконавчих органів, окремо у випадках, коли конфлікт інтересів буде мати тимчасовий характер, а окремо — якщо конфлікт інтересів буде мати постійний характер. Бажано, щоб положення про запобігання конфлікту інтересів містило і роз'яснення про поведінку при отриманні подарунків.

☑ Звісно, що лише наявність Положення не забезпечить його ефективного застосування. Або саме Положення, або окреме рішення має визначати відповідальний орган або особу, що буде відповідати за контроль над дотриманням правил та процедур запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, займатись наданням роз'яснень та консультацій з приводу застосування процедур, періодично здійснювати невеликі навчання для членів ради, а також службовців виконавчих органів.

☑ На старті реалізації політики із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів варто здійснити повну перевірку в виконавчих органах своєї місцевої ради на наявність в працівників постійного конфлікту інтересів при виконанні ними своїх обов'язків. Окрім зовнішньої перевірки, доцільно попросити праців-

ників скласти самостійний тест на виявлення конфлікту інтересів. До кожної ситуації, яка стане відомою, конкретне рішення по врегулюванню конфлікту інтересів має прийматись індивідуально. Надалі такі перевірки варто проводити на регулярній основі, незалежно від обставин, а також при залученні на службу нових співробітників або ж зміні посад.

✓ Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є законодавчою вимогою. Невиконання цих вимог передбачає адміністративну відповідальність. Важливо, щоб відповідальний за роботу з цим напрямком орган допомагав працівникам апарату, членам виконкому та депутатам як ідентифікувати конфлікт інтересів, так і врегулювати його, надаючи консультації як за зверненням, так і за власною ініціативою. Періодичні навчання також не будуть зайвими. На старті роботи відповідальному органу варто поширити шаблони заяв та самостійних тестів, а також принаймні мінімальний набір письмових роз'яснень.

✓ Вже з досвіду запровадження антикорупційного інструменту можна узагальнити, що в середньому в ОТГ на рік подається всього близько 14-ти заяв про можливий конфлікт інтересів. Хоча є й громади-рекордсменки. В Новоолександрівській ОТГ, наприклад, за 2019 рік було подано 42 заяви, а в Мирівській ОТГ — 40 заяв.

✓ Найбільша кількість заяв стосується земельних питань, зокрема, надання депутатам або їхнім близьким родичам в оренду або власність земельних ділянок. Менша кількість заяв про конфлікт інтересів стосується надання премій, матеріальної допомоги голові ОТГ чи посадовцям ОТГ. Наприклад, в Музиківській ОТГ депутатка заявила про конфлікт інтересів при розгляді питання щодо передачі у власність земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства її близькому родичу. В Новоолександрівській ОТГ депутат заявив про конфлікт інтересів під час розгляду питання про надання йому матеріальної допомоги на лікування.





ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

ІВАНІВСЬКА ОТГ
Тернопільської області

ОЛЕГ ШЕВЧИШИН,
заступник сільського голови



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

« У зв'язку з тим, що депутати місцевої ради мають родичів, які часто звертаються з питаннями про надання земельних ділянок, про надання допомог, конфлікт інтересів виникає досить часто. Саме тому запобігання та врегулювання конфлікту інтересів — це один із перших кроків запобігання корупції в нашій громаді і спосіб підвищити довіру громадян до керівництва».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

« Складнощів під час запровадження цього інструменту не було, адже після тренінгу на тему антикорупційних інструментів в ОТГ наші депутати та посадові особи зрозуміли важливість прийняття даного рішення».

Що допомагало та мотивувало довести справу до кінця?

« Зацікавленість, активність та розуміння усіх сторін».

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

« Депутати та посадові особи без нагадувань заявляють про конфлікт інтересів, вони розуміють відповідальність за порушення, пов'язані з конфліктом інтересів. Впровадження інструменту знизило випадки невдоволення мешканців прийняттям нормативних документів ОТГ».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

« Обов'язково прийняти документ щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Це застрахує вас перед законом, державою та підвищить довіру громади до місцевої влади».

СЕКРЕТИ УСПІХУ

1

Створюйте процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в консультаціях з усіма зацікавленими сторонами;

2

Прописуйте процедури чітко та вичерпно, щоб не було підстав для різночитань;

3

Подбайте про те, щоб і депутати, і працівники апарату, і посадові особи в громаді знали, до кого вони можуть звернутись за консультацією.

ЯК МОЖНА ПОТЕРПІТИ НЕВДАЧУ

Фактичне виконання вимог положення після його прийняття прямо залежить від наявності спеціаліста, який зможе розібратись з хитросплетіннями процедур запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в залежності від обставин, в яких він виник. Досвід впровадження цього антикорупційного інструменту в об'єднаних територіальних громадах засвідчив, що саме відсутністю «юриста», який буде займатись навчаннями та роз'ясненнями, пояснюється відсутність роботи по впровадженню цього антикорупційного інтересу. Насправді ж, ключовим є не стільки фах, скільки готовність взяти на себе відповідальність.





ДОПОРОГОВІ ЕЛЕКТРОННІ ЗАКУПІВЛІ



АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

- 1** Розробити та затвердити положення про порядок здійснення закупівель в ОТГ
- 2** Призначити відповідальну особу за здійснення закупівель та подбати про її або його навчання
- 3** Неухильно слідувати взятим на себе зобов'язанням по здійсненню закупівель через електронну систему закупівель
- 4** В разі здійснення закупівлі без використання електронної системи закупівель — оприлюднювати звіти про укладені договори в системі

Основна мета запровадження цього антикорупційного інструменту — забезпечення прозорості процесу здійснення закупівель в громаді, економія коштів громади при здійсненні закупівель та збільшення можливостей громади у відборі постачальників товарів і послуг.

Інструментом запроваджується здійснення електронних закупівель у випадках, коли вартість предмету закупівлі є нижчою за законодавчо встановлені вимоги до вартості товарів, послуг та робіт, для яких проведення відкритих торгів через систему електронних закупівель є обов'язковим.

Іншими словами — через запровадження інструменту керівництво громади бере на себе зобов'язання здійснювати електронні закупівлі у випадках, коли вартість закупівлі є нижчою за встановлені державою «пороги» (допорогові закупівлі). Важливо знати, що з квітня 2020 року вступають в дію зміни до Закону «Про публічні закупівлі», які, по суті, роблять вже обов'язко-

вими підходи, які пропонувались громадам-учасникам програми DOBRE раніше як рекомендовані.

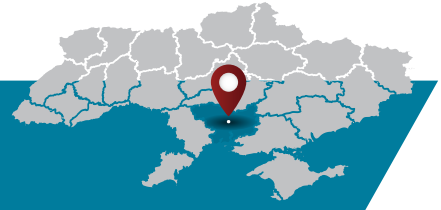
- ✓ Відправною точкою для запровадження інструменту є розробка та затвердження положення, яке буде визначати порядок та процедури здійснення відповідних закупівель, а також мінімальну вартість товарів, послуг та робіт, для яких орган місцевого самоврядування бере на себе зобов'язання проводити електронні закупівлі.
- ✓ За змістом Положення має відповідати вимогам законодавства до процедур проведення електронних закупівель. Хоча й досвід запровадження антикорупційних інструментів в ОТГ продемонстрував можливість подальшого систематичного здійснення допорогових закупівель без затвердження Положення, його наявність підвищує сталість реалізації інструменту, а також є чітким сигналом для потенційних постачальників для серйозності наміру керівництва громади підвищити прозорість та конкретність здійснення закупівель.
- ✓ Окрім затвердження положення, знадобиться призначення відповідальної особи за здійснення закупівель й навчання цієї особи.
- ✓ Подальше стійке функціонування антикорупційного інструменту передбачається в беззаперечному слідуванні керівництвом ОТГ встановленим вимогам до проведення закупівель: тобто здійсненні електронних закупівель в усіх випадках, які визначені в Положенні про проведення закупівель в ОТГ.



ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

ПРИБУЖАНІВСЬКА ОТГ
Миколаївської області

ОЛЕКСАНДР ТАРАНЕНКО,
Сільський голова



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

« Це дозволяє нам здійснювати закупівлі з великим відсотком економії бюджетних коштів, що є чи не найголовнішим в діяльності органів місцевого самоврядування».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

« Не завжди найвигідніша пропозиція у вигляді меншої ціни є гарантією якісного надання послуг. В практиці роботи з публічними закупівлями були випадки, коли траплялися недобросчесні учасники тендерів».

Що допомагало та мотивувало довести справу до кінця?

« По-перше, високий рівень професійної підготовки працівників, які безпосередньо працюють в сфері публічних закупівель, адже, яка б проблема не постала перед нами, ми з успіхом її долали. По-друге, знову ж таки, можливість зекономити кошти».

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

« Якщо взяти попередній рік, то тільки на енергоносіях для закладів загальної середньої та дошкільної освіти нам вдалось зекономити майже 491 тис. грн».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

« По-перше, не боятися, по-друге, не економити на навчанні та підвищенні кваліфікації працівників, які безпосередньо займаються публічними закупівлями, адже їхні знання та вміння застосувати ці знання на практиці — це запорука вашого спокійного життя, як керівника».

СЕКРЕТИ УСПІХУ

1

Попіклуйтесь про відстеження та запобігання конфлікту інтересів, що може стати реальною загрозою здійсненню конкурентних закупівель в громадах;

2

Переконайтесь в тому, що в штаті є достатня кількість працівників та що в відповідних фахівців достатньо часу для повноцінного виконання покладених на них обов'язків з проведення електронних закупівель;

3

Приділяйте належну увагу професійному навчанню фахівців по здійсненню закупівель.

i

Дистанційно можна навчатись на онлайн-курсах Prozorro (Prozorro інфобокс. Центр знань про публічні закупівлі). На платформі Prometheus курс «Публічні закупівлі», розроблений спеціально для спеціалістів-закупівельників Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Очні курси пропонують Регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління. Їх програми також відповідають вимогам міністерства. Окрім того, безліч можливостей пропонують приватні консалтингові організації, а також громадські організації, які спеціалізуються на темі публічних закупівель.

ЯК МОЖНА ПОТЕРПІТИ НЕВДАЧУ

Досвід запровадження інструменту допорогових закупівель в ОТГ свідчить про наявність як об'єктивних, так і суб'єктивних причин виникнення складнощів, або ж фактичного невикористання інструменту. З об'єктивних причин — брак належної кількості фахівців, що могли забезпечити високу кількість конкурентних закупівель,

відсутність реальної конкуренції чи постачальників, або ж відсутність мотивації підприємців працювати з публічними коштами. Серед суб'єктивних причин — схильність керівництва до збереження «звичних» постачальників з бізнесових або ж політичних мотивів.



КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ



Залучення громадян до процесу прийняття рішень розглядається як можливість забезпечення прийняття зважених та інклюзивних рішень керівництвом громади. Насправді, консультації з громадськістю мають ставати повсякденною та рутинною практикою управління, оскільки є потужним запобіжником прийняття непрозорих рішень і водночас — інструментом порозуміння з жителями громади. Вам потрібно впроваджувати консультації з громадськістю, оскільки цей інструмент допоможе:

- ✓ громадянам зрозуміти, як відбувається процес управління громадою, та що він не є простим;
- ✓ громадянам розуміти, чому потрібно приймати певні рішення, а також які наслідки за ними можуть слідувати;
- ✓ управлінцям громади дізнаватись про занепокоєння та інтереси жителів громад;
- ✓ спільно розділяти відповідальність за прийняття рішень.

Запровадження інструменту передбачає врегулювання процедур здійснення консультацій з громадянами та залучення громадян до прийняття рішень на постійній основі. До консультацій з громадськістю відноситься проведення громадських слухань, громадських обговорень, проведення опитувань громадської думки. В залежності від самого питання, щодо якого ви хочете залучити жителів громади, як правило і потрібно обирати відповідну форму. Окрім того, сучасний світ дозволяє здійснювати консультації з громадськістю як онлайн, так і традиційним шляхом прямої взаємодії з громадянами. При виборі підходу важливо розуміти, який буде більш доцільним саме для ваших жителів та даватиме більше інформації щодо думки громадян. Серед питань, щодо яких, як правило, на місцевому

АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

- 1** Розробка та затвердження Положення про проведення консультацій з громадськістю;
- 2** Визначення відповідальної особи за організацію консультацій з громадськістю;
- 3** Напрацювання річного плану здійснення консультацій з громадянами;
- 4** Ідентифікація найбільш ефективних каналів донесення інформації в громаді;
- 5** Розробка пакету шаблонних документів для здійснення консультацій.

рівні, потрібне залучення громадян до консультацій — питання містобудування, розпорядження землею та комунальним майном, які мають стратегічне значення для громади, правила благоустрою, рішення, які можуть вплинути на екологічний стан, питання соціально-економічного та стратегічного розвитку громади. Окрім того, в обов'язковому порядку потрібно проводити консультації щодо проектів регуляторних актів. Специфічними видами консультацій щодо бюджету громади, які пропонувались до запровадження і в громадах-партнерах програми DOBRE, є збір пропозицій від громадян під час складання проекту бюджету, громадське обговорення проекту бюджету, або ж звіту про його виконання. Звісно, що наведений перелік не є вичерпним.

- ✓ Положення, яке регулює процедуру здійснення різних форм консультацій з громадянами при прийнятті рішень повинно

визначати підхід, зобов'язання органу місцевого самоврядування по розгляді результатів консультацій, визначення строків проведення консультацій, способи анонсування консультацій, а також форми здійснення зворотного зв'язку з громадянами за результатами проведених консультацій. Через Положення також пропонується закріпити перелік можливих питань, з яких орган місцевого самоврядування проводитиме консультації з громадянами. Часто до них входять питання бюджету, податків, відчуження комунальної власності, тощо. Втім, такий перелік кожна громада може доповнити.

- ✓ Визначення відповідальної особи за організацію консультацій з громадськістю є важливим інструментом для ефективності використання інструменту. Якщо робота з інструментом буде відбуватись по залишковому принципу, користі від нього не буде. Саме тому організація взаємодії з громадянами та залучення їх до процесу прийняття рішень має бути основним посадовим обов'язком відповідальної особи, включеним до посадової інструкції. До таких обов'язків входять підготовка та поширення оголошень про консультації з громадськістю, аналіз результатів консультацій, подання розробникам проектів рішень інформації за результатами проведених консультацій, збір інформації від розробників проектів рішень щодо реагування на отримані результати консультацій з громадськістю, підготовка та оприлюднення звітів про здійснені консультації, тощо.
- ✓ На основі визначених сфер для проведення консультацій з громадянами необхідно скласти план здійснення консультацій

на рік щодо тих проектів рішень, розгляд та прийняття яких мають попередні прогнозовані строки. План має передбачати й можливість внесення змін до нього, зокрема додавання для проведення консультацій тих рішень чи питань з боку органу місцевого самоврядування, які не мають на початку року заздалегідь визначеного терміну розгляду. Сам план має містити орієнтовні строки проведення консультацій та форму здійснення консультацій.

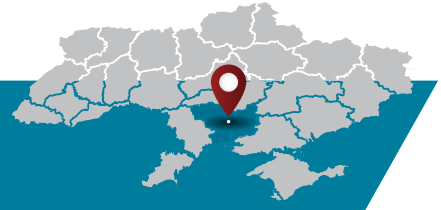
- ✓ Здійснення консультацій з громадянами неможливе без участі самих громадян. Втім, не варто очікувати активності від громадян, якщо вони не мають інформації ані про можливості участі, ані про конкретні консультації. Тому орган місцевого самоврядування має визначити найбільш ефективні канали донесення інформації до максимально широкого кола жителів громади і про план здійснення консультацій протягом року, так і оголошення про проведення конкретних консультацій.
- ✓ Рекомендуємо розробити пакет шаблонних документів для консультацій з громадськістю. Він допоможе зробити використання інструменту зрозумілим як для самих спеціалістів, які будуть призначені відповідальними, так і для громадян. А також зробить процес залучення більш прогнозованим. Пакет таких документів може передбачати, проте не обмежуватись, шаблонами оголошення про страт консультацій, формами для збору даних та аналізу результатів консультації, шаблонів для повідомлення громадян про результати проведених консультацій, тощо.



ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

БАШТАНСЬКА ОТГ
Миколаївської області

ІВАН РУБСЬКИЙ,
міський голова



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

«Консультації з громадськістю як антикорупційний інструмент було обрано для того, щоб посилити прозорість в діяльності влади, підвищити довіру громадськості до місцевої ради та створити умови для участі громади у прийнятті місцевих рішень».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

«Особливих складнощів у виконавчого комітету не виникало, проте як показує практика, активність громадян ще не є достатньою, тому над її підвищенням треба працювати».

Що допомагало та мотивувало довести справу до кінця?

«Мотивацією слугувало бажання враховувати при прийнятті рішень пропозиції громадян та громадських організацій, адже саме для них ми здійснюємо свою діяльність і намагаємось побудувати конструктивну співпрацю».

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

«Наприклад, наприкінці 2018 року ми збирали пропозиції від громадян до бюджету на 2019 рік. Ми збирали пропозиції на міському ринку в ярмарковий день, окремо старости в старостинських округах збирали пропозиції. Додатково ще розмістили оголошення на сайті ради. В результаті отримали 235 анкет з реальними пропозиціями громадян. Вони дали нам розуміння, які в жителів є пріоритетні питання стосовно бюджету. Вже в проекті бюджету на 2019 рік частину пропозицій ми навіть врахували».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

«Для більш широкого залучення громадян до процесу консультацій варто розглянути можливість підготовки для громадян електронних опитувальників з питань, які не потребують спеціальних знань і віднесені до предмета консультацій, а з метою більш ефективного проведення консультацій — розробляти опитувальник з відкритими варіантами відповідей».

СЕКРЕТИ УСПІХУ

1 ▶ Будьте готовими слухати, в тому числі і неприємні коментарі громадян, а також будьте готовими дослухатись до думки жителів своєї громади;

2 ▶ Будьте чесними в здійсненні консультацій з громадянами. Використовуйте інструмент для того, щоб дізнатись думку громадян. Жодна інша мета не зробить цей процес результативним;

3 ▶ Будьте готові використовувати результати отриманих консультацій для корегування запланованого рішення;

4 ▶ Докладайте максимальних зусиль для охоплення якомога широкого кола громадян інформацією про можливість брати участь в прийнятті рішень. Найчастіше розміщення оголошення на сайті ради є базовим майданчиком, але недостатнім. Інформуйте громадян через соцмережі, оголошення в публічних місцях, ЗМІ;

5 ▶ Попіклуйтесь про зворотній зв'язок. Якщо громадяни не будуть знати, які є результати консультації з ними, що було враховано, а що не було враховано, та, найголовніше, чому — не варто очікувати активної участі громадян під час проведення наступних консультацій.

6 ▶ Обирайте доречну форму консультації в залежності від гостроти та складності питання. Часом корисним може бути використання одразу декількох форм;

7 ▶ Проводьте консультації заздалегідь до запланованого прийняття рішення. У вас має бути достатньо часу для того, щоб проаналізувати результати консультацій, а також, за потреби, внести зміни до запланованого рішення;

ЯК МОЖНА ПОТЕРПІТИ НЕВДАЧУ

Залучення громадян до прийняття рішень вимагає від лідерів громад справжньої відданості позиції врахування думки громадян і підтримки можливостей громадян і розбиратись в складних управлінських процесах. Без відданості таким цінностям громадські консультації швидко перетворяться на цілком формальну процедуру, яка не буде демонструвати реального стану справ в громаді.

Консультації з громадянами не стануть і ефективним інструментом, якщо керівництво громади не буде докладати зусиль аби жителі знали та розуміли, як і в яких формах вони можуть вплинути на рішення. Громадяни не будуть приймати активної участі в консультаціях, якщо не будуть отримувати достатньої інформації про передумови необхідності рішення, яке обговорюється, про його можливі наслідки, а також, якщо не матимуть розуміння самих процесів, щодо яких здійснюються консультації. Готовність громадян долучатись до консультацій на пряму залежить від активності керівництва в сприянні участі громадян.



КОНКУРСНИЙ ВІДБІР НА ПОСАДИ

З набуттям нових, не виконуваних раніше функцій, до громад приходять і потреба залучення нових фахівців з відповідними професійними знаннями та навичками. В цьому ключі запровадження конкурсного відбору при прийнятті на посади є не лише хорошою практикою, яка дозволяє знайти більш кваліфікованих людей, підвищити прозорість процесу добору кадрів, розширити можливості для доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, але і відповіддю на гостру потребу в забезпеченні кадровими ресурсами управління в громаді. Застосування підходу конкурсного відбору на посади передбачає запровадження низки процедур, які допомагають заздалегідь визначити критерії відбору, обирати найкращих серед можливих кандидатів, запобігати впливу приватних інтересів, робити процес прийому на службу більш прозорим та зрозумілим для шукачів.

✓ Положення про конкурсний відбір на посади має визначити процедури та строки організації і проведення конкурсу, визначити посади, на які добір кандидатів буде відбуватись за конкурсом, містити форми документів, з якими працюватиме конкурсна комісія, визначити перелік питань до іспиту в частині перевірки знань Конституції України, закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також антикорупційного законодавства.

АЛГОРИТМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

1 Розробити та затвердити Положення про конкурсний відбір на посади

2 Сформувати конкурсну комісію

3 Визначити особу, відповідальну за організацію конкурсів

- ✓ Конкурсна комісія має утворюється у складі голови, секретаря та членів. При цьому очолює комісію заступник голови громади, а до складу включаються інші посадові особи. Утворюється комісія окремим розпорядженням голови громади.
- ✓ Конкурсний відбір на посади вимагатиме призначення відповідальної особи, яка буде здійснювати підготовку та розміщення відповідних оголошень, прийом документів від кандидатів та їх перевірку, готуватиме документи для розгляду конкурсної комісії, вестиме, оформлюватиме та оприлюднюватиме протоколи конкурсної комісії, а також розміщуватиме повідомлення про результати конкурсу.



ГРОМАДА, В ЯКОЇ ВИЙШЛО

МУЗИКІВСЬКА ОТГ
Херсонської області

ЛЮДМИЛА ПОГРІБНА,
секретарка сільської ради



Чому саме цей антикорупційний інструмент?

«Після об'єднання ми зрозуміли, що сільський голова фізично не може проконтролювати всіх спеціалістів, дати кожному завдання. Нам потрібні ініціативні та професійні люди, які розробляють процедури та мають стратегічне бачення».

Які складнощі супроводжували запровадження інструменту?

«Інструмент діючий, але не відповідає за активність претендентів. Зараз розміщуємо інформацію про вакансію на офіційному сайті, фейсбуці, друкованій районній газеті та на дружньому нам сайті Білозерка.Інфо. Останню вакансію на сайті сільської ради прочитало більше 200 людей, а заяву ми отримали лише одну».

Що допомагало та мотивувало довести справу до кінця?

«Конкурсний відбір — це перший і найпростіший етап роботи в сільській раді, не зважаючи на його показову складність і багатогранність. Завдяки відбору ми відсіюємо випадкових та тимчасових людей. До нас приходять надовго!»

Які результати отримала громада після запровадження антикорупційного інструменту?

«Головний результат, який ми маємо і пишаємося — це згуртована команда професіоналів, які працюють для розвитку своєї громади. Проведення конкурсів на зайняття посад в органи місцевого самоврядування є, безсумнівно, великим кроком у досягненні рівного доступу та довіри суспільства до виконавчої влади ОТГ в цілому».

Що б ви порадили громадам, які візьмуться впроваджувати цей антикорупційний інструмент?

«Розробити та прийняти Порядок не так важко, адже ця сфера врегульована законодавством. При його впровадженні важливо якісно розробити оголошення, аби не відлякати потенційних кандидатів та зацікавити професіоналів».

СЕКРЕТИ УСПІХУ

1 ➔

Стежте за тим, щоб процедура конкурсного відбору застосовувалась в усіх випадках, передбачених у положенні. Це допоможе підвищити впевненість громадян в щирості намірів;

3 ➔

Будьте привабливими: окрім дотримання формальних вимог, намагайтесь скласти оголошення таким чином, щоб зацікавити потенційних кандидатів;

2 ➔

Слідкуйте за тим, щоб використовувалась максимально велика кількість каналів для донесення інформації про ваші пошуки нового фахівця;

4 ➔

Зробіть прозорість всіх етапів конкурсного відбору головною цінністю. Слідкуйте за тим, щоб вся інформація про хід конкурсу та його результати були максимально відкритими та зрозумілими для громадськості.



ДОБРОЧЕСНІСТЬ — ВИГРАШНА ПОЛІТИКА



Досвід взаємодії з громадами по запровадженню антикорупційних інструментів показує, що найголовнішим «секретом успіху» — є воля лідерів громад до змін. Якщо ви ще маєте сумніви, чи потрібно в себе в громаді запроваджувати антикорупційні інструменти, маємо декілька аргументів наостанок.

Незалежно від того, чи ви представляєте невеличку сільську ОТГ, чи велике місто, ваша громада знаходиться в ситуації обмежених ресурсів.

Чим ефективніше відбувається управління ними — тим вищою є якість життя всього населення. Запобіжники корупції необхідні для того, щоб виявляти неефективні процеси та знаходити нові можливості.

Люди не схильні переобирати владу, яка не змогла протягом п'яти років показати відчутних змін. І якщо в попередні п'ять років на змінах, які підтримувалися «зверху» через реформу децентралізації, багатьом органам місцевого самоврядування вдалось продемонструвати такі успіхи, то наступні п'ять років потребуватимуть вже більш активних та відповідальних, рішучих та самостійних кроків.

Пам'ятайте, що інвестори люблять прозорі та зрозумілі правила гри. Не забувайте, що ми живемо в глобальному світі, і світові кризові явища в економіці не оминуть і нас. Якщо процеси управління в громаді не забезпечені від виникнення корупції, наслідки будуть набагато більш неприємними для всіх.

Історія любить переможців. У вас є всі можливості для того, щоб зробити врядування в своїй громаді доброчесним і завоювати собі добру славу.

Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» готове допомагати вам запроваджувати складні, і, можливо, не завжди популярні рішення в протидії корупції та забезпеченні прозорості ваших бюджетів!

Звертайтеся до нас!

web: <http://probudget.org.ua>

e-mail: probudgetua@gmail.com

Facebook: @ProbudgetUA

Twitter: @prozorybudgety

