

## Тема 12.3. Антикорупційні заходи в ЦНАП

### Корупція на місцевому рівні

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

При настанні корупційних випадків **ресурси територіальних громад використовуються менш ефективно**. Приватний сектор використовує час та гроші для надання хабарів та підтримання відносин, а публічний сектор виділяє кошти на сектори, де є вищою можливість отримання незаконних індивідуальних благ. Таким чином, ресурси, як правило, вкладуються у крупні інфраструктурні проекти, де «відкати» є високими, на шкоду таким галузям, як освіта, охорона здоров'я тощо.

Крім того, корумповані процеси закупівель можуть призвести до **погіршення якості послуг і товарів** за вищими цінами. Корупційні практики також негативно впливають на громадську безпеку та збільшують ризик погіршення стану навколишнього середовища.

Корупція також породжує ризик **зменшення економічного зростання** територіальних громад. Це впливає на інвестиційний клімат, здорожчує ведення бізнесу, оскільки хабарі збільшують витрати на укладення угоди. Вона створює невизначеність для бізнесу, оскільки за її присутності немає гарантій для компаній у реалізації їх бізнес-можливостей – завжди може бути інша компанія, яка готова запропонувати хабар, або більш високий хабар. Дослідження МВФ показали, що іноземних інвестицій у корумпованих країнах майже на 5 % менше, ніж у країнах, які є вільними від корупції<sup>1</sup>.

Корупція призводить до **менших доходів** для місцевих бюджетів не лише через розкрадання як таке, але і через зниження готовності сплачувати збори і податки серед громадян та підприємств – «Навіщо платити податки, якщо я не отримую послуг, на які я заслуговую...». МВФ проаналізував більше 180 країн і встановив, що більш корумповані країни збирають менші податки, і що в цілому найменш корумповані уряди отримують на 4 % ВВП вище у податкових надходженнях, ніж країни, що знаходяться на тому самому рівні економічного розвитку з більш високим рівнем корупції<sup>2</sup>.

Також, корупція **збільшує витрати часу та грошових коштів** для фізичних осіб та підприємств і, як правило, сповільнює офіційні процеси. Складні процедури дають корумпованим чиновникам більше можливостей – чим довшою є черга за послугою, тим вищою буде ініціатива платити, щоб отримати те, що потрібно. Зазвичай менш забезпечені верстви населення не мають необхідного доступу до осіб, які приймають рішення. Тому існує ризик того, що вони матимуть ускладнений або

<sup>1</sup> <https://businesstech.co.za/news/columns/90676/why-do-we-fight-corruption/>

<sup>2</sup> <https://blogs.imf.org/2019/04/04/tackling-corruption-in-government/>

можуть повністю втратити доступ до таких базових послуг, як охорона здоров'я, освіта, адміністративні та соціальні послуги, оскільки не можуть дозволити собі платити хабар<sup>3</sup>.

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

Проблема корупції в Україні залишається однією найактуальнішою проблемою –це засвідчили **56%** респондентів Дослідження щодо стану справ з корупцією.

Жоден орган місцевого самоврядування (ОМС) не застрахований від корупції. Тут можуть мати вплив різні фактори:

- інституційна спроможність та особливості соціокультурних зв'язків,
- політична воля та добросовісність керівництва,
- потенціал територіальних громад (інституційний, кадровий, фінансовий, матеріальний) для ефективної реалізації необхідних антикорупційних процедур,
- системи перевірок, а також підзвітність ключових процесів (закупівлі, укладення контрактів, наймання персоналу),
- активність засобів масової інформації та громадянського суспільства

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

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

**Процес створення та забезпечення ефективного функціонування належного ЦНАП складається з трьох етапів:**

Перший етап – прийняття рішення про створення ЦНАП

Другий етап – створення ЦНАП

Третій етап – безпосереднє функціонування ЦНАП

На кожному з етапів цього процесу перед керівництвом громади, громадою загалом, а в подальшому й перед керівником створеного ЦНАП постає низка важливих питань організаційного, фінансового, кадрового та іншого характеру.

<sup>3</sup> <https://www.corruptionwatch.org.za/the-rationale-for-fighting-corruption/>

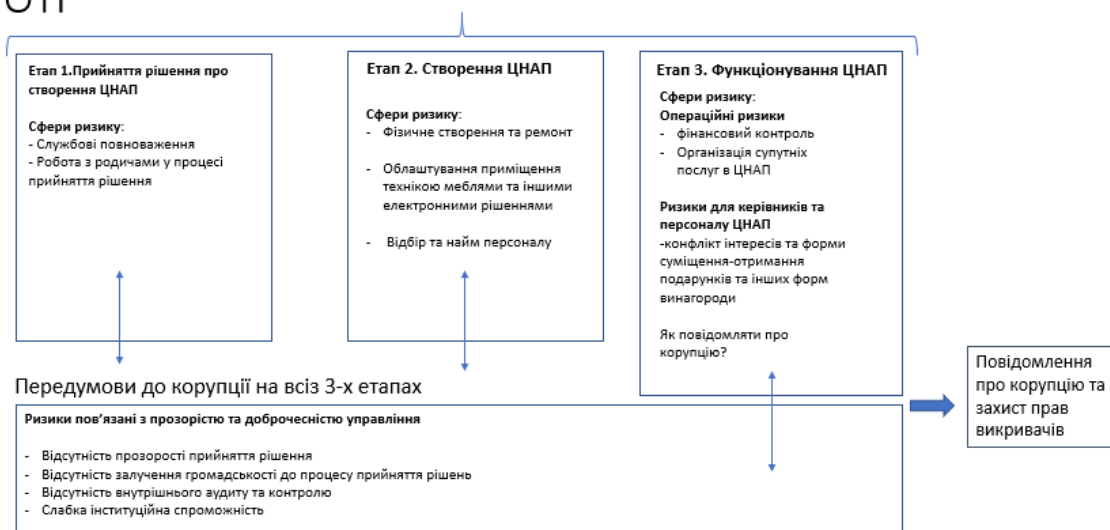
Неправильне, непрозоре чи упереджене вирішення цих питань за певних обставин може призвести до марнотратства, нецільового використання бюджетних коштів, привласнення або розтрати майна громади, а в окремих випадках – й до корупції.

Недотримання вимог антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в абсолютній більшості випадків призводить до вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією.

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

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

## Трьохетапна модель корупційних ризиків у ЦНАП в ОТГ



Передумови та чинники, котрі ведуть спочатку до корупційних ризиків, а згодом можуть призвести до корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією можуть бути пов'язані з різними аспектами роботи ЦНАП: інституційними характеристиками, фізичними особливостями (організація простору приміщень ЦНАП), колізійністю українського законодавства тощо.

### Основні передумови до виникнення корупції у ЦНАП:

#### Інституційні:

1. відсутність внутрішнього аудиту та контролю;
2. відсутність антикорупційних підрозділів чи осіб, відповідальних за антикорупційний

моніторинг та навчання по антикорупційних питаннях у ЦНАП / ОМС.

Інформація про послуги:

- відсутність у відвідувача базової інформації про адміністративну послугу;
- непрозорість вимог щодо отримання адміністративної послуги;
- складність і незрозумілість процедури надання багатьох адміністративних послуг.

Фізичний простір/організація робочого простору ЦНАП:

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

Процес прийняття рішень та транспарентність:

- відсутність залучення громадськості до процесу прийняття рішень про створення ЦНАП, його розташування, моделі надання послуг у громаді;
- непрозорий спосіб прийняття рішень на різних етапах створення та роботи ЦНАП;
- одноосібні прийняття рішень керівництвом громади щодо ЦНАП;
- формальне створення лише «на папері» робочих груп.

Нормативні та законодавчі:

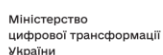
- відсутність етичного (антикорупційного) кодексу посадових осіб місцевого самоврядування;
- низький рівень запиту на інструменти повідомлення про корупцію та захисту викривачів корупції.

**Щоб уникнути чи мінімізувати корупційні ризики можна створити належний ЦНАП та забезпечити:**

1. інтегрований спосіб надання адміністративних послуг – всі необхідні послуги в одному місці;
2. прозорість і доступність надання адміністративних послуг, в тому числі відкритий простір зони обслуговування;
3. зручні розширені години обслуговування;
4. доступність, зручність та вичерпність інформації про роботу ЦНАП, а також порядок і умови надання кожної адміністративної послуги;
5. зрозумілість і передбачуваність процедури надання адміністративних послуг;
6. своєчасність та оперативність надання адміністративної послуги;
7. гарантований позитивний результат за наявності законних підстав;
8. зручність і комфорт отримання адміністративної послуги.

**Перелік заходів, які допоможуть зменшити корупційні ризики в ЦНАП:**

1. Створення робочої групи для перегляду існуючих настанов та норм для просування етичної поведінки і боротьби з корупцією .
2. Розроблення плану антикорупційних заходів на найближчих 6 місяців.
3. Організація приміщення для надання послуг за принципом відкритого простору.
4. Розроблення або оновлення кодексу поведінки на основі Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, залучених у місцеве та регіональне урядування.
5. Розроблення/перегляд політики подарунків та представницьких витрат у відповідності до чинного законодавства.



6. Періодичне навчання персоналу з антикорупційних питань. Розроблення власної періодичної програми навчання з антикорупційних питань, характерних для ЦНАП, або використання вже розроблених. Про існуючі програми можна дізнатися на державних ресурсах, від міжнародних програм, що працюють в Україні, неурядових організацій.
7. Проведення оцінки корупційних ризиків ЦНАП щонайменше раз на 6 місяців.
8. Проведення оцінки ризиків конфлікту інтересів у роботі ЦНАП (процес оцінки повинен бути прозорим та колективним).
9. Забезпечення прозорості процесів публічних закупівель. Зокрема, залучення зовнішнього суб'єкта для здійснення конкретного критичного огляду місцевих процесів закупівель та поставок.
10. Проведення процесу підбору персоналу справедливо та на основі заслуг. Розробіть «політику підбору персоналу та кар'єрного розвитку».
11. Налагодження внутрішнього аудиту та контролю.
12. Проведення анонімного опитування серед керівництва та персоналу з метою встановлення чи є відносини між персоналом та клієнтами професійними та «належними».
13. Розроблення чітких процедур звітування та повідомлень на випадки виявлення корупційної діяльності на внутрішньому та зовнішньому рівні.
14. Забезпечення незалежної перевірки повідомлень про випадки виявлення корупційної діяльності.
15. Формування корпоративної культури поваги до викривачів та забезпечення створення ефективної системи захисту викривачів від переслідувань на робочому місці.

У процесі діяльності ЦНАП для зменшення корупційних ризиків важливим є постійний моніторинг та контроль щодо виявлення корупції, а також захист прав викривачів корупційних випадків.

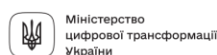
Актуальним завданням для ОМСє запровадження анонімних каналів зв'язку для повідомлень про корупційні випадки. Це можуть бути:

- канали онлайн-зв'язку,
- анонімні гарячі лінії,
- електронні поштові скриньки.

Вимоги до каналів зв'язку затвердженні Національним агентством з питань запобігання корупції. Повідомлення про факти корупції повинні містити інформацію, що стосується конкретної особи, фактичні дані, які можуть бути перевірені.

За типом каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень розподіляються на внутрішні, зовнішні та регулярні канали.

По внутрішнім каналам інформація про корупційні правопорушення повідомляється викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу/особі органу де працює викривач. До зовнішніх каналів відносяться засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо. До регулярних каналів відносяться канали створені спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції органами.



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

Викривачу надається детальна письмова інформація про результати попередньої перевірки за його повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» у **3-денний строк з дня завершення відповідної перевірки**.

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

### Поради працівнику ЦНАП

(на основі Методичних рекомендацій Міністерства юстиції

"Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування")

1. Станьте прикладом нетерпимості до проявів корупції. Своєю поведінкою давайте оточуючим зрозуміти, що не тільки не будете самі приймати участі у корупційних діяннях, але й не будете приховувати таких діянь своїх колег
2. Рішуче припиняйте спроби втягнути Вас у корупційні діяння. Негайно повідомляйте про такі спроби керівництву  
Не створюйте в оточуючих враження, що Ви відкриті для "невеликих ознак уваги".  
Якщо третя особа попросила Вас зробити їй протиправну послугу, негайно поінформуйте про це своє керівництво.
3. Якщо у Вас з'являється відчуття, що Вас хочуть попросити про послугу, яка суперечить Вашим обов'язкам, залучіть будь-кого зі своїх колег у якості свідка
4. Працюйте так, щоб Вашу роботу можна було в будь-який момент перевірити
5. Чітко відокремлюйте службову діяльність від свого приватного життя. Перевіряйте, чи немає конфлікту інтересів між Вашими службовими обов'язками та приватними інтересами
6. Запобігайте корупції, викриваючи випадки корупційних діянь. Корупції можна запобігти лише, коли кожна посадова особа відчуває свою відповідальність за досягнення загальної мети створення вільного від корупції органу.

**Не приховуйте протиправних діянь!**

