



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

#USAID_
ВзаємоДія

Посібник

для керівництва органів місцевого
самоврядування щодо побудови системи
інституційної доброчесності



Підготовка посібника стала можливою завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках проєкту «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія». Окремі думки, висловлені в цьому посібнику, є відповідальністю авторів і не обов'язково відображають погляди USAID або Уряду Сполучених Штатів Америки.



Шановні читачі!

Моя політика як міського голови Хмельницького завжди базувалась на принципах підзвітності перед жителями громади та запобіганню будь-яким проявам корупції. Це допомогло мені та моїй команді здобути високий рівень підтримки і довіри жителів нашої громади. Побудова дієвої інфраструктури доброчесності в місцевому самоврядуванні – це те, що допоможе головам громад та їхнім командам ефективніше управляти, надавати якісні послуги, а також отримати високий рівень довіри від інвесторів. Зокрема, створення ефективного уповноваженого підрозділу з питань запобігання корупції, впровадження електронних сервісів та геоінформаційної системи, залучення жителів до ухвалення рішень є реальними кроками, які ми вже реалізували на шляху до доброчесного міста.

Практичні поради в цьому посібнику будуть корисними для голів громад і управлінців, які реалізують принципи доброчесності та підзвітності кожного дня. Тут представлені поради, засновані на практиках українських міст, зокрема Хмельницького, які вже стали неписаним еталоном. Ми їх застосовуємо у своїй службі на благо жителів міста, адже віримо, що доброчесні, прозорі та привабливі для інвестицій міста – це міцний фундамент для успішної країни.

*Олександр Симчишин,
Хмельницький міський голова*



Шановні читачі!

Сучасна сильна громада починається з довіри.

Саме відкритість і прозорість влади закладає основу для успішного розвитку громади в усіх сферах. Працюючи в Первомайську, наша команда чітко бачить: прозорість роботи та відповідальність перед громадою дає свої результати.

Ми забезпечуємо підтримку влади громадянами, які високо цінують чесність. Ми маємо підтримку бізнесу, який готовий грати за прозорими правилами і наповнювати бюджет.

Ми маємо визнання міжнародних партнерів, які готові починати складні та непрості проєкти з громадами.

Все це вимагає зусиль. «Прозорість влади» – це системна робота, під час якої буває важко і очільникам міст, і їх команді. Але повірте, позитивний результат того вартує.

І посібник, який ви тримаєте в руках, допомагає сформуванню плану дій, щоб досягнути цього результату.

Протягом кількох років досягати його нам допомагав проєкт «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія». Саме завдяки йому ми впровадили на Первомайщині відкрите врядування, практики чесної та відкритої комунікації з громадою і змогли значно зменшити корупційні ризики. Ми вдячні, що були серед перших, кому пощастило побудувати разом із американськими партнерами ефективну систему запобігання корупції. Досвід, здобутий нами, теж ліг в основу посібника, який ви гортаєте.

Всім громадам, які прагнуть змін, радимо скористатись можливістю та розпочати проєкти, скеровані на покращення системи запобігання корупції та підвищення рівня прозорості діяльності влади.

Тільки разом ми створимо країну, якою пишатимемось!

*Микола Бакшеев,
Міський голова, Первомайська міська територіальна громада
Харківської області*



Ще декілька років тому Дрогобич був маловідомим середньостатистичним західноукраїнським містом. Сьогодні – це мультикультурне, розумне, відкрите, а головне – комфортне для його мешканців місто. Одне з передових в Україні за рівнем прозорості та мобільності, що демонструє динамічний розвиток та туристичну привабливість, – тепер вже у форматі об'єднаної громади. Саме за відкритість, прозорість та мобільність Дрогобич отримав не одну нагороду. Завданням номер один для мене як міського голови та нашої команди було вибудувати максимально прозору систему управління в місті, відновити довіру мешканців до влади та взаємодію між владою і громадою задля втілення спільних проєктів та розвитку. Вважаю, що нам це вдалось. Ми задекларували стратегію розвитку нашої громади і крок за кроком її реалізуємо. Нам вдалось зробити справжній прорив у галузі цифрової трансформації, зробивши роботу органу місцевого самоврядування прозорою, а послуги й сервіси – відкритими, доступними та простими в користуванні для мешканців Дрогобицької МТГ. Сьогодні успішну практику нашого міста беруть за приклад міста, громади та наші міста-побратими з інших країн. Ми радо ділимося досвідом і маємо надію, що практика Дрогобича на сторінках цього посібника стане в нагоді тим, хто прагне працювати прозоро та відкрито і хоче будувати справді успішні та прогресивні громади.

*Тарас Кучма,
Міський голова Дрогобича*



Шановні читачі!

Покров – місто, де минуле і сучасність сплелися воєдино у славетній історії. Його вчорашній день унікальний епохальними подіями, а сьогоднішній – вагомими починаннями.

Я та моя команда були дуже зацікавлені у реалізації флагманської програми USAID в Україні, покликаної насамперед допомогти в запобіганні корупції, підвищенні рівня обізнаності працівників міської влади, пропагуванні «нулевої терпимості» до корупції серед містян, сприянню участі громади у сферах прозорості, доброчесності.

Допомога, надана проектом «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія», є неоціненною, адже вона полягала не лише у нормативно-правовому та методичному забезпеченні відділу з питань запобігання та протидії корупції, а і в технічній допомозі Покровській міській раді у реалізації проекту електронного документообігу.

Поради посібника – це настільна книга для міських голів, працівників з питань запобігання та протидії корупції та інших посадових осіб місцевої влади. Поради написані з практики, і ці поради стануть в нагоді для формування міста ДОБРОЧЕСНОСТІ – міста БЕЗ КОРУПЦІЇ!

*Олександр Шаповал,
Покровський міський голова*

Зміст

Вступ 14	Елементи системи інституційної доброчесності та основні кроки щодо її побудови 17
--------------------	---

Базові елементи системи інституційної доброчесності **20**

1.1. Лідерство та правила етичної поведінки (кодекс етики) 21	1.2. Організація ефективного уповноваженого підрозділу з питань запобігання та протидії корупції 25	1.3. Оцінка корупційних ризиків 30
1.4. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів 34	1.5. Дотримання обмежень та заборон щодо подарунків 38	1.6. Організація роботи з повідомленнями викривачів та їх захист 42
1.7. Аналіз потенційних і наявних контрагентів та контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у підвідомчих установах 47		



Допоміжні елементи системи інституційної доброчесності **52**

2.1. Налагодження системи внутрішнього аудиту і контролю 53	2.2. Організація роботи зі скаргами 57	2.3. Доступ до публічної інформації 60
2.4. Публічна підзвітність та залучення громадськості 64	2.5. Організація комунікаційної діяльності, співпраця зі ЗМІ 70	



Інноваційні інструменти забезпечення відкритості міської влади як складової системи інституційної доброчесності **74**

3.1. Впровадження геоінформаційної системи міста 75	3.2. Як легко налагодити додатковий належний контроль за якістю ремонту та будівництва комунальних доріг 85
---	---

Вступ

Однією з ключових реформ, які впроваджуються останніми роками в Україні, є децентралізація. Реформа відбувається відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, яку було прийнято у 2014 році. Завдяки реформі органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) отримали більше незалежності від органів виконавчої влади, у том у числі й фінансової. Це позитивним чином вплинуло на життя громадян, благоустрій міст і селищ, підвищило рівень довіри громадян до ОМС і їх посадових осіб.

Водночас досі зберігається диспропорція адміністративно-територіального устрою, що подекуди призводить до нераціональної територіальної організації влади, створюючи умови для конфлікту компетенції як між самими ОМС, так і між ними та місцевими органами виконавчої влади. Неподоланою на місцевому рівні залишається і проблема корупції, яка входить у трійку проблем, що найбільш турбують громадян України. За даними соціологічного дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного програмою USAID сприяння громадській активності «Долучайся!» (ENGAGE) спільно з проектом USAID «Взаємодія» навесні 2021 року², корупція посіла перше місце, випередивши такі проблеми як «висока вартість життя та низькі зарплати» та «військовий конфлікт в Донецькій та Луганській областях». Дослідження також показало переконаність громадян у поширеності корупції в державних установах та на всіх рівнях влади, при цьому в ОМС його вважають найменшим у порівнянні з іншими органами влади і таким, що має тенденції до зменшення. Так, 29,2% респондентів вважають, що корупція дуже поширена в ОМС, щодо обласних органів влади такий відсоток становить 38,5%, щодо Президента України та його Офісу – 40,4%, щодо Кабінету Міністрів України – 52,9% і щодо

Верховної Ради України – 64,5%. Порівняння даних такого ж дослідження, проведеного у 2015 році, показало зменшення кількості респондентів, які вважають, що корупція є дуже поширеною в ОМС майже на 5% – з 34,3% у 2015 році до 29,2% у 2021 році.

Цілком очевидно, що в умовах децентралізації та передачі значних матеріальних ресурсів на місця, вимоги щодо прозорості та підзвітності ОМС, доброчесності відповідних посадових осіб виходять на більш високий рівень. Це своєю чергою вимагає якісно нового рівня організації антикорупційної роботи та системи доброчесності на регіональному рівні. Певні кроки у цьому напрямі було зроблено шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» восени 2019 року. Відповідно до зазначених змін в ОМС передбачається обов'язкове утворення підрозділів (уведення посад уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – антикорупційні уповноважені), що раніше для ОМС носило рекомендаційний характер. Таким чином, одразу ціла група напрямів антикорупційної роботи перемістилася із переліку рекомендованих до переліку обов'язкових вимог для ОМС.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке відповідальне за впровадження національної антикорупційної політики і серед іншого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування, а також моніторинг і координацію діяльності антикорупційних уповноважених, вже почало опікуватися питаннями діяльності антикорупційних уповноважених на місцевому рівні. Так, НАЗК проаналізувало діяльність антикорупційних уповноважених державних органів і ОМС у 2020 році³. Зокрема, з дослідницькою метою були проаналізовані дані звітів антикорупційних уповноважених з автоматично обраних по 10 кожного виду районних державних адміністрацій, міських та районних рад. За результатами аналізу було встановлено, що за п'ятьма основними напрямками

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2Eaox1l>

² Дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення» (2021). Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3JcpvYq>

³ НАЗК – Ефективність державних антикорупційних уповноважених: пілотне дослідження діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції державних органів та органів місцевого самоврядування. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2oYOWGT>

антикорупційної роботи⁴ ОМС досягли загального середнього показника 56 відсотків зі 100. Очевидно, що діяльність антикорупційних уповноважених на місцевому рівні має удосконалюватися, щоб допомогти керівникам і лідерам

місцевого самоврядування належним чином організувати виконання вимог антикорупційного законодавства в ОМС.

Восени 2020 року були обрані нові або переобрані очільники місцевого самоврядування, перед якими стоїть низка дуже важливих і непростих задач, включаючи розбудову системи інституційної доброчесності⁵ в ОМС.

Саме з метою полегшення реалізації цих задач проєкт USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» (SACCI) (далі – Проєкт) та НАЗК об'єднали свої зусилля, підготувавши відповідний практичний посібник, який містить не лише короткий огляд елементів системи інституційної доброчесності, а й приклади нормативних документів, необхідних для їх впровадження.

Цей посібник підготовлено у 2021 році за сприяння НАЗК на основі антикорупційного законодавства та відповідних методичних документів Агентства, а також з урахуванням досвіду Проєкту, набутого під час проведення останнім оцінки вказаної системи та діяльності з впровадження відповідних рекомендацій у виконавчих комітетах міст Дрогобич Львівської області, Хмельницький, Покров Дніпропетровської області, Мукачєво Закарпатської області та Первомайський Харківської області.

Посібник буде слугувати корисним доповненням до інших документів, підготовлених, зокрема, за підтримки USAID, насамперед, керівництву ОМС, а також, депутатам, громадським активістам, які бажають впроваджувати стандарти доброчесності та прозорості у роботу ОМС.

⁴ Дослідження НАЗК охоплювало такі напрямки: «організація роботи з запобігання корупції», «управління корупційними ризиками», «регулювання конфлікту інтересів та недопущення порушення інших антикорупційних заборон і обмежень», «дотримання вимог фінансового контролю», «робота з повідомленнями про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення та захист викривачів».

⁵ Під системою інституційної доброчесності розуміється комплекс нормативно-правових та інших документів, а також практичних і організаційних заходів, що встановлюють механізми для запобігання корупції в органі місцевого самоврядування з метою забезпечення належного рівня доброчесності його працівників у відносинах між собою та із третіми особами.

Елементи системи інституційної доброчесності та основні кроки щодо її побудови

Наразі підготовлено чимало методичних документів, як в рамках діяльності Проєктів міжнародної технічної допомоги (про окремі із яких вже згадано у Вступі), так і НАЗК, що описують різноманітні антикорупційні інструменти. Особливістю ж цього документа є виокремлення, по-перше, тих із них, що відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» можуть бути віднесені до основних елементів системи інституційної доброчесності. По-друге, тих, що зарекомендували себе як ефективні додаткові, проте важливі інструменти в контексті забезпечення відповідного рівня доброчесності в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, серед основних елементів системи інституційної доброчесності слід виділити:

- лідерство та правила етичної поведінки (кодекс етики);
- організацію уповноваженого підрозділу з питань запобігання та протидії корупції;
- оцінювання корупційних ризиків;
- управління конфліктом інтересів;
- дотримання обмежень та заборон щодо подарунків;
- організацію роботи з повідомленнями викривачів та їх захист;
- перевірку контрагентів та контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.

Серед додаткових елементів системи інституційної доброчесності слід виділити:

- організацію внутрішнього аудиту;
- організацію роботи зі скаргами;
- доступ до публічної інформації і забезпечення інформаційної відкритості;
- публічну підзвітність та залучення громадськості;
- організацію комунікаційної діяльності і співпрацю зі ЗМІ.

При цьому для побудови системи інституційної доброчесності діяльність голів обласної, міської, районної ради та їх заступників повинна спрямовуватись за трьома основними напрямками:

- **регуляторний** (створення нормативно-правової бази, основи антикорупційної політики ОМС);
- **функціональний** (забезпечення впровадження антикорупційних стандартів в діяльності ОМС);
- **кадровий** (забезпечення належного рівня професійної кваліфікації, знання антикорупційного законодавства, дотримання етики та стандартів доброчесності посадовцями ОМС).

Регуляторний напрям – це комплекс системних заходів керівництва ОМС щодо створення правових та інституційних рамок для виявлення, зменшення або усунення корупційних ризиків у діяльності ОМС. З метою реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» в органах місцевого самоврядування доцільно розробити внутрішні нормативні та методичні документи, а також забезпечити утворення окремих уповноважених підрозділів або визначення уповноважених осіб, що організують та здійснюють систематизацію антикорупційної діяльності ОМС.

Функціональний напрям антикорупційної діяльності – це забезпечення дотримання антикорупційних стандартів в ОМС як через роботу уповноважених, так і через лідерство керівництва.

Кадровий напрям ОМС має безпосередній вплив на успішність антикорупційної політики органу, позаяк саме під час прийняття на службу посадових осіб повинні обов'язково оцінюватися морально-етичні якості кандидатів, їх відданість принципам

доброчесності, нетерпимості до корупції та дотримання правил професійної етики. Крім цього, на постійній основі повинна здійснюватися просвітницька робота та навчання керівного складу та інших посадовців щодо антикорупційного законодавства і дотримання етичних стандартів.

Основні кроки щодо побудови системи інституційної доброчесності:

1. провести оцінку / проаналізувати діючі в ОМС внутрішні нормативно-правові акти (НПА) / інші документи системи інституційної доброчесності;
2. розробити зміни до діючих / нові внутрішні НПА / інші документи системи інституційної доброчесності та провести за необхідності їх громадське обговорення;
3. затвердити рішеннями ради (голови) зміни та розроблені НПА / інші документи системи інституційної доброчесності;
4. оприлюднити прийняті НПА / інші документи системи інституційної доброчесності та інформацію про можливості громадського моніторингу та контролю за їх реалізацією;
5. забезпечити персонал для запровадження та роботи системи інституційної доброчесності;
6. забезпечити запровадження та моніторинг функціонування системи інституційної доброчесності, реалізації НПА / інших документів, їх періодичний перегляд та удосконалення.



БАЗОВІ ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ

1.1. Лідерство та правила етичної поведінки (кодекс етики)



Чому це
важливо

Власний приклад – найбільш красномовний заклик до доброчесності. Адже неможливо досягти практичних результатів у питанні запобігання корупції, порушуючи встановлені вимоги закону або зневажаючи цінності доброчесності. Міський голова має бути прикладом для наслідування як для посадових осіб виконкому, так і для пересічних громадян. Антикорупційні заходи та цінності доброчесності мають бути не тільки зафіксовані та задекларовані на рівні локальних нормативно-правових актів, а й належним чином виконуватися та захищатися. Для цього має бути створене відповідне середовище, яке заохочує доброчесну поведінку і не толерує корупцію. Саме в цьому роль керівництва важко переоцінити, і вона очевидно має бути визначальною.



Як
впровадити

Лідерство

Успіх реалізації заходів із запобігання корупції значною мірою залежить від наявності політичної волі та лідерства у керівництва: голови обласної, міської, районної ради та їх заступників в органах місцевого самоврядування. Саме від керівників ОМС має виходити ініціатива розробки та забезпечення реалізації антикорупційних заходів. При цьому лідерство має відобразитися не лише у декларуванні намірів, а і в конкретних рішеннях та діях. Успіх антикорупційної політики ОМС, а відтак і ефективність роботи самого органу, залежить від того, наскільки керівництво цього

органу дотримується норм запобігання корупції і як йому вдається, сповідуючи особисто, культивувати етичні цінності в поведінці підлеглих. На практиці йдеться про вміння ефективно вирішувати конфлікти інтересів, дотримуватися вимог фінансового контролю та обмежень щодо одержання подарунків, правил етичної поведінки тощо. Окремою важливою складовою є забезпечення невідворотності покарання за порушення норм антикорупційного законодавства та заохочення осіб, які демонструють відданість принципам доброчесної поведінки. Так, з одного боку, керівництво ОМС повинне обґрунтовано застосовувати санкції дисциплінарного, фінансового характеру до працівників, які свідомо порушують закон, повідомляти про всі факти порушень у правоохоронні органи та інформувати громадськість про вжиті заходи. З іншого боку, керівництво має заохочувати службовців, які сумлінно дотримуються відповідних вимог закону.

Правила етичної поведінки (кодекс етики)

Відповідно до чинного законодавства затвердження окремого кодексу етики (далі – КЕ) в органі не є обов'язковим. Проте він є основою для формування норм і культури доброчесності, а отже його наявність є безумовним стандартом та невід'ємним елементом системи інституційної доброчесності. Крім того, наявність такого документу дозволяє чітко визначити правові межі застосування, зокрема, статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якій визначаються підстави для припинення повноважень чи звільнення з посади, пов'язані із недотриманням посадовими особами органів місцевого самоврядування етичних стандартів.

Відтак вкрай важливо, щоб кодекс був ефективним інструментом для підвищення доброчесності, а його форма і зміст були належними та відповідними для застосування у конкретному органі. Зміст кодексу повинно бути доведено до відома працівників органу, розтлумачено та популяризовано.

На сьогодні правову основу для розробки такого документу визначено в положеннях розділу VI Закону України «Про запобігання корупції», де регламентовано загальні вимоги до етичної поведінки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб («Правила етичної поведінки»).

Зокрема:

- неухильно додержуватися вимог закону та загально визначених етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (стаття 38);
- дотримуватися пріоритету інтересів – представляючи державу чи територіальну громаду, діяти виключно в їх інтересах (стаття 39);
- дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Дані вимоги не поширюються на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади (стаття 40);
- діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання (стаття 41);
- сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності (стаття 42);
- не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом (стаття 43);
- незважаючи на приватні інтереси, утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону; самостійно оцінювати правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень, і у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які вважають незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, повинні негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вони працюють, а виборні особи – Національне агентство з питань запобігання корупції (стаття 44).

Крім того, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, відповідно до вимог статті 37 цього Закону затвердив загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які повинні братися до уваги.

При унормуванні внутрішніх етичних правил доцільно також ознайомитися із наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158⁶, яке затвердило Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є своєрідним узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Зазначені Загальні правила дещо розширюють та деталізують вимоги до етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».



Інструменти

У додатку 1 наводиться приклад Кодексу етики, який увібрав найбільш важливі та значимі приписи із усіх вищезгаданих документів, а також поєднав одні із найкращих практик державних органів та органів місцевого самоврядування, які в останні роки впроваджені в Україні.



[Додаток 1](#)

⁶ Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2S26MFI>

1.2. Організація ефективного уповноваженого підрозділу з питань запобігання та протидії корупції



Чому це важливо

У кожному органі, підприємстві, установі, організації, на посадових осіб яких розповсюджуються вимоги, заборони та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», має бути визначена особа, яка відповідає за належне дотримання цих вимог цими посадовими особами. Така вимога обумовлена складністю та комплексністю національного антикорупційного законодавства з одного боку, і налагодженим механізмом моніторингу та контролю за його виконанням уповноваженими державними органами у сукупності з встановленими санкціями за його невиконання – з іншого. Уповноважений підрозділ або уповноважена особа є надійним помічником міського голови у розбудові системи інституційної доброчесності, формуванні та впровадженні антикорупційної політики та розвитку доброчесного середовища на рівні міської ради, виконавчих органів і громади. Для міських депутатів, посадових осіб та керівництва

комунальних підприємств уповноважений є головним помічником у питаннях дотримання вимог, обмежень та заборон антикорупційного законодавства.

Протягом 2014-2021 років на центральному рівні в Україні запроваджено систему антикорупційних установ, яким надано всі основні антикорупційні функції: узгодження політики (Національна рада з питань антикорупційної політики), запобігання корупції (Національне агентство з питань запобігання корупції), розслідування корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами (Національне антикорупційне бюро та Державне бюро розслідувань), кримінальне переслідування за корупційні правопорушення на вищих посадових осіб (Спеціалізована антикорупційна прокуратура), судове та апеляційне провадження у справах про корупцію (Вищий антикорупційний суд), виявлення та стягнення доходів від корупційних правопорушень (Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів).

Наприкінці 2019 року Верховна Рада України вжила додаткових законодавчих заходів щодо посилення антикорупційної інфраструктури на регіональному рівні. На сьогоднішній день Закон вимагає створення уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у місцевих радах (апаратах Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради).

При цьому Закон визначив, що керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний керівнику відповідного органу місцевого самоврядування, який повинен забезпечити гарантії їх незалежності від впливу чи втручання у його роботу (частина третя статті 13¹ Закону).

Основними завданнями уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) згідно з Законом є:

- 1.** розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- 2.** організація роботи з оцінювання корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх

усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій;

- 3.** надання методичної та консультаційної допомоги з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції;
- 4.** здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;
- 5.** перевірка факту подання суб'єктами декларування декларацій та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до цього Закону порядку;
- 6.** здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі розгляд повідомлень про порушення вимог цього Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях;
- 7.** забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог цього Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів;
- 8.** інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.



Як
впровадити

При утворенні підрозділу та врегулюванні його діяльності слід брати до уваги норми Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) та порядок надання згоди на звільнення керівника уповноваженого

підрозділу (уповноваженої особи)⁷, затвердженого Національним агентством, та обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності таких підрозділів⁸, визначені Агентством. При цьому обсяг функцій та практика їх реалізації дозволяє рекомендувати утворювати саме підрозділ в кількості не менше двох працівників для забезпечення дотримання принципу безперервності виконання функцій.

При відборі працівників уповноваженого підрозділу рекомендується надавати переваги особам, які мають вищу освіту за освітнім напрямом в галузі знань «право» та стаж роботи за спеціальністю. При цьому для керівника уповноваженого підрозділу бажаним є стаж роботи не менш двох років за спеціальністю з них на службі в ОМС чи державній службі або на відповідних посадах підприємств, установ та організацій.

Під час проведення конкурсу на посади антикорупційних уповноважених рекомендується перевіряти вимогу до такої компетентності як «Доброчесність», яка включає в себе такі компоненти:

- здатність спрямовувати власні дії на захист публічних інтересів, утримуватися від конфлікту між приватними та публічними інтересами, ефективно розпоряджатися державними ресурсами;
- здатність дотримуватися правил етичної поведінки, порядності, чесності, справедливості, підзвітності;
- усвідомлення обмеження у виявленні переваг, прихильності та/або негативного ставлення до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських, релігійних та інших організацій.

Згідно з рекомендаціями НАЗК, додатковою перевагою можуть бути також знання системи антикорупційної інфраструктури в Україні, Міжнародних стандартів антикорупційної діяльності (ISO 37001 «Менеджмент запобігання корупції») та основ роботи з відкритими даними та державними реєстрами.



У додатку 2 міститься приклад Положення про Уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції виконавчого комітету міської ради.



[Додаток 2](#)

⁷ Наказ НАЗК від 27.05.2021 №277/21 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3CScls8>

⁸ Наказ НАЗК від 26.04.2021 №240/21 «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3AXrLiP>

1.3. Оцінка корупційних ризиків



Чому це важливо

Корупція виникає і розповсюджується там, де існують сприятливі для цього умови. Саме їх виявлення є найпершим кроком до подолання або принаймні зменшення рівня корупції. Корупційні ризики – це наявність таких причин та умов у всіх аспектах діяльності органу місцевого самоврядування, щоденних правовідносинах із громадянами та юридичними особами, які можуть супроводжуватися порушеннями професійної етики, обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, або навіть призводити до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Для утвердження культури доброчесності, формування відповідного середовища та запобігання вчиненню правопорушень дуже важливо здійснювати роботу з виявлення корупційних ризиків на регулярній основі та вжиття заходів щодо їх усунення або мінімізації.

Корупція найчастіше пов'язана з прийняттям рішень і виникає через уразливість процесу та впливу обставин, які супроводжують процес прийняття рішень. Умови, сприятливі для вчинення корупційних порушень, виникають у точках прийняття рішень та взаємодії зацікавлених сторін. Визначення умов прийняття рішень та взаємозв'язку між сторонами важливо як для розуміння ризиків корупції, так і для розробки заходів реагування на такі ризики.

Саме з метою усунення або мінімізації ризиків корупції Законом України «Про запобігання

корупції» одним із основних завдань уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) визначено організацію роботи з проведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності відповідного органу місцевого самоврядування.



Як впровадити

Належне виконання цього завдання вимагає як зусиль уповноважених осіб, так і всебічної підтримки та лідерства з боку керівництва ОМС.

Оцінювання та усунення або мінімізація корупційних ризиків передбачає комплекс дій:

1. утворення комісії з оцінювання корупційних ризиків, яка здійснює детальний аналіз функцій і процесів органу з метою виявлення й оцінювання корупційних ризиків – ймовірності (можливостей) для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;
2. розробка та впровадження відповідних заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію цих ризиків;
3. впровадження системи періодичного моніторингу виконання заходів, оцінки їх ефективності та можливостей для їх перегляду.

На керівника органу місцевого самоврядування покладається обов'язок визначити склад комісії з оцінки корупційних ризиків. Необхідно залучити до її складу представників структурних підрозділів, які детально обізнані із специфікою здійснення тієї чи іншої функції органу, та депутатів місцевих рад. До оцінки корупційних ризиків також рекомендується залучати представників громадськості та незалежних експертів у відповідних сферах діяльності шляхом введення їх до складу комісії. В розпорядженні про створення комісії з оцінки корупційних ризиків потрібно визначити повноваження комісії та наділити її ресурсами, необхідними для проведення такого

оцінювання (йдеться про матеріальне та технічне забезпечення, належний доступ до інформації тощо).

За необхідності слід організувати навчання членів комісії методиці оцінювання корупційних ризиків.

Кількість членів комісії повинна визначатися з урахуванням кількості працівників. Для прикладу, в установах з кількістю до 50 працівників комісія може складатися з 3–5 членів.

Процес оцінювання та усунення або мінімізації корупційних ризиків складається, як правило, із п'яти взаємопов'язаних етапів:

1. підготовка та планування оцінювання корупційних ризиків включає:
 - визначення функцій установи, її посадових осіб та процесів, щодо яких має бути проведено оцінку ризиків (об'єктів оцінювання корупційних ризиків);
 - визначення методів та підходів до ідентифікації корупційних ризиків;
 - інформування працівників установи та заінтересованих сторін;
 - вибір методики оцінки корупційних ризиків;
 - призначення осіб, відповідальних за проведення оцінювання корупційних ризиків (склад комісії з проведення оцінки корупційних ризиків);
 - визначення строків проведення оцінювання корупційних ризиків;
2. проведення оцінювання корупційних ризиків;
3. розробка заходів щодо усунення або мінімізації корупційних ризиків як складової антикорупційної програми;
4. інформування заінтересованих сторін про результати проведення оцінювання ризиків та про зміст антикорупційної програми;
5. моніторинг виконання заходів та перегляд антикорупційної програми установи з урахуванням ефективності виконання заходів.



Інструменти

При оцінці корупційних ризиків та розробці планів запобігання корупції або антикорупційних програм рекомендується використовувати відповідні документи, затверджені НАЗК:

- Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади⁹;
- Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади¹⁰;
- Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до НАЗК з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження¹¹.

У додатку 3 Посібника міститься приклад Положення про порядок проведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОМС.



[Додаток 3](#)

⁹ Рішення НАЗК від 02 грудня 2016 р. №126. Доступ за посиланням: <https://goo.gl/ywGHu6>

¹⁰ Рішення НАЗК від 19 січня 2017 р. №31. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3gnZskZ>

¹¹ Рішення НАЗК від 08 грудня 2017 р. №1379. Доступ за посиланням: <https://goo.gl/i4ZedZ>

1.4. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів



Чому це важливо

Довіра громадян до обраних представників, як-от міський голова, депутат міської ради або призначеного на посаду службовця місцевого врядування повинна спиратись на впевненість у їх неупередженості і переконаність в тому, що вони чесно виконують свої обов'язки та не зловживають наданими їм громадою повноваженнями. Посадові особи місцевого самоврядування доволі часто стикаються з ситуаціями, коли службові обов'язки перетинаються з приватними інтересами. Особливо це стосується невеликих міст. В таких ситуаціях для міського голови, депутата, посадової особи виконкому дуже важливо вжити заходів, які б усунули сумніви у їхній чесності, об'єктивності та неупередженості і підтвердили дотримання ними принципу переваги службових обов'язків над приватними інтересами.

Конфлікт інтересів (далі – КІ) у спрощеній його інтерпретації означає ситуацію, коли приватні (особисті) інтереси службової особи негативно впливають на її неупередженість при виконанні нею службових обов'язків (вчиненні дій, прийняті рішення). Розуміння та управління конфліктом інтересів є одним із важливих аспектів запобігання корупції в органі. Слід відзначити, що сама лише наявність приватних інтересів є природнім явищем, натомість проблеми виникають у випадку, коли такі інтереси вступають в суперечність із службовими повноваженнями,

адже значна кількість корупційних порушень супроводжується або є наслідком конфлікту між публічними та приватними інтересами посадових осіб.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» наводиться визначення приватного інтересу, потенційного та реального КІ, а Розділ V Закону врегулює питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, в тому числі для службовців органів місцевого самоврядування.

Крім того, відповідно до статті 35 Закону правила врегулювання КІ в діяльності окремих посадових осіб, включаючи сільських, селищних, міських голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Таким чином, КІ у діяльності сільської, селищного, міського голови, секретаря, депутата сільської, селищної, міської ради, голови, заступника голови, депутата районної, обласної, районної у місті ради врегулюється відповідно до статті 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Законом України «Про запобігання корупції» також встановлені окремі види обмежень, пов'язаних із КІ:

1. обмеження щодо одержання подарунків, відповідно до яких забороняється одержувати подарунки у зв'язку з виконанням посадових обов'язків та від осіб, які знаходяться у них у підпорядкуванні, з деякими виключеннями (стаття 23) та встановлюють правила запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведження з ними (стаття 24);
2. обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, відповідно до яких посадовим особам місцевого самоврядування забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю та входити до складу керівних чи контрольних органів підприємств чи організацій, що мають на меті одержання прибутку, знаходяться в державній чи комунальній власності.

На депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі) такі обмеження не розповсюджуються (стаття 25);

3. обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, відповідно до яких посадовим особам місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється протягом року з дня припинення повноважень укладати договори або вчиняти правочини з фізичними та юридичними особами, які знаходилися в межах службових повноважень посадової особи протягом року до звільнення чи припинення повноважень; використовувати інформацію, яка стала відомою при виконанні службових обов'язків, та представляти інтереси будь-якої особи у справах, де стороною є орган, підприємство, установа, організація, в яких вони працювали під час припинення службових повноважень (стаття 26);
4. обмеження спільної роботи близьких осіб, відповідно до яких посадові особи місцевого самоврядування не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Особи, які претендують на зайняття посади в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Закон встановлює обов'язок вжити заходів щодо усунення таких обставин добровільно. Якщо такі обставини добровільно не усуваються, особа може бути або переведена на іншу посаду, або звільнена. Ці обмеження не поширюються на депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи та деякі інші категорії посадових осіб у сільській та гірській місцевості (стаття 27).



Як
впровадити

На сьогодні НАЗК також оновило Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання КІ, дотримання обмежень щодо запобігання корупції¹², які містять і практичні поради щодо врегулювання КІ для посадових осіб органів місцевого самоврядування (Розділ 6.6).

Втім усе зазначене не означає, що необхідність розробки власних внутрішніх документів повністю відпадає. Зокрема, органам доцільно мати належні внутрішні процедури та забезпечувати систематичну навчальну і методичну роботу серед працівників ОМС.



Інструменти

У додатку 4 містяться приклади Пам'ятки щодо порядку дій членів комісій у разі виникнення конфлікту інтересів та Рекомендованих форм повідомлення про відсутність конфлікту інтересів / про наявність реального конфлікту інтересів.



[Додаток 4](#)

¹² Наказ НАЗК від 02.04.2021 №5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3van0P1>

1.5. Дотримання обмежень та заборон щодо подарунків



Чому це важливо

Міський голова, депутати, посадові особи виконкому є головними представниками влади на регіональному рівні, а отже від їх дій та рішень залежать усі аспекти проживання громади – екологічна безпека, добробут, охорона здоров'я тощо. При цьому такі дії та рішення можуть носити не лише загальний, а й індивідуальний характер, тобто задовольняти інтереси окремих представників громади. Відтак цілком природньо, що особи, в інтересах яких було ухвалено рішення, подекуди, мають бажання і намір подарувати їм щось на знак вдячності. Однак, прийняття таких подарунків, особливо, якщо це виходить за межі символічних знаків уваги чи проявів гостинності, може бути неоднозначно сприйняте іншими громадянами, що підриватиме довіру до представників місцевого самоврядування. Тим більше це недопустимо, якщо подарунок стосується подяки за незаконне рішення з боку посадовців на користь окремих фізичних чи юридичних осіб.

Як відомо, подарунки досить часто пропонуються як «подяка» за вчинення певних дій чи прийняття рішень посадовими особами. Втім, такі практики мають вкрай негативний вплив на доброчесність та неупередженість посадових осіб, адже останні починають відчувати певний обов'язок, надаючи переваги чи пільги, сприяючи просуванню по службі чи іншим чином допомагаючи дарувальнику чи діючи в інтересах третьої особи. З метою запобігання виникненню таких ситуацій, органам

місцевого самоврядування потрібно впроваджувати ефективну політику та процедури щодо забезпечення дотримання вимог закону, а також інформувати про свою політику та процедури працівників органу та зовнішні заінтересовані сторони.

Обмеження щодо одержання подарунків для посадових осіб місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб встановлені статтею 23 Закону України «Про запобігання корупції». У свою чергу стаття 24 згаданого Закону встановлює правила та процедури, спрямовані на запобігання одержанню подарунка, а також алгоритму дій працівника в разі отримання пропозиції подарунка.

Слід зауважити, що за загальним правилом посадовим особам місцевого самоврядування забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування та від осіб, які знаходяться у них в підпорядкуванні.

Таким чином, у випадку, якщо за рішення, прийняте на користь особи, від якої державний службовець чи посадова особа місцевого самоврядування чи її близькі особи отримали подарунок, рішення вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, і за його прийняття та за отримання подарунку посадова особа місцевого самоврядування несе адміністративну відповідальність.

Водночас із цього правила існує декілька виключень. Так, посадовим особам не забороняється отримувати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність і не пов'язані з виконанням службових обов'язків та не походять від підпорядкованих осіб. Такі подарунки дозволені, коли їх вартість не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово. А протягом року дозволяється отримувати декілька таких подарунків від однієї особи (групи осіб), якщо їх сукупна вартість не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. На подарунки, які отримуються від близьких осіб чи одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси, обмеження щодо вартості подарунків взагалі не поширюються.

Подарунки, які призначаються державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195¹³. Відповідно до цього порядку подарунок передається на підставі акту прийому-передачі з відображенням даної операції у бухгалтерському обліку. З метою оцінки вартості дарунка, вирішення питання щодо можливості його використання, місця та строку зберігання орган утворює комісію у складі не менше трьох осіб, однією з яких є фахівець з оцінки майна. Положення про комісію затверджується керівником органу.

Також слід зазначити, що крім заборон та обмежень щодо одержання подарунків посадовими особами ОМС відповідно до статті 54 Закону України «Про запобігання корупції» органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Безоплатне одержання грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг практично можливе через керівництво та інших посадових осіб ОМС. Прикладом виключення з цього правила може бути одержання майна чи інших активів в рамках міжнародної технічної допомоги за умов та в порядку, передбаченому Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», отримання грантів на реалізацію певних соціальних проєктів та таке інше.



Як
впровадити

На рівні міської влади, виконкому та комунальних підприємств мають бути затверджені відповідні пам'ятки та порядки. Депутати, міський голова, посадові особи органу місцевого самоврядування мають регулярно проходити відповідні навчання. Особи, які починають службу в органах місцевого самоврядування або займають обрані посади, мають бути ретельно та детально ознайомлені з вимогами, заборонами та обмеженнями антикорупційного законодавства щодо подарунків з врученням відповідних пам'яток.



Інструменти

У додатку 5 міститься приклад Пам'ятки про обмеження щодо одержання подарунків та інші вимоги антикорупційного законодавства.



[Додаток 5](#)

У додатку 6 міститься приклад Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, розробленого на основі вказаної Постанови.



[Додаток 6](#)

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. №1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3iPOCGN>

1.6. Організація роботи з повідомленнями викривачів та їх захист



Чому це важливо

Небайдужі співробітники є найбільш цінними для будь-якого органу чи підприємства. Для органів місцевого самоврядування, як і для іншої інституції, дуже важливим є отримання інформації про порушення антикорупційного законодавства, професійної етики, цінностей доброчесності, наявності корупційних або недоброчесних практик всередині ради чи виконкому, а також у взаємодії з громадянами. Вчасне отримання такої інформації керівництвом органу місцевого самоврядування дозволить запобігти або зупинити вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, запобігти завданню шкоди органу місцевого самоврядування, громаді або окремим громадянам. Сумлінні посадовці, які своєчасно і доброчесно повідомляють про порушення всередині інституції, де вони працюють, дбають в першу чергу про суспільне благо і заслуговують на повагу та заохочення.

Одним з найбільш ефективних способів виявлення корупції є надання інформації працівниками органу про випадки корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень. Однак, для заохочення працівників повідомляти про випадки корупції і недоброчесної поведінки, необхідними є їх мотивування та захист.



Як впровадити

Для належного мотивування і захисту викривачів в органах має бути запроваджена захищена система повідомлень про корупційні або пов'язані із корупцією порушення, нескладні процедури внутрішньої звітності, а також працююча система захисту викривачів. Ключові питання роботи із повідомленнями викривачів повинні бути регламентовані у відповідному внутрішньому порядку ОМС – Порядку роботи із повідомленнями викривачів.

Під час підготовки ОМС власного документу слід також мати на увазі, що у 2019 році¹⁴ було суттєво посилено гарантії захисту викривачів, удосконалено законодавчу регламентацію процедури та механізмів здійснення повідомлень про можливі корупційні порушення. Таким чином, на сьогодні згідно з частиною першої статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачі та їх близькі особи перебувають під захистом держави.

При цьому викривач має право (стаття 53-3 Закону України «Про запобігання корупції»):

- бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»;
- подавати докази на підтвердження своєї заяви;
- отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;
- давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;
- на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;
- на конфіденційність;
- повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобі-

¹⁴ Йдеться про Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17 жовтня 2019 року №198-ІХ. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3IUu75R>

гання корупції» без зазначення відомостей про себе (анонімно);

- у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;
- на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір;
- на винагороду у визначених законом випадках (в межах кримінального процесу);
- на отримання психологічної допомоги;
- на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;
- отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Права та гарантії захисту викривачів поширюються також на близьких осіб викривача.

Коло близьких осіб визначається відповідно до положень абзаців четвертого, сімнадцятого – вісімнадцятого частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції».

На уповноважені підрозділи (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів покладається:

- 1.** організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації;
- 2.** співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом;
- 3.** надання працівникам відповідного органу чи юридичної особи або особам, які проходять у них службу чи навчання, чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань.

На виконання повноважень у сфері захисту викривачів уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції мають право:

- 1.** витребувати від інших структурних підрозділів відповідного органу чи юридичної особи документи, у тому числі ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), та робити їх копії;
- 2.** викликати та опитувати осіб, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти, у тому числі керівника, заступників керівника органу, установи, організації;
- 3.** звертатися до Національного агентства щодо порушених прав викривача, його близьких осіб;
- 4.** вносити подання керівнику відповідного органу чи юридичної особи про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення цього Закону;
- 5.** виконувати інші визначені законом повноваження, спрямовані на всебічний розгляд повідомлень викривачів та захист їхніх прав та свобод.

Керівники та заступники керівників відповідних підрозділів чи відповідальні посадові особи, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», отримання та організація розгляду повідомленої через них інформації, співпраця з викривачами, підзвітні і відповідальні у своїй діяльності лише перед керівником відповідного органу.

Додатково до Закону України «Про запобігання корупції», заходи із захисту викривачів передбачені й іншими законодавчими актами¹⁵.

¹⁵ Перелік законодавчих актів, якими регулюється діяльність викривачів в Україні. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/33RppOX>



Інструменти

Більш детальні поради містяться у цілій низці Роз'яснень НАЗК, із якими можна ознайомитись на офіційному вебсайті Агентства¹⁶:

- Роз'яснення від 23.06.2020 №5 «Щодо правового статусу викривача»;
- Роз'яснення від 09.07.2020 №6 «Щодо надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги»;
- Роз'яснення від 14.07.2020 №7 «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»»;
- Роз'яснення від 26.10.2020 №10 «Щодо правового статусу викривача у кримінальному провадженні»;
- Роз'яснення від 09.12.2020 №11 «Щодо правового статусу викривача у провадженні про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»;
- Роз'яснення від 24.02.21 №3 «Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»»;
- Роз'яснення від 24.02.21 №4 «Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність»;
- Практичний [посібник](#) щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

У додатку 7 наводиться приклад Порядку роботи із повідомленнями викривачів.



[Додаток 7](#)

¹⁶ Роз'яснення НАЗК. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2SEU7ND>

1.7. Аналіз потенційних і наявних контрагентів та контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у підвідомчих установах



Чому це важливо

Аналіз потенційних і наявних контрагентів

Фінансово-господарська діяльність органу місцевого самоврядування також містить низку корупційних та репутаційних ризиків. Щоб запобігти втратам міського голови та іншого керівництва необхідно приділяти важливу увагу контрагентам, тобто фізичним та юридичним особам, з якими орган місцевого самоврядування має чинні договори на виконання робіт чи надання послуг, а також особам, з якими планується укладання таких договорів. Це дозволить знизити ризики шахрайських дій щодо коштів міського бюджету, укладання угод в умовах конфлікту інтересів, отримання неякісних робіт або послуг,

суттєвим порушенням умов укладених угод щодо якості та термінів виконання.

Із затвердженням НАЗК оновленого Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого наказом НАЗК в редакції від 27.05.2021 №277/2, вказані підрозділи (особи) були наділені правом проводити аналіз потенційних та наявних контрагентів відповідального суб'єкта та надавати інформацію про них керівнику відповідального суб'єкта. Попри те, що формально такий аналіз не є обов'язковим, практична користь та ефективність цього інструменту доведена давно і він широко використовується у бізнес середовищі.

Суть такого аналізу полягає у зборі та перевірці інформації щодо фінансової, матеріально-технічної, репутаційної тощо благонадійності потенційних та діючих ділових партнерів, які у широкому розумінні означають будь-яких осіб, із якими юридична особа має договірні чи інші правовідносини. У контексті ж ОМС такий аналіз обмежується лише контрагентами, тобто юридичними та фізичними особами, із якими орган планує або вже має укладені договори.



Як впровадити

Зараз Національним агентством не надано офіційних роз'яснень чи методичних рекомендацій щодо процедури проведення аналізу потенційних та наявних контрагентів. Втім, сьогодні є чинними Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 вересня 2017 року №734, які до певної міри можуть бути корисними при розробці внутрішнього порядку аналізу контрагентів ОМС. Цей документ, серед іншого, визначає підходи до проведення антикорупційної перевірки ділових партнерів юридичних осіб для визначення ризиків

у відносинах із ними, що за своїм змістом співпадає із завданнями аналізу контрагентів.

Необхідно також враховувати, що якщо йдеться про аналіз потенційного контрагента в рамках здійснення публічних закупівель, то відповідна процедура регулюється Законом України «Про публічні закупівлі», статтю 11 якого передбачено діяльність окремої уповноваженої особи, відповідальної за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі.

Відтак в разі визначення такої особи в ОМС важливо розмежувати сферу діяльності уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції та уповноваженої особи, відповідальної за організацію та проведення процедури публічної закупівлі/спрощеної закупівлі.



Інструменти

У додатку 8 наводиться відповідний приклад Порядку проведення аналізу потенційних та наявних контрагентів в ОМС.



[Додаток 8](#)



Чому це важливо

Контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у підвідомчих установах

Задля належного формування цінностей та культури доброчесності в органі місцевого самоврядування, підтримання та зміцнення довіри громадян до міського голови, депутатів та виконкому, атмосфера доброчесності та суворе дотримання вимог, обмежень та заборон антикорупційного законодавства мають бути забезпечені не лише в раді чи виконкомі, а також у підвідомчих установах та комунальних підприємствах. Адже репутація, яку вони мають

серед громадян, є складовою репутації місцевої влади, негаразди, які виникають у цих установах чи підприємствах, мають безпосередній вплив на міського голову та виконком.

Останній із основних елементів, який складає основу системи інституційної доброчесності, стосується необхідності визначення в ОМС внутрішньої процедури здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях, що покладається на уповноважені підрозділи (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.



Як
впровадити

В контексті цього завдання уповноважених підрозділів (осіб) слід звернути увагу на необхідність унормування комплексу контрольних аналітичних процедур, що забезпечують збір, вивчення і аналіз інформації, необхідної для повної і всебічної перевірки питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання вимог та обмежень антикорупційного законодавства, насамперед, щодо:

- використання службових повноважень чи свого становища;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав;
- забезпечення фінансового контролю;
- одержання подарунків;
- встановлення та додержання правил етичної поведінки;
- припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування;
- одержання пільг, послуг і майна органами місцевого самоврядування;
- захисту викривачів.

В рамках такого документу рекомендується також визначити види перевірок, їх періодичність, вимоги до їх організації та проведення, а також порядок оформлення і реалізацію матеріалів таких перевірок тощо.



Інструменти

У додатку 9 наводиться приклад Порядку здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства у комунальних підприємствах, установах та організаціях.



[Додаток 9](#)

Допоміжні елементи системи інституційної доброочесності

2.1. **Налагодження системи внутрішнього аудиту і контролю**



Чому це важливо

Внутрішній аудит передбачає проведення регулярних перевірок операцій, систем та ефективності роботи організації. Функція внутрішнього аудиту є важливим напрямком діяльності, який сприяє запобіганню корупції. Майже всі органи державної виконавчої влади мають підрозділи внутрішнього аудиту, які були створені для моніторингу дотримання процедур внутрішнього контролю. ОМС законодавчо не зобов'язані створювати підрозділи внутрішнього аудиту, однак виконання цієї функції в органі є необхідним для більш ефективного його функціонування і зменшення корупційних ризиків у його діяльності. Такі підрозділи здійснюють оцінку організації, її процедур, прийняття рішень та загальної дисципліни з метою виявлення недоліків та надання рекомендацій щодо їх усунення.



Як впровадити

Внутрішній аудит повинен бути незалежним, а внутрішні аудитори мають виконувати свою роботу об'єктивно та неупереджено. Внутрішні аудитори повинні бути незалежними функціонально, незалежними від керівництва, незалежними при наданні звітності та бути незалежними в особистому плані. Керівництво повинне виконувати рекомендації аудиту.

Існують міжнародні стандарти, яких орган може дотримуватися, як от керівні правила Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI)¹⁷ чи Міжнародні основи професійної практики (IPPF) Глобального інституту внутрішніх аудиторів фірм¹⁸.

В Україні поняття внутрішнього аудиту застосовується в контексті контролю за використанням бюджетів. Так, статтею 26 Бюджетного кодексу України¹⁹ врегульовано питання контролю та аудиту у бюджетному процесі. Відповідно до цієї статті контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками, а також забезпечує:

1. оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
2. правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
3. досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
4. проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
5. запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
6. обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

¹⁷ Правила Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3KZJBLm>

¹⁸ Міжнародні основи професійної практики (IPPF) Глобального інституту внутрішніх аудиторів фірм. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/1AilTOC>

¹⁹ Бюджетний кодекс України. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2P67umT>

Внутрішнім аудитом є діяльність підрозділу внутрішнього аудиту, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Основні засади здійснення внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери правління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 р. №1001, було затверджено Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Слід заважити, що Бюджетний кодекс не зобов'язує органи місцевого самоврядування створювати підрозділи внутрішнього аудиту, однак згадана Постанова Кабінету Міністрів у пункті 5 рекомендує органам місцевого самоврядування утворити з 1 січня 2012 р. структурні підрозділи внутрішнього аудиту²⁰.

Діяльність внутрішнього аудиту також врегульована Стандартами внутрішнього аудиту, затвердженими Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» від 04.10.2011 №1247²¹, Кодексом етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, затвердженим, Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» від 29.09.2011 №1217²².

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери правління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади від 28 вересня 2011 р. №1001» Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2PiDmL9>

²¹ Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 №1247 «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/237fSwJ>

²² Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» від 29.09.2011 №1217. Доступ за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11>



У додатках 10-14 наводяться приклади внутрішніх нормативно-правових актів щодо створення та функціонування підрозділу внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування:

- Положення про відділ внутрішнього аудиту виконавчого комітету міської ради;



[Додаток 10](#)

- Порядок проведення внутрішнього аудиту в структурних підрозділах та апараті Виконавчого комітету міської ради, підприємствах, установах організаціях, що належать до сфери управління міської ради та її виконавчого комітету;



[Додаток 11](#)

- Програма проведення внутрішнього аудиту;



[Додаток 12](#)

- Декларація внутрішнього аудиту виконавчого комітету міської ради;



[Додаток 13](#)

- Порядок оцінки та підвищення якості внутрішнього аудиту у Відділі внутрішнього аудиту виконавчого комітету міської ради.



[Додаток 14](#)

2.2. Організація роботи зі скаргами



Чому це важливо

Система розгляду скарг є належним механізмом реєстрації та реагування на порушення прав осіб. Вона є загальноприйнятим способом забезпечення відновлення прав осіб, і в той же час надає можливості викриття неетичної поведінки з боку посадових осіб та інших працівників органів. Ефективна система розгляду скарг є важливою складовою забезпечення якісного надання адміністративних послуг державними органами, яка з одного боку надає можливість отримати позитивні відгуки щодо функціонуючих інститутів держави, а з іншого є важливим джерелом інформації для вдосконалення.



Як впровадити

В Україні подання скарг на посадових осіб та порядок розгляду і реагування на скарги встановлено Законом України «Про звернення громадян»²³. Відповідно до преамбули до цього Закону він регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

За цим Законом громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого

²³ Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/1hgY7YZ>

самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Таким чином, цей Закон стосується усіх органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, а також громадських організацій, засобів масової інформації та інших юридичних осіб, діяльність яких тим або іншим чином стосується реалізації громадянами їх прав та свобод і соціальних інтересів.

Дія цього Закону не поширюється на заяви і скарги громадян, які розглядаються в судовому порядку чи в порядку кримінального провадження, трудових спорів та антимонопольних спорів, скарг щодо виконання судових рішень, а також скарг та заяв, які подаються в рамках Закону України «Про запобігання корупції».

Закон виділяє три форми звернень, з якими громадяни можуть звертатися до зазначених органів та юридичних осіб: (1) пропозиції (зауваження), (2) заяви (клопотання) і (3) скарги. У **пропозиціях** чи **зауваженнях** висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів чи посадових осіб державної влади або місцевого самоврядування та думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. У **заяві** міститься прохання про сприяння реалізації прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. **Клопотання** – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. **Скарга** – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Особливою формою звернення є електронна петиція. За загальним правилом, визначеним у Законі, анонімні звернення не розглядаються.

В Законі містяться вимоги до звернень, зокрема щодо їх форми, змісту та мови, встановлюється заборона на відмову у прийнятті та розгляді належно оформлених звернень, організації діловодства та порядок розгляду звернень. Для різних форм звернень встановлюються різні вимоги. Так, з заявами (клопотаннями) особа може звертатися до особи чи органу, в компетенції якого знаходиться питання, яке особа намагається вирішити, а у випадку скарги – до вищого органу чи посадової особи або до суду. Для подання скарг встановлено термін – один рік з моменту прийняття рішення, що оскаржується. Закон також визначає права громадян та обов'язки осіб та органів, які розглядають звернення та термін розгляду звернень, який становить один місяць максимум, встановлює вимогу щодо безоплатності розгляду звернень громадян, а також передбачає відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян і відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру. Законом також покладається контроль за виконанням Закону України «Про звернення громадян» на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Крім цього, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. №348²⁴ затверджена Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (далі – Інструкція). Відповідно до цієї Інструкції діловодство щодо звернень громадян ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату.



Інструменти

У додатку 15 міститься приклад Порядку організації роботи зі зверненнями громадян.



[Додаток 15](#)

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14 квітня 1997 р. №348. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2R3kLJZ>

2.3. Доступ до публічної інформації



Чому це важливо

Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування сприяє прозорості їхньої діяльності та надає можливість для громадського контролю. Це в свою чергу створює умови щодо зменшення можливостей для вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією порушень з боку посадових осіб та зміцнює довіру громадян.



Як впровадити

Питання доступу до суспільно-важливої інформації, якою в тому числі володіють органи місцевого самоврядування, врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації»²⁵. Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Даний закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Закон визначає розпорядників публічної інформації, до яких відносяться:

1. суб'єкти владних повноважень – органи

державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

2. юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
3. особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;
4. суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

1. інформацією про стан довкілля;
2. інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
3. інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
4. іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Закон визначає публічну інформацію з обмеженим доступом, до якої відноситься конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація та режим доступу до неї. Законом також визначається, що до інформації з обмеженим доступом не належать відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім персональних даних. Також визначається поняття публічної інформації у формі відкритих даних як публічної інформації у форматі, що дозволяє її

²⁵ Закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI «Про доступ до публічної інформації». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3ALWu7I>

автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Перелік відкритих даних затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. №8352²⁶.

Даним законом встановлюються гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації, принципи надання доступу до інформації, обов'язки розпорядника інформації. Законом також визначений порядок розповсюдження та надання громадянам доступу до публічної інформації, вимоги до органів, які є розпорядниками інформації, щодо належної організації роботи зі зверненнями громадян для отримання публічної інформації. Закон, зокрема, зобов'язує розпорядника інформації створювати спеціальні структурні підрозділи або визначати посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє.

Стаття 60 частина 1 Закону України «Про запобігання корупції» забороняє посадовим особам відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом та надавати несвоєчасно, недостовірно чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону. За порушення цієї заборони встановлено адміністративну відповідальність (стаття 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення права на інформацію та права на звернення»).



У додатках 16-19 наводяться приклади документів:

- Положення про систему обліку публічної інформації, яка знаходиться у володінні міської ради та її виконавчих органів;



[Додаток 16](#)

- Положення про комісію з питань роботи із службовою інформацією у виконавчому комітеті міської ради та його структурних підрозділах;



[Додаток 17](#)

- Порядок складання, подання та опрацювання запитів на інформацію;



[Додаток 18](#)

- Порядок відшкодування фактичних витрат на копіювання, друк та сканування документів, що надаються за запитами на інформацію.



[Додаток 19](#)

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. №8352. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3mbO7sG>

2.4. Публічна підзвітність та залучення громадськості



Чому це важливо

Одним із головних принципів побудови демократичного суспільства є принцип активної участі громадян у політичному житті. Цей принцип досягається, зокрема, залученням громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування, а публічне звітування представників влади перед громадськістю є однією з найбільш дієвих заборук попередження корупції.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» одним з основних принципів місцевого самоврядування є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

У свою чергу залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування підвищує довіру виборців до своїх обранців. А найбільшим чинником підвищення такої довіри є своєчасне та докладне звітування обранцями перед громадськістю (виборцями), що одночасно є дієвим, законним способом примножити електоральне поле своїх прихильників з прицілом на наступні вибори.

На жаль, поки що відсутній механізм реалізації права громадян на місцевий референдум, закріпленого у статті 38 Конституції України, який запрацює лише після визначення порядку

його призначення та проведення у спеціальному законі про референдуми.



Як впровадити

Водночас існують й інші інструменти залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення. Йдеться про статті 8, 9 та 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачено можливість проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, залучення громадськості до участі в роботі органів ради та місцеві ініціативи. Також варто згадати про Постанову Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁷, яка рекомендує органам місцевого самоврядування проводити консультації з громадськістю та утворювати громадські ради при органах місцевого самоврядування із врахуванням затверджених цією Постановою порядків.

Порядок проведення загальних зборів громадян врегульовано Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. №3748-XII²⁸.

Щодо питань місцевих ініціатив, то частина 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право їх врегулювання органам місцевого самоврядування.

Для забезпечення належного залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення та звітування місцевих голів перед громадою пропонується прийняти та впровадити низку нормативно-правових актів та процедур.

²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3soMvg8>

²⁸ Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3ANgFNS>

Насамперед, органи місцевого самоврядування мають затвердити чітку процедуру доступу жителів територіальних громад до процесу прийняття рішень, ґрунтуючись на нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, врахувати:

- вимоги ч. 1 ст. 9, відповідно до якої члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;
- вимоги ч. 2 ст. 9, відповідно до якої порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у тому числі щодо прав громадськості подавати пропозиції про необхідність підготовки проєктів рішень або їх перегляду; брати участь у розробці проєктів рішень тощо;
- вимоги ч. 3 ст. 9, відповідно до якої місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи;
- вимоги ч. 4 ст. 9, відповідно до якої рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.



Інструменти

З метою виконання зазначених положень законодавства пропонується прийняти відповідне положення про місцеві ініціативи. У додатку 20 наведено приклад Положення про місцеві ініціативи.



[Додаток 20](#)

Одним з ключових принципів державної регуляторної політики є принцип прозорості та врахування громадської думки. З метою його реалізації регуляторні органи мають оприлюднювати проєкти регуляторних актів, а представники громадськості в праві подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів. Відповідно до ч. 7 ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» усі зауваження і пропозиції щодо проєкту регуляторного акта підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проєкту. За результатами цього розгляду розробник проєкту регуляторного акту повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Належний розгляд відповідних зауважень і пропозицій вимагає свого унормування на місцевому рівні шляхом прийняття відповідного порядку, який може бути частиною регламенту виконавчих органів органу місцевого самоврядування. Запровадження порядку складання / опрацювання реєстру пропозицій і зауважень громадськості щодо змін і доповнень до проєктів регуляторних активів можливе в роботу відповідних відділів (управлінь) департаментів виконавчих органів місцевої влади, які здійснюють розробку проєктів регуляторних актів (наприклад, управління житлово-комунального господарства, управління будівництва і архітектури та / або інших відділів / управлінь / департаментів, які мають повноваження в сфері розробки проєктів регуляторних актів).

У додатку 21 наводиться приклад Порядку проведення публічного обговорення проєктів рішень виконавчого комітету та проєктів розпоряджень міського голови.



[Додаток 21](#)

У додатку 22 наводиться приклад Порядку опрацювання зауважень та пропозицій до регуляторних актів.



[Додаток 22](#)

Згідно з частиною 7 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. При цьому важливо розуміти, що основним завданням звітування є забезпечення прозорості, відкритості, зрозумілої громаді діяльності міського голови. Звітування міського голови здійснюється з метою інформування територіальної громади про результати його роботи, оцінки цієї роботи, надання йому у межах визначеної чинним законодавством компетенції пропозицій і рекомендацій, визначення пріоритетів його подальшої діяльності в інтересах територіальної громади. Звіт міського голови перед територіальною громадою повинен містити інформацію про виконання передвиборчої програми; про виконання місцевого бюджету та програм економічного і соціального розвитку; про результати виконання плану, оголошеного на попередньому звітуванні, а також про причини невиконання (неповного виконання) окремих його пунктів; план на наступний рік тощо.

З метою унормування процедури звітування пропонується прийняття відповідного положення про звітування міського голови.

У додатку 23 наводиться приклад Положення про звітування міського голови перед територіальною громадою.



[Додаток 23](#)

Одним з існуючих механізмів залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування є громадські ради. Створення громадських рад при органах місцевого самоврядування наразі не є обов'язковим, разом із тим є досить поширеним. Належно функціонуючі громадські ради, які складаються із представників найбільш активних місцевих громадських організацій та експертів, можуть стати вагомим інструментом в побудові діалогу із громадськістю, майданчиком для експертних обговорень, що в свою чергу як посилює відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, так і підвищує ступінь громадського контролю за прийняттям важливих рішень.

Законодавством на громадські ради покладаються численні функції у різноманітних сферах місцевого врядування, зокрема, консультації із громадськістю, надання пропозицій, громадський моніторинг тощо.

Унормування створення та діяльності громадської ради при органі місцевого самоврядування вимагає прийняття низки рішень, в тому числі затвердження положення про відповідну громадську раду.

У додатку 24 наводиться приклад документів щодо створення та діяльності громадських рад.



[Додаток 24](#)

Більш детально про створення громадських рад при органах місцевого самоврядування можна ознайомитися у методичних матеріалах «Як підвищити спроможності громадських рад на здійснення громадського контролю?»²⁹, який був розроблений центром ЕЙДОС за підтримки проєкту «Взаємодія».

²⁹ Методичні матеріали «Як підвищити спроможності громадських рад на здійснення громадського контролю?». Доступ за посиланням: <http://eidos.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Методичка-громади.pdf>

2.5. Організація комунікаційної діяльності, співпраця зі ЗМІ



Чому це важливо

Корупція є однією з трьох основних проблем для громадян України протягом останніх шести років, як свідчать соціологічні опитування. «Боротьба з корупцією» – один з ключових запитів до влади. І хоч місцеве самоврядування не відповідає за роботу правоохоронців, інформування громади про досягнення щодо прозорості роботи та витрачання публічних коштів є затребуваною темою серед громадян. Тематика боротьби з корупцією часто стає провідною під час виборчих кампаній як на національному, так і на місцевому рівнях.

Втім, моніторинги ЗМІ свідчать про спрощений підхід більшості ЗМІ до висвітлення корупції (обмеженість питаннями «відповідальності» тих, хто попався на хабарництві). Водночас місцева влада володіє величезною кількістю даних щодо впровадження інших антикорупційних ініціатив, спрямованих на збільшення прозорості роботи в ключових для роботи темах. Зокрема, йдеться про охорону здоров'я, освіту, будівництво інфраструктури, енергоефективність.

Розуміння безпосереднього впливу роботи місцевої влади в цих сферах на щоденне життя громади залежить виключно від вміння влади прокомунікувати здобутки в цих царинах. Неспроможність побудувати таку комунікацію зменшує довіру громади до владної команди та робить її вразливою до критики опонентів, особливо під час відкритого виборчого процесу.



Як впровадити

Для побудови повноцінної комунікаційної роботи органи місцевого самоврядування повинні вибудувати повноцінну комунікаційну команду (відділ, управління, департамент), фахівці якої здійснюватимуть роботу в кількох напрямках:

- **моніторинг** ЗМІ та громадської думки, визначення проблем, які турбують громаду та чітке розуміння сприйняття цих проблем різними цільовими аудиторіями. Моніторинг повинен вестися всіма наявними інструментами: контент-аналіз ЗМІ, аналіз запитів та звернень, аналіз коментарів в соцмережах, інтерв'ю з представниками зацікавлених сторін (вчителі, підприємці, медики – всі, чий інтерес може бути порушений рішеннями влади), аналіз зворотного зв'язку під час публічних заходів, соціопитування, фокус-групи тощо;
- **визначення** чіткого та зрозумілого власного «порядку денного» комунікаційної роботи. «Порядок денний» – це чітке розуміння: а) кількох тем, які складають основу комунікації та б) тез та аргументів для кожної з цих тем. Опис «порядку денного» має містити чітке розуміння реальних стратегічних кроків місцевого самоврядування та впливу цієї роботи на громадян з підтвердженням цього опису прикладами, обрахунками, реальними досягненнями. Над підготовкою «порядку денного» (тем для комунікації) повинні працювати всі відповідні спеціалісти (не тільки департамент комунікацій); затвердження тематичних планів має відбуватися на рівні вищого керівництва. Кожна тема повинна мати затвержені меседжі (меседж-бокс з розрахунками та аргументами), медіа-план, відповідальних за публічне коментування та відповідальних за повноцінну реалізацію;
- **підготовка та імплементація інформаційно-просвітницьких сфокусованих кампаній** з максимально ефективним використанням всіх наявних інформаційних майданчиків: офіційні сайти та соцмережі, персональні сторінки

очільників владних структур, прес-конференції та брифінги, коментарі та інтерв'ю ЗМІ, партнерства зі ЗМІ та побудова власних медіа (використовуючи канали соцмереж). До наповнення цих кампаній повинні долучатися відповідальні працівники різних служб та департаментів, надаючи як публічні коментарі та роз'яснення, так і роз'яснення для департаменту комунікацій. Перелік інформаційних майданчиків необхідно регулярно оновлювати та за можливості інвестувати в їх розширення (промотування соцмереж, формування нових партнерських відносин, залучення бізнесу та грантових коштів до комунікації соціально-важливих тем, навчання персоналу щодо ведення персональних соцмереж);

- **аналіз впливу та ефективності антикорупційних комунікацій**, що провадиться за затвердженою та протестованою методологією. Також – чітке формування зворотного зв'язку від громадськості та заінтересованих сторін, який використовуватиметься для ефективного моніторингу (див. вище).

Комунікаційний сегмент (моніторинг, визначення тематики, медіа-плани) повинен бути інтегральною частиною кожного з планів та ініціатив, які місцеве самоврядування планує реалізовувати, ресурс на його реалізацію необхідно закладати в кожній програмі чи великій ініціативі.



Інструменти

Для побудови комунікаційної роботи варто використовувати практичний посібник «Зарядись комунікаціями проти корупції! Практика і теорія», підготовлений проектом USAID «Взаємодія»³⁰.

30 Практичний посібник «Зарядись комунікаціями проти корупції! Практика і теорія». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3CTYo2v>

Також Кабінет Міністрів України затверджує та оновлює Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції³¹, яку слід брати до уваги.

Для розуміння ставлення населення до проблематики корупції варто також використовувати дані соціологічних опитувань, зокрема дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE) у співпраці з проектом USAID «Взаємодія»³².

31 Розпорядження Кабінет Міністрів України від 23 серпня 2017 р. №576-р «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції». Доступ за посиланням: <https://bit.ly/3AQv5m>

32 Дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення» (2021). Доступ за посиланням: <https://bit.ly/2W4wPmz>



Інноваційні інструменти забезпечення відкритості міської влади як складової системи інституційної добročесності

У цьому розділі наводяться приклади кращих практик, які були застосовані на рівні міських рад та їх виконкомів і які мали позитивний практичний ефект у сфері запобігання корупції та розвитку добročесності. Наведений перелік кращих практик не є вичерпним і стосується лише досвіду, який був набутий за підтримки проєкту USAID «Взаємодія».

3.1. Впровадження геоінформаційної системи міста



Чому це
важливо

В Україні на рівні місцевого самоврядування традиційно високі корупційні ризики існують в сфері архітектури, містобудування та користування землею. Найбільш розповсюдженими сферами управління містом з найвищими корупційними ризиками вважаються розміщення тимчасових споруд та користування будівлями та приміщеннями комунальної форми власності.

Нелегальне та неконтрольоване розміщення тимчасових споруд призводить до зменшення дохідної частини бюджету через нелегальну зайнятість, несе небезпеку для жителів, які там купують товари через відсутність належного

контролю якості, зменшує комфортність пересування містом, а також ускладнює роботу доброчесних підприємців та зменшує привабливість навіть для невеликих інвестицій, створює умови для посадових осіб вдаватися до корупційних практик.

Неналежне управління та закритість користування земельними ділянками комунальної власності знижує доступ громадян до розподілу земельних ресурсів громади, ускладнює інвестування в сфері будівництва житлової та комерційної нерухомості, оскільки суттєво збільшує ризики при інвестуванні, а також має негативний вплив на інвестування в розміщення виробництва та інших об'єктів економічного розвитку міста. Крім цього, неналежне управління земельними ресурсами міста або громади унеможлиблює рівний та конкурентний доступ до комунальних ресурсів. Це в свою чергу зменшує дохідну частину бюджету в частині орендної плати, унеможлиблює ефективний контроль за використанням землі, будівельний контроль, ускладнює реалізацію стратегічних планів громади та створює передумови для корупції серед посадових осіб.

Зазначені корупційні ризики знаходять своє відображення у процедурах отримання дозволів у сферах архітектури та містобудування; управління майновими комплексами, будівлями та приміщеннями; планування витрачання бюджетних коштів; надання муніципальних послуг.

Одним із методів мінімізації таких корупційних ризиків є оприлюднення якісних, актуальних та структурованих геопросторових даних у цих сферах у зручному та доступному форматі. Це забезпечується шляхом інтерактивного доступу до плану зонування, містобудівної документації та детальної характеристики земельних ділянок комунальної форми власності. Що у свою чергу дозволить ефективний контроль за тимчасовими спорудами та земельними ділянками, швидко виявляти незаконні споруди і земельні ділянки, за які не береться орендна плата або які використовуються не за цільовим призначенням, та мінімізувати корупційні ризики при видачі дозвільних документів.

Найефективнішим інструментом для створення, ведення, управління та оприлюднення таких даних є геоінформаційна система (ГІС) міста.

Належне впровадження ГІС забезпечує:

- цифровізацію громади та послуг у критично важливих для розвитку громади сферах;
- зручний доступ для депутатів, жителів та керівництва виконавчих органів ради до інформації про розміщення тимчасових споруд та земельних ділянок;
- отримання детальної та актуальної характеристики кожної легальної тимчасової споруди та земельної ділянки;
- зручне та оперативне оприлюднення інформації у формі відкритих даних;
- оперативніше та ефективніше прийняття управлінських рішень щодо планування розвитку громади;
- ефективніше та результативніше управління активами громади;
- зручний та оперативний контроль за діяльністю виконавчих органів ради з боку керівництва міста та депутатського корпусу;
- можливість створювати приватні сервіси на основі відкритих даних;
- можливість ефективніше залучати інвестиції через доступ до критично важливих даних щодо землекористування, містобудування та інженерних мереж;
- інструментами для збільшення дохідної частини бюджету через належний облік та контроль за земельними та іншими ресурсами громади;
- мінімізацію корупційних ризиків у сферах, дані про які оприлюднені на геопорталі.

Загалом геоінформаційні системи мають багато функцій та використовуються державними, муніципальними та приватними інституціями. Проте саме такі системи мають унікальні функції, якщо їх наповнити якісними, актуальними та достовірними даними:

- 1.** управляти та аналізувати земельні ресурси;
- 2.** планувати забудову території;
- 3.** моделювати транспортні маршрути та визначати доступність до різних об'єктів;
- 4.** контролювати підрядників, які відповідають за санітарну очистку, озеленення чи окремі об'єкти благоустрою;
- 5.** відстежувати стан комунальних мереж;
- 6.** аналізувати розміщення чи концентрацію подій на території

- чи характеристики різних об'єктів;
- 7.** поєднувати різні дані на територіях для визначення закономірностей;
- 8.** та багато інших.



Як
впровадити

ГІС складається з адміністративної частини та публічного геопорталу. До адміністративної частини мають доступ лише службовці, де вони ведуть бази геопросторових даних. А на геопорталі оприлюднюється інформація в різних зручних для користувача форматах.

На національному рівні питання створення та функціонування ГІС врегульовано такими нормативно-правовими актами:

- Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Постанова Кабінету Міністрів України №559 «Про містобудівний кадастр»;
- Постанова Кабінету Міністрів України №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Також на створення окремих галузевих модулів ГІС впливають галузеві регулювання та стандарти. Наприклад, у разі впровадження модулю управління зеленими насадженнями обов'язково треба врахувати положення Закону України «Про благоустрій населених пунктів» та Наказ Мінрегіонбуду №105 «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України».

Впровадження ГІС є складним процесом, що передбачає:

- зміну процесів та процедур роботи виконавчих органів ради;
- закупівлю, адаптацію та впровадження нового програмного забезпечення;
- оновлення технічного забезпечення виконавчих органів та робочих місць службовців;
- навчання службовців виконавчих органів ради новим вмінням та навичкам користування програмним забезпеченням.

Для ефективного та результативного впровадження ГІС в першу чергу варто створити робочу групу. До складу такої робочої групи мають входити: представники структурних підрозділів виконавчих органів, які будуть вести дані в системі; представники юридичного управління / відділу, адміністратор системи. Найкраще, якщо очолить робочу групу заступник міського голови, який зможе координувати різні структурні підрозділи. На засіданні робочої групи потрібно визначити етапи впровадження ГІС, строки та відповідальних за кожен етап.

Як приклад варто звернути увагу на [Розпорядження №104-р Хмельницького міського голови «Про створення робочої групи з впровадження геоінформаційної системи Хмельницької міської ради»](#).

Рекомендовано визначити такі етапи:

- 1.** аналіз спроможностей органів ради щодо технічного та кадрового забезпечення та поточного стану справ у сфері управління даними;
- 2.** розробка детального технічного завдання для закупівлі програмного забезпечення, техніки та проведення закупівлі;
- 3.** збір, обробка та завантаження даних в бази даних ГІС;
- 4.** оновлення процедур та процесів управління даними;
- 5.** впровадження програмного забезпечення та тестування;
- 6.** верифікація даних в ГІС та контроль за їхньою якістю.

Етап 1. Аналіз спроможності та поточного стану справ з управління даними в органі місцевого самоврядування

Для аналізу та оцінки спроможності рекомендуємо найняти зовнішніх фахівців. Проте якщо такої можливості немає, то оцінку мають проводити структурні підрозділи виконавчих органів або комунальних підприємств, які не будуть безпосередньо вносити дані в ГІС.

Для оцінки можна використати [методичні рекомендації](#) щодо аудиту даних та [структуру звіту](#) за результатами оцінки даних у виконавчих органах ради.

Важливо провести презентацію результатів аналізу та оцінки на засіданні робочої групи та запропонувати конкретні рішення перед початком наступного етапу. Результати аналізу будуть впливати на технічні вимоги закупівлі програмного продукту та на перелік наборів даних, з якими будуть працювати.

Етап 2. Розробка детальних технічних вимог для закупівлі програмного забезпечення, техніки та проведення закупівлі

Для реалізації даного етапу необхідно визначитися з підрядником, який виконає необхідні роботи. При виборі підрядника варто передбачити такі вимоги до програмного забезпечення:

- web-орієнтоване програмне забезпечення має бути побудоване на програмному забезпеченні з відкритим кодом (QGIS, PostGIS, PostgreSQL та ін.);
- відповідність міжнародним стандартам Open GIS Consortium (WMS, WMTS, WFS, WCS, WPS, TMS та ін.);
- можливість інтеграції з наявним програмним забезпеченням у виконавчих органах ради, наприклад, електронним документообігом, спеціальним програмним забезпеченням для ЦНАПу чи землевпорядників;
- можливість інтеграції з Національною інфраструктурою геопросторових даних, Порталом державної електронної системи у сфері будівництва та Єдиним державним веб-порталом відкритих даних;
- можливість доступу до даних через «прикладний програм-

ний інтерфейс» (API);

- можливість перегляду даних на геопорталі в режимах реєстрів, шарів на карті, вивантаження наборів даних в машиночитному форматі (xls, csv, geojson та ін.).

Також варто передбачити процедуру, строки та об'єм технічної підтримки, яку буде надавати підрядник. Важливо передбачити в договорі, які майнові права на комп'ютерну програму передаються замовнику. В технічних вимогах передбачити перелік наборів даних, які підрядник має обробити, геокодувати та завантажити в систему.

У додатку 25 Посібника міститься приклад Технічного завдання для надання технічної і консультаційної підтримки підсистем геоінформаційної системи міської ради.



[Додаток 25](#)

Етап 3. Збір, обробка та завантаження даних підрядником

Важливо проконтролювати, щоб всю наявну містобудівну документацію (генеральний план населеного пункту, план зонування та ін.), топографічні плани, передали підряднику для обробки, завантаження та геокодування. Адже вони будуть основою, на яку накладатимуть інші геопросторові дані про громаду.

Якщо в ГІС планується ведення баз даних, що стосуються управління зеленими насадженнями, рекламних конструкцій, земельних ділянок, інвестиційних об'єктів чи інших сфер, то керівництву ОМС важливо забезпечити визначення та опис всіх відповідних даних без виключень. Часто службовці ведуть багато даних «для себе», які не хочуть передавати для обробки і завантаження в ГІС. Керівництво виконавчих органів ради повинно проконтролювати, щоб в подальшому підряднику передали всі наявні дані у всіх форматах, які знаходяться на робочих комп'ютерах службовців.

Етап 4. Оновлення процедур та процесів управління даними

В громадах переважно не визначено детальних процедур збору, ведення та оновлення даних, а також функціонування різних інформаційно-аналітичних систем. Тому потрібно розробити та затвердити рішенням сесії ради Положення про геоінформаційну систему, де має бути детально описано, як вона функціонує, хто та як адмініструє та вносить дані, хто відповідальний за якість та достовірність даних. Наприклад, як це зробила Хмельницька міська рада, затвердивши [Положення про геоінформаційну систему Хмельницької міської ради своїм рішенням від 02.09.2020 р.](#)

У додатку 26 міститься приклад Положення про геоінформаційну систему міської ради.



[Додаток 26](#)

Важливо повністю оновити нормативне середовище та внутрішньо організаційні документи. В рамках робочої групи необхідно розробити та затвердити рішенням виконавчого комітету детальні порядки ведення галузевих реєстрів/баз даних чи кадастрів. Наприклад, такі документи затвердив виконавчий комітет Хмельницької міської ради своїм [рішенням Про затвердження порядків створення, ведення реєстрів та кадастрів геоінформаційної системи Хмельницької міської ради.](#)

У додатку 27 міститься приклад Порядку створення та ведення кадастрів, реєстрів геоінформаційної системи міської ради.



[Додаток 27](#)

У кожному такому нормативно-правовому акті має бути визначено цілі ведення баз даних, структуру бази даних, процедури та строки внесення даних, відповідальні за внесення та контроль за якістю даних. Після затвердження Положення про ГІС та порядків ведення окремих баз даних може з'явитись

потреба внесення змін у Положення про конкретні структурні підрозділи виконавчих органів ради та оновити посадові інструкції службовців.

Етап 5. Впровадження програмного забезпечення та тестування

Етап впровадження передбачає не менше двох-трьох під-етапів тестування нового програмного забезпечення службовцями, які будуть вносити дані, та адміністратором. На цьому етапі важливо чітко визначити процедури збору пропозицій та зауважень від службовців, які будуть користуватись системою. Підрядник має провести навчання для користувачів ГІС безпосередньо на їхніх робочих місцях перед початком тестування та після завершення налаштування на серверному обладнанні міста.

Після початку функціонування ГІС буде складний перехідний період для користувачів, коли вони будуть проводити верифікацію даних. В залежності від об'єму даних та їхньої якості процес верифікації може тривати від 3 місяців до одного року.

Етап 6. Верифікація даних в ГІС та контроль за веденням даних

Якість даних, які ведуться в органах місцевого самоврядування, переважно, невисокої якості, адже вони часто ведуться в таблицях Excel або в текстових документах Word. Як правило, в наборах даних відсутня чітка структура, немає координат, не визначені унікальний ідентифікатор кожного об'єкту, немає кодів ЄДРПОУ юридичних осіб та ін. Також дані часто недостовірні та/або не актуальні. Відповідно, після збору, обробки та завантаження даних в ГІС потрібно провести їхню верифікацію. Для цього варто видати розпорядження міського голови, у якому визначити строки проведення верифікації, кількість об'єктів, які будуть верифікуватись кожного тижня чи місяця, та перелік характеристик кожного об'єкта в базі даних, які мають бути верифіковані. Наприклад, таке [Розпорядження](#) видав Хмельницький міський голова.

У додатку 28 міститься приклад Розпорядження про верифікацію даних про тимчасові споруди в геоінформаційній системі міської ради.



[Додаток 28](#)

Важливо передбачити контроль за якістю верифікації даних. Службовці, які верифікуюватимуть дані, мають звітувати безпосередньо керівнику структурного підрозділу чи профільному заступнику голови про стан виконання розпорядження щомісяця. А адміністратор системи може оцінювати якість верифікації та презентувати результати на засіданні робочої групи. За підсумками звітів та оцінки варто передбачити преміювання чи депреміювання відповідальних за верифікацію.

Етап 7. Забезпечення сталості інструменту та результатів

Для сталості інструменту важливо передбачити:

- розробку та ухвалення цільової програми розвитку геоінформаційної системи, як це зробила Хмельницька міська рада своїм [рішенням](#) №23 від 23.12.2020 р. А також щорічно виділяти фінансування для розвитку системи;
- постійне навчання для службовців та адміністратора ГІС, щоб мати можливість створювати самостійно реєстри, які потрібні для роботи виконавчих органів чи готувати аналітичні продукти;
- регулярне оновлення робочих місць та техніки для того, щоб працівники могли використовувати всі можливості ГІС;
- використання ГІС для розгляду різних галузевих питань виконавчим комітетом, постійними депутатськими комісіями та радою. Наприклад, де планується виділити земельну ділянку чи надати дозвіл на розміщення тимчасової споруди. Це допоможе краще зрозуміти наслідки ухвалених рішень.

В якості зразка геопорталу міста радимо ознайомитися з Геопорталом Хмельницької міської ради <https://gis.khm.gov.ua>

3.2. Як легко налагодити додатковий належний контроль за якістю ремонту та будівництва комунальних доріг



Чому це важливо

Причиною довготривалого незадовільного стану доріг у громадах є не лише недостатність фінансових ресурсів, але часто і неналежне бюджетне планування, порушення та зловживання під час закупівлі дорожніх робіт, неналежний контроль за якістю проєктної документації, виконанням робіт та застосованих матеріалів. Як правило, в ОМС бракує висококваліфікованих фахівців, а за їх наявності бракує часу та ресурсів належним чином здійснювати моніторинг та контроль за якістю дорожніх робіт, дотриманням усіх технічних вимог, та за якістю відповідних матеріалів.

Налагодження зручного та структурованого зворотного зв'язку від жителів щодо якості виконання робіт підрядниками дозволить швидко і безкоштовно проводити моніторинг якості ремонту та будівництва доріг. Керівництво та замовники, у свою чергу, зможуть отримати

реальну інформацію про стан об'єктів. Крім того, якщо налагодити ефективне управління даними про плани та результати виконання дорожніх робіт, це спростить ухвалення правильних управлінських рішень, дозволить зручно контролювати процеси та інформувати жителів, галузеві організації про роботу, яку виконує місцева влада у сфері дорожнього господарства.



Інструменти

1. Інфра бот як інструмент моніторингу якості доріг та взаємодії влади і громади

Один з прикладів ефективного механізму одержання інформації від населення щодо якості доріг та дорожніх робіт – це [Інфра бот](#), що є електронним сервісом, який допомагає громадянам подати звернення до влади (як в електронній, так і в традиційній письмовій формі) про стан дорожньої мережі чи неякісне виконання дорожніх робіт. Такі звернення, з однієї сторони, сприяють взаємодії між владою та громадою, а з іншої – допомагають владі моніторити стан доріг.

Щоб громадяни могли належним чином надати владі свій зворотній зв'язок про проблему з дорогою, починаючи з моменту її виявлення і завершуючи подачею звернення до влади за допомогою Інфра боту, варто запропонувати їм ознайомитись з «Алгоритмом громадського моніторингу», який описаний в короткому відео за посиланням: <https://youtu.be/dOhSwi-AHZw>. «Алгоритм» – це покроковий опис типових дій громадян в різних регіонах України, щоб отримати якісно відремонтовану чи побудовану дорогу або ж усунути недоліки чи порушення, виявлені під час громадського моніторингу доріг. Застосування Інфра боту – один із кроків «алгоритму», який допомагає громадянину категоризувати проблему та звертатись до влади в межах чинного законодавства, використовуючи стандартизовані форми звернень в залежності

від типу проблеми: аварійний ремонт, порушення технології виконання робіт тощо. Інфра бот як складова «Алгоритму громадського моніторингу» апробований у містах 8 областей України та довів свою дієвість. Опрацювання звернень, категоризованих Інфра ботом за типом проблеми, може допомогти владі зрозуміти пріоритетність потреб громади та типовість «дорожніх проблем» на місцях, а отже ефективніше планувати роботу децентралізованого дорожнього сектору.



Як впровадити

Для запровадження бота міськраді достатньо опублікувати відповідне [посилання на бот](#) на своїй офіційній веб-сторінці та / або фейсбук-сторінці. Додаткового налаштування використання боту не потребує. Інформація про Інфра бот може бути опублікована на сайті [у вигляді банеру](#), як це зробило Управління капітального будівництва Чернігівської ОДА, або [окремою новиною](#), як на веб-сайті Мошнівської територіальної громади.

Механізм боту можна використовувати для вирішення інших проблем комунальних служб або місцевої інфраструктури. Прикладом може слугувати Назар CityBot <https://citybot.pro/>.



Інструменти

2. Веб-портал «Прозора інфраструктура» як інструмент оприлюднення інфраструктурних даних

Іншим ефективним механізмом забезпечення прозорості, відкритості та належного залучення громадян є оприлюднення якісних, структурованих, актуальних даних про об'єкти дорожнього господарства на веб-порталі відкритих даних про інфраструктурні проекти «[Прозора інфраструктура](#)».

[Постановою КМУ від 21.10.2015 №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»](#) затверджено низку наборів відкритих даних, які є обов'язковими для публікації ОМС. Варто вивчити перелік наборів відкритих даних, зазначених згаданою постановою, для створення ефективної інфраструктури відкритих даних ОМС.

Для публікації даних за інфраструктурними проєктами рекомендовано використовувати міжнародний стандарт [OC4IDS – Open Contracting for Infrastructure Data Standard](#). Сьогодні дані за проєктами дорожньо-ремонтних робіт на дорогах загального користування державного та місцевого значення уже оприлюднюються за OC4IDS стандартом на веб-порталі відкритих даних [«Прозора інфраструктура»](#). Суть стандарту полягає в тому, що дані за проєктами публікуються на всіх етапах життєвого циклу проєкту та за всіма договорами в рамках конкретного проєкту. Це дозволяє провадити зручний та ефективний моніторинг впровадження інфраструктурного проєкту, швидко готувати детальні аналітичні матеріали для керівництва міста чи депутатського корпусу. Прикладом розкриття даних за допомогою порталу «Прозора інфраструктура» [із дорожніми проєктами КК «Київавтодор»](#).



Як
впровадити

Ініціатива CoST розробила Інструкцію³³ для фахівців дорожніх підрозділів ОМС щодо розкриття даних міської дорожньої інфраструктури відповідно до стандарту OC4ID. Цінність Інструкції полягає у тому, що вона за експертної підтримки Ініціативи CoST була апробована групою фахівців-практиків міської дорожньої інфраструктури кількох міст України. Для структурування та обміну даними за

³³ Інструкція із розкриття даних за дорожніми проєктами для міст. Доступ за посиланням: <https://costukraine.org/korynsni-materialy/instruktsiia-iz-rozkryttia-danykh-za-dorozhnimy-proektamy-dlia-mist/>

стандартом OC4ID використовується текстовий формат JSON, програма, яку можна завантажити з Інтернету. Цей текстовий формат дозволяє читати складні дані і допомагає передавати інформацію структуровано через будь-яку мережу. З прикладом відкритих даних про дорожні проєкти у JSON форматі, опублікованих за стандартом OC4IDS, можна ознайомитись за цим посиланням³⁴.

Міська влада може самостійно застосувати стандарт OC4ID, спираючись на Інструкцію і зручні онлайн-форми для розкриття даних, а може звернутись за експертною підтримкою до Ініціативи CoST, використовуючи веб-портал відкритих даних [«Прозора інфраструктура»](#). Для приєднання до порталу міськраді достатньо звернутись до CoST листом і укласти відповідний меморандум.

Відкриття наборів даних дозволяє не лише підвищити прозорість ОМС, а також може надати поштовх для створення додаткових сервісів для громади, автоматизувати частину процесів роботи виконавчих органів ради, комунальних підприємств та установ.

Наприклад, використовуючи дані GPS міського маршрутного транспорту, сервіс [easy way](#) надає містянам інформацію про те, коли прибуде їх автобус / тролейбус / трамвай.

Розкриття даних за дорожніми проєктами, в тому числі зазначення часу та географічних координат ділянок ремонтів, на яких перекривається рух автотранспорту, дозволять навігаторам оперативно інформувати водіїв про обмеження руху.

Публікація даних про плани роботи комунальних підприємств в галузі ЖКГ або транспортних комунальних підприємств дозволяє таким сервісам як CityHelper або чат-бот «Назар» оперативно інформувати містян про ремонти комунальної інфраструктури, будь-які надзвичайні ситуації та події, які впливають на життя міста.

Для підвищення інституційної спроможності ОМС в галузі управління дорожнім господарством, організації належного

³⁴ Приклад відкритих даних про дорожні проєкти у JSON форматі, опублікованих за стандартом OC4IDS. Доступ за посиланням: <https://costportal.mtu.gov.ua/data.json>

контролю зі сторони керівництва громади в цій галузі корисними стануть матеріали, розроблені CoST Ukraine:

- [«Посібник дорожніх «хвороб». Частина 2: міста та громади»;](#)
- [«Посібник ризиків закупівель в дорожній сфері»;](#)
- [Дайджести «дорожніх» запитань-відповідей для управлінців і техфахівців.](#)

**«Посібник для керівництва органів місцевого
самоврядування щодо побудови системи інституційної
добročесності». 2022. – 92 с.**

Дизайн та верстка: Коновалов П.Г.
Дизайн обкладинки: Коновалов П.Г.

Підписано до друку: 08.02.2022
Формат: 148x210 мм
Друк офсетний
Гарнітура: Montserrat Medium
Наклад 300 прим.

