



МІНІСТЕРСТВО
ВІДНОВЛЕННЯ
розвитку громад, територій
та інфраструктури України



From
the People of Japan



ЯК ОРГАНІЗУВАТИ РОБОТУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ГРОМАДАХ:

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА
ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ



Ці рекомендації розроблено Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки ПРООН та фінансування підтримки Уряду Японії. Думки, висновки або рекомендації, висловлені авторами чи упорядниками цієї публікації, не обов'язково відображають погляди ПРООН чи інших агенцій ООН. Цей матеріал був підготовлений та опублікований під час повномасштабного російського вторгнення в Україну, а тому не враховує всі можливі впливи війни на предмет публікації через неможливість всебічно оцінити наслідки війни.

Експерт: Уляна Онищук – національна консультантка ПРООН в Україні з підвищення рівня прозорості та підзвітності в органах місцевого самоврядування.

Дизайн: Юлія Мадінова.

ЗМІСТ

Список скорочень	4
Вступ	5
1. Аналіз системи функціонування уповноважених підрозділів (осіб) у громадах: результати опитування (червень – липень 2023)	7
1.1. Утворення та функціонування антикорупційного уповноваженого	9
1.2. Загальні відомості про уповноважених осіб	15
1.3. Взаємодія з антикорупційним уповноваженим	18
1.4. Висновки та рекомендації	27
2. Методична настанова «Стандарт утворення та функціонування антикорупційних уповноважених в ОМС»	29
2.1. Особливості ОМС та його структура	31
2.2. Роль та основні завдання антикорупційного уповноваженого в ОМС під час відновлення	32
2.3. Законодавчі вимоги: кількість, підпорядкування, гарантії незалежності антикорупційного уповноваженого в ОМС	34
2.4. Відмінності між визначенням, призначенням та утворенням антикорупційного уповноваженого	36
2.4.1. Визначення уповноваженої особи	37
2.4.2. Призначення уповноваженої особи	39
2.4.3. Утворення уповноваженого підрозділу	41
2.5. Особи, відповідальні за запобігання та виявлення корупції	42
2.5.1. Антикорупційні уповноважені в сільських та селищних радах	43
2.5.2. Антикорупційні уповноважені в КП	44
2.5.3. Антикорупційні уповноважені в структурних підрозділах ОМС	45
3. Методичні рекомендації «Взаємодія антикорупційних уповноважених ОМС із виконавчим комітетом, окремими структурними підрозділами, депутатським корпусом та іншими суб'єктами»	47
3.1. Мета взаємодії	48
3.2. Форми взаємодії антикорупційного уповноваженого з іншими суб'єктами	50
3.3. Суб'єкти взаємодії	53
3.3.1. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з керівником	54
3.3.2. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з працівниками	57
3.3.3. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з депутатами	63
3.3.4. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з іншими антикорупційними уповноваженими	65
3.3.5. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з громадськістю	68
3.3.6. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання корупції	69
3.4. Висновки та рекомендації	72
4. Загальні висновки	73

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Мінвідновлення	Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
ПРООН	Програма розвитку ООН в Україні
НАЗК, Національне агентство	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОМС	орган місцевого самоврядування
ГО	громадська організація
КП	комунальне підприємство
ЗУ	закон України
Громада	територіальна громада
Закон	Закон України «Про запобігання корупції»
Типове положення	Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом Національного агентства
Антикорупційний уповноважений	уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції, який (яка) функціонує відповідно до ст. 13-1 Закону

ВСТУП



Широкомасштабне вторгнення Росії до України призвело до жахливих втрат та руйнувань, наслідки яких відчутні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Так, станом на 24 лютого 2023 року потреби у відновленні та відбудові були оцінені в 411 мільярдів доларів США, що в 2,6 рази перевищує фактичний ВВП України у 2022 році¹.

Водночас в Україні й досі залишається актуальною проблема корупції, що значно послаблює процеси відновлення. Результати соціологічних досліджень² свідчать, що корупція продовжує залишатися в трійці найбільш серйозних проблем в Україні. Так вважають понад 64% українців. На першому місці серед проблем залишається збройна агресія Росії, на другому – висока вартість життя та низькі доходи. А понад 55% представників бізнесу назвали проблему корупції другою за масштабом після збройної агресії.

Результати іншого дослідження³, проведеного Transparency International Ukraine, показують, що серед головних побоювань українців щодо майбутньої відбудови країни корупція посідає перше місце з-поміж інших можливих ризиків. Так, 73% українців і 80% представників бізнесу найбільше непокоїть повернення корупційних схем до процесів відбудови.

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що запобігання корупції не варто відкладати на потім, і вже зараз необхідно вживати дієвих заходів.

Органом, який формує державну антикорупційну політику та організовує роботу з запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, є НАЗК.

Конкретні кроки для підвищення рівня прозорості та підтримки громад у цьому процесі здійснює також і Мінвідновлення.

Одним із таких інструментів підтримки є створення Територіальних команд підтримки реформ⁴, головна мета яких – адаптувати роботу ОМС до сучасних викликів. Тобто експерти таких команд на місцях надаватимуть допомогу у питаннях антикорупційної політики, управління інвестиційними проектами та роботи з цифровими інструментами.

Команда Мінвідновлення у співпраці з громадськими організаціями та донорами розробила систему цифрового управління відбудовою DREAM⁵ для забезпечення можливості міжнародних партнерів та громадськості відстежувати весь цикл реалізації проєктів відбудови.

1 Звіт Світового Банку, Уряду України, Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй: «ШВИДКА ОЦІНКА ЗАВДАНОЇ ШКОДИ ТА ПОТРЕБ НА ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ», березень 2023.

2 НАЗК: Нетерпимість до корупції серед громадян і бізнесу зростає – результати дослідження (<http://surl.li/mqdiij>).

3 Transparency International Ukraine: Як відбудувати Україну — соціологічне опитування громадян та представників бізнесу (<http://surl.li/myslp>).

4 Міністерство відновлення презентувало концепцію Команд підтримки реформ у громадах (<http://surl.li/fmdbfj>).

5 <https://dream.gov.ua>

Також Мінвідновлення спільно з міжнародними партнерами реалізовує проєкти⁶ у пілотних громадах щодо здійснення в них аналізу антикорупційної роботи, проведення оцінювання корупційних ризиків та затвердження власних антикорупційних програм.

Крім того, Міністерство добре розуміє ключову роль антикорупційних уповноважених у розбудові добросовісного середовища громад та підвищення рівня їх прозорості. Тому воно спільно з ПРООН також здійснює напрацювання інституційних документів та проводить дослідження в цій сфері.

Так, було проведено аналіз системи функціонування уповноважених підрозділів (осіб) у містах, у якому взяли участь 170 антикорупційних уповноважених з різних міст України. Результати цього опитування стали основою для розроблення Стандарту утворення та функціонування антикорупційних уповноважених в ОМС та Методичних рекомендацій щодо взаємодії антикорупційних уповноважених ОМС із виконавчим комітетом, окремими структурними підрозділами, депутатським корпусом та іншими суб'єктами.

Вищезазначені напрацювання представлені в цих рекомендаціях.

Посібник стане у нагоді антикорупційним уповноваженим ОМС, керівникам громад, працівникам ОМС, депутатам та інститутам громадянського суспільства для комплексного розуміння проблем запобігання корупції під час відновлення.

6 Відібрано три громади для пілотного проєкту з оцінки антикорупційної системи (<http://surl.li/mysyz>), Відібрано 10 громад для участі у пілотному проєкті з планування відновлення на місцевому рівні (<http://surl.li/mytmi>).

1.

АНАЛІЗ СИСТЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (ОСІБ) У ГРОМАДАХ:

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ
(ЧЕРВЕНЬ – ЛИПЕНЬ 2023)



Громади, які постраждали від російського широкомасштабного вторгнення, та звільнені від окупації, наразі розпочали відбудову територій. Представники місцевого самоврядування проводять обстеження пошкодженого житла та оцінюють збитки, отримуючи від держави та міжнародних партнерів необхідні ресурси для відшкодування завданої шкоди. І вкрай важливо, щоб розподіл та витрачання цих ресурсів здійснювалися з дотриманням принципів прозорості та підзвітності.

Завдання вирішення багатьох проблем лягає на плечі ОМС, оскільки саме вони здатні оперативно реагувати на потреби і питання місцевого значення.

Мінвідновлення активно підтримує ОМС у їх прагненні до більшої прозорості та відкритості у взаємодії з мешканцями та міжнародними партнерами, а також заохочує громади до формування ефективної антикорупційної інфраструктури.

Одним із ключових елементів у системі антикорупційної інфраструктури є антикорупційні уповноважені (уповноважені підрозділи (особи)), які з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції утворюються, зокрема, в апаратах обласних та міських рад відповідно до ст. 13-1 Закону.

Саме тому в червні – липні 2023 року Мінвідновлення за підтримки ПРООН провело опитування та здійснило аналіз системи функціонування уповноважених підрозділів (осіб) у містах України. Збирання інформації здійснювалося шляхом проведення анонімного опитування серед уповноважених осіб (їхніх керівників). Для цього на платформі Google Docs було розроблено форму опитувальника, що налічував 26 запитань.

У рамках офіційного листування на адреси міських рад⁷ надсилалися листи з посиланням на опитувальник та короткою інструкцією щодо його заповнення. Додатково публікувався анонс щодо проведення опитування на вебресурсах Міністерства та ПРООН.

Загалом в опитуванні взяли участь 170 респондентів.

Форму заповнювали керівники (у разі створення уповноваженого підрозділу) та антикорупційні уповноважені, які були призначені на окрему посаду чи визначені серед посадових осіб міської ради. У разі відсутності антикорупційного уповноваженого проходження опитування рекомендувалося керівникам юридичної служби або служби управління персоналом. В такому разі форма передбачала надання відповіді на два запитання про підтвердження відсутності антикорупційного уповноваженого та надання пояснень причин його відсутності.

Метою проведення аналізу системи функціонування уповноважених підрозділів (осіб) у міських радах було з'ясування поточного стану утворення (визначення) уповноважених підрозділів (осіб) у містах, збирання інформації про забезпечення їх функціонування відповідно до вимог антикорупційного законодавства, а також виявлення потенційних зон росту, які потребують вдосконалення.

Також велика увага приділялася вивченню питань взаємодії уповноважених підрозділів (осіб) з іншими суб'єктами, що є важливою складовою налагодження ефективної антикорупційної роботи.

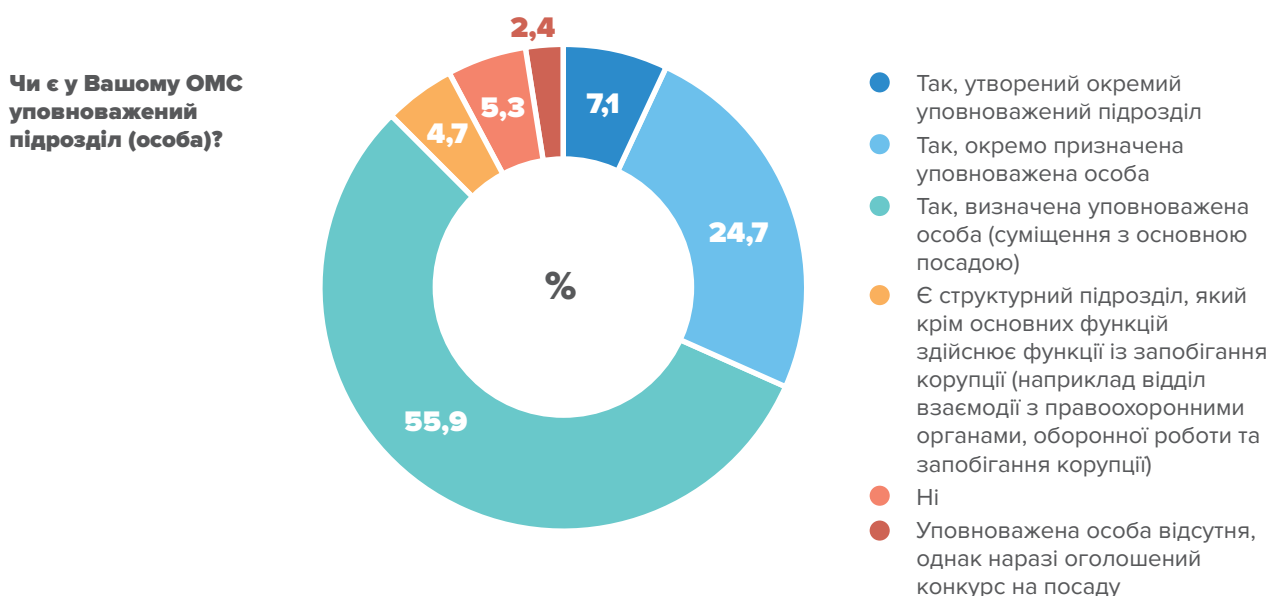
7 Мінвідновлення надсилало листи на адреси всіх міських рад, які перебували на підконтрольних Україні територіях станом на червень 2023 року.

Крім того, проведений аналіз допоміг визначити основні потреби територіальних громад у частині утворення (визначення) уповноважених підрозділів (осіб) та їхньої взаємодії з різними суб'єктами і був взятий за основу для розроблення Стандарту функціонування антикорупційних уповноважених в ОМС та Методичних рекомендацій щодо роботи антикорупційних уповноважених із виконавчим комітетом, окремими структурними підрозділами та депутатським корпусом.

1.1. УТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО

Одним із основних завдань опитування було з'ясувати стан утворення (призначення) уповноваженого підрозділу (особи) в міських радах. Адже утворення (призначення) уповноваженого підрозділу (особи) та забезпечення його (її) ефективного функціонування є основою побудови ефективної комплаєнс-системи у будь-якому органі.

Діаграма 1. Утворення (призначення) уповноваженого підрозділу (особи)



У більшій половині (55,9%) міських рад, представники яких узяли участь в опитуванні, посаду уповноваженої особи працівники суміщають з основною посадою. Хоча Законом передбачена можливість визначення (покладення обов'язків) уповноваженої особи, таке становище не є позитивним, адже робота із запобігання та виявлення корупції ОМС має бути комплексною, безперервною та потребує значних ресурсів, зокрема й часових.

Схожою є ситуація, коли наявний підрозділ, який, окрім основних функцій, здійснює додаткову – запобігання та виявлення корупції. Такий структурний підрозділ функціонує у 4,7% міських рад (наприклад, відділ взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи та запобігання корупції).

При цьому у 5,3% міських рад взагалі відсутній уповноважений підрозділ (особа), що є порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції».

На жаль, лише у четверті (24,7%) міських рад призначена уповноважена особа на окрему посаду і тільки у 7,1% міських рад утворений окремий уповноважений підрозділ.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що лише 31,8% уповноважених осіб виконують виключно функції із запобігання та виявлення корупції, а не поєднують їх з іншою діяльністю.

Також для максимального врахування і охоплення різних ситуацій було запропоновано варіант «Уповноважена особа відсутня, однак наразі оголошений конкурс на посаду». Таку відповідь надали 2,4% міських рад.

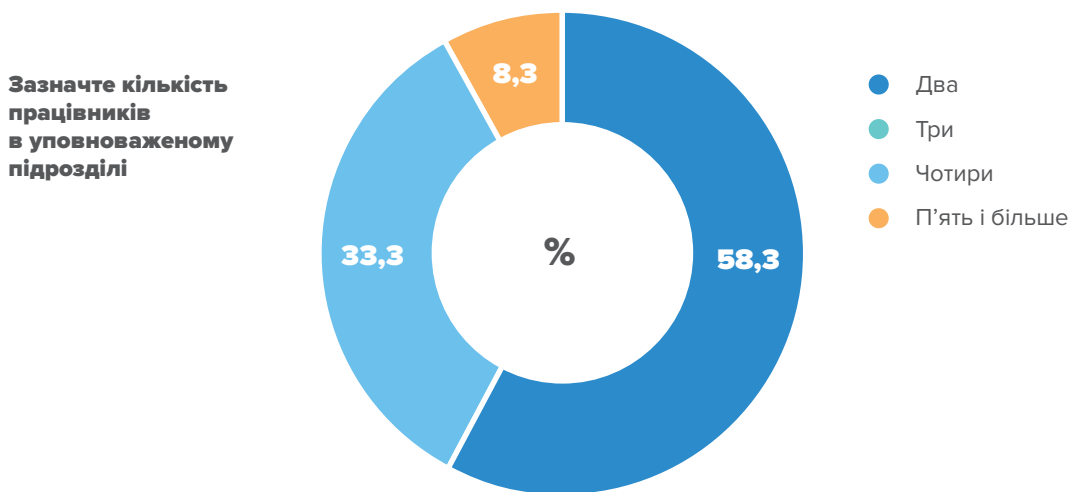
Якщо у попередньому запитанні обиралася відповідь «Так, утворений окремий уповноважений підрозділ», то наступним кроком для цієї категорії респондентів пропонувалося зазначити кількість працівників у такому підрозділі.

У більшості половини (58,3%) міських рад, в яких утворено уповноважений підрозділ, у такому підрозділі працює дві особи. Чотири особи – така кількість працівників у 33,3% міських рад, де утворено уповноважений підрозділ. П'ять і більше – у 8,3% таких міських рад.

Цікавим є те, що у міських радах відсутні уповноважені підрозділи, в яких працюють три особи.

Таким чином, у разі утворення уповноваженого підрозділу більшість ОМС затверджувало мінімальну штатну чисельність працівників у цьому підрозділі – дві особи.

Діаграма 2. Кількість працівників в уповноваженому підрозділі



Призначеним на окрему посаду уповноваженим особам було запропоновано зазначити свою посаду шляхом написання її назви у відповідному рядку. Проаналізувавши відповіді, отримано наведені далі результати.

Назва посади «Головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції» зустрічається найчастіше (26,9%). На другому місці за поширеністю – назва посади «Уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції» (7,4%). На третьому – назва посади «Головний спеціаліст – уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції» (4,7%).

Про відсутність єдиного підходу до назви посади свідчить велике різноманіття отриманих відповідей, наприклад: *«Головний спеціаліст з питань запобігання корупції», «Головний спеціаліст – уповноважений з антикорупційної діяльності відділу по роботі з кадрами».*

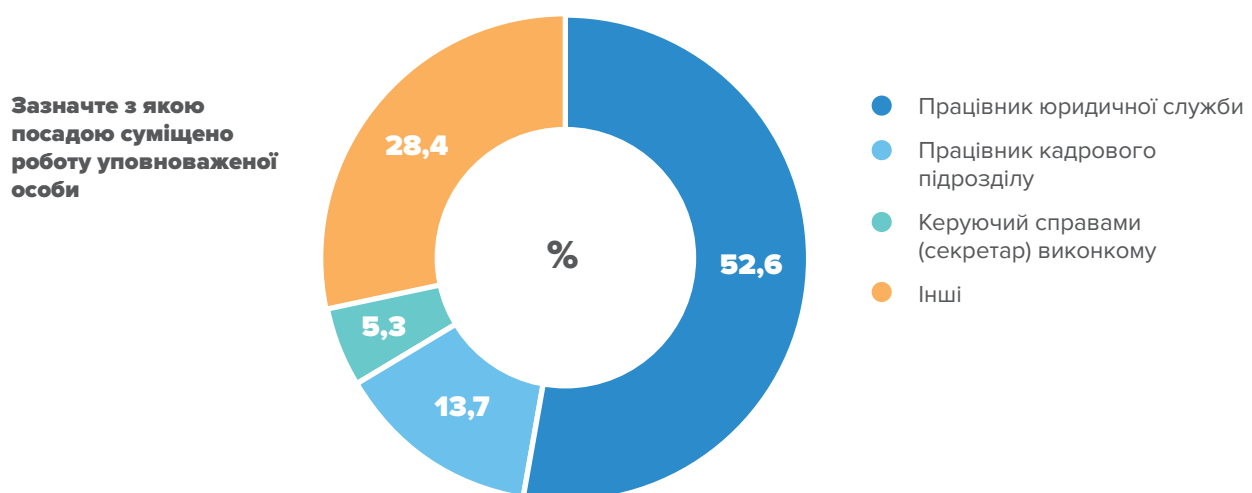
Крім того, отримано такі відповіді, як: *«Начальник відділу правового забезпечення», «Провідний спеціаліст юридичного відділу», «Начальник відділу кадрів».* Це свідчить про нерозуміння моделей утворення (визначення) уповноважених підрозділів (осіб) та труднощі з їх розрізненням.

Додаткове запитання також було і до осіб, які суміщають посади з роботою із запобігання та виявлення корупції, щодо назви основної посади⁸. Найпоширенішою посадою, з якою суміщають антикорупційну роботу, є посада у юридичній службі (52,6%). З посадою працівника кадрового підрозділу суміщають свою антикорупційну діяльність 13,7% визначених уповноважених осіб. Посада керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради є третьою за популярністю (5,3%) посадою для суміщення серед уповноважених осіб.

Також на це запитання респонденти мали можливість надати свою відповідь, а не лише вибрати із запропонованих варіантів. Ось деякі з них: *«Начальник відділу оборонно-мобілізаційної роботи. Вважаю, що таке суміщення за наявності юрвідділу та відділу кадрів не допустиме!!!», «Заступник міського голови», «Перший заступник голови», «Директор».*

Однією з обставин, які необхідно враховувати при визначенні працівника, на якого можуть бути покладені обов'язки уповноваженої особи, є відсутність передумов для виникнення конфлікту інтересів у особи за основною посадою, у разі виконання нею обов'язків уповноваженої особи. Однак, як показують результати опитування, серед вказаних посад зустрічаються такі, суміщення яких може спричинити виникнення конфлікту інтересів (наприклад посада заступника голови).

Діаграма 3. Суміщення посади уповноваженої особи



⁸ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

На запитання «З якої причини не призначено/визначено уповноважену особу?» було отримано такі відповіді:

- *«не передбачено в штатному розписі»;*
- *«особа, яка була призначена на посаду уповноваженого (окрема посада,) звільнилася за власним бажанням»;*
- *«посада уповноваженої особи на сьогодні вакантна»;*
- *«мені не відомо»;*
- *«вакантна посада»;*
- *«проект рішення ради про створення уповноваженого підрозділу виносився на сесію, однак не був підтриманий депутатами»;*
- *«у зв'язку із відсутністю кваліфікованого працівника»;*
- *«декілька разів виносилося питання про введення в штат ради уповноваженої особи. Міська рада не приймає рішення про створення структурного підрозділу/уповноваженої особи та введення в структуру ради. Обов'язки було покладено на штатного працівника, який в березні 2022 р. звільнився із займаної посади. Вдруге були покладені додаткові обов'язки, але особу мобілізували. Станом на сьогодні штатні працівники не погоджуються на додаткове покладання обов'язків уповноваженої особи, навіть із доплатою (через велику відповідальність). Тож очікуємо призначення на посаду на час мобілізації основного працівника або введення в штат окремої одиниці».*

Таким чином, основними причинами непризначення (невизначення) уповноваженої особи є вакантність посади, відсутність рішення ради про створення уповноваженого підрозділу, відсутність посади у штатному розписі.

Важливим напрямом анкетування було вивчення питання щодо прийняття локальних нормативних актів, які б визначали статус, завдання, функції, гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (особи). Результати аналізу показали, що питанню фіксації у внутрішніх актах ОМС ролі уповноваженого належна увага не приділялася. Так, спостерігається не лише відсутність обов'язкових положень щодо прав чи гарантій незалежності уповноваженого підрозділу (особи) у локальних актах, але й взагалі відсутність таких документів.

Крім того, у ОМС немає єдиного підходу щодо назви та виду документа, яким фіксується статус уповноваженої особи (наприклад, за наявності однієї уповноваженої особи, призначеної на окрему посаду, її статус визначено і посадовою інструкцією, і положенням про уповноважену особу, що призводить до дублювання норм, а інколи і до розбіжностей положень у цих актах).

Позитивним моментом є те, що деякі респонденти згадали про такий документ, як розподіл обов'язків між головою ради та його заступниками, який також регламентує важливе питання – підпорядкування уповноваженого підрозділу (особи).

Уповноважені, зокрема, надали такі відповіді щодо назв локальних актів, які визначають їх статус, завдання, функції права та гарантії незалежності:

- *«Посадова інструкція»;*
- *«Немає»;*
- *«Положення про уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції»;*
- *«Положення про відділ з питань запобігання та виявлення корупції»;*

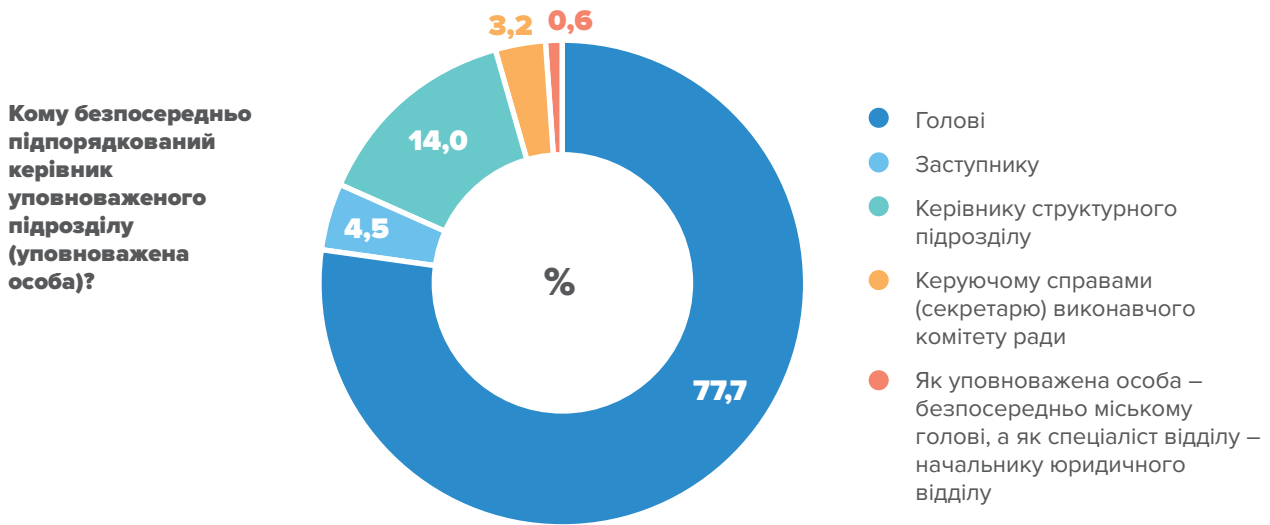
- «Розпорядження міського голови «Про призначення відповідальних за координацію та організацію роботи з питань протидії корупції»»;
- «ст. 13-1 ЗУ «Про запобігання корупції» та Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, наказ НАЗК 27.05.2021 № 277/21»;
- «Про покладання обов'язків уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції»;
- «Розпорядження міського голови «Про визначення уповноваженої особи з питань запобігання корупції, Посадова інструкція головного спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції міської ради»;
- «Антикорупційна програма»;
- «Розпорядження міського голови «Про затвердження положення про уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції»»;
- «Розпорядження міського голови та розподіл обов'язків»;
- «Положення про відділ (відсутні уповноважена особа та уповноважений підрозділ)»;
- «Статут»;
- «Регламент»;
- «Відсутній. Користуємося Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції»;
- «Положення про уповноважену особу, посадова інструкція уповноваженої особи»;
- «Розпорядження міського голови «Про розподіл обов'язків між міським головою, секретарем міської ради, заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючим справами (секретарем) виконавчого комітету та старостами»»;
- «Пам'ятка посадової особи органів місцевого самоврядування щодо застосування антикорупційного законодавства»;
- «Положення про юридичний відділ, посадова інструкція»;
- «Наказ директора департаменту».

Однією із умов самостійності та функціональної незалежності керівника уповноваженого підрозділу (особи) є його (її) підпорядкування голові місцевої ради. Більшість (77,7%) опитаних безпосередньо підпорядковані голові, 14% – керівнику структурного підрозділу, 7% – заступнику, 3,2% – керуючому справами (секретарю) виконавчого комітету ради.

Водночас один із опитуваних (0,6%) надав відповідь, що він підпорядковується *«як уповноважена особа – безпосередньо міському голові, а як спеціаліст відділу – начальнику юридичного відділу»*, що є оптимальним рішенням для ОМС, у яких уповноважена особа визначена, тобто суміщає посади.

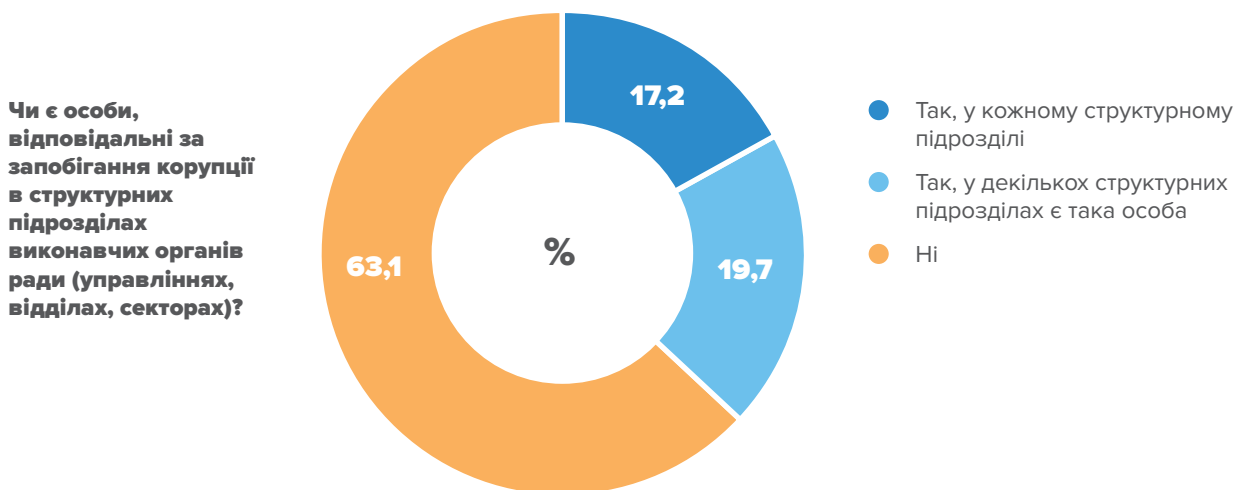
Як видно з результатів опитування, у ОМС є керівники уповноваженого підрозділу (особи), які не підпорядковані безпосередньо голові. Слід зауважити, що така ситуація є порушенням ст. 13-1 Закону в частині незабезпечення підзвітності та підконтрольності керівнику ОМС.

7 із 10 уповноважених безпосередньо підпорядковані голові місцевої ради

Діаграма 4. Безпосереднє підпорядкування керівника уповноваженого підрозділу (особи)

У наступному запитанні оцінювався стан визначення відповідальних за запобігання корупції осіб у структурних підрозділах виконавчих органів ради (управліннях, відділах, секторах). У більшості (63,1%) міських рад такі особи відсутні, у 19,7% вони є у деяких структурних підрозділах і 17,2% є у кожному структурному підрозділі.

Слід зазначити, що призначення (визначення) особи, відповідальної за запобігання корупції в структурних підрозділах, Законом не вимагається, а статус таких осіб не визначено. Однак, зазвичай, такі особи допомагають уповноваженому підрозділу (особі) у його антикорупційній діяльності.

Діаграма 5. Наявність осіб, відповідальних за запобігання корупції осіб у структурних підрозділах

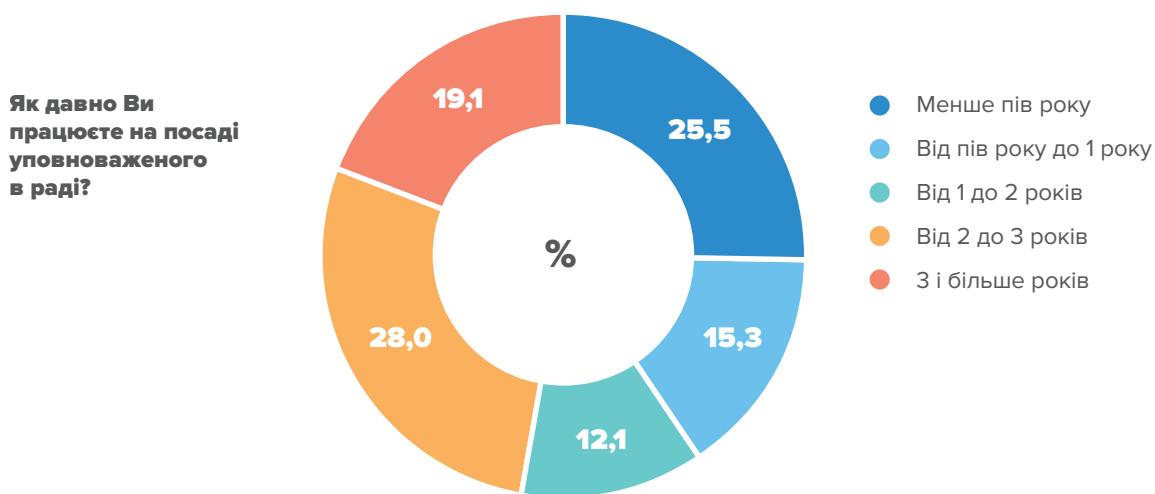
1.2. ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ

Наступна частина опитування стосувалася загальних відомостей про уповноважених та їхніх потреб у навчанні. На цьому етапі, зокрема, досліджувалося, як давно уповноважені працюють на посаді у відповідному ОМС. Так, за стажем антикорупційної діяльності найбільшою була група респондентів, які працюють на посаді від одного до двох років (28%); три і більше років роботи на антикорупційній посаді мають 25,5% уповноважених; від двох до трьох років – 19,1% і від пів року до одного року – 12,1%.

Цікавим є той факт, що 15,3% уповноважених на своїй посаді працюють менше пів року, а це означає, що в період воєнного стану також здійснюється призначення (визначення) уповноважених осіб.

За результатами аналізу отриманих відповідей, слід відзначити, що стаж роботи на антикорупційній посаді дуже варіюється. Це необхідно враховувати при розробленні навчальних програм (курсів), адже потреби у знаннях новопризначених і уповноважених осіб, які працюють давно, будуть, звичайно, відрізнятися.

Діаграма 6. Як давно уповноважені працюють на посаді

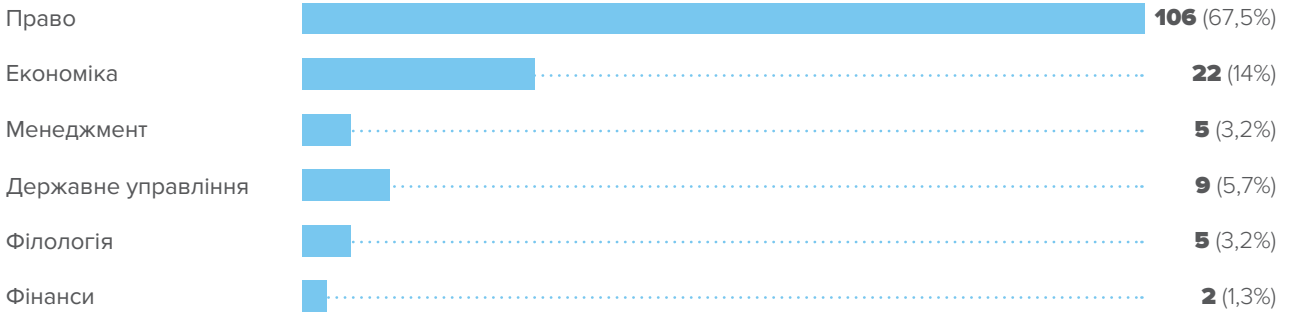


За освітою⁹ серед уповноважених осіб – найбільше правознавців (67,5%). На другому місці, з великим відривом, – це економічна освіта (14%). На третьому – державне управління (5,7%). 3,2% уповноважених мають економічну освіту і така сама кількість – філологічну.

Отримані результати свідчать, що найбільша кількість уповноважених є правознавцями. Це, звичайно, є позитивним моментом, адже робота уповноваженого передбачає розроблення нормативних документів, надання методичної допомоги та роз'яснень до законодавства тощо.

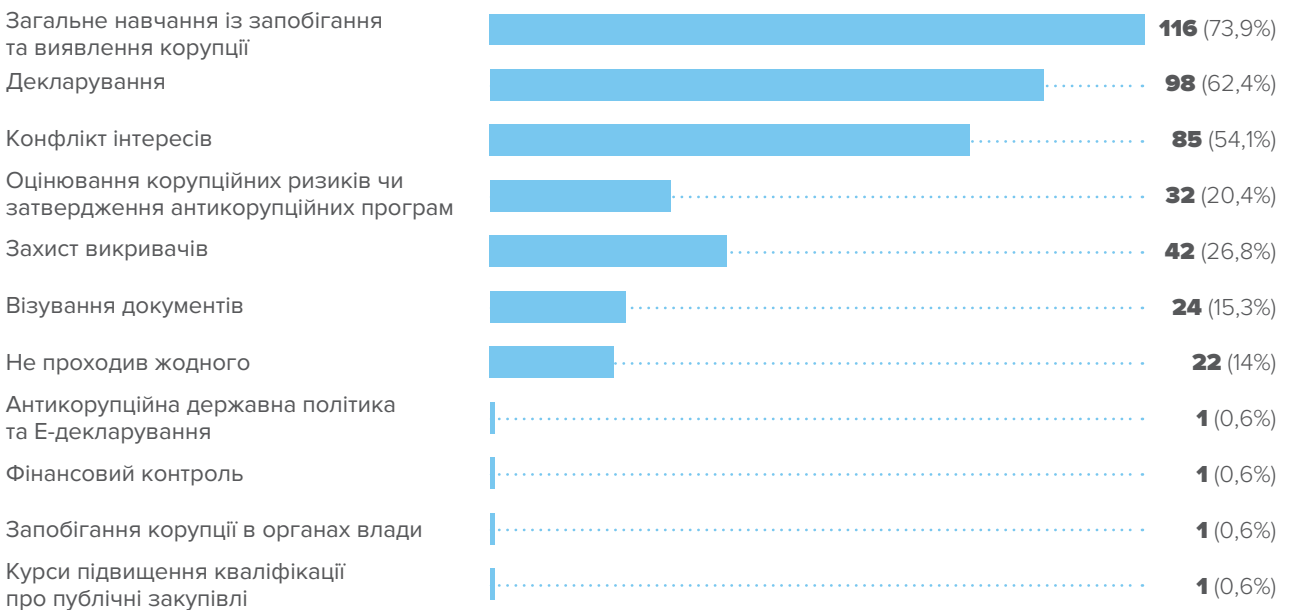
Правознавство – таку спеціальність має найбільша кількість уповноважених

9 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Діаграма 7. Освіта уповноважених осіб**Вкажіть Вашу освіту за спеціальністю (можна обрати декілька відповідей)**

Наступне запитання стосувалося проходження навчання уповноваженими особами, а саме запропоновано вказати тематику(и) тренінгів, семінарів чи підвищення кваліфікації, які вони проходили¹⁰.

Більша частина (73,9%) опитаних проходила загальне навчання із запобігання та виявлення корупції. Навчання з питань декларування пройшли 62,4% уповноважених; з конфлікту інтересів – 54,1%; із захисту викривачів – 26,8%; з оцінювання корупційних ризиків та затвердження антикорупційних програм – 20,4%; з візування документів – 15,3%.

Діаграма 8. Тематики пройденого навчання**З яких тематик Ви проходили навчання (підвищення кваліфікації, тренінги, семінари)?**
(можна обрати декілька відповідей)

¹⁰ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано вказати на тематику(и) навчання, які би вони хотіли пройти через брак знань¹¹.

«Урегулювання конфлікту інтересів у працівників ОМС та депутатів» є найзатребуванішою темою для проходження навчання серед уповноважених, на це вказали 58,6% опитуваних. Велика (55,4%) кількість уповноважених обрала тему для потенційного навчання «Діяльність уповноважених підрозділів в умовах воєнного стану». Також серед бажаних для навчання топ-тем є: «Особливості функціонування і взаємодії уповноважених підрозділів в ОМС» – її обрала 45,2% респондентів; «Управління корупційними ризиками» – 42%; «Основні аспекти щодо розроблення локальних антикорупційних документів» – 40%; «Візування документів» – 35%; «Захист викривачів» – 19,7%.

Топ-три теми навчання, що їх хотіли б пройти уповноважені:

- «Урегулювання конфлікту інтересів у працівників ОМС та депутатів»;
- «Діяльність уповноважених підрозділів в умовах воєнного стану»;
- «Особливості функціонування і взаємодії уповноважених підрозділів в ОМС».

Діаграма 9. Тематики затребуваного навчання

З яких тематик у Вас є потреба у додаткових знаннях?



¹¹ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

1.3. ВЗАЄМОДІЯ З АНТИКОРУПЦІЙНИМ УПОВНОВАЖЕНИМ

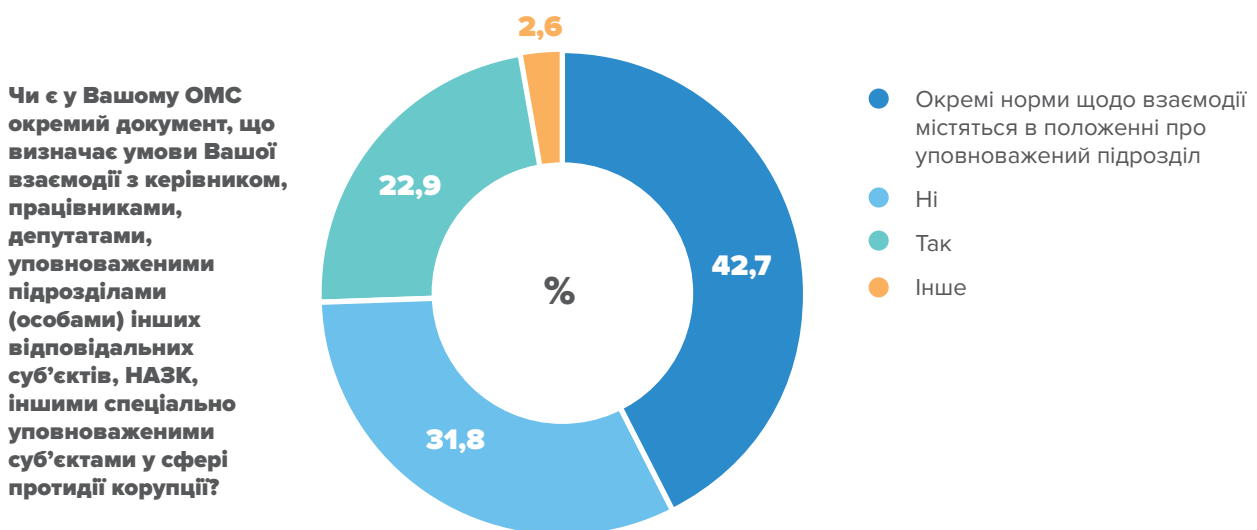
Взаємодія уповноваженої особи з іншими суб'єктами є необхідною складовою її діяльності та допомагає ефективно виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції. Також важливо, щоб керівник, працівники ОМС, депутати чітко знали, як саме та з яких питань вони можуть взаємодіяти з уповноваженим, і щоб умови такої взаємодії були письмово зафіксовані.

Однак, як показали результати опитування¹², лише у 22,9% міських рад є документ, що визначає умови взаємодії уповноваженого з керівником, працівниками, депутатами, уповноваженими підрозділами (особами) інших відповідальних суб'єктів, НАЗК, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. У 31,8% міських рад такий документ відсутній. А найбільша (42,7%) частина опитуваних зазначила, що окремі норми щодо їхньої взаємодії містяться в положенні про уповноважений підрозділ (посадовій інструкції уповноваженої особи).

Таким чином, більшій частині ОМС слід зосередитися на розбудові механізмів взаємодії уповноваженого з різними суб'єктами, серед яких – розроблення і затвердження відповідних політик.

Лише у 22,9% міських рад наявний документ, що визначає умови взаємодії уповноваженого з різними суб'єктами (наприклад керівником, працівниками, депутатами)

Діаграма 10. Наявність документа, що визначає умови взаємодії



Метою наступного запитання було дослідити, з яких саме питань уповноважені найчастіше взаємодіють та комунікують у міській раді, тобто з керівником, працівниками, старостою та депутатами¹³.

¹² У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

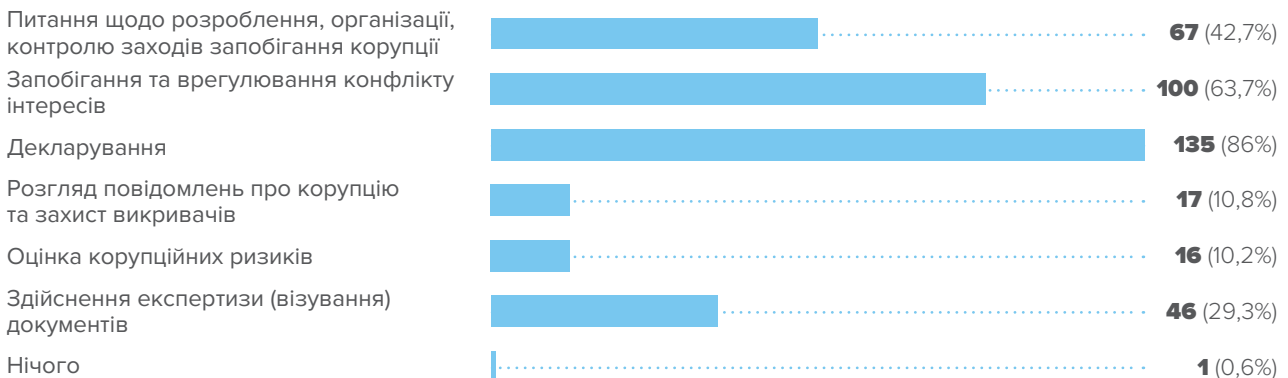
¹³ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

З'ясувалося, що декларування (надання роз'яснень, допомога у заповненні, перевірка їх подання) є темою для найбільш частоті (86%) взаємодії. З питань запобігання та урегулювання конфлікту інтересів найчастіше взаємодіють 63,7% уповноважених. І 42,7% уповноважених обрали варіант «Взаємодія у загальних та організаційних питаннях, що стосуються розроблення, організації та контролю за проведенням заходів щодо запобігання корупції».

Враховуючи, що станом на червень 2023 року обов'язок подання декларацій НАЗК не вимагався, результати того, що декларування є темою для найбільш частоті взаємодії, виявилися неочікуваними.

Діаграма 11. Найчастіші запитання для взаємодії

З яких питань Ви найчастіше взаємодієте (комунікуєте) з іншими суб'єктами в межах ради (працівниками, депутатами, керівником, старостою)? (можна обрати декілька варіантів)



У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноважених необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Результати показали, що з керівником та працівниками уповноважені взаємодіють часто (так проголосували 79% і відповідно 80,3% уповноважених).

Іноді взаємодіють уповноважені з: НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції – так відповіли 72,6% респондентів; з депутатами – 66,2%; з іншими уповноваженими – 52,2%; з мешканцями – 48,4%.

Однак з мешканцями громади не взаємодіють взагалі 35% уповноважених.

Щодо старости, то з ним взаємодіють часто 43,9% уповноважених; іноді взаємодіють – 38,2%; і не взаємодіють взагалі – 17,8%.

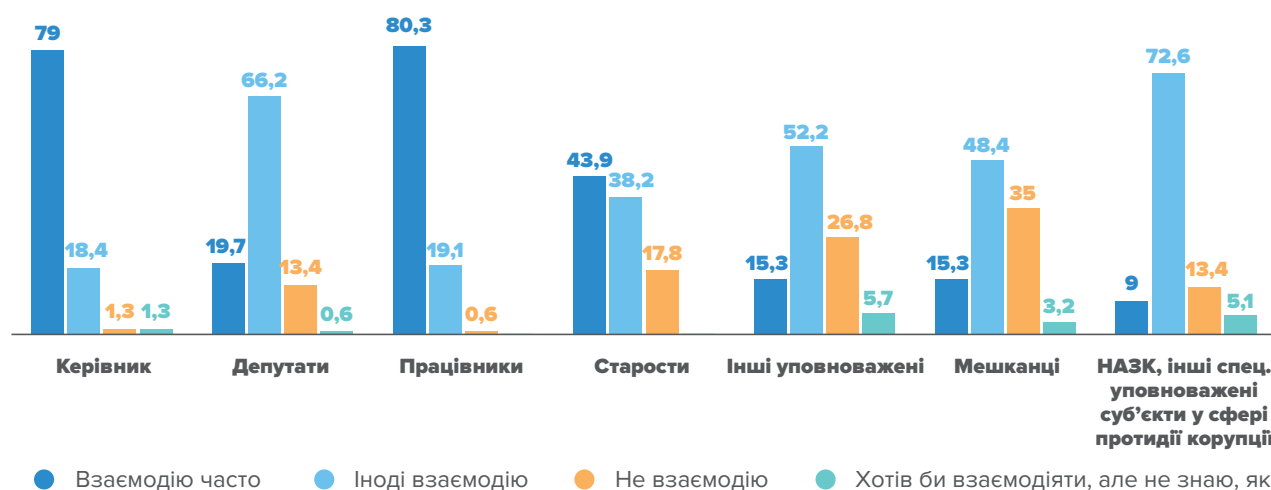
Варіант відповіді «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як» уповноважені обирали не часто. Так, лише 5,7% опитаних хотіли б взаємодіяти з іншими уповноваженими; 5,1% – з НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції; 3,2% – з мешканцями; і 1,3% – з керівником.

35 % уповноважених не взаємодіють з місцевими мешканцями взагалі

Вкрай важливо тримати зв'язок з мешканцями громади, а звітування перед ними, зокрема про антикорупційну роботу, стає ще й інструментом прозорості та відкритості в контексті відбудови.

Діаграма 12. Взаємодія уповноваженого з різними суб'єктами

Оцініть як часто Ви взаємодієте з різними суб'єктами при виконанні своїх посадових обов'язків (звітування, контрольні заходи, консультації тощо)?

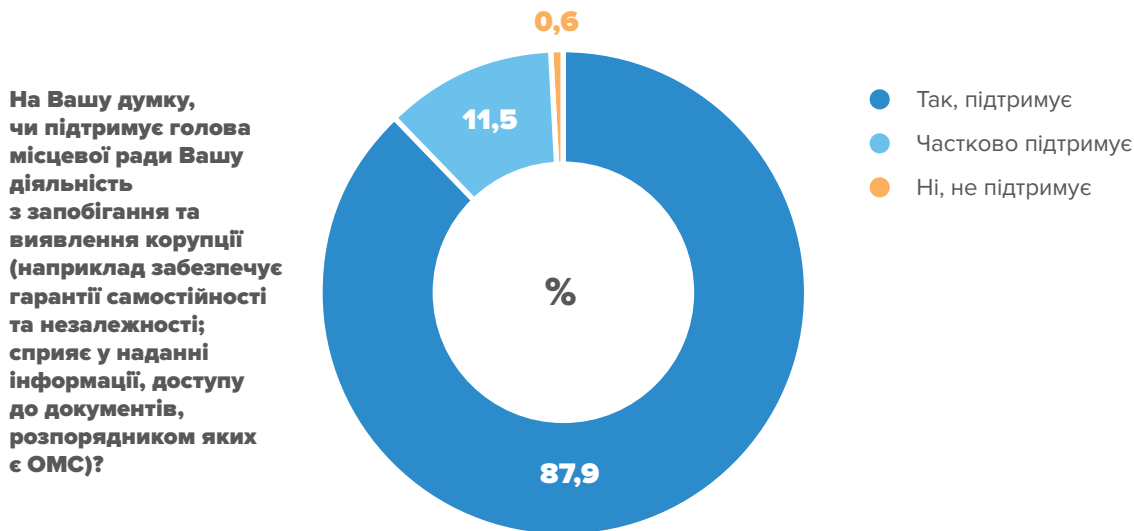


Забезпечення ефективної системи запобігання та виявлення корупції значною мірою залежить від рівня взаємодії та довіри між керівником та уповноваженою особою. Як позитивний факт можна відзначити те, що 87,9 % уповноважених осіб зазначили, що голова місцевої ради підтримує їхню діяльність з запобігання та виявлення корупції. 11,5% респондентів зазначили, що керівник підтримує їх частково, і лише 0,6% зазначили, що не підтримує.

87, 9% уповноважених відзначають підтримку своєї діяльності міськими головами

Отже, відповідно до результатів опитування значну частину уповноважених голова місцевої ради підтримує. Враховуючи результати попередніх відповідей щодо підпорядкування уповноважених осіб керівнику, можна зробити висновок, що підтримка з боку голови відбувається і щодо уповноважених, які безпосередньо йому не підпорядковуються.

Діаграма 13. Підтримка уповноваженого головою місцевої ради

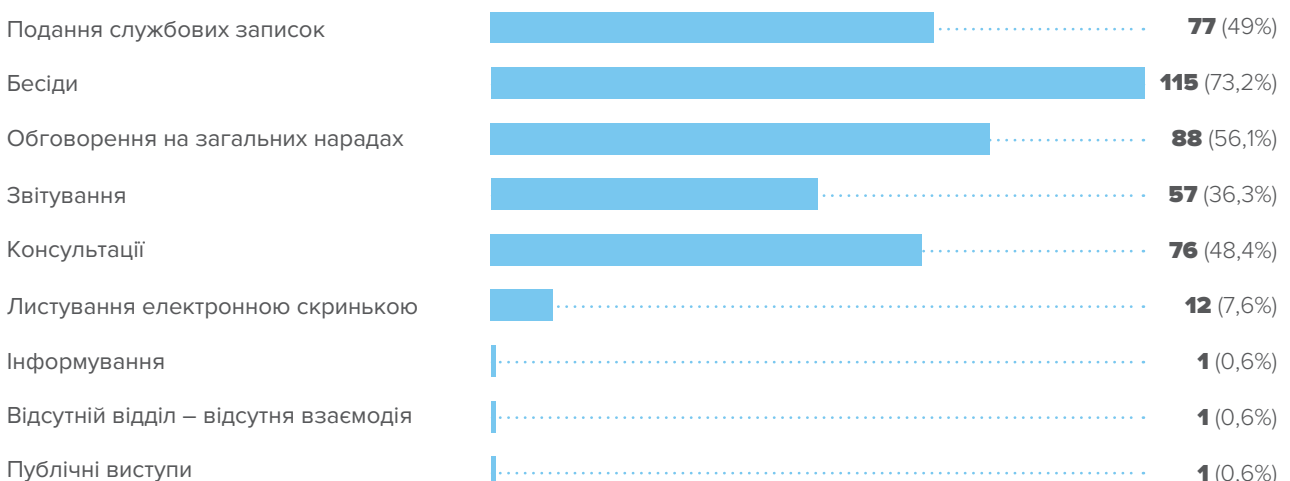


Далі уповноваженим було запропоновано обрати ті форми взаємодії з керівником, які вони використовують найчастіше¹⁴. Результати демонструють, що бесіди з керівником як форму взаємодії застосовують 73,2% уповноважених. Обговорення на загальних нарадах – про такий вид взаємодії зазначили 56,1% опитаних; подання службових записок – 49%; надання консультацій – 48,4%; звітування – 36,3%; листування електронною скринькою – 7,6%.

Таким чином, бесіди як форма взаємодії уповноваженого з керівником використовуються найчастіше, що сприяє кращій співпраці та активізації зусиль. Однак уповноваженим слід не забувати, що їхні правові позиції з будь-яких суперечливих питань (наприклад, при проведенні антикорупційної експертизи документа має місце двозначне трактування норми) повинні бути оформлені письмово (службові записки, написання резолюцій, заперечень тощо).

Діаграма 14. Форми взаємодії з безпосереднім керівником

Які форми взаємодії з Вашим безпосереднім керівником (можна обрати декілька варіантів) Ви використовуєте?



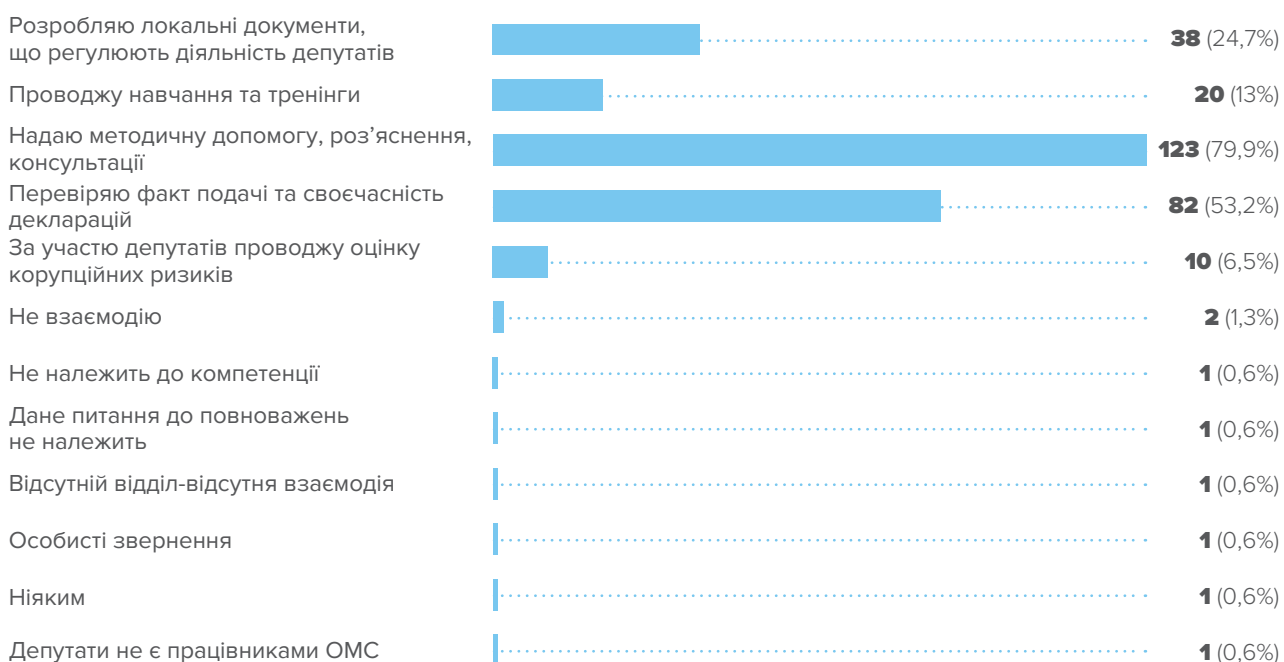
14 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Щодо взаємодії з депутатами, то тут уповноважені зазначили, що надання методичної допомоги, роз'яснень та консультацій є найпоширенішою (79,9%) формою їхньої взаємодії¹⁵. 53,2% уповноважених перевіряють факт подання та своєчасності подання декларацій депутатами; 24,7% розробляють локальні документи (порядки, інструкції, алгоритми), що регулюють діяльність депутатів (наприклад, кодекс етичної поведінки, порядок урегулювання конфлікту інтересів тощо); 13% проводить навчання та тренінги для депутатів; 6,5% за участі депутатів проводять оцінювання корупційних ризиків і у такий спосіб взаємодіють. Проте зустрічалися й такі відповіді, як: «депутати не є працівниками ОМС», «не належить до компетенції», «це питання до повноважень не належить», «не взаємодію».

Враховуючи результати попередніх відповідей щодо взаємодії з різними суб'єктами та результати, отримані на це запитання, можна зробити висновок про низький рівень взаємодії з депутатами рад.

Діаграма 15. Форми взаємодії з депутатами

Яким чином Ви взаємодієте з депутатами? (можна обрати декілька відповідей)



На запитання анкети «Як часто Вам звітують про свою діяльність особи, відповідальні за запобігання корупції підпорядкованих підприємств, установ, організацій?» більшість (61%) уповноважених відповіли, що їм не звітують або такі відповідальні особи відсутні; один раз на рік звітують 14,3% уповноважених; один раз на пів року – 7,1%; один раз на квартал – 5,2%. Є і один (0,6%) випадок звітування один раз на місяць або частіше.

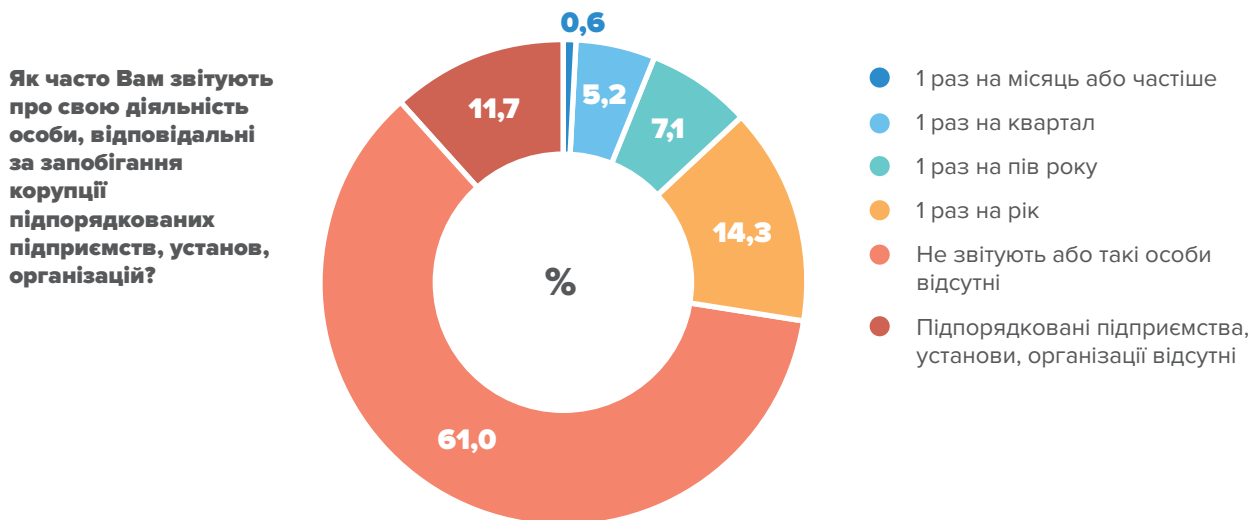
У 11,7% міських рад відсутні підпорядковані підприємства, установи чи організації, тому, звичайно, звітування не відбувається.

¹⁵ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

За результатами анкетування можна зробити висновок, що більшості уповноваженим особам не звітують.

Таким чином, ОМС слід наголошувати підпорядкованим підприємствам щодо важливості визначення осіб, відповідальних за запобігання корупції, а уповноваженим налагодити з такими особами координацію, зокрема і через звітування.

Діаграма 16. Звітування відповідальних за запобігання корупції осіб в КП



Для взаємодії з працівниками уповноважені особи використовують такі канали комунікації¹⁶: загальні наради (78,8%); особисті усні повідомлення (42,9%); розміщення інформації на офіційному вебсайті (42,9%); розсилання електронних листів (40,4%); публікація інформації у групі робочої соціальної платформи (Facebook, Telegram, Slack тощо) (25%); службові записки (15,4%).

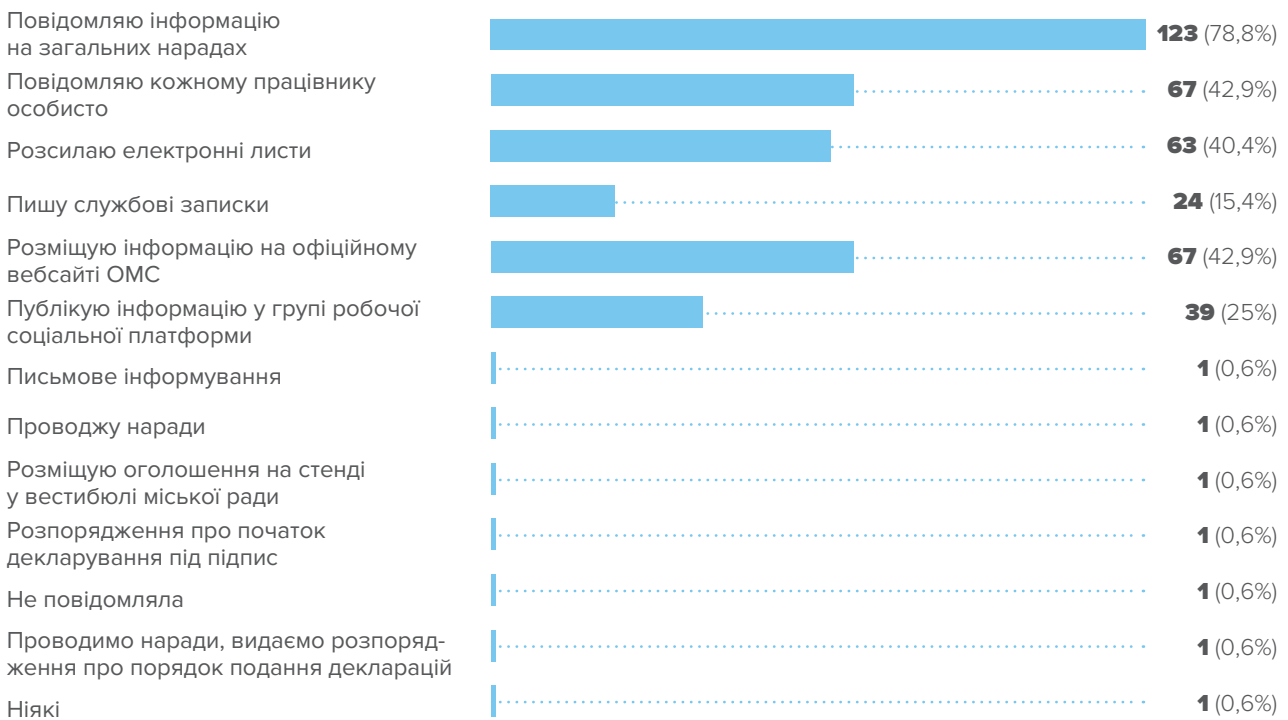
Також респонденти мали можливість написати свої способи взаємодії з працівниками, серед яких були такі: *«розміщую оголошення на стенді у вестибюлі міської ради», «письмове інформування», «проводимо наради, семінари, видаємо окреме розпорядження про порядок подання декларацій».*

Враховуючи результати попередніх відповідей щодо взаємодії з різними суб'єктами та результати, отримані на це запитання, можна зробити висновок, що з працівниками уповноважені особи в ОМС взаємодіють досить часто, використовуючи як спосіб взаємодії повідомлення інформації на загальних нарадах.

¹⁶ У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Діаграма 17. Форми взаємодії з працівниками

Які канали комунікації Ви використовуєте для взаємодії з працівниками, наприклад для повідомлення про початок декларування чи змін до антикорупційного законодавства? (можна обрати декілька відповідей)



А найкращими способами для комунікації з мешканцями громади, на думку уповноважених, є¹⁷: публікація актуальної інформації на офіційному вебсайті ОМС (77,1%); публікація актуальної інформації в соцмережі ОМС (56,7%); проведення заслуховувань, зустрічей, круглих столів (29,3%); проведення опитувань (анкетувань) (18,5%); проведення опитувань (анкетувань) (18,5%).

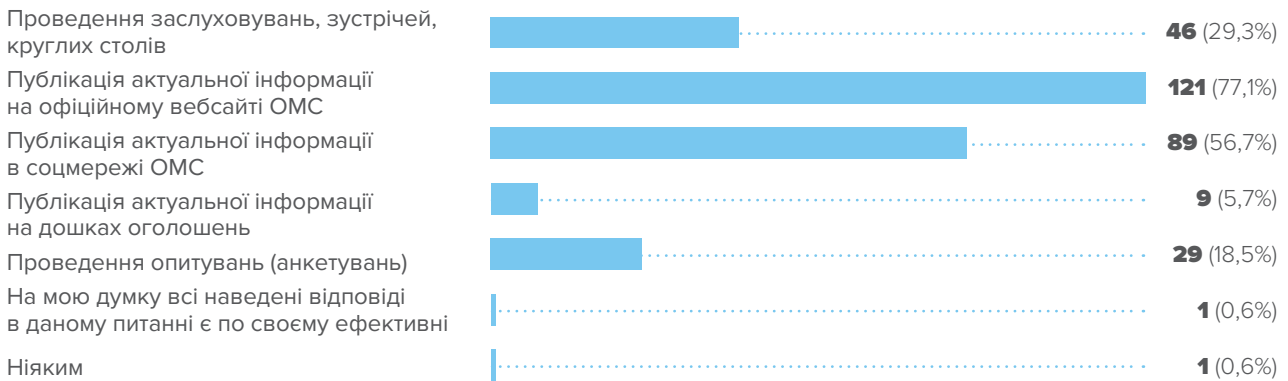
Також було отримано такі відповіді від уповноважених осіб: *«жодним», «на мою думку, всі наведені відповіді на це запитання є по-своєму ефективні. Діяльність уповноваженого буде ефективною, коли він буде окремою посадовою особою, з усіма повноваженнями, а не суміщатиме свою основну роботу з роботою уповноваженого».*

Отримані результати показують, що більшість уповноважених як форму взаємодії з громадою обрали публікацію актуальної інформації на офіційному вебсайті та публікацію актуальної інформації в соцмережах ОМС, що дійсно є тими способами комунікації, які охоплюють найширше коло аудиторії

17 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Діаграма 18. Форми взаємодії з мешканцями

На Вашу думку, яким чином найкраще комунікувати про Вашу діяльність та її ефективність серед мешканців громади? (можна обрати декілька відповідей)



Завершальним було відкрите запитання: «Чи виникали у Вас труднощі у взаємодії з різними суб'єктами під час виконання покладених на Вас завдань (наприклад, незрозуміння вимог законодавства, небажання надати документи чи інформацію, низький рівень залученості до проведеного Вами навчання тощо)? Якщо так, то опишіть їх.». Серед відповідей були:

- *«Не виникало»;*
- *«Нерозуміння вимог законодавства»;*
- *«Небажання надавати документи чи інформацію іншими посадовцями»;*
- *«Нерозуміння вимог законодавства, небажання надати документи чи інформацію»;*
- *«Нерозуміння вимог законодавства особливо депутатами ради щодо роботи уповноваженої особи, їх бачення, що уповноважена особа – це правоохоронний орган, потрібно законодавчо більш суворіше закріпити гарантії незалежності уповноважених осіб, щоб уникнути політичних утисків депутатів рад»;*
- *«Нерозуміння вимог законодавства, низький рівень залученості»;*
- *«Лише затягування термінів надання інформації стосовно окремих комунальних підприємств»;*
- *«Нерозуміння застосування норм законодавства в конкретних випадках»;*
- *«Труднощі через недостатній досвід та небажання, немає можливості у зв'язку з воєнним часом контакту з депутатами»;*
- *«У практичній діяльності виникають різні ситуації при виконанні покладених завдань, пов'язані з незрозумінням вимог законодавства іншими посадовими особами або різним розумінням (тлумаченням, сприйняттям) норм антикорупційного законодавства, відсутністю чіткого алгоритму дій в тій чи іншій ситуації при застосуванні норм антикорупційного законодавства, наявністю прогалин у законодавстві, відсутністю чітко прописаного механізму здійснення деяких повноважень уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції, неурегулюванням таких питань нормативно-правовими актами, що, в свою чергу, може вплинути на ефективність (результативність) діяльності уповноваженого»;*
- *«У підпорядкованих підрозділах відсутні штатні одиниці (кошти на них) щодо запобігання корупції»;*

- *«Так, виникали. Посаду антикорупційного уповноваженого сприймають як орган зі здійснення контролюючої функції, а не превентивної, в результаті відсутнє бажання співпраці»;*
- *«З огляду на невеликий штат працівників та депутатів труднощів, які б викликали складність у виконанні завдань, не виникало»;*
- *«Під час взаємодії з різними суб'єктами при виконанні покладених завдань траплялися випадки нерозуміння останніми вимог законодавства про корупцію»;*
- *«Виникали труднощі у взаємодії з юридичним відділом під час погодження проєктів актів антикорупційного спрямування, а саме щодо необхідності прийняття антикорупційної програми, візування уповноваженим проєктів актів, необхідності розроблення та прийняття порядку взаємодії зі структурними підрозділами з питань декларування, антикорупційного інструктажу для новопризначених тощо»;*
- *«Нерозуміння антикорупційного законодавства взагалі. Наприклад: Під час зустрічі з керівниками шкільних навчальних закладів щодо прозорості та корупційних ризиків у закладах освіти, які презентували НАЗК, керівники висловлювали своє незадоволення тим, що їх зробили корупціонерами та відривають від роботи»;*
- *«Частина депутатів міської ради ігнорує мої звернення»;*
- *«Іноді так, оскільки є ситуації, коли законодавство не надає чіткої відповіді, як діяти в тій чи іншій ситуації, розуміння приходить з практикою, хотілося б більше саме практичних прикладів. Особливо щодо конфлікту інтересів, наприклад що виникає у керівника комунального закладу, підприємства. Комуось дозволено сумісництво, а комусь ні, або наприклад, якщо особа працює за строковим договором, то вона повинна подавати лише декларацію, а інших вимог законодавства не повинна дотримуватися, тощо. І загалом по факту уповноважена особа – це головний спеціаліст в апараті виконавчого комітету, а роботу проводити повинен також і з керівниками комунальних підприємств, депутатами та іншими управліннями. Уповноважена особа виконує таку саму роботу, що й уповноважені підрозділи. Хотілося б більшого розуміння, чи повинна уповноважена особа здійснювати оцінювання корупційних ризиків, чи ні. Дякую. Слава Україні! Героям Слава!»;*
- *«Незрозумілі роль уповноваженої особи в органах ОМС та забезпечення гарантій її роботи»;*
- *«Нерозуміння вимог законодавства, оскільки інколи наявне суперечливе розуміння деяких положень законодавства»;*
- *«Проблем не виникало. Є прохання на законодавчому рівні урегулювати чисельність працівників не лише в органах державної влади, але й в органах місцевого самоврядування».*

З отриманих на це запитання відповідей можна зробити висновок, що, на жаль, велика кількість уповноважених стикаються з такими труднощами у взаємодії з різними суб'єктами, а саме: небажання співпраці; розбіжності у трактуванні вимог антикорупційного законодавства, нерозуміння різними суб'єктами ролі уповноваженої особи, незабезпечення гарантій їхньої самостійності та незалежності тощо. Саме уповноважений підрозділ (особа) формує знання щодо антикорупційного законодавства та від його зусиль значною мірою залежить формування культури неприйняття корупції працівниками ради та доброчесність депутатів. Однак слід пам'ятати, що ефективна антикорупційна діяльність в ОМС залежить не лише від роботи уповноваженого підрозділу (особи), але й від повсякденної діяльності кожного працівника, депутатів та, звичайно, керівника.

1.4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Первинним елементом у системі антикорупційної інфраструктури є антикорупційні уповноважені, які з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції утворюються, зокрема, в апаратах обласних та міських рад відповідно до ст. 13-1 Закону.

Їхня ключова роль у розбудові антикорупційного комплаєнсу в межах ОМС обумовлена їх основними завданнями:

- розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупції;
- організація роботи з оцінювання корупційних ризиків;
- надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо запобігання корупції;
- здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів та сприяння його урегулюванню;
- перевірка факту подання суб'єктами декларування декларацій та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій;
- розгляд повідомлень про порушення вимог Закону;
- забезпечення захисту викривачів;
- інформування керівника відповідального суб'єкта, Національного агентства з питань запобігання корупції, інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Виконання перелічених вище завдань потребує чималих часових ресурсів від антикорупційних уповноважених, високого рівня їхньої професійної підготовки, а також підтримки і створення умов з боку керівника ОМС, зокрема забезпечення гарантій самостійності і незалежності.

Однак, як вбачається з результатів аналізу, найбільшою проблемою є саме непризначення антикорупційного уповноваженого на окрему посаду, що створює значне навантаження на неї і не надає можливості повною мірою виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції.

Без належного призначення уповноваженої особи, незабезпечення гарантій її незалежності, підзвітності та підконтрольності не можна говорити про подальшу розбудову антикорупційних механізмів в ОМС, наприклад налагодження ефективної взаємодії з усіма суб'єктами.

Отримані відповіді антикорупційних уповноважених міст надали можливість окреслити рекомендації щодо підвищення їхньої ролі та рівня антикорупційних знань, а також налагодження комунікації і взаємодії з різними суб'єктами.

Мінвідновлення спільно з партнерами:

1. З метою планування проєктів з розвитку, розбудови, прозорості та підзвітності в ОМС в контексті децентралізації та відбудови – розроблення планів дій, програм; організація та участь у заходах, що спрямовані на підтримку громад загалом та уповноважених підрозділів (осіб) зокрема.

2. Розроблення Стандарту функціонування уповноважених осіб в ОМС для вирішення ряду питань, пов'язаних з утворенням (визначенням), назвою, структурою уповноважених підрозділів (осіб), їхньою кількістю та підпорядкуванням.
3. З метою надання рекомендацій уповноваженим підрозділам (особам) щодо взаємодії з керівниками, працівниками, депутатами, старостою, мешканцями громади, іншими суб'єктами – розроблення Методичних рекомендацій щодо роботи антикорупційних уповноважених із виконавчим комітетом, окремими структурними підрозділами та депутатським корпусом.
4. Об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами щодо проведення інформаційних кампаній стосовно незамінної ролі уповноважених осіб, висвітлюючи увесь спектр їхніх функцій. До таких кампаній активно залучати керівників ОМС (голів територіальних громад) з метою просування антикорупційної діяльності та підтримки уповноважених осіб, забезпечення гарантій їхньої самостійності і незалежності.
5. Розроблення і впровадження навчальних курсів для уповноважених осіб, враховуючи те, що за результатами опитування уповноважені особи зазначили топ-три найзатребуваніші теми для навчання: 1) «Урегулювання конфлікту інтересів у працівників ОМС та депутатів»; 2) «Діяльність уповноважених підрозділів в умовах воєнного стану»; 3) «Особливості функціонування і взаємодії уповноважених підрозділів в ОМС».

ОМС:

1. У разі відсутності уповноваженого підрозділу (особи) – забезпечення неухильного дотримання вимог ст. 13-1 Закону шляхом утворення (визначення) такого (такої) уповноваженого підрозділу (особи).
2. Дотримання вимог Закону та вимог НАЗК щодо чисельності уповноважених осіб, які мають для ОМС рекомендаційний характер. При визначенні форми (утворення, призначення чи визначення) та чисельності уповноважених підрозділів (осіб) важливо враховувати потреби та можливості, зокрема обов'язок забезпечити повною мірою виконання антикорупційних завдань.
3. Розробка (вдосконалення наявних) ключових політик щодо запобігання та виявлення корупції (наприклад, порядок розгляду повідомлень про корупцію, порядок урегулювання і запобігання конфлікту інтересів тощо).
4. Сприяння та підтримка уповноваженого підрозділу (особи) у запобіганні та виявленні корупції, зокрема через забезпечення гарантій самостійності та незалежності від впливу чи втручання у його роботу. Забезпечення вимог Закону щодо дотримання підзвітності та підконтрольності керівнику відповідного ОМС. Забезпечення матеріально-технічними засобами.
5. Розбудова механізмів взаємодії уповноваженого підрозділу (особи) з різними суб'єктами, зокрема депутатами та мешканцями громади. Розроблення документів, що визначають умови такої взаємодії.
6. Забезпечення зручного та безперешкодного доступу громадян до інформації, публікація рішень та розпоряджень.
7. Систематичне звітування перед громадою, зокрема щодо проведеної антикорупційної роботи у відповідному ОМС.

2.

**МЕТОДИЧНА НАСТАНОВА
«СТАНДАРТ УТВОРЕННЯ
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ
АНТИКОРУПЦІЙНИХ
УПОВНОВАЖЕНИХ В ОМС»**



За попередніми оцінками, масштаби руйнувань інфраструктури під час повномасштабного вторгнення оцінюються у 150 млрд дол.¹⁸, а обсяг непрямих втрат економіки становить \$ 265, 6 млрд¹⁹. Для того щоб відбудувати кожен громаду, зробити міста, села та селища кращими, якіснішими для життя, а наслідки війни обернути на нові можливості, Україні необхідно реалізувати масштабну програму відновлення. Планування дій з відбудови України має передбачати активне залучення інститутів громадянського суспільства, впровадження механізмів моніторингу та звітування, а також налагодження системи управління корупційними ризиками на усіх рівнях – як на національному, так і місцевому.

Запобігання та виявлення корупції в умовах війни є особливо актуальною темою, адже недопущення корупційних проявів є запорукою того, що Україна в майбутньому зможе посісти гідне місце в європейській спільноті. Тому надзвичайно важливо, щоб робота ОМС була відкритою та прозорою через побудову ефективної комлаєнс-системи в громаді.

Допомогти у провадженні найкращих світових практик із запобігання та виявлення корупції покликані антикорупційні уповноважені, які є відносно новою інституцією в Україні. Вони діють задля організації та забезпечення функціонування антикорупційної системи в організації як комплексу завдань із запобігання, виявлення та усунення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Тому у період відбудови роль антикорупційного уповноваженого зростає в рази. Тож і надалі необхідно забезпечувати незалежність та самостійність антикорупційних уповноважених та надавати їм необхідну підтримку.

Водночас сама посада антикорупційного уповноваженого продовжує викликати у керівників ОМС та членів громад чимало запитань через недостатнє розуміння її сутності та ролі. Як наслідок у більшій половині (55,9 %) ОМС, представники яких взяли участь в опитуванні, посаду антикорупційного уповноваженого працівники суміщають з основною посадою та без додаткових виплат за таку роботу²⁰.

Крім того, у громадах виникають труднощі з питань організаційного визначення антикорупційного уповноваженого в структурі ОМС, його підзвітності та підконтрольності, назви його посади, вимог щодо кількості, меж повноважень тощо.

Мета цієї настанови – висвітлити проблеми утворення антикорупційних підрозділів в ОМС та посилити роль антикорупційних уповноважених під час відбудови.

При розробленні цього документа було використано результати опитування антикорупційних уповноважених в 170 міських радах, що проводилося в червні – липні 2023 року (далі – опитування), а також результати аналізу стану антикорупційної роботи в трьох пілотних громадах (Калуська, Хмельницька, Луцька).

18 За підсумками червня 2023 року, загальна сума прямих задокументованих збитків, завдана інфраструктурі України через повномасштабне вторгнення Росії, оцінюється у \$150,5 млрд (за вартістю заміщення). Ця оцінка враховує також обрахунки експертів проекту «Росія запла- тить» збитків інфраструктури України, що їх спричинив підрив РФ Каховської ГЕС у червні 2023 року: <http://surl.li/jvaiz>

19 Громадська організація «Інститут Київська Школа Економіки»: «Звіт про прямі збитки інфраструктури та непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на червень 2023 року», липень 2023: <http://surl.li/kvzln>

20 Результати опитування антикорупційних уповноважених в 170 міських радах, що проводилося в червні – липні 2023 року.

2.1. ОСОБЛИВОСТІ ОМС ТА ЙОГО СТРУКТУРА

Відповідно до абз. 8 ч. 1 ст. 13-1 Закону антикорупційний уповноважений повинен бути в апараті обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради.

Водночас повноваження антикорупційного уповноваженого мають поширюватися на апарат ради та всі її виконавчі органи, у тому числі структурні підрозділи, створені у формі юридичних осіб публічного права.

Попри те що вищевказана норма чітко вказує на місце антикорупційного уповноваженого в структурі ОМС, для того щоб правильно її застосувати, передусім необхідно розібратися з особливостями ОМС та його структурою.

Орган місцевого самоврядування – це організаційно відокремлений публічно-колегіальний орган, створений у встановленому законодавством порядку, наділений певними владними повноваженнями і засобами, необхідними для здійснення властивих йому функцій у сфері місцевого самоврядування.

Визначальною особливістю цього органу є наявність ради – виборного органу, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси громади і приймати від її імені рішення (ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зі змісту ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вбачається, що місцеві ради в Україні утворені на таких рівнях:

- сільська рада і її виконавчий орган (комітет);
- селищна рада і її виконавчий орган (комітет);
- міська рада і її виконавчий орган (комітет);
- районна в місті рада і її виконавчий орган (комітет);
- районна рада;
- обласна рада.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх створила, і підпорядковуються її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради (ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання.

Таким чином, ОМС наділені автономією у виборі власної організаційної структури та штатного розпису. Самостійність кадрової політики в межах громади закріплюється також в абз. 15 ст. 4 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Однак на відміну від апарату органів виконавчої влади, апарат ради законодавчо не визначений. Узвичаїлося, що до апарату ради належать голова (міський, сільський, селищний), його заступники, старости, секретар ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також підрозділи для забезпечення роботи ради (наприклад, юристи, бухгалтери, кадровики). Водночас є місцеві ради, які не мають апарату. Так, в одній із пілотних рад, в якій здійснювався аналіз стану антикорупційної роботи, апарат як такий відсутній (формальний) та структурно не визначений, натомість є виконавчий комітет і його апарат.

Також важливо згадати про виконавчий комітет, оскільки нерідко антикорупційний уповноважений утворюється саме в цьому виконавчому органі ради.

Виконавчий комітет є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради та веде систему виконавчих органів, налагоджує їхню взаємодію. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет, його заступника (заступників) з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Головним призначенням виконавчого комітету є прийняття владних рішень замість підлеглих міського голови.

Виконавчий комітет підзвітний і підконтрольний раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади.

Також важливо зазначити, що апарат виконавчого комітету не тотожний апарату ради, оскільки має власну структуру і створюється для забезпечення діяльності саме виконавчого комітету, і тому виконавчий комітет не може бути складовою частиною апарату відповідної ради.

Чи змінилася структура ОМС під час дії воєнного стану?

На період дії воєнного стану законодавством не встановлено жодних вимог щодо структури апарату ради та її виконавчого комітету.

Однак на період дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою або начальником відповідної військової адміністрації населеного пункту може бути затверджено тимчасову структуру виконавчих органів відповідної ради, а для працівників, посади яких не включені до тимчасової структури, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду.

2.2. РОЛЬ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО В ОМС ПІД ЧАС ВІДНОВЛЕННЯ

З огляду на масштаби відновлення України надзвичайно важливо в кожному ОМС забезпечити інструменти прозорості процесів відбудови та громадського контролю, а також налагодити дієву антикорупційну комплаєнс-систему.

Основою побудови такої системи є утворення (визначення) антикорупційного уповноваженого та забезпечення його ефективного функціонування.

Ключова роль антикорупційних уповноважених у розробленні антикорупційних механізмів для прозорої відбудови в ОМС обумовлена їхніми основними завданнями, що визначені в ч. 6 ст. 13-1 Закону:

- розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупції;
- організація роботи з оцінювання корупційних ризиків;
- надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо запобігання корупції;
- здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів та сприяння його урегулюванню;
- перевірка факту подання суб'єктами декларації та повідомлення НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій;
- розгляд повідомлень про порушення вимог Закону;
- забезпечення захисту викривачів;
- інформування керівника органу, НАЗК, інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Водночас у період воєнного стану значно зростають у своїй уразливості до корупції такі сфери (напрями), як: проведення закупівель, містобудування, добір та призначення працівників на посади, фіксація та оцінювання руйнувань, управління майном та фінансами.

Тому, враховуючи особливості воєнного стану та процесів відновлення, антикорупційним уповноваженим слід зосередитися на виконанні таких завдань:

- оцінювання корупційних ризиків, зокрема дослідження та урахування нових функцій ОМС у процесі відбудови (діяльність комісій з розгляду питань щодо надання компенсацій чи прийняття рішень про демонтаж будівель за результатами обстежень²¹);
- візування (антикорупційна експертиза) проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань (особового складу);
- перевірка контрагентів у публічних закупівлях, зокрема на доброчесність підрядників і відсутність у них зв'язків з країною-агресором;
- запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, включно відвідування сесій рад для контролю за дотриманням антикорупційних обмежень у депутатів;
- отримання та розгляд повідомлень про корупцію, інформування керівника ОМС, НАЗК, інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти корупції;
- консультування та надання методичної допомоги працівникам та депутатам з питань дотримання антикорупційного законодавства;
- координація діяльності антикорупційних уповноважених на підпорядкованих КП.

21 Більше корупційних ризиків у процесі відбудови: <http://surl.li/loqpa>

З метою забезпечення принципів прозорості та підзвітності у процесах відбудови, окрім основних завдань, антикорупційні уповноважені можуть вживати таких додаткових заходів:

- співпраця та участь у розробленні стратегічного планування: стратегії регіонального розвитку, програми та плану реконструкції;
- антикорупційний аналіз проєктів рішень ради з питань відновлення та реконструкції, надання пропозицій щодо мінімізації виявлених корупціогенних факторів;
- участь та експертна підтримка з антикорупційних питань у діяльності комісій, робочих груп, інших дорадчих органів, пов'язаних з відновленням громади, запобігання корупції;
- співпраця та взаємодія з мешканцями громади, зокрема посилення їх антикорупційної освіченості через проведення навчання з питань запобігання та виявлення корупції;
- надання керівництву пропозицій щодо ефективного залучення громадськості до управління процесами відбудови.

2.3. ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ: КІЛЬКІСТЬ, ПІДПОРЯДКУВАННЯ, ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО В ОМС

Роль, статус, завдання та права антикорупційного уповноважено визначені ст. 13-1 Закону та Типовим положенням. Крім того, обов'язок керівника створити антикорупційний підрозділ (або запровадити штатну посаду уповноваженої особи), який (яка) буде відповідальний (відповідальна) за антикорупційний напрям організації, визначено в міжнародному стандарті ISO 37001.

Так, ч. 3 ст. 13-1 Закону встановлено вимогу щодо підзвітності й підконтрольності керівнику ОМС, який зі свого боку повинен забезпечувати гарантії незалежності антикорупційного уповноваженого від впливу чи втручання у його роботу.

З цієї норми випливає, що антикорупційний уповноважений ОМС прямо (без посередників) підпорядковується голові ради, тобто керівнику органу, до повноважень якого належить призначення заохочень, застосування дисциплінарних стягнень та звільнення (ініціювання звільнення) з посади.

Зустрічаються випадки, коли антикорупційний уповноважений організаційно напряму входить до відповідальності заступника керівника. Таким чином, заступник може спрямовувати та координувати антикорупційного уповноваженого (наприклад, організовувати зустрічі, наради, тимблдинги). Однак підпорядкування з організаційними відносинами підзвітності та підконтрольності може бути лише на рівні «уповноважений – керівник органу».



Результати опитування

Однією з умов самостійності та функціональної незалежності антикорупційного уповноваженого є його (ii) підпорядкування голові місцевої ради. Більшість (77,7%) опитаних безпосередньо підпорядковані голові, 14% – керівнику структурного підрозділу, 7% – заступнику, 3,2% – керуючому справами (секретарю) виконавчого комітету ради. За результатами опитування, у ОМС є антикорупційні уповноважені, які не підпорядковані безпосередньо голові. Слід зауважити, що така ситуація є порушенням ст. 13-1 Закону в частині незабезпечення підзвітності та підконтрольності керівнику ОМС.

Водночас саме координація антикорупційного уповноваженого іншими посадовими особами допускається. Це може бути, наприклад, координація з боку кадрового підрозділу щодо підвищення кваліфікації або бухгалтерської служби щодо подання звітності про використання коштів на відрядження тощо.

Стосовно забезпечення гарантій незалежності від впливу чи втручання у його роботу, то в Типовому положенні дещо конкретизовано цю вимогу:

1. Антикорупційний уповноважений забезпечується окремим службовим приміщенням, матеріально-технічними засобами, необхідними для виконання покладених на нього (неї) завдань (п. 4 розділу 1 Типового положення).
2. Втручання у діяльність антикорупційного уповноваженого під час здійснення ним (нею) своїх повноважень, а також покладення на нього (неї) обов'язків, що не належать або виходять за межі його (її) повноважень чи обмежують виконання покладених на нього (неї) завдань, забороняються (п. 5 розділу 1 Типового положення).

Необхідність забезпечення антикорупційного уповноваженого окремим службовим приміщенням, матеріально-технічними засобами пояснюється також тим, що таке забезпечення сприятиме конфіденційності розгляду повідомлень про корупцію, інших питань працівників (наприклад, консультування про наявність чи відсутність конфлікт інтересів) чи заохоченню викривачів повідомляти про корупцію тощо.

Щодо забезпечення гарантій невтручання, то під впливом чи втручанням у роботу антикорупційного уповноваженого розуміється:

- 1) відмова у наданні антикорупційному уповноваженому інформації, доступу до документів, розпорядником яких є ОМС чи підпорядковані йому КП, право на отримання яких має антикорупційний уповноважений;
- 2) вплив на прийняття антикорупційним уповноваженим рішень або вчинення дій;
- 3) дії/бездіяльність, які спричиняють обмеження або порушення прав антикорупційного уповноваженого, у тому числі формально правомірне звільнення з посади;
- 4) дії/бездіяльність, які перешкоджають виконанню посадових обов'язків антикорупційним уповноваженим;
- 5) покладення на антикорупційного уповноваженого обов'язків, надання доручень з питань, що не належать або виходять за межі його (її) повноважень чи обмежують виконання покладених на нього (неї) завдань.

Також слід зазначити, що антикорупційні уповноважені державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, мають додаткову гарантію щодо можливості звільнення за ініціативою керівника, за умови надання згоди НАЗК (ч. 4 ст. 13-1 Закону). На жаль, навіть антикорупційні уповноважені в ОМС обласного рівня такої гарантії не мають.

Яка кількість антикорупційних уповноважених має бути в ОМС?

Обов'язкових вимог щодо того, скільки повинно бути антикорупційних уповноважених в ОМС, законодавством не встановлено.

Водночас при вирішенні цього питання ОМС можуть враховувати обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах, встановлені наказом НАЗК від 26.04.2021 № 240/21, які мають для ОМС рекомендаційний характер.

Так, якщо наприклад штатна чисельність ОМС (включно з виконавчими органами) становить від 200 до 400 одиниць, то еталонна чисельність антикорупційних уповноважених – не менше ніж дві одиниці. Також до цієї чисельності може додатково призначатися один антикорупційний уповноважений на кожні 15 підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління ОМС.

Однак при визначенні чисельності антикорупційних уповноважених також можна враховувати такі додаткові критерії, як: бюджет громади; плинність кадрів; кількість, складність та корупційна уразливість функцій, які здійснює ОМС (наприклад, надання послуг, ліцензування, перевірки, регулювання тощо); наявність корупційних правопорушень, вчинених працівниками чи депутатами, в минулому; рівень корупційних ризиків тощо.

2.4. ВІДМІННОСТІ МІЖ ВИЗНАЧЕННЯМ, ПРИЗНАЧЕННЯМ ТА УТВОРЕННЯМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО

Виходячи зі змісту положень ст. 1 ст. 13-1 Закону, можна зробити два висновки.

Перший: є дві різні організаційні форми антикорупційного уповноваженого – уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважений підрозділ) та уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважена особа);

Другий: уповноважений підрозділ утворюється, а уповноважена особа визначається.

Однак знову Типове положення дещо деталізує та навіть розширює організаційні форми антикорупційного уповноваженого. Так, абз. 2 ч. 3 розділу 1 Типового положення розділяє призначення та визначення уповноваженої особи: *«Уповноважена особа призначається на окрему посаду, утворену у штатному розписі відповідного органу, на яку покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи. Уповноважена особа може визначатися шляхом покладення на одного з працівників відповідного органу функцій уповноваженої особи»*.

Таким чином, виділяємо три організаційні форми антикорупційного уповноваженого та моделі їх створення:

Уповноважений підрозділ	Утворюється
Уповноважена особа	Призначається
Працівник, на якого покладені функції уповноваженої особи	Визначається

Далі розглянемо кожну з цих організаційних форм окремо.

2.4.1. Визначення уповноваженої особи

Така організаційна форма антикорупційного уповноваженого зустрічається найчастіше серед ОМС. Так, за результатами опитування, у більшій половині (55,9%) міських рад, представники яких взяли участь в опитуванні, посаду уповноваженої особи працівники поєднують з основною посадою. У разі якщо штатна чисельність працівників ОМС невелика (з урахуванням обов'язкових вимог) чи наявні інші об'єктивні обставини (наприклад, відсутність кандидатів на вакантну посаду антикорупційного уповноваженого²², затверджено тимчасову структуру на період воєнного стану), ОМС може визначити шляхом покладення на одного з працівників функцій уповноваженої особи.

Чи буде таке покладення обов'язків тотожне суміщенню?

Не зовсім. Хоча в обох випадках працівник здійснює додаткову роботу у цьому самому ОМС, проте для встановлення суміщення посад, у штатному розписі ОМС має бути передбачена вакантна посада.

Слід враховувати також те, що у працівника, на якого покладатимуться додаткові антикорупційні функції, вже є свій безпосередній керівник (наприклад, керівник структурного підрозділу) за основною посадою. В такому випадку в розпорядчих документах (положенні про антикорупційного уповноваженого) необхідно прописати, що, як антикорупційний уповноважений, працівник підпорядковується керівнику ОМС, а з організаційних питань за основною посадою – безпосередньому керівнику.

Так, про аналогічне рішення повідомив один із опитаних респондентів, який підпорядковується *«як уповноважена особа – безпосередньо міському голові, а як спеціаліст відділу – начальнику юридичного відділу»*, що є оптимальним варіантом підпорядкування для визначених антикорупційних уповноважених у складі структурного підрозділу.

Щодо того, з якою посадою поєднувати антикорупційні обов'язки, то ані Законом, ані Типовим положенням не передбачені будь-які спеціальні обмеження щодо покладання обов'язків уповноваженої особи на іншого штатного працівника ОМС. Єдине застереження – визначення працівника відповідного органу уповноваженою особою не повинне призводити до реального чи потенційного конфлікту інтересів у зв'язку з виконанням таким працівником повноважень уповноваженої особи (абз. 3 п. 3 розділу I Типового положення).

22 Часто така ситуація спостерігається в малих територіальних громадах.



Результати опитування

За результатами опитування, найпоширенішою посадою, з якою суміщають антикорупційну роботу, є посада у юридичній службі (52,6%). З посадою працівника кадрового підрозділу суміщають свою антикорупційну діяльність 13,7% визначених уповноважених осіб. Посада керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради є третьою за популярністю (5,3%) посадою для суміщення серед уповноважених осіб.

Водночас рекомендується враховувати можливість працівника в повному обсязі та належним чином виконувати обов'язки уповноваженої особи одночасно із виконанням обов'язків за основною посадою. При цьому посадові обов'язки за основною посадою мають бути сумісними із повноваженнями уповноваженої особи та не створювати передумов для виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Якщо ОМС прийняв рішення про визначення уповноваженої особи, то найкращим варіантом буде поєднати антикорупційну функцію з посадою в одному із підрозділів апарату, що забезпечує роботу ради (наприклад, юрист, бухгалтер, секретар, кадровик).

Зазвичай оформлення покладення функцій уповноваженої особи на працівника відбувається через видання головою ради розпорядчого документа. У розпорядженні прописуються прізвище, ім'я, по батькові, основна посада працівника, на якого покладаються функції, а також прізвище, ім'я, по батькові та посада працівника, який виконуватиме антикорупційні функції на час відсутності визначеної уповноваженої особи. Розпорядженням затверджується положення про уповноважену особу з переліком завдань, прав та гарантій, передбачених Законом та Типовим положенням.

На працівників яких посад не рекомендується покладати обов'язки уповноваженої особи?

Через уразливість деяких посад до корупційних ризиків та можливість виникнення конфлікту інтересів при виконанні антикорупційних функцій не рекомендується покладати функції уповноваженої особи на:

- працівника внутрішнього аудиту;
- працівника підрозділу з управління комунальним майном;
- працівника підрозділу закупівель;
- працівника підрозділу із земельних відносин;
- старостів;
- заступників голови.

Також не допускається покладення функцій уповноваженої особи на працівників, які поєднують свої службові повноваження з депутатською діяльністю.

Щодо внесення додаткових завдань і функцій уповноваженої особи до посадової інструкції за основною посадою працівника, то Методичними рекомендаціями щодо роботи з посадовими інструкціями посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 18.07.2022 № 58-22, підставами для внесення змін до посадових інструкцій є:

- зміни у завданнях і повноваженнях відповідного ОМС або структурного підрозділу, які пов'язані з посадовими обов'язками посадової особи місцевого самоврядування;
- зміни обсягу та змісту посадових обов'язків посадової особи місцевого самоврядування;
- зміни у штатному розписі;
- зміни у найменуванні посади, структурного підрозділу;
- запровадження нових методів, стандартів, моделей, технологій тощо, які впливають на виконання посадових обов'язків.

Як бачимо, внесення саме додаткових обов'язків до основних посадових обов'язків посадової особи не є підставою для внесення змін до посадової інструкції. Тому доцільно передбачити покладення додаткових обов'язків в окремому розпорядженні, в якому буде враховано поточну ситуацію в ОМС (фактичну наявність працівників, їх завантаженість тощо).

Чи оплачується виконання функцій уповноваженої особи?

Доплата встановлюється за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників таких самих категорій персоналу (у разі відсутності внаслідок тимчасової непрацездатності, перебування у відпустці без збереження заробітної плати, у відпустці у зв'язку з вагітністю і пологами тощо). За виконання додаткових функцій уповноваженої особи не передбачено додаткових виплат.

Такий фактор значно демотивує визначених уповноважених осіб, що проявляється в їхньому небажанні виконувати «обтяжуючі» додаткові обов'язки, які ще на додаток часто покладені без їх бажання.

2.4.2. Призначення уповноваженої особи

На відміну від визначення уповноваженої особи, що створює значне навантаження на неї, призначення окремої особи дозволяє повною мірою виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції. Однак, за результатами проведеного опитування, лише у четверті (24,7%) міських рад призначена уповноважена особа на окрему посаду.

Відповідно до абз. 2 п. 3 розділу I Типового положення уповноважена особа призначається на окрему посаду, утворену у штатному розписі відповідного органу, на яку покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи.

Для забезпечення підзвітності та підконтрольності уповноваженої особи вона підпорядковується безпосередньому керівнику ОМС. Це має бути відображено у структурі ОМС (шляхом внесення змін у штатний розпис) та зафіксовано у посадовій інструкції і розподілі обов'язків між головою і його заступниками.

Додатково затверджувати положення про уповноважену особу не рекомендується для уникнення дублювання з посадовою інструкцією або навпаки – можливих розбіжностей.

Призначення уповноваженої особи відбувається на загальних підставах відповідно до абз. 6 ст. 10 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Тобто проведення конкурсу на посаду уповноваженої особи, випробування та стажування при прийнятті на службу в ОМС здійснюватимуться в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Після призначення уповноважена особа є посадовою особою місцевого самоврядування. Тобто працює в ОМС, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.



Важливо!

Призначення уповноваженої особи у складі структурного підрозділу не допускається. Наприклад, призначення уповноваженої особи до відділу з питань взаємодії з правоохоронними органами.

Для формування кваліфікаційних вимог, переліку трудових функцій, професійних компетентностей та проведення конкурсу на посаду уповноваженої особи можна скористатися [Професійним стандартом «Уповноважений з антикорупційної діяльності»](#), розробленим НАЗК та затвердженим Міністерством економіки України 31.12.2021 № 1193.

Також слід зазначити, що Законом не передбачено визначення назви професії саме «уповноважена особа з питань запобігання корупції», а лише визначено її статус.



Результати опитування

Назва посади «Головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції» зустрічається найчастіше (26,9%). На другому місці за поширеністю – назва посади «Уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції» (7,4%). На третьому – назва посади «Головний спеціаліст – уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції» (4,7%).

Звичайно, допускається розширення назв посад базової категорії «Спеціаліст державної служби» («Головний спеціаліст», «Провідний спеціаліст», «Спеціаліст») словосполученням «з питань запобігання та виявлення корупції». Однак, враховуючи вищезазначений Професійний стандарт, доцільніше назву професії (професійну назву роботи) для уповноваженої особи обрати саме «Уповноважений з антикорупційної діяльності» за кодом 2414.2 (згідно з Національним класифікатором України ДК 003:2010 «Класифікатор професій»).

Це цікаво!

Антикорупційний уповноважений – це побутова назва професії «Уповноважений з антикорупційної діяльності» (чи статусу уповноваженої особи). Тобто вона не має жодного відношення до нормативної бази і є суто розмовним чи літературним терміном, що подекуди застосовується в публікаціях, курсах, навчальних матеріалах тощо.

2.4.3. Утворення уповноваженого підрозділу

Найефективнішою для системного налагодження антикорупційної роботи в ОМС є організаційна форма утворення уповноваженого підрозділу. На жаль, лише у 7,1% міських рад утворений окремий уповноважений підрозділ.

Відповідно до п. 3 розділу I Типового положення уповноважений підрозділ утворюється як самостійний та функціонально незалежний структурний підрозділ з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, передбачених Законом.

Таким чином, це структурний підрозділ, який:

1. Створюється в апараті ради для виконання завдань за окремим напрямом – запобігання та виявлення корупції;
2. Прямо підпорядковується керівнику ОМС;
3. Незалежний від будь-яких втручань чи впливу у його діяльність.

Крім того, функції уповноваженого підрозділу не можна поєднувати з функціями інших структурних підрозділів, а також покладати на нього додаткові функції, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань. Однак зустрічаються ситуації, коли є підрозділ, який, окрім основних функцій, здійснює додаткову – запобігання та виявлення корупції. За результатами опитування, такий структурний підрозділ функціонує у 4,7% міських рад (наприклад, відділ взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи та запобігання корупції).

**Результати опитування**

У більшості половини (58,3%) міських рад, в яких утворено уповноважений підрозділ, у такому підрозділі працюють дві особи. Чотири особи – така кількість працівників у 33,3% міських рад, де утворено уповноважений підрозділ. П'ять і більше – у 8,3% таких міських рад.

Утворення уповноваженого підрозділу може бути як у формі юридичної особи, так і без цього статусу. В антикорупційному законодавстві щодо цього відсутні будь-які обмеження. Вибір формату залежить від потреб та можливостей кожної громади. Звичайно, що зі статусом юридичної особи уповноважений підрозділ матиме більше самостійності (наприклад, самостійний баланс чи власний бланк) і, отже, буде і більш незалежним.

Формування уповноваженого підрозділу у складі сектору, відділу, управління чи департаменту залежатиме від того, яка чисельність осіб у ньому працюватиме. Для ОМС питання визначення форм утворення структурних підрозділів на рівні національного законодавства не регламентується, тому за основу можна взяти критерії формування підрозділів, визначені для місцевих державних адміністрацій (постанова КМУ від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»).

Для того щоб назвати уповноважений підрозділ, до назви організаційної структури підрозділу (наприклад, відділ, управління) необхідно додати словосполучення «з питань запобігання та виявлення корупції».

Також важливо затвердити положення про уповноважений підрозділ та посадові інструкції працівників та керівника уповноваженого підрозділу, які повинні відповідати вимогам ст. 13-1 Закону та Типового положення.

Враховуючи те, що відповідно до п. 5 розділу IV Типового положення керівник уповноваженого підрозділу визначає окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів, а у разі її тимчасової відсутності – іншу особу, яка виконуватиме такі повноваження, необхідно це відобразити у посадовій інструкції одного із працівників уповноваженого підрозділу.

2.5. ОСОБИ, ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи містяться у ст. 61 Закону. Зокрема визначено, що юридичні особи мають забезпечувати розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи, а керівник юридичної особи повинен забезпечувати регулярне оцінювання корупційних ризиків у її діяльності і вжиття відповідних антикорупційних заходів.

Насамперед мається на увазі обов'язковість врахування специфіки діяльності юридичної особи. Відповідні заходи потрібно розробляти за результатами комплексного аналізу потенційних корупційних ризиків у діяльності юридичної особи. У її посадових та інших юридично пов'язаних з нею осіб не повинно виникати сумнівів щодо необхідності та обґрунтування запровадження антикорупційних заходів²³.

Також на посадових та службових осіб юридичних осіб, інших осіб, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, покладено такі зобов'язання, зокрема:

- невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

23 Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції», Київ: Юрінком Інтер, 2020, с. 291: https://www.naiu.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zaxodi/zbirniki/2020/nauk_kom1.pdf

- невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;
- невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.

Таким чином, зі змісту ст. 61 Закону випливає, що для виконання завдань з оцінювання корупційних ризиків у діяльності юридичної особи, організації прийняття і розгляду повідомлень про корупцію чи про випадки підбурення до неї, запобігання та урегулювання конфлікту інтересів можна визначити чи призначити посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи.

Однак роль, статус, права, гарантії роботи та обов'язковість визначення посадових осіб, відповідальних за запобігання корупції, нормативно не урегульовано. Тому на практиці, чи буде в юридичній особі функціонувати така особа, залежить лише від рішучості й політичної волі керівника юридичної особи.

2.5.1. Антикорупційні уповноважені КП

Чи потрібно відповідно до ст. 13-1 Закону призначити уповноважену особу на підпорядкованих раді КП? Ще одне питання, яке турбує як антикорупційних уповноважених ОМС, так і самих керівників КП.

Відповідно до ст. 13-1 Закону уповноважений підрозділ (уповноважена особа) підлягає утворенню (визначенню) на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу (крім юридичних осіб, у яких відповідно до Закону затверджуються антикорупційні програми).

Якщо КП не належить до юридичних осіб, передбачених у ч. 2 ст. 62 Закону²⁴, і перебуває під управлінням ОМС, то призначення (визначення) уповноваженої особи та затвердження положення (посадової інструкції) про неї ст. 13-1 Закону не вимагається.

Водночас таке КП повинно забезпечити розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у його діяльності (ст. 61 Закону). До зазначених заходів належать, зокрема, проведення регулярного оцінювання корупційних ризиків у діяльності юридичної особи, здійснення відповідних антикорупційних заходів.

Організація таких заходів покладається на керівника, засновників (учасників) юридичної особи.

З метою забезпечення реалізації вищевказаних заходів КП може з числа своїх штатних працівників визначити чи призначити посадову особу, відповідальну за запобігання корупції в діяльності КП (ч. 3 ст. 61 Закону).

24 Відповідно до ч. 2 ст. 62 Закону в обов'язковому порядку антикорупційна програма затверджується керівниками: 1) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень; 2) юридичних осіб, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до ЗУ «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

При прийнятті рішення про визначення чи призначення посадової особи, відповідальної за запобігання корупції, також доцільно врахувати кількість працівників КП, ведення тендерних процедур, виконання КП завдань з підвищеним корупційним ризиком, наявність суб'єктів декларування (наприклад керівник, головний бухгалтер).

**Важливо!**

У разі якщо КП не підпадає під критерії ч. 2 ст. 62 Закону, КП може затвердити власну антикорупційну програму. Її якісна підготовка та реалізація надасть КП безліч переваг (наприклад, проведення аудиту та інвентаризації допоможе встановити контроль за фінансами і майном, КП у приватних цілях, а запровадження процедури внутрішніх візувань дозволить зменшити кількість ризикованих угод і запобігти сумнівним платежам.

2.5.2. Антикорупційні уповноважені в сільських та селищних радах

Обов'язкове призначення (визначення) антикорупційного уповноваженого у сільських та селищних радах законодавством не передбачено.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 13-1 Закону уповноважений підрозділ (особа) підлягає утворенню (визначенню) лише в апаратах рад рівня області, району і міста.

**Важливо!**

Окрім сільських і селищних рад, Законом також не передбачено утворення (визначення) уповноваженого підрозділу (особи) в районних у місті радах.

Однак Закон встановлює певні зобов'язання на всі ОМС, у тому числі на сільські та селищні ради:

- забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону (ч. 1 ст. 53-1 Закону);
- забезпечити викривачам умови для здійснення повідомлення про можливі факти корупції, зокрема впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти (ч. 4 ст. 53-1 Закону);
- проводити спецперевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком (ст. 56 Закону);
- вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів та урегулювати його у разі наявності (ст. 28 Закону);

- перевіряти факт подання суб'єктами декларації, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії), декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій (ч. 1 ст. 51-2 Закону);
- розробляти та вживати заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у їх діяльності (ст. 61 Закону).

Таким чином, з метою забезпечення ефективної реалізації усіх цих заходів сільські та селищні ради можуть з числа своїх штатних працівників визначити особу (осіб), відповідальну(их) за запобігання корупції.

При визначенні посадових осіб, відповідальних за запобігання корупції у діяльності сільських чи селищних рад, рекомендується враховувати такі обставини:

- можливість осіб, що виконують обов'язки за основною посадою, в повному обсязі та належним чином виконувати функції із запобігання корупції;
- відсутність передумов для виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи за основною посадою, у разі виконання функції із запобігання корупції.

Позитивна практика

У Володимирецькій селищній раді Рівненської області обов'язки з питань запобігання та виявлення корупції покладено на працівника юридичного підрозділу. Водночас на сайті громади є рубрика «Запобігання корупції»²⁵, в якій публікуються методичні матеріали та роз'яснення, розміщений план-графік навчальних заходів на антикорупційну тематику та функціонує спеціальна онлайн-форма для викривачів.

Крім того, селищною радою розроблена та затверджена антикорупційна програма.

2.5.3. Антикорупційні уповноважені в структурних підрозділах ОМС

Є випадки, коли разом з уповноваженим підрозділом (особою) в апараті ради, який (яка) утворений (визначена) та функціонує відповідно до ст. 13-1 Закону, додатково визначаються антикорупційні уповноважені в деяких структурних підрозділах. Так, в одній із пілотних громад антикорупційні уповноважені були визначені в кожному структурному підрозділі.

Призначення чи визначення антикорупційного уповноваженого в структурних підрозділах ст. 13-1 Закону не передбачено. У зв'язку з цим правовий статус, завдання, функції, права, гарантії діяльності особи, призначеної/визначеної в структурних підрозділах ОМС для виконання обов'язків уповноваженої особи, не визначені.

Тобто, якщо наприклад антикорупційний уповноважений, який визначений у структурному підрозділі, не проведе контроль поданих працівниками цього підрозділу декларацій, відповідальність нестиме уповноважений підрозділ (особа), призначений (визначена) в апараті ОМС.

25 <http://surl.li/myxxd>

Враховуючи також те, що повноваження уповноваженого підрозділу (особи), призначеного (визначеної) в ОМС, поширюються як на апарат, так і на всі структурні підрозділи, визначати антикорупційних уповноважених у структурних підрозділах не доцільно.

Однак, якщо відповідний структурний підрозділ ОМС має статус юридичної особи, то в такому разі у ньому може визначатися антикорупційний уповноважений відповідно до ст. 61 Закону (посадова особа, відповідальна за запобігання та виявлення корупції у діяльності юридичної особи). Така особа може допомагати антикорупційному уповноваженому в апараті ради у проведенні оцінювання корупційних ризиків, прийманні повідомлень викривачів, виявленні та запобіганні конфлікту інтересів у відповідному структурному підрозділі.



Важливо!

Часто причиною визначення антикорупційних уповноважених у структурних підрозділах є відсутність часових ресурсів в антикорупційного підрозділу (особи), утвореного (визначеної) в апараті ради відповідно до ст. 13-1 Закону, для візування документів в усіх підрозділах.

У разі складності реалізації зазначеного завдання (наприклад, велика кількість структурних підрозділів, їхня територіальна віддаленість) доцільно утворити уповноважений підрозділ з розподілом відповідальності за конкретні структурні підрозділи.

3.

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
«ВЗАЄМОДІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ
УПОВНОВАЖЕНИХ ОМС
ІЗ ВИКОНАВЧИМ КОМІТЕТОМ,
ОКРЕМИМИ СТРУКТУРНИМИ
ПІДРОЗДІЛАМИ, ДЕПУТАТСЬКИМ
КОРПУСОМ ТА ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ»**



Наразі основна увага України залишається зосередженою на перемозі та подоланні наслідків війни. Водночас органи влади, в тому числі ОМС, вже розпочали планувати та здійснювати післявоєнне відновлення. Ключовим викликом у цьому відношенні буде посилення спроможності всіх українських регіонів з одночасним впровадженням найвищих стандартів прозорості та підзвітності.

Прозорість та підзвітність – надзвичайно важливі показники роботи сучасної місцевої ради, які означають, що громада бачить та знає, що відбувається в ОМС, які проблеми ним вирішуються та які рішення приймаються радою.

Мінімізувати корупційні ризики, зокрема які пов'язані з відбудовою, формувати культуру доброчесності, впроваджувати позитивні практики з етичної поведінки, а також підвищити рівень відкритості та публічності ОМС неможливо без утворення (призначення) антикорупційного підрозділу (уповноваженого).

Однак і антикорупційному уповноваженому не обійтися без підтримки керівника та залучення до спільної роботи із запобігання корупції інших суб'єктів.

Таким чином, насамперед йому необхідно знати та вміло користуватися важливим ресурсом – взаємодією з іншими суб'єктами.

Основними завданнями методичних рекомендацій є:

- ознайомити антикорупційного уповноваженого з переліком суб'єктів та форм взаємодії;
- навчити, яким чином взаємодіяти з іншими суб'єктами;
- висвітлити проблеми взаємодії антикорупційного уповноваженого з іншими суб'єктами;
- посилити спроможність та роль антикорупційних уповноважених під час відбудови.

При розробленні цього документа було використано результати опитування антикорупційних уповноважених в 170 міських радах, яке проводилося в червні – липні 2023 року (далі – опитування), а також результати аналізу стану антикорупційної роботи в трьох пілотних громадах (Калуська, Хмельницька, Луцька).

3.1. МЕТА ВЗАЄМОДІЇ

На антикорупційного уповноваженого антикорупційним законодавством покладено ряд важливих завдань, зокрема організація заходів із запобігання корупції, аналіз корупційних ризиків, проведення навчання та надання роз'яснень, розгляд повідомлень та захист викривачів, виявлення та урегулювання конфлікту інтересів тощо.

Крім того, у зв'язку з необхідністю забезпечити прозорий процес відбудови в громаді, на антикорупційного уповноваженого можуть покладатися й інші функції, які є додатковими заходами щодо запобігання та виявлення корупції (наприклад, антикорупційний аналіз проєктів рішень ради з питань відновлення та реконструкції чи співпраця та участь у розробленні стратегічного планування: стратегії регіонального розвитку, програми та плану реконструкції).

Виконання значного переліку завдань, які покладені на уповноваженого, потребує значних ресурсів та неможливе без залучення і взаємодії з іншими особами.

Тому антикорупційному уповноваженому важливо розуміти всі ті переваги, які може забезпечити ефективна взаємодія.

Сім переваг ефективної взаємодії антикорупційного уповноваженого

- 1. Інтегрованість антикорупційного уповноваженого в усі процеси ОМС.** Чим більше антикорупційний уповноважений взаємодіє з різними суб'єктами в межах чи поза межами ОМС, тим краще він орієнтуватиметься в специфіці ОМС, його структурі та функціоналі. Водночас це посилить розуміння того, які потенційно-корупційні напрями та процеси наявні в діяльності ОМС, та зможе допомогти уповноваженому ефективніше організувати аналіз корупційних ризиків.
- 2. Обізнаність із внутрішніми процесами ОМС.** Якщо б не було комунікації з іншими структурними підрозділами ОМС та керівником, антикорупційний уповноважений не міг би повною мірою виконувати свої функції. Наприклад, неповідомлення кадровою службою про звільнення працівника може призвести до того, що уповноважений не знатиме про таке звільнення та не перевірить, чи подав (подасть) звільнений працівник декларацію.
- 3. Можливість моніторингу та контролю.** При взаємодії з іншими суб'єктами антикорупційний уповноважений може водночас здійснювати контрольні функції. Наприклад, вибудувавши взаємодію з іншими уповноваженими підпорядкованих КП, він може отримувати від них інформацію про вжиті антикорупційні заходи. У такий спосіб він контролює організацію роботи з питань запобігання та виявлення корупції на підпорядкованих КП.
- 4. Результативний превентивний захід.** Взаємодія антикорупційного уповноваженого з іншими особами через проведення навчання, надання роз'яснень, участь на нарадах чи сесіях ради є заходом підвищення антикорупційної освіченості та свідомості, а відтак є хорошою превенцією від недоброчесної поведінки. Крім того, взаємодія через виконання контрольних функцій дозволяє не лише виявити порушення, а є свого роду запобіжником для їх вчинення (наприклад, керівники структурних підрозділів, знаючи, що антикорупційний уповноважений здійснює контроль за прийнятими ними рішеннями через візування документів, з меншою вірогідністю будуть ризикувати та неправомірно користуватися дискреційними повноваженнями).
- 5. Допомога у запобіганні та виявленні корупції.** Взаємодія нерозривно пов'язана з виконанням інших функцій антикорупційного уповноваженого. Однак зменшувати рівень ризиків, підвищувати рівень відкритості та прозорості ОМС може не лише антикорупційний уповноважений. Чудово, коли в цій нелегкій справі його підтримує керівник та допомагають працівники чи небайдужі мешканці громади. Активна участь в оцінці корупційних ризиків, залученість (відвідування) до антикорупційного навчання, повідомлення про можливий конфлікт інтересів, надання пропозицій до антикорупційної програми – це ті заходи, які сприятимуть досягненню спільної мети у розбудові доброчесності громади, а також усунуть навантаження з антикорупційного уповноваженого.

- 6. Налагодження довірливих відносин.** Навіть якщо уповноважений ефективно та професійно виконує свою роботу, наприклад розробляє ефективні антикорупційні політики, однак не комунікує про них чи не залучає (не враховує думку) до їх розроблення інших осіб (актуально для антикорупційного плану, антикорупційної програми чи стратегії), рівень довіри та підтримки до нього може зменшитися. Мешканці, які не знають, чим займається антикорупційний уповноважений і навіщо він призначений, можуть вимагати у голови чи депутатів скоротити такі посади. Тому ефективна взаємодія може підвищити підтримку уповноваженого та репутацію ОМС в цілому. Крім того, доброзичливе спілкування уповноваженого з іншими особами сприятиме тому, що працівники чи депутати не боятимуться звертатися до нього за роз'ясненнями чи повідомляти про корупцію.
- 7. Всебічне виконання завдань.** Положення щодо взаємодії закріплено також і на законодавчому рівні. Наприклад, одним із визначених Типовим положенням завдань уповноваженого є взаємодія з уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) інших відповідних органів, НАЗК, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Тому взаємодія з деяким суб'єктами – це не лише ініціатива уповноваженого, але й нормативно закріплений обов'язок.

3.2. ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ

Взаємодія – це загальне поняття, прийняте для позначення процесу зв'язку суб'єктів один з одним, при якому результат дії одного з них впливає на іншого (інші), що може змінити його (їхню) поведінку, сприйняття чи ставлення.

Слід зазначити, що під взаємодією в цих рекомендаціях розуміється як двосторонній взаємний зв'язок (до антикорупційного уповноваженого звертається працівник за наданням консультації – уповноважений надає йому таку консультацію), так і односторонній (антикорупційний уповноважений розміщує для громадськості публікації на вебсайті ОМС).

На сьогоднішній день існує безліч способів взаємодії, які уповноважений може використовувати у своїй роботі:

- Бесіди, обговорення
- Опитування, анкетування, зрізи знань
- Спільне планування та стратегування
- Розроблення проєктів документів
- Поширення пам'яток, чек-листів, алгоритмів
- Обмін інформацією, звітування
- Консультації, роз'яснення, методична допомога (як з боку уповноваженого, так і з боку особи, до якої звернувся уповноважений)
- Проведення навчання, тренінгів
- Спільна робота в складі комісій, робочих груп

- Участь у нарадах
- Відвідування сесій рад
- Офіційне листування, подання запитів та службових записок
- Листування через електронну скриньку, соціальні мережі
- Публікація документів та інформації на офіційному вебсайті та у соціальних мережах громади
- Розміщення оголошень
- Проведення публічних заходів, заслуховувань, круглих столів
- Надання чи отримання пропозицій

Велика різноманітність способів та форм взаємодії антикорупційного уповноваженого зумовлює необхідність виділення груп, за якими її можна зручно класифікувати:

- 1)** за кількістю залучених осіб: двостороння (взаємодія антикорупційного уповноваженого з конкретною особою, наприклад через надання індивідуальних роз'яснень чи допомогу з поданням декларації) та багатостороння (взаємодія відбувається з декількома суб'єктами, наприклад через проведення масових заходів чи інформаційних кампаній);
- 2)** за формою спілкування: усна (наприклад проведення навчання, надання консультацій); письмова (наприклад проведення тестування, розроблення та поширення пам'яток);
- 3)** за частотою повторень: постійна (є буденною діяльністю уповноваженого, наприклад щоденне обговорення з керівником організаційних чи професійних питань), періодична (здійснюється з певною послідовністю – щотижнево, щомісячно тощо, наприклад щорічне подання звіту НАЗК з інформацією щодо своєї діяльності) та разова (відбувається за певних обставин, наприклад надання відповіді на запит спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції);
- 4)** за суб'єктністю: внутрішня (взаємодія з суб'єктами в межах ОМС, наприклад з працівниками чи депутатами) та зовнішня (взаємодія з зовнішніми зацікавленими суб'єктами, наприклад з ГО чи з іншими антикорупційними уповноваженими);
- 5)** за організаційною ознакою: горизонтальна (взаємодія між антикорупційним уповноваженим і особами одного ієрархічного рівня, наприклад працівниками), вертикальна (комунікації зверху вниз і знизу вгору, наприклад між антикорупційним уповноваженим і його керівником, антикорупційним уповноваженим і антикорупційним уповноваженим підпорядкованого ОМС КП) та діагональна (взаємодія з особами різних ієрархічних рівнів чи з особами поза ОМС, наприклад взаємодія між антикорупційним уповноваженим і депутатами, між антикорупційним уповноваженим і місцевими мешканцями);
- 6)** за каналами спілкування: формальна (офіційна, наприклад направлення запитів через офіційне листування) та неформальна (неофіційна, наприклад надсилання новин на антикорупційну тематику в чат колективу);
- 7)** за обов'язковістю: основна (взаємодія, що впливає із положень законодавства, що регулює діяльність антикорупційного уповноваженого, наприклад Типовим положенням як одне із завдань уповноваженого визначено співпрацю з викривачами) та ініціативна (власне волевиявлення антикорупційного уповноваженого залучати і комунікувати з особами через нові форми взаємодії, що зазвичай є позитивною практикою, наприклад взаємодія з ГО для залучення їх до спільного проведення навчання чи інформаційних кампаній).

Вищенаведений перелік способів взаємодії антикорупційного уповноваженого з іншими суб'єктами є, звичайно, невичерпним. Слід пам'ятати, що характер та вид взаємовідносин може змінюватися та залежить від:

- особистісних та професійних якостей антикорупційного уповноваженого, його досвіду та авторитету;
- культури та традицій конкретного ОМС;
- індивідуальних особливостей осіб, з якими взаємодіє антикорупційний уповноважений;
- політичної волі та підтримки керівника у різних видах взаємодії;
- орієнтованості ОМС та громади, тобто які напрями є пріоритетними та актуальними.

У взаємодії антикорупційного уповноваженого з іншими особами також можуть існувати деякі перешкоди, наприклад нерозуміння різними суб'єктами ролі антикорупційного уповноваженого, сприйняття його як контролера, особисте небажання комунікації та співпраці з ним, зневіра у антикорупційних заходах та їхніх результатах, дистанційна форма роботи тощо.



Результати опитування

Антикорупційним уповноваженим в рамках опитування було запропоновано надати відповідь на відкрите запитання: «Чи виникали у Вас труднощі у взаємодії з різними суб'єктами під час виконання покладених на Вас завдань?».

Проаналізувавши відповіді, зроблено висновок, що, на жаль, велика кількість антикорупційних уповноважених стикаються з такими труднощами у взаємодії, а саме: небажання співпраці; розбіжності у трактуванні вимог антикорупційного законодавства, нерозуміння різними суб'єктами ролі уповноваженої особи, незабезпечення гарантій їхньої самостійності та незалежності тощо.

Для подолання значної частини перешкод у взаємодії антикорупційному уповноваженому достатньо провести оцінювання якості своєї комунікації (через онлайн анкетування, інтерв'ю, бесіди тощо) та запропонувати респондентам висловити свої пропозиції щодо налагодження ефективної взаємодії.

Крім того, враховуючи те, що велика частина інформації може не доходити до своєї аудиторії або погано засвоюватися, уповноваженому рекомендується поєднувати та доповнювати різні способи взаємодії (наприклад, після проведеного навчання провести зріз знань працівників або, розробивши пам'ятку, поширити її через офіційний вебсайт, надіслати на електронні скриньки та нагадати про неї на організаційній нараді).

А для покращення своїх комунікаційних і організаторських здібностей, вміння вирішувати складні завдання у сфері комунікації та взаємодії, набуття додаткових навичок використання сучасних методів ділового спілкування та підтримання успішних робочих відносин з усіма учасниками взаємодії уповноваженому рекомендується періодично підвищувати професійну кваліфікацію з цих питань. Це можуть бути різноманітні курси підвищення кваліфікації, тренінги, семінари, лекції, матеріали в мережі Інтернет тощо.

3.3. СУБ'ЄКТИ ВЗАЄМОДІЇ

Взаємодія антикорупційного уповноваженого з різними суб'єктами є необхідною складовою його діяльності та допомагає ефективно виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції. Також важливо, щоб уповноважений знав, з ким взаємодіяти, з яких питань та як саме взаємодіяти з тими чи іншими суб'єктами, адже коло суб'єктів його взаємодії досить широке.

Учасників взаємодії з антикорупційним уповноваженим умовно можна поділити на два типи – внутрішні та зовнішні.

Внутрішні	Зовнішні
Керівник	Мешканці громади
Працівники	ГО (як місцеві та національні, так і міжнародні)
Депутати	Інші антикорупційні уповноважені
Старости	НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання корупції

Проаналізувавши цей перелік, можна зробити висновок, що коло суб'єктів, з яким взаємодіють антикорупційні уповноважені ОМС, дещо нетипове для антикорупційних уповноважених, які функціонують у державних органах влади.

В уповноваженого ОМС більше суб'єктів для взаємодії?

На відміну від своїх колег, які функціонують у державних органах влади, антикорупційний уповноважений ОМС взаємодіє з додатковими стейкхолдерами – депутатами, старостами та мешканцями громади. Це зумовлено специфікою ОМС, адже це виборний орган громади, який має повноваження вирішувати питання місцевого значення через своїх представників – депутатів.

Також є відмінність щодо взаємодії з антикорупційними уповноваженими у підпорядкованих юридичних особах. Так, Типовим положенням передбачено, що антикорупційні уповноважені здійснюють контроль за дотриманням антикорупційного законодавства, зокрема у територіальних (міжрегіональних) органах. Тобто взаємодія антикорупційного уповноваженого державного органу влади здійснюється з іншими уповноваженими територіальних (міжрегіональних) органів. Натомість уповноважений ОМС може взаємодіяти з іншими уповноваженими в підпорядкованих ОМС підприємствах, установах, організаціях, оскільки територіальні органи в ОМС відсутні.

З метою розуміння як з боку уповноважених, так і з боку суб'єктів питань, щодо яких можна (чи навіть потрібно) комунікувати та яким чином це робити, рекомендується зафіксувати порядок та умови такої взаємодії у відповідних політиках (тобто розробити порядки взаємодії).



Результати опитування

Лише у 22,9% міських рад є документ, що визначає умови взаємодії антикорупційного уповноваженого з керівником, працівниками, депутатами, антикорупційними уповноваженими інших відповідальних суб'єктів, НАЗК, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. У 31,8% міських рад такий документ відсутній. А найбільша (42,7%) частина опитуваних зазначила, що окремі норми щодо їхньої взаємодії містяться в положенні про уповноважений підрозділ (посадовій інструкції антикорупційного уповноваженого).

3.3.1. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з керівником

У центрі кожної організації знаходиться керівник і його роль надзвичайно важлива, оскільки саме він повинен організовувати роботу, координувати працівників, наближати організацію до її мети та цілей.

Керівник є також менеджером усіх напрямів та процесів в організації, включно напрям запобігання корупції.

Так, в аналітичному дослідженні «Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції «Tone At The Top» вказується на роль керівника/керівниці в антикорупційній роботі, що вона є наскрізною та має ключове значення на всіх етапах реалізації стратегічних завдань організації у сфері антикорупції. Такими етапами є:

- розподіл відповідальності за антикорупційні політики організації;
- створення та діяльність антикорупційного підрозділу;
- дослідження контексту організації та оцінювання корупційних ризиків;
- розробка антикорупційних політик;
- формування обізнаності щодо антикорупційних політик організації;
- виховання культури викривання корупції в організації;
- аналіз ефективності системи запобігання корупції²⁶.



Результати опитування

Забезпечення ефективної системи запобігання та виявлення корупції значною мірою залежить від рівня взаємодії та довіри між керівником та уповноваженою особою. Як позитивний факт можна відзначити те, що, за результатами опитування, виявилось, що у 87,9 % голова місцевої ради підтримує діяльність уповноваженого з запобігання та виявлення корупції. 11,5% респондентів зазначили, що керівник частково їх підтримує і лише 0,6% вказали, що не підтримує.

²⁶ Аналітичне дослідження «Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції «Tone At The Top» підготовлено у межах спільного проєкту Національного агентства з питань запобігання корупції та Програми розвитку ООН в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу: <http://surl.li/lrjkh>

В ОМС головною особою, яка визначає вектор розвитку громади та курує усі напрями діяльності в ОМС, зокрема антикорупційним комплаєнсом та відбудовою, є голова (мер). Так, відповідно до ст. 12 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний, міський голова.

Повноваження керівника ОМС

Перевагою для антикорупційного уповноваженого, який працює в ОМС, буде не лише розуміння специфіки громади, але й знання основних завдань її лідера. Це може допомогти уповноваженому краще планувати свою роботу, а також у різних ситуаціях зорієнтуватися, чи не перевищує голова свої повноваження (наприклад, видає розпорядження, що спрямовані на окремих громадян чи їх об'єднання, тобто здійснює свої повноваження поза межами ОМС, що неправомірно).

Відповідно до своїх повноважень сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території дотримання Конституції та законів України; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради тощо.

Повний перелік повноважень сільського, селищного, міського голови наведений в ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Повноваження голів районних, обласних, районних у містах рад визначені ч. 6 ст. 55 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

При взаємодії з лідером громади насамперед потрібно розуміти, що керівник – точка зіткнення співробітника з усією ієрархією системи управління. Налагодивши комунікацію з керівником, за його сприяння і підтримки уповноваженому буде легше налагодити взаємодію і з усіма іншими суб'єктами. «Тон згори» щодо дотримання вимог і організації заходів запобігання корупції в організації, врахування рекомендацій уповноваженого, надання йому необхідних ресурсів сприятимуть розбудові культури доброчесності в ОМС та водночас мотивуватимуть уповноваженого до впровадження найкращих антикорупційних практик.

При виконанні яких завдань керівник та антикорупційний уповноважений взаємодіють?

Законом та Типовим положенням передбачено ряд завдань керівника організації та антикорупційного уповноваженого, під час реалізації яких відбувається безпосередня взаємодія.

Завдання керівника:

- призначення (визначення) антикорупційного уповноваженого;
- забезпечення гарантій незалежності антикорупційного уповноваженого від впливу чи втручання у його роботу;
- забезпечення антикорупційного уповноваженого окремим службовим приміщенням, матеріально-технічними засобами, необхідними для виконання покладених на нього завдань;
- забезпечення безперешкодного та всебічного використання антикорупційним уповноваженим своїх прав, передбачених розділом III Типового положення, наприклад: мати доступ до документів та інформації, викликати та опитувати осіб, брати участь та проводити для працівників внутрішні навчання тощо.

Завдання уповноваженого:

- надання на розгляд керівника пропозицій щодо удосконалення роботи з питань запобігання та виявлення корупції;
- внесення керівнику відповідних пропозицій щодо організації роботи з оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОМС та підготовки заходів щодо їх усунення;
- інформування керівника ОМС про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його урегулювання;
- інформування керівника ОМС про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Щодо форм взаємодії з керівником, то найзвичнішими для антикорупційних уповноважених є бесіди, обговорення на нарадах, службове листування, консультування, візування проєктів розпоряджень та надання щодо них пропозицій чи заперечень.

Водночас рекомендується посилити такі форми взаємодії, які спрямовані на просвіту керівника щодо переваг ефективно налагодженої антикорупційної системи в ОМС, щодо ролі та завдань уповноваженого, щодо способів підвищення прозорості та підзвітності громади. Керівник, як і працівники, також потребує навчання, окремих пам'яток для нього чи роз'яснень.

Звичайно, антикорупційний уповноважений не пропонуватиме керівнику пройти тестування на зріз знань з антикорупційних обмежень та заборон, однак деякі активності із залученням керівника можна проводити зовсім невимушено, наприклад постійно запрошувати керівника долучитися до навчання разом з працівниками чи депутатами; при розсиланні роз'яснень на електронні скриньки працівників ставити керівника в копію; погоджувати антикорупційні публікації для розміщення на офіційному вебсайті тощо.

У своїй роботі антикорупційний уповноважений може зіткнутися зі стереотипом, що його основне завдання – це консультувати працівників чи допомагати їм із заповненням та поданням електронних декларацій. Тому дуже важливим для розуміння керівником роботи уповноваженого і цілей ОМС в напрямку антикорупції є спільне планування. Це може бути обговорення, надання пропозицій з боку керівника стосовно плану роботи антикорупційного уповноваженого чи плану заходів щодо запобігання корупції в ОМС.



Результати опитування

Під час опитування антикорупційним уповноваженим було запропоновано обрати форми взаємодії з керівником, які вони використовують найчастіше²⁷. Результати демонструють, що бесіди з керівником як форму взаємодії застосовують 73,2% уповноважених. Обговорення на загальних нарадах – про такий вид взаємодії зазначили 56,1% опитаних; подання службових записок – 49%; надання консультацій – 48,4%; звітування – 36,3%; листування електронною скринькою – 7,6%.

3.3.2. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з працівниками

Зазвичай зусилля антикорупційного уповноваженого в більшій мірі спрямовані на працівників ОМС²⁸. Це підтвердили і результати опитування та аналіз антикорупційної роботи в трьох пілотних громадах. Таку ситуацію можна пояснити тим, що уповноважений на регулярній основі виконує роботу з надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги, яка націлена в основному на працівників.

Крім того, Законом та Типовим положенням передбачено чималий ряд завдань антикорупційного уповноваженого, пов'язаних із впливом на працівників, зокрема: розроблення проєктів актів з питань запобігання та виявлення корупції; проведення навчання; надання працівникам методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо запобігання корупції; розгляд повідомлень про корупцію та захист викривачів; візування проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань; надання консультаційної допомоги в заповненні декларацій та здійснення перевірки їх подання тощо.



Результати опитувань

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноваженим необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Результати показали, що з працівниками уповноважені взаємодіють часто (так проголосувала найбільша кількість уповноважених – 80,3%).

Залежно від того, яку мету переслідує уповноважений, він може використовувати різноманітні способи та методи для комунікації з працівниками: виступи на нарадах, проведення тренінгів та навчання, надання індивідуальних роз'яснень чи консультацій, проведення опитувань, залучення працівників до робочих груп, службове листування, публікації матеріалів тощо.

27 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

28 Під працівниками ОМС в цих рекомендаціях розуміються особи, які займають посади в ОМС, включно виборні, окрім голів місцевих рад.



Результати опитування

Для взаємодії з працівниками уповноважені особи використовують такі канали комунікації²⁹: загальні наради (78,8%); особисті усні повідомлення (42,9%); розміщення інформації на офіційному вебсайті (42,9%); розсилання електронних листів (40,4%); публікація інформації у групі робочої соціальної платформи (Facebook, Telegram, Slack тощо) (25%); службові записки (15,4%).

Також респонденти мали можливість написати свої способи взаємодії з працівниками, серед них були такі: *«розміщую оголошення на стенді у вестибюлі міської ради»*, *«письмове інформування»*, *«проводимо наради, семінари, видаємо окреме розпорядження про порядок подання декларацій»*.

Враховуючи результати попередніх відповідей щодо взаємодії з різними суб'єктами та результати, отримані на це запитання, можна зробити висновок, що з працівниками уповноважені особи в ОМС взаємодіють досить часто, використовуючи як спосіб взаємодії повідомлення інформації на загальних нарадах.

Для підвищення рівня зацікавленості та залученості працівників до взаємодії уповноваженому слід не лише компонувати різні види комунікації, але й знаходити цікаві способи привернення уваги до запобігання корупції.

Наприклад, на щотижневих нарадах зовсім небагато часу можна виділити на повідомлення працівникам останніх новин, пов'язаних з корупцією (викриття корупційних схем, журналістські розслідування тощо) та обговорити їх; до проведення навчання можна запрошувати представників ГО чи інших органів, зокрема правоохоронних; на міжнародний день боротьби з корупцією проводити з працівниками інтерактивні заходи чи поширювати інформаційні листи (цікаві факти про корупцію з історії, підбірка самоосвітніх курсів чи фільмів на тему запобігання та протидії корупції).

При цьому слід розуміти, що з різними категоріями працівників (чи структурними підрозділами) взаємодія також може відрізнятися. Це зумовлено функціональними обов'язками таких працівників (структурних підрозділів) та їх роллю в ОМС чи поза ним.

Взаємодія зі службою управління персоналом в ОМС

Служба управління персоналом створюється для забезпечення здійснення керівником служби своїх повноважень щодо добору персоналу, планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування, документального оформлення вступу на службу, її проходження та припинення, укладення та розірвання трудових договорів з працівниками патронатної служби та іншими працівниками в ОМС, та виконання інших функцій, передбачених законодавством.

29 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Функції служби управління персоналом

Участь антикорупційного уповноваженого при реалізації цих функцій

Організація проведення спеціальної перевірки

З урахуванням того, що ризик призначення особи, яка підлягає спеціальній перевірці, без проведення такої перевірки чи проведення її з порушенням законодавства, доволі високий, то уповноваженому рекомендується долучитися до контролю цього процесу. Зокрема, при візуванні документа про призначення особи антикорупційному уповноваженому необхідно перевірити, чи була згода від особи на проведення спеціальної перевірки, звірити її дату з датою надсилання запитів до відповідних органів, кількість таких запитів та проаналізувати відповіді на них.

Організація проведення конкурсного відбору осіб на службу в ОМС

З метою забезпечення прозорості конкурсного відбору антикорупційному уповноваженому рекомендується брати участь у конкурсній комісії (або бути спостерігачем), а також моніторити офіційний вебсайт ОМС на предмет розміщення інформації про конкурс та переможців.

Підготовка матеріалів про призначення та звільнення з посад

Зазвичай антикорупційний уповноважений дізнається про призначення чи звільнення працівника вже під час візування розпорядчих документів з кадрових питань. Така інформація необхідна йому для ознайомлення з антикорупційними обмеженнями, допомоги у поданні декларації, перевірки факту подання декларації. Однак кадрова служба, володіючи інформацією, може повідомити уповноваженого ще до того, як до нього на погодження надійде розпорядження про звільнення чи призначення. Це б надало змогу уповноваженому краще підготуватися, розподілити та спланувати свої ресурси.

Забезпечення безперервного навчання працівників. Формування замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС

Уповноважений може надавати свої пропозиції щодо проходження навчання на антикорупційну тематику або ділитися результатами опитування щодо потреб у навчанні, яке він проводить.

Організовує роботу щодо розроблення посадових інструкцій, їх перегляду на відповідність встановленим законодавством вимогам та з метою виявлення потреб у внесенні до них змін, а також надає консультативну допомогу щодо розроблення та внесення змін до посадових інструкцій

Дуже важливо, щоб антикорупційний уповноважений долучався до розроблення (внесення змін) своєї посадової інструкції чи положення про уповноважений підрозділ. Такий захід надасть змогу запобігти, наприклад, неповній фіксації всіх прав уповноваженого чи наділення його нетиповими функціями.

Ведення особових справ працівників, матеріалів та результатів спеціальної перевірки, інших кадрових документів

Типовим положенням передбачено право уповноваженого на доступ до документів та інформації та право витребувати документи, зокрема ті, що містять інформацію з обмеженим доступом (за винятком державної таємниці).

При виконанні завдання з контролю за дотриманням законодавства щодо проведення спеціальної перевірки уповноваженому необхідно також буде переглядати документи, які веде служба управління персоналом. Крім того, доступ до таких документів може знадобитися при виконанні функції із захисту викривача, для перевірки інформації у повідомленні про корупцію чи проведення службового розслідування.

Протягом п'яти робочих днів підписання розпорядчого документа про накладення на особу дисциплінарного стягнення або скасування розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення кадрові служби ОМС зобов'язані надати НАЗК електронну та засвідчену у встановленому порядку паперову копію відповідного розпорядчого документа разом з інформаційною картою до розпорядчого документа про накладення (скасування розпорядчого документа про накладення) дисциплінарного стягнення на особу за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Антикорупційний уповноважений перевіряє подання кадровою службою ОМС розпорядчого документа та інформаційної картки і у разі встановлення факту неподання таких документів інформує НАЗК.

Взаємодія з юридичною службою

Основними завданнями юридичної служби є: організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів міською радою, виконавчими органами міської ради, їхніми керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представництво прав та інтересів міської ради, її виконавчих органів, міського голови в судах та інших органах під час розгляду правових питань і суперечок.

Юридична служба, так само як і антикорупційний уповноважений, розробляє проекти нормативних актів та візує документи (в частині загально-правової перевірки), а в разі невідповідності проекту рішення, розпорядження законодавству не візує проект та подає письмовий висновок з пропозиціями щодо законного вирішення відповідного питання для прийняття остаточного рішення місцевою радою, виконавчим комітетом чи головою.

Точками перетину антикорупційного уповноваженого з юридичною службою можуть бути залучення до спільної розробки проектів нормативних актів (надання пропозицій до них), вза-

ємне консультування, проведення правової (з боку юридичної служби) та антикорупційної (з боку уповноваженого) експертизи, участь антикорупційного уповноваженого в судах та інших органах під час розгляду правових питань і суперечок, які стосуються напрямку запобігання та виявлення корупції (наприклад, сфери захисту викривачів) тощо.

Взаємодія з внутрішнім контролем

Помилково вважати, що завдання антикорупційного уповноваженого тотожні із завданням внутрішнього контролю або що антикорупційний напрям є частиною (складовою) внутрішнього аудиту. При цьому здійснення як функцій внутрішнього контролю (ст. 26 Бюджетного кодексу України), так і функцій запобігання та виявлення корупції (ст. 13-1, ст. 61 Закону) для ОМС є обов'язковим.

Основними завданнями внутрішнього контролю (аудиту) в ОМС є: досягнення в діяльності органу найвищого рівня ефективності, результативності, економічності та прозорості відповідно до поставлених завдань; забезпечення достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; оцінювання відповідності діяльності ОМС чинному законодавству; оцінювання стану реалізації стратегічного плану дій ОМС; оцінювання ефективності та результативності виконання ОМС відповідних бюджетних програм; визначення і оцінювання ризиків та надання рекомендацій керівникові ОМС з приводу їх зменшення; оцінювання ефективності управління та використання ОМС ресурсів, отриманих на умовах повернення, міжнародної технічної допомоги.

Тому важливо, щоб функції антикорупційного уповноваженого та внутрішнього контролю не дублювалися, а доповнювали одна одну. Наприклад, антикорупційний уповноважений може використовувати матеріали та звіти внутрішнього контролю як джерело аналізу при проведенні оцінювання корупційних ризиків, а внутрішній контроль при проведенні аудиту, у разі виявлення корупційних діянь, долучає антикорупційного уповноваженого.

Взаємодія з уповноваженою особою з публічних закупівель

Вимоги до уповноваженої особи з закупівель викладені в статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі» («Організація закупівельної діяльності замовника»). Основними її завданнями є планування закупівель та формування річного плану закупівель в електронній системі закупівель; здійснення вибору процедури закупівлі; проведення процедури закупівель/спрощених закупівель; оприлюднення звіту про договір про закупівлю; забезпечення однакових умов для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; забезпечення оприлюднення в електронній системі закупівель інформації; забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель.



Важливо!

Антикорупційний уповноважений не може бути визначений уповноваженою особою з публічних закупівель, адже поєднання функцій із закупівель та одночасного контролю за ними створює умови для виникнення реального конфлікту інтересів.

Крім того, покладення на антикорупційного уповноваженого обов'язків, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань, забороняється.

Враховуючи те, що функція проведення публічних закупівель є надзвичайно уразливою до корупції, а також право антикорупційного уповноваженого проводити аналіз потенційних та наявних контрагентів і надавати інформацію про них керівникові ОМС (п. 12 ч. 1 розділу III Типового положення), антикорупційному уповноваженому, рекомендується підсилювати напрям з проведення тендерів та об'єднувати зусилля з уповноваженою особою із закупівель.

У Настанові НАЗК щодо здійснення уповноваженим аналізу контрагентів у публічних закупівлях³⁰ наведено рекомендації антикорупційному уповноваженому щодо розподілу повноважень між ним та особою, відповідальною за закупівлі, та щодо їхньої взаємодії. Так, наприклад, рекомендовано питання планування закупівель, внесення змін до річного плану закупівель, аналізу договорів, фінансової спроможності контрагента, а також дотримання вимог ст. 17 ЗУ «Про публічні закупівлі» та документів, що надає переможець, здійснювати обом уповноваженим у постійній крос-функціональній взаємодії. Щодо дотримання критеріїв ст. 16 вищевказаного закону, технічних вимог, якісних характеристик предмета закупівлі, відповідності та сумісності запропонованого товару тощо – це можна залишити в компетенції уповноваженого із закупівель, або ж налагодити злагоджену співпрацю і за цими напрямками також.

Взаємодія зі старостою

Як окрему категорію працівників, з якою може взаємодіяти антикорупційний уповноважений, необхідно виділити таку посадову особу, як староста. Адже інститут старостів запроваджений відносно недавно та досі його роль та завдання в громаді можуть залишатися незрозумілими, зокрема для антикорупційного уповноваженого.

Результати опитування

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноваженим необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Щодо старости, то з ним взаємодіють часто 43,9% уповноважених; іноді взаємодіють – 38,2%; і не взаємодіють взагалі – 17,8%.

Старостою є посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси (соціальні, побутові та інші) мешканців села, здійснює комунікацію між владою та громадою села. Староста має робоче місце на території свого старостинського округу. Він також організовує заходи на території громади, відслідковує проблеми громади та пропонує варіанти їх вирішення, відповідає за активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями³¹.

30 <http://surl.li/lwgeq>

31 Децентралізація: Староста – герой нового часу (<http://surl.li/myyxs>).

Також важливо відзначити, що староста може надавати адміністративні послуги чи вчиняти нотаріальні дії (наприклад, проводити державну реєстрацію актів цивільного стану про народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті; здійснювати повноваження у сфері реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання; вчиняти нотаріальні дії відповідно до ст. 37 ЗУ «Про нотаріат» за заявами осіб).

Крім того, староста наділяється двома контролюючими функціями. Він бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою, а також за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території свого округу.



Важливо!

На посаду старости поширюється «персональне» обмеження. Так, відповідно до норм ч. 2 ст. 54-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» на старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені для сільського, селищного та міського голови.

Таким чином, при плануванні та виконанні заходів із запобігання та виявлення корупції антикорупційному уповноваженому необхідно враховувати корупційну ризикованість повноважень, наданих старості, та особливості його взаємодії з мешканцями (особисті контакти, що може бути джерелом корупційних ризиків).

Для старостів рекомендується проводити окремі тренінги, планувати спільні заходи, розробляти для них пам'ятки та рекомендації. Водночас, враховуючи авторитет та тісну взаємодію старостів з громадськістю, антикорупційний уповноважений у партнерстві зі старостами може реалізовувати антикорупційні ініціативи для місцевих мешканців та ГО.

3.3.3. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з депутатами

Одним з найсуперечливіших питань серед уповноважених ОМС є питання, чи потрібно взаємодіяти та проводити роботу з депутатами. З одного боку, депутати не є працівниками ради і здійснюють свою діяльність на громадських засадах. З іншого – депутати є суб'єктами, на яких поширюється дія Закону, а їхні дискреційні повноваження приймати чи не приймати певне рішення можуть призвести до зловживань і зашкодити репутації ОМС.

Якщо проаналізувати норми Закону та Типового положення, можна побачити, що дійсно депутат як суб'єкт взаємодії з антикорупційним уповноваженим не значиться. Наприклад, в уповноваженого навіть немає обов'язку щодо перевірки факту подання декларації депутатом³². А таке завдання щодо свого обранця повинні здійснювати місцеві мешканці.

32 Відповідно до Типового положення, яке деталізує основні функції, прописані в Законі, антикорупційний уповноважений проводить перевірку факту подання суб'єктами декларації, які працюють у відповідному органі (працювали або входять чи входили до складу утвореної у відповідному органі конкурсної комісії). Повідомлення про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій здійснюється відповідно до наказу НАЗК від 20.08.2021 № 539/21, яким також передбачено, що зокрема ОМС перевіряють факт подання суб'єктами декларації, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної конкурсної комісії).



Результати опитування

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноваженим необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Результати показали, що з депутатами уповноважені взаємодіють іноді, такий варіант відповіді обрала більша частина респондентів – 66,2%.

Однак враховуючи те, що депутати, представляючи інтереси громади у раді, є частиною системи ОМС, а також те, що їх функції є потенційно уразливими до корупції, антикорупційному уповноваженому не слід виключати їх із кола своєї взаємодії.

Крім того, виконання деяких покладених на уповноваженого завдань знеособлено в частині того, на кого вони поширюються (впливають), наприклад: розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупції; організація роботи з оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОМС та підготовка заходів щодо їх усунення; здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його урегулюванню.

Для їх всебічного виконання необхідно враховувати і залучати всіх суб'єктів, які працюють у виконавчих органах ради та які представляють інтереси громади через представницькі ОМС (ради).

Також Типовим положенням передбачено, що антикорупційний уповноважений здійснює і інші заходи щодо запобігання та виявлення корупції, серед яких, наприклад, може бути превентивна робота з депутатами чи контроль за їхньою діяльністю.

Таким чином, з метою забезпечення комплексного та ефективного виконання усіх заходів із запобігання та виявлення корупції в ОМС, уповноваженим принагідно рекомендується повною мірою здійснювати свою антикорупційну діяльність і щодо депутатів, в тому числі проводити перевірку факту подання ними декларацій.

Для превентивної роботи з депутатами чудово підійдуть такі форми взаємодії, як проведення для них окремого навчання (наприклад, з питань запобігання та урегулювання конфлікту інтересів чи з питань типових корупційних ризиків, що стосуються прийняття рішень у раді); розроблення та поширення серед депутатів порядків, алгоритмів, чек-листів та пам'яток (наприклад, щодо антикорупційних обмежень); надання депутатам роз'яснень та консультацій.

Рекомендується також розробити Кодекс етики депутатів, що допоможе покращити рівень довіри громадян до місцевої влади, підвищити персональну відповідальність за належне виконання представницьких повноважень, забезпечити прозорість та гласність у роботі ОМС, запобігти зловживанням.

З метою контролю за діяльністю депутатів антикорупційний уповноважений може відвідувати сесії ради, моніторити прийняті ними рішення та переглядати протоколи засідань (наприклад, на предмет того, чи не було прийнято рішення в межах конфлікту інтересів). Також доцільно буде переглядати, чи опублікована інформація щодо засідань (в тому числі чи вчасно), а також проекти та прийняті рішення на офіційному вебсайті ОМС, що сприятиме його прозорості та відкритості.



Результати опитування

Щодо взаємодії з депутатами, то антикорупційні уповноважені зазначили, що надання методичної допомоги, роз'яснень та консультацій є найпоширенішою (79,9%) формою їхньої взаємодії³³. 53,2% уповноважених перевіряють факт подання та своєчасності подання декларацій депутатами; 24,7% розробляють локальні документи (порядки, інструкції, алгоритми), що регулюють діяльність депутатів (наприклад, кодекс етичної поведінки, порядок урегулювання конфлікту інтересів тощо); 13% проводить навчання та тренінги для депутатів; 6,5% за участі депутатів проводять оцінювання корупційних ризиків і у такий спосіб взаємодіють.

Проте зустрічалися й такі відповіді, як: *«депутати не є працівниками ОМС», «не належить до компетенції», «це питання до повноважень не належить», «не взаємодію»*.

Враховуючи результати попередніх відповідей щодо взаємодії з різними суб'єктами та результати, отримані на це запитання, можна зробити висновок про низький рівень взаємодії з депутатами рад. Причиною такої ситуації є те, що депутати не є працівниками ради, а отже уповноважені можуть помилково вважати, що взаємодіяти з ними не потрібно.

3.3.4. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з іншими антикорупційними уповноваженими

Згідно з п. п. 4, 5 ч. 2 розділу II Типового положення антикорупційний уповноважений відповідно до покладених на нього завдань здійснює координацію діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) юридичних осіб, що належать до сфери управління відповідного органу, та взаємодіє з уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) інших відповідних органів.

Хоча взаємодію з іншими антикорупційними уповноваженими і визначено законодавчо, на практиці така взаємодія відбувається досить зрідка. Так, наприклад, лише в одній із трьох пілотних громад відбувалася взаємодія антикорупційного уповноваженого зі своїми колегами із запобігання та виявлення корупції.

33 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.



Результати опитування

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноваженим необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Щодо взаємодії з іншими уповноваженими, то більша частина респондентів (52,2%) обрала варіант «іноді взаємодію». Не взаємодіють взагалі з іншими антикорупційними уповноваженими 24,7% респондентів.

5,7% опитаних хотіли б взаємодіяти з іншими уповноваженими, однак не знають, як.

У разі якщо у ОМС є підприємства, установи, організації, необхідно перевірити, чи потрібно у них затверджувати антикорупційну програму юридичної особи та відповідно призначати особу, відповідальну за реалізацію антикорупційної програми, згідно зі ст. 62 Закону. У разі якщо юридична особа не підпадає під критерії, визначені ч. 2 ст. 62 Закону, і не зобов'язана призначати особу, відповідальну за реалізацію антикорупційної програми, то необхідно використовувати норми ст. 61 Закону. Відповідно до цієї статті юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у їхній діяльності. З цією метою підприємство, установа чи організація визначає посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи. На практиці склалося так, що цих осіб також називають уповноваженими особами з питань запобігання корупції.

Для того щоб належним чином здійснювати координацію осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми, та осіб, відповідальних за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, насамперед необхідно здійснити облік таких осіб (наприклад, шляхом направлення відповідних запитів). Якщо у підпорядкованих ОМС підприємствах, установах, організаціях не визначено таких осіб, про це необхідно повідомити керівнику ОМС та надіслати листа з рекомендаціями призначити чи визначити антикорупційного уповноваженого.

Координація вищевказаних осіб повинна здійснюватися шляхом звітування, надання роз'яснень та консультаційної допомоги, проведення навчання, розробки і поширення методичних матеріалів (пам'яток, алгоритмів, чек-листів, презентацій).

Також важливо знати, що у Типовому положенні передбачено контролюючу роль антикорупційного уповноваженого ОМС щодо антикорупційних уповноважених підпорядкованих ОМС юридичних осіб. Виконання цієї функції наразі набуває особливої актуальності у зв'язку із наявністю значних корупційних ризиків у діяльності КП, інших юридичних осіб, що перебувають у комунальній власності відповідних громад та знаходяться у сфері їх управління. Відсутність системної роботи з превенції корупції в таких юридичних особах є одним із чинників наявності корупційних ризиків в їхній діяльності.

З цією метою антикорупційним уповноваженим рекомендується періодично здійснювати контроль за організацією антикорупційної роботи на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління ОМС. Для оптимізації процесів такі перевірки краще планувати на підставі пропозицій структурних підрозділів, які будуть залучені до їх проведення (у разі прийняття рішення про комісійне проведення перевірки), та з урахуванням проблемних питань в організації діяльності з питань запобігання корупції у підвідомчих суб'єктах.

Правовими наслідками виявлення порушень у ході перевірки можуть бути ініціювання службових розслідувань, звернення до правоохоронних органів (у разі виявлення ознак кримінальних або адміністративних правопорушень).

Також слід зазначити, що особи, відповідальні за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, можуть визначатися і в структурних підрозділах ОМС. Антикорупційний уповноважений може використовувати їхній ресурс при розробленні методичних матеріалів, проведенні навчання чи при звітуванні НАЗК (наприклад, робити запити на таких осіб щодо надання інформації щодо антикорупційної роботи чи з конкретного напрямку (питання)).

Для роботи антикорупційного уповноваженого дуже важливо та корисно обмінюватися досвідом з антикорупційними уповноваженими інших ОМС. Це може бути взаємне консультування, обмін антикорупційними новинами, пошук спільних рішень, обговорення кейсів тощо. Тому антикорупційному уповноваженому рекомендується при участі у спільних діях з іншими уповноваженими обмінюватися контактами зі своїми колегами, тим сам вибудовуючи міцну антикорупційну мережу. Також існують різні спеціальні платформи для комунікації між уповноваженими (наприклад, уповноважені можуть самостійно об'єднатися і створити чат або долучитися до Форуму антикорупційних уповноважених³⁴, який адмініструє НАЗК).



Результати опитування

На запитання анкети «Як часто Вам звітують про свою діяльність особи, відповідальні за запобігання корупції підпорядкованих підприємств, установ, організацій?» більшість (61%) уповноважених відповіли, що їм не звітують або такі відповідальні особи відсутні; один раз на рік звітують 14,3% уповноваженим; один раз на пів року – 7,1%; один раз на квартал – 5,2%. Є і один (0,6%) випадок звітування одного разу на місяць або частіше.

В 11,7% міських рад відсутні підпорядковані підприємства, установи чи організації, тому, звичайно, звітування не відбувається.

За результатами анкетування можна зробити висновок, що більшості уповноваженим особам не звітують. Таким чином, ОМС слід наголошувати підпорядкованим підприємствам щодо важливості визначення осіб, відповідальних за запобігання корупції, а уповноваженим налагодити з такими особами координацію, зокрема і через звітування.

3.3.5. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з громадськістю

Взаємодія ОМС з інститутами громадянського суспільства у сфері розбудови доброчесності та підняття довіри до ОМС – необхідна умова їхньої ефективної і прозорої діяльності.

Формуванню такої довіри сприяють конкретні результати, орієнтування на потреби громадян, авторитет і репутація лідера, публічність та звітність, наявність компетентної та професійної команди, а також зрозумілість громадськості антикорупційної політики, яка проводиться в ОМС.

На жаль, антикорупційні уповноважені нечасто взаємодіють з громадськістю (або зазвичай обмежуються розглядом звернень). Про це свідчать результати опитування та проведення аналізу антикорупційної роботи в трьох пілотних громадах.



Результати опитування

З мешканцями громади не взаємодіють взагалі 35% уповноважених.

Серед причин низької взаємодії антикорупційного уповноваженого з мешканцями громади можна назвати націленість роботи на працівників ОМС, нерозуміння користі взаємодії (не-сприйняття громадськості як партнера) або незнання, як здійснювати таку взаємодію.

Насправді способів взаємодії з громадськістю є чимало. Наприклад, це може бути проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції; розроблення та поширення інфографік для населення; залучення громадян та ГО до оцінювання корупційних ризиків; проведення спільних просвітницьких заходів.



Результати опитувань

Найкращими способами для комунікації з мешканцями громади, на думку уповноважених, є³⁵: публікація актуальної інформації на офіційному вебсайті ОМС (77,1%); публікація актуальної інформації в соцмережі ОМС (56,7%); проведення заслуговувань, зустрічей, круглих столів (29,3%); проведення опитувань (анкетувань) (18,5%).

Також було отримано такі відповіді від уповноважених осіб: *«жодним», «на мою думку, всі наведені відповіді в цьому запитанні є по-своєму ефективні. Діяльність уповноваженого буде ефективною, коли це буде окрема посадова особа, з усіма повноваженнями, а не суміщатиме свою основну роботу з роботою уповноваженого».*

Отримані результати показують, що більшість уповноважених як форму взаємодії з громадою обрали публікацію актуальної інформації на офіційному вебсайті та публікацію актуальної інформації в соцмережі ОМС, що дійсно є тими способами комунікації, які охоплюють найширше коло аудиторії.

35 У респондентів була можливість обрати декілька варіантів або написати свій.

Для підвищення довіри та підтримки громадськості антикорупційних заходів в ОМС, антикорупційному уповноваженому рекомендується регулярно комунікувати через офіційний вебсайт чи соцмережі ОМС (наприклад, розміщувати плани роботи та інформацію про проведені заходи (звіти) чи публікувати антикорупційні новини, роз'яснення, методичні матеріали).

Допомогти антикорупційному уповноваженому досягти позитивних результатів у взаємодії з громадськістю через інтернет комунікацію зможе аналітичне дослідження НАЗК «Ефективна комунікація антикорупційного уповноваженого на вебсайті організації публічного сектору»³⁶.

Також важливо, щоб ОМС залучав громадськість до прийняття рішень, особливо щодо відбудови громади, проводив консультації, створив та взаємодіяв з громадською радою, тобто здійснював активну взаємодію з громадськістю. З цією метою антикорупційний уповноважений може проаналізувати статут громади на предмет включення до нього положень про реальний доступ громадськості до процесу прийняття рішень і контролю за ними та надати пропозиції керівнику щодо вдосконалення статуту.

3.3.6. Взаємодія антикорупційного уповноваженого з НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання корупції

Відповідно до п. 20 ч. 2 розділу II Типового положення антикорупційний уповноважений взаємодіє з НАЗК, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Спрямування діяльності антикорупційних уповноважених здійснюється виключно НАЗК. Так, відповідно до покладених на нього завдань НАЗК координує, методично забезпечує та здійснює аналіз ефективності діяльності антикорупційних уповноважених (п. 11 ч. 1 ст. 11 Закону).

До повноважень НАЗК належить також надання методичної допомоги щодо виявлення, зокрема ОМС, корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, зокрема підготовки та виконання антикорупційних програм, та погодження антикорупційних програм³⁷.

Тобто НАЗК у сфері координації антикорупційних уповноважених здійснює такі функції: як орган, який формує антикорупційну політику, розробляє нормативно-правові акти, зокрема й ті, які регулюють чи впливають на діяльність антикорупційних уповноважених; розробляє методичні (посібники, настанови, роз'яснення) та візуальні матеріали (інфографіки, презентації, відеоролики); надає індивідуальні консультації та роз'яснення (за зверненням на гарячу лінію); розробляє та проводить навчання, лекції, тренінги, курси для антикорупційних уповноважених (інколи також для керівників громад, депутатів, місцевих мешканців); проводить інші заходи з розбудови мережі антикорупційних уповноважених та заходів просвітницького характеру.

36 <http://surl.li/myzfv>

37 На період воєнного стану НАЗК припинило погодження антикорупційних програм.

Про що уповноваженому потрібно інформувати НАЗК?

Типовим положення визначено ряд зобов'язань антикорупційного уповноваженого поінформувати НАЗК:

- інформування про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його урегулювання (у довільній формі з прикріпленням розпорядчого документа керівника про урегулювання конфлікту інтересів та листа-повідомлення керівника чи уповноваженого про наявність конфлікту інтересів, за його наявності);
- інформування про випадки неподання чи несвоєчасного подання декларацій у визначеному Законом порядку (здійснюється за формою³⁸ відповідно до наказу НАЗК від 20.08.2021 № 539/21);
- інформування НАЗК про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції (у довільній формі з наведенням конкретних фактичних даних, що підтверджують порушення. Також антикорупційний уповноважений повинен поінформувати НАЗК про вжиті ним заходи щодо припинення порушення, за його наявності);
- надання до 10 лютого року, наступного за звітним, інформації щодо своєї діяльності за результатами роботи (зазвичай нагадування щодо подання такої звітності та її форми здійснює НАЗК шляхом офіційного листування);
- інформування протягом 10-ти днів у разі зміни структури, штатної чисельності, контактних даних, а також керівника антикорупційного підрозділу (особи) (інформація надається в довільній формі із зазначенням інформації чи контактів, які змінилися. У разі якщо антикорупційний уповноважений нещодавно призначений чи визначений, йому необхідно подати інформацію з такими даними: прізвище, ім'я, по батькові; назва посади, в тому числі і основної, якщо уповноважений визначений з-поміж працівників; робочий телефон та електронну скриньку. Також як додаток до листа потрібно надіслати копію розпорядчого документа про призначення чи покладення обов'язків);
- щопіврічне надання Національному агентству інформації щодо виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою відповідного органу (наразі таке інформування здійснюється через заповнення спеціальних форм у Кабінеті уповноваженого через Антикорупційний портал³⁹);
- інформування у разі ненаправлення службою управління персоналом засвідченої у встановленому порядку паперової копії розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення та інформаційної картки до розпорядчого документа про накладення (скасування розпорядчого документа про накладення) дисциплінарного стягнення на особу за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень для внесення відомостей до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (форма такого повідомлення не встановлена, однак форма інформаційної картки, яку заповнює та надсилає служба управління персоналом, затверджена рішенням НАЗК від 09.02.2018 № 166⁴⁰).

38 Форма повідомлення Національного агентства про факт неподання чи несвоєчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (<http://surl.li/myzkm>).

39 <https://antycorportal.nazk.gov.ua/>

40 Рішення НАЗК 09.02.2018 № 166 від «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» (<http://surl.li/hwcy>).

З іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, а саме з органами прокуратури, Національної поліції, Національним антикорупційним бюро України, антикорупційні уповноважені взаємодіють нечасто. Так, наприклад, лише в одній з трьох громад була виявлена одноразова взаємодія з Національною поліцією.

Якщо така взаємодія все-таки відбувається, то це в основному відповіді на запити або участь у службовому розслідуванні за поданням спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Однак антикорупційному уповноваженому рекомендується ознайомитися з переліком основних повноважень та підслідністю цих органів, а також інших важливих суб'єктів, що стоять на стороні відновлення правопорядку, наприклад Державне бюро розслідувань, Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) тощо. Це надасть змогу ефективніше реагувати на звернення чи повідомлення та пересилати чи рекомендувати звернутися за належністю.



Результати опитування

У ході опитування уповноваженим особам було запропоновано самостійно оцінити, наскільки вони часто взаємодіють з різними суб'єктами, виконуючи покладені на них обов'язки. По кожному із семи суб'єктів взаємодії (керівник, депутати, працівники, староста, інші уповноважені, мешканці громади, НАЗК та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) уповноваженим необхідно було визначити інтенсивність взаємодії за шкалою: «взаємодію часто», «іноді взаємодію», «не взаємодію взагалі» і «хотів би взаємодіяти, але не знаю, як».

Результати показали, що з НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції уповноважені взаємодіють іноді, такий варіант відповіді обрала більша частина респондентів – 72,6%.

3.4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Відновлення України внаслідок повномасштабного російського вторгнення створює масштабні виклики, що потребує посилення ролі антикорупційних уповноважених як ключової ланки в системі контролю за процедурами відновлення на місцевому рівні.

Крім того, роль антикорупційних уповноважених у розбудові добросовісного та прозорого ОМС надважлива. А взаємодія антикорупційного уповноваженого з іншими суб'єктами є необхідною складовою діяльності та допомагає ефективно виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції. Адже об'єднання зусиль щодо спільного подолання (мінімізації) корупційних ризиків (схем) або спільних навчальних та інформаційних заходів може подвоїти позитивний ефект їхніх зусиль в боротьбі із корупцією.

Для налагодження антикорупційним уповноваженим дієвої комунікації з усіма суб'єктами його взаємодії, а також залучення їх до спільної мети – подолання корупції рекомендується:

1. Заручитися підтримкою керівника ОМС, пояснивши йому роль та завдання антикорупційного уповноваженого, а також потенційні переваги від впровадження найкращих практик прозорості та підзвітності ОМС (публічність, залучення громадськості, діджиталізація тощо). Налагодивши комунікацію з керівником, за його сприяння і підтримки уповноваженому буде легше налагодити взаємодію і з усіма іншими суб'єктами.
2. Для подолання значної частини перешкод у взаємодії антикорупційному уповноваженому необхідно провести оцінювання якості своєї комунікації (через онлайн анкетування, інтерв'ю, бесіди тощо) та запропонувати респондентам висловити свої пропозиції щодо налагодження ефективної взаємодії.
3. Враховуючи те, що велика частина інформації може не доходити до своєї аудиторії або погано засвоюватися, антикорупційному уповноваженому рекомендується поєднувати та доповнювати різні способи взаємодії (наприклад, після проведеного навчання провести зріз знань працівників або, розробивши пам'ятку, поширити її через офіційний вебсайт, надіслати на електронні скриньки та нагадати про неї на організаційній нараді).
4. Для покращення своїх комунікаційних і організаторських здібностей, вміння вирішувати складні завдання у сфері комунікації та взаємодії, набуття додаткових навичок використання сучасних методів ділового спілкування та підтримки ефективних робочих відносин з усіма учасниками взаємодії антикорупційному уповноваженому рекомендується періодично підвищувати професійну кваліфікацію з цих питань. Це можуть бути різноманітні курси підвищення кваліфікації, тренінги, семінари, лекції, матеріали в мережі Інтернет тощо.
5. Пам'ятати, що завдання антикорупційного уповноваженого не зводяться лише до взаємодії з працівниками. Необхідно рівномірно взаємодіяти з усіма суб'єктами, включаючи старостів, депутатів та громадськість. При взаємодії з різними категоріями працівників та депутатами необхідно враховувати специфіку їхньої діяльності, їх повноваження та уразливість їхніх функцій до корупційних ризиків.

4. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ



За останні роки Україна пройшла через багато випробувань та труднощів, але водночас ми впевнено крокуємо шляхом відновлення та розбудови. У цьому складному процесі роль територіальних громад, безумовно, є ключовою. Саме вони є першою ланкою у процесі відновлення територій та розвитку регіонів. Через свої представницькі органи вони визначають потреби та розробляють проекти відновлення, що відповідають цим потребам; приймають нормативні рішення; проводять закупівлі тощо.

І в будь-якому з цих процесів є свої виклики, і найбільший з них – це, звичайно, недоброчесна поведінка депутатів та посадових осіб ОМС.

У контексті відбудови України доброчесність виступає як невід’ємна складова місцевого самоврядування і має підтримуватися на усіх рівнях. «Доброчесний імідж» ОМС також відіграє важливу роль у залученні інвестицій та забезпеченні довіри з боку міжнародних партнерів. Адже міжнародне співтовариство очікує від нас конкретних кроків у боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості у використанні ресурсів.

З огляду на вищевикладене можна виділити три основні компоненти, які створюють умови для успішної і прозорої відбудови:

- 1.** Лідерська позиція керівника щодо впровадження найкращих практик прозорості та відкритості, його підтримка роботи із запобігання та виявлення корупції в ОМС.
- 2.** Залучення та активна участь громадськості в управлінні місцевими справами, зокрема процесами відбудови в громаді.
- 3.** Ефективна діяльність антикорупційного уповноваженого, його співпраця з усіма суб’єктами, як в межах ОМС, так і поза його межами.

Застосування комплексного підходу до розробки та впровадження змін для мінімізації корупції створить міцне підґрунтя для прозорої відбудови, підвищить рівень довіри до нашої держави як з боку міжнародних партнерів, так і наших громадян.

