



# МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

у діяльності органів  
місцевого самоврядування



Методологія оцінки корупційних ризиків в діяльності органів місцевого самоврядування. — Київ, 2024. 156 с.

Дана публікація підготовлена в рамках співпраці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) у партнерстві з Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP).

Думки, висновки чи рекомендації, висловлені у публікації, не обов'язково відображають позиції EUACI, Європейського Союзу, Міністерства закордонних справ Данії або UNDP в Україні.



Ця програма фінансується **Європейським Союзом**  
і співфінансується та впроваджується  
**Міністерством закордонних справ Данії**



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
OF DENMARK**



## ПРЕАМБУЛА

Під час відновлення України в умовах воєнного стану та подальшої післявоєнної відбудови органи місцевого самоврядування<sup>1</sup> відіграють ключову роль, адже ліквідують наслідки руйнувань, оцінюють обсяги пошкодженого майна, формують бюджети та реалізують проєкти відновлення. Ці процеси вимагають особливих вимог до принципів прозорості та підзвітності. Запобігання корупції на місцевому рівні вимагає чітких та дієвих кроків, послідовне виконання яких допоможе знизити корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування.

У посібнику представлено методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, настанова з написання звіту за результатами проведеного оцінювання і концепцію розробки програмного документу територіальної громади у сфері запобігання корупції, зокрема Плану доброчесності, Антикорупційної програми або іншого документа.

Методологія оцінки корупційних ризиків в діяльності органів місцевого самоврядування (далі — Методологія) може бути корисною для голів, уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції, керівників структурних підрозділів місцевих рад (сільські, селищні, міські), представників громадськості, які прагнуть мінімізувати корупційні ризики у діяльності ради шляхом розробки та впровадження дієвих механізмів забезпечення прозорості й підзвітності та залучення громадян до моніторингу діяльності місцевої влади.

<sup>1</sup> Поняття орган місцевого самоврядування (ОМС) у Методології вживається у розумінні та відповідно до п. 1. ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами».



# ЗМІСТ

<b>ТЕРМІНОЛОГІЯ</b>	<b>6</b>
<b>МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>8</b>
<b>ДОДАТОК 1 ДО МЕТОДОЛОГІЇ ІНДИКАТОРИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ</b>	<b>16</b>
<b>Сфера 1. МІСТОБУДУВАННЯ</b>	<b>16</b>
<b>Сфера 2. ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ</b>	<b>32</b>
<b>Сфера 3. УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМИМ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ</b>	<b>43</b>
<b>Сфера 4. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ</b>	<b>62</b>
<b>Сфера 5. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ</b>	<b>90</b>
<b>Сфера 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ІНФРАСТРУКТУРА</b>	<b>111</b>
<b>ДОДАТОК 2 ДО МЕТОДОЛОГІЇ ПЕРЕЛІК КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО МОЖУТЬ ВИНИКАТИ ЯК НАСЛІДОК РЕАЛІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>129</b>
<b>ДОДАТОК 3 ДО МЕТОДОЛОГІЇ ПЕРЕЛІК ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО МОЖУТЬ ВИНИКАТИ ЯК НАСЛІДОК РЕАЛІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>130</b>
<b>ДОДАТОК 4 ДО МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНКА РІВНЯ РИЗИКУ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ВІДХИЛЕННЯМ ВІД ІНДИКАТИВНОГО ЗНАЧЕННЯ</b>	<b>132</b>
<b>НАСТАНОВА З НАПИСАННЯ ЗВІТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ</b>	<b>137</b>
<b>КОНЦЕПЦІЯ РОЗРОБКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ)</b>	<b>141</b>
<b>ПРОЄКТ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ГОЛОВИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>147</b>
<b>ПРОЄКТ РІШЕННЯ МІСЦЕВОЇ РАДИ ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ (АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ) ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>154</b>



# ТЕРМІНОЛОГІЯ

У цій Методології терміни вживаються в таких значеннях:

**Джерело корупційного ризику** — обставина (причина та/або умова) або їх сукупність, що може призвести до виникнення та/або реалізації корупційного ризику.

**Заінтересовані сторони** — особи, їх об'єднання, які мають інтерес або вплив на діяльність органу місцевого самоврядування та з якими орган місцевого самоврядування взаємодіє або може взаємодіяти в процесі виконання своїх функцій.

Заінтересовані сторони поділяються на:

- **внутрішні:** міський голова, виконавчі органи міської ради та їх працівники, депутати міської ради, комісії міської ради, інші консультативно-дорадчі органи, які утворюються у міській раді, та члени таких органів;
- **зовнішні:** контрагенти за договорами, партнери, громадські об'єднання, напрями діяльності яких є дотичними до діяльності органів місцевого самоврядування, суб'єкти медіа, мешканці відповідної територіальної громади, підприємства, що знаходяться на території відповідної територіальної громади тощо.

**Ідентифікація корупційних ризиків** — процес виявлення корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування.

**Індикатор** — завдання, функція, повноваження органу місцевого самоврядування, під час формування та/або реалізації яких можуть виникати корупційні ризики.

**Індикативне значення (Захід впливу на корупційний ризик)** — обставини, які не допускають реалізації (зменшують ймовірність реалізації) корупційного ризику.

**Контрагенти** — сторони органу місцевого самоврядування за договорами.

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

**Рівень корупційного ризику** — відносне значення, виражене у співвідношенні ймовірності та наслідків реалізації корупційних ризиків.



**Місцева рада** — представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади (села, селища, міста).

**Наслідки вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення** — потенційні втрати (майнові, репутаційні) органу місцевого самоврядування від вчинення його працівниками або депутатами корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення.

**Оцінювання корупційних ризиків** — ідентифікація, аналізування та пріоритизація корупційних ризиків.

**План доброчесності (або Антикорупційна програма)** — це стратегічний документ міської ради, який розроблений з метою забезпечення дієвої протидії та запобігання корупції і базується на результатах оцінювання корупційних ризиків у діяльності міської ради та її виконавчих органів.

**Програмний документ органу місцевого самоврядування у сфері запобігання корупції** — внутрішній документ, який розроблений з метою забезпечення ефективної протидії та запобігання корупції й базується на результатах оцінювання корупційних ризиків у діяльності місцевої ради. Такими документами можуть бути: План доброчесності органу місцевого самоврядування, Антикорупційна програма або інший формат документа, який місцева рада вважатиме за потрібне розробити і запровадити у свою діяльність.

**Середовище органу місцевого самоврядування** — це сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів, які характеризують діяльність органу місцевого самоврядування та мають або можуть мати вплив на досягнення мети, цілей або завдань його діяльності.

Основними внутрішніми факторами є:

- завдання, функції та повноваження органу місцевого самоврядування, процеси ухвалення рішень;
- договірні та інші відносини і зобов'язання, які існують всередині органу місцевого самоврядування;
- система управління органом місцевого самоврядування, її організаційна структура;
- внутрішні акти, які регулюють діяльність органу місцевого самоврядування.

Основними зовнішніми факторами є:

- договірні та інші відносини і зобов'язання, які існують між органом місцевого самоврядування та іншими суб'єктами;
- нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органу місцевого самоврядування.



# МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації тема корупції для громадян України залишається однією з найважливіших. За результатами соціологічного дослідження, проведеного 2022 року соціологічною компанією Info Sapiens «Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність»<sup>2</sup>, у рейтингу проблем, які найбільше турбують громадян, корупція посідає третє місце (64,2 %), на другому — висока вартість життя та низький рівень доходів (69,2 %), на першому — російська збройна агресія проти України (90,4 %).

У цьому напрямі на рівні антикорупційної політики України однією із проблем, яку окреслюють Антикорупційна стратегія на 2021 — 2025 рр.<sup>3</sup> та Державна антикорупційна програма на 2023 — 2025 рр.<sup>4</sup>, є нерозкритий потенціал антикорупційних програм та інших програмних документів антикорупційного характеру.

Останнє спричинене недоліками нормативного регулювання, ухваленням антикорупційних програм переважно як формальної вимоги закону (ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»). Що зумовлює також використання формального підходу до оцінювання корупційних ризиків, зокрема неврахування галузевих особливостей, які визначають характер діяльності органу влади.

Унаслідок чого:

- оцінка корупційних ризиків проводиться не в повному обсязі, а заходи впливу не досягають запланованого результату;
- типові корупційні ризики, ідентифіковані Національним агентством з питань запобігання корупції, не враховані у розроблених місцевими радами стратегічних документах у сфері запобігання корупції;
- відсутні інструменти моніторингу виконання антикорупційних програм з метою оцінки ефективності їх виконання.

<sup>2</sup> Соціологічне дослідження, проведене 2022 року соціологічною компанією Info Sapiens «Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: <https://www.sapiens.com.ua/en/publication-single-page?id=275>

<sup>3</sup> Антикорупційна стратегія на 2021—2025 роки. Затверджена Законом України від 20.06.2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>

<sup>4</sup> Державна антикорупційна програма на 2023—2025 роки. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#n32>





Перше видання Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування було підготовлено 2020 року у партнерстві з Програмою розвитку ООН в рамках проєкту «Міста доброчесності», який реалізується Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні (EUACI)<sup>5</sup>. Плани доброчесності було впроваджено та реалізовано в п'яти українських міських територіальних громадах: Житомирській, Маріупольській, Нікопольській, Червоноградській та Чернівецькій. Цей процес можна розділити на кілька етапів, зокрема: оцінка корупційних ризиків, створення робочої групи з підготовки плану, розробка плану безпосередньо, розгляд та затвердження плану міською радою, моніторинг і виконання плану.

За результатами оцінки, понад 80 % заходів, передбачених у планах, було впроваджено у згаданих вище громадах, що сприяло мінімізації корупційних ризиків у визначених сферах (публічні закупівлі, управління нерухомим комунальним майном, архітектура і містобудування, земельні питання тощо), посиленню інституційної спроможності та покращенню іміджу ОМС, посиленню довіри та участі громадськості в протидії корупції.

У зв'язку із позитивними результатами у громадах та відповідно до нових викликів і реалій сьогодення пропонуємо другу, удосконалену ітерацію Методології оцінки корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування та розроблення **Плану доброчесності**.

Метою Плану доброчесності є визначення ефективних стратегічних і тактичних заходів, спрямованих на посилення спроможності органів місцевого самоврядування певної територіальної громади у процесі створення та застосування механізмів запобігання корупції.

Оновлена Методологія розроблена на основі підходу до оцінки корупційних ризиків, що прийнятий наприкінці 2021 року Національним агентством з питань запобігання корупції і затверджений на рівні Методології управління корупційними ризиками<sup>6</sup>. Водночас вона враховує особливості системи місцевого самоврядування та такі **міжнародні стандарти**:

- 1 ISO 31000:2018 «Ризик менеджмент»;
- 2 ISO 31010:2019 «Методи оцінки ризиків»;
- 3 ISO 37001:2016 «Системи менеджменту протидії корупції».

Методологія розроблена з метою забезпечити органи місцевого самоврядування практичним керівництвом з проведення оцінювання корупційних ризиків, зокрема шляхом надання переліку корупційних ризиків за пріоритетними напрямками діяльності.

<sup>5</sup> Методологія була розроблена в рамках проєкту «Міста доброчесності», який реалізовувався Антикорупційною ініціативою ЄС (EUACI) у партнерстві з ПРООН і фінансується Європейською Комісією та Міністерством закордонних справ Данії.

<sup>6</sup> Методологія управління корупційними ризиками. Затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#n332>



Адаптований до бізнес-процесів органів місцевого самоврядування алгоритм оцінювання корупційних ризиків, що наведений у Методології, має стати основою для підготовки програмних документів у сфері запобігання корупції місцевих рад, а саме: Плану доброчесності, Антикорупційної програми чи іншого документа програмного характеру у цій сфері, який обере для впровадження орган місцевого самоврядування.

## ЕТАПИ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Процес оцінювання корупційних ризиків, створення реєстру корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування складається з таких основних етапів:

- 1) підготовчі заходи;
- 2) ідентифікація корупційних ризиків;
- 3) визначення пріоритетності корупційних ризиків;
- 4) розробка заходів впливу на корупційні ризики;
- 5) моніторинг і перегляд корупційних ризиків.

До **підготовчих заходів** належать:

- 1** формування персонального складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків;
- 2** визначення напрямів діяльності органу місцевого самоврядування, щодо яких буде здійснюватися оцінювання корупційних ризиків.

Для оцінювання корупційних ризиків органу місцевого самоврядування доцільно визначати напрями діяльності, які пов'язані із розпорядженням (управлінням) майном, коштами органу місцевого самоврядування, комунальною власністю, та які передбачають взаємодію органу місцевого самоврядування, його працівників і депутатів як між собою, так і з іншими суб'єктами (відносини підпорядкування, підконтрольності, підзвітності, договірні відносини, відносини у процедурах надання адміністративних послуг тощо).

У межах підготовки цієї Методології для оцінювання корупційних ризиків визначено такі напрями діяльності органів місцевого самоврядування:

- публічні закупівлі;
- земельні відносини;
- управління нерухомим комунальним майном;
- містобудування;
- організація роботи із запобігання та виявлення корупції;
- соціально- економічна інфраструктура.

- 3** формування переліку документів, необхідних для оцінювання корупційних ризиків;



- 4 підготовка запитань для проведення анкетування заінтересованих сторін;
- 5 підготовка запитань для проведення інтерв'ю з працівниками, депутатами органу місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, з якими взаємодіє орган місцевого самоврядування (наприклад, експертами, громадськими організаціями у сфері діяльності органу місцевого самоврядування, контрагентами за договорами, партнерами, підвідомчими комунальними підприємствами та установами).

Ідентифікація корупційних ризиків полягає в аналізуванні процесів органу місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію його завдань, функцій та повноважень, на предмет наявності недоліків нормативного регулювання, фактичної реалізації цих процесів.

З метою виявлення корупційних ризиків моделюються ймовірні події вчинення працівниками та/або депутатами рад<sup>7</sup> корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Таке моделювання може здійснюватися на підставі виявлених недоліків у діяльності органу місцевого самоврядування чи попередньо встановлених фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

### **Ідентифікація корупційних ризиків здійснюється на основі таких джерел інформації:**



#### **Документи / акти:**

- нормативно-правові акти, що регламентують діяльність сільської, селищної, міської ради;
- рішення сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, розпорядження сільського, селищного, міського голови;
- результати аудитів, перевірок (як внутрішніх, так і зовнішніх), проведених щодо органу місцевого самоврядування;
- матеріали дисциплінарних проваджень, службових розслідувань, проведених щодо працівників органу місцевого самоврядування;
- рішення суду у справах про притягнення працівників, депутатів ради до адміністративної, кримінальної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- аналітичні матеріали Національного агентства з питань запобігання корупції та інших інституцій щодо аналізу корупційних ризиків, запобігання та виявлення корупції та з інших питань, які пов'язані із діяльністю органу місцевого самоврядування.

<sup>7</sup> Хоча депутати не підпорядковані органам місцевого самоврядування, їхні дії можуть стати джерелом корупційних ризиків у діяльності місцевих рад. Саме тому органи місцевого самоврядування мають оцінювати діяльність таких депутатів на предмет ймовірності реалізації корупційних ризиків, зокрема під час ухвалення рішень місцевої ради.





### Опитування (анкетування, інтерв'ювання):

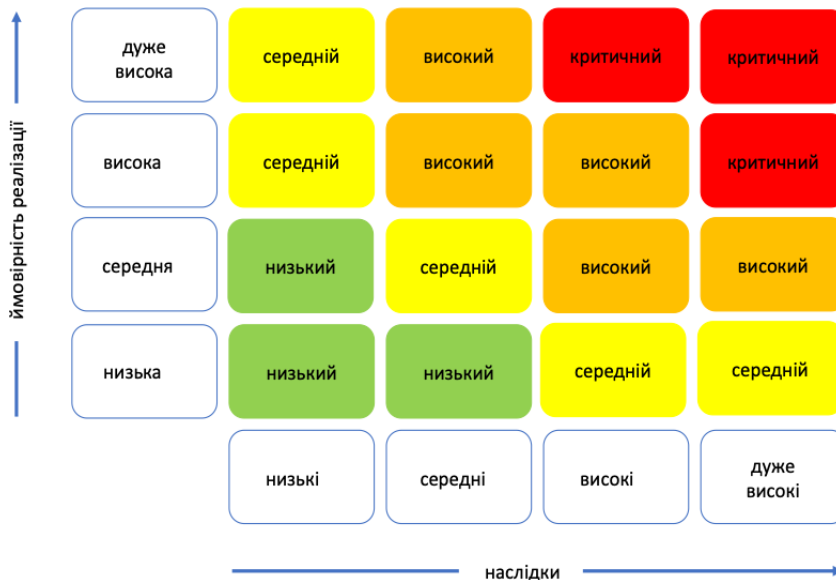
- працівників виконавчих органів та депутатів ради;
- експертів, представників громадських організацій у сфері діяльності органу місцевого самоврядування, контрагентів за договорами, партнерів, працівників підвідомчих комунальних підприємств, установ, представників бізнесу — підприємств і мешканців відповідної територіальної громади тощо.



### Відкриті джерела, що можуть містити відомості про працівників виконавчих органів та депутатів органу місцевого самоврядування:

- офіційні сайти правоохоронних органів (зокрема сайти Головних управлінь Національної поліції України, органів прокуратури та Служби безпеки України у відповідних областях);
- суб'єкти медіа, соціальні мережі;
- Єдиний державний реєстр судових рішень;
- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Визначення пріоритетності корупційних ризиків полягає у визначенні рівнів корупційних ризиків залежно від можливої частоти (ймовірності реалізації) та наслідків вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Рівні корупційного ризику схематично позначені на [рис. 1](#).



**Рис. 1**  
Рівні  
корупційного  
ризиків



За цією системою, в оновленій Методології до кожного індикатора вже визначено рівні корупційних ризиків за чотирьохрівневою моделлю оцінки (Додаток 3 до Методології). Наведена шкала балів відповідає зазначеній вище Методології управління корупційними ризиками. Використовуючи цей Додаток, виконавці процесу оцінки корупційних ризиків одразу зможуть пріоритезувати ризики та занести бали до ризик-реєстру органу місцевого самоврядування.

Розробка **заходів впливу на корупційні ризики** передбачає визначення конкретних заходів, спрямованих на усунення чи мінімізацію джерел корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування.

Найефективнішими заходами для зменшення ймовірності реалізації корупційних ризиків у процесах діяльності органу місцевого самоврядування є:

- стандартизація процесів;
- розробка типових форм документів, які б застосовувалися під час реалізації процесів;
- виключення корупціогенних факторів з чинних актів міської ради;
- візування уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції<sup>8</sup> проєктів рішень органу місцевого самоврядування та його виконавчого комітету, розпоряджень голови місцевої ради з метою недопущення включення корупціогенних факторів до них, запобігання виникненню конфлікту інтересів;
- чіткий розподіл обов'язків та відповідальності між кількома посадовими особами для забезпечення ефективної системи стримувань і противаг;
- налагодження ефективної моделі «трьох ліній» управління ризиками органу місцевого самоврядування, а саме: системи запобігання та виявлення корупції, внутрішнього контролю та аудиту. Що полягає у підборі професійних кадрів для сфери запобігання корупції на конкурсних засадах, забезпечення їх достатніми для реалізації їхніх повноважень організаційними, матеріальними, матеріально-технічними та іншими ресурсами, в активній підтримці керівництвом органу місцевого самоврядування їхньої діяльності тощо;
- здійснення перевірки доброчесності потенційних та наявних контрагентів органу місцевого самоврядування, співпраця з контрагентами, які здійснюють свою діяльність законно та етично, взаємодія з якими не несе корупційних ризиків;
- забезпечення можливості здійснення громадського контролю за процесами діяльності органу місцевого самоврядування: публікація проєктів актів та вже ухвалених документів, публікація звітів про результати виконаної роботи тощо;

<sup>8</sup> Візування проєктів актів уповноваженим підрозділом полягає у виявленні у їх положеннях факторів, що самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Перелік документів, які мають надходити на візування, наведений у п. 7 Наказу Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5 «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях».



- упровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про корупцію (затвердження локальних нормативних актів, які визначають форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення; надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення; упровадження морального та матеріального заохочення викривачів тощо);
- систематичне навчання осіб групи ризику з питань запобігання та виявлення корупції;
- максимальна діджиталізація процесів в ОМС;
- забезпечення функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;
- своєчасне та належне реагування на виявлені факти неналежного виконання завдань та/або фактів корупції.

Середовище органу місцевого самоврядування є динамічним. Окремі внутрішні, зовнішні фактори середовища міської ради можуть змінюватися протягом дії програмного документа у сфері запобігання корупції. Наприклад, зміни у структурі органу, його фінансуванні, покладання на орган місцевого самоврядування нових функцій і повноважень, оновлення законодавства, зокрема антикорупційного, що впливає на діяльність сільської, селищної, міської ради, ухвалення внутрішніх нормативно-правових актів, отримання органом місцевого самоврядування у розпорядження нового майна та/або втрата наявного майна, укладання договорів між органом місцевого самоврядування та зовнішніми заінтересованими сторонами, воєнний стан в Україні і наслідки російської воєнної агресії та інші зміни.

Вказане може впливати на виникнення нових або зміну наявних корупційних ризиків.

У зв'язку з цим необхідно здійснювати періодичний **моніторинг і перегляд корупційних ризиків** не тільки під час аналізу виконання програмного документа у сфері запобігання корупції, а також під час повсякденної роботи з метою швидкого реагування на виникнення нових, зміну наявних корупційних ризиків та підтримки антикорупційного напрямку роботи органом місцевого самоврядування в актуальному стані.

Моніторинг середовища сільської, селищної, міської ради на предмет виявлення змін, що виникли після ухвалення Плану доброчесності, Антикорупційної програми або іншого виду документа, може здійснюватися шляхом аналізування:

- проєктів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- ухвалених нормативно-правових актів, що стосуються діяльності органу місцевого самоврядування, зокрема антикорупційного спрямування;



- результатів аудитів, перевірок, проведених щодо органу місцевого самоврядування, матеріалів дисциплінарних проваджень, службових розслідувань, рішень суду у справах про притягнення працівників, депутатів міської ради до адміністративної, кримінальної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- інформації, що міститься на сайтах правоохоронних органів, у суб'єктів медіа та яка пов'язана з діяльністю органу місцевого самоврядування.

### **ДОДАТКИ:**

- 1** Індикатори оцінки корупційних ризиків.
- 2** Перелік корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, що можуть виникати як наслідок реалізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування.
- 3** Оцінка рівня ризику у зв'язку із відхиленням від індикативного значення.



# ІНДИКАТОРИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ



## Сфера 1. МІСТОБУДУВАННЯ

- 1** Індикатор (функція ОМС): надання дозволів на розроблення детальних планів територій та їх затвердження.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» детальний план території деталізує положення генерального плану населеного пункту або комплексного плану. Тобто органи місцевого самоврядування зобов'язані за бюджетні кошти або кошти інвесторів виступати замовником та забезпечити процедуру відповідно до п. 1.4 «Організація розроблення містобудівної документації або внесення змін до неї...» Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 № 290. У ст. 29 Постанови Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926 «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» вказано що Детальні плани територій розробляються на: структурно-планувальні елементи території населеного пункту, які мають цілісний планувальний характер (житлові райони, мікрорайони, квартали нової забудови, території комплексної реконструкції кварталів і мікрорайонів застарілого житлового фонду, території виробничої, рекреаційної та іншої забудови); або окрему територію за межами населеного пункту з певним функціональним використанням, або на кілька таких територій, зокрема для розміщення окремого об'єкта будівництва. Однак на практиці частим явищем є надання дозволів на розроблення детальних планів територій та їх затвердження з порушеннями вищеописаних вимог на користь зацікавлених інвесторів-забудовників. Інакше кажучи, у сформованих населених пунктах розробляється детальний план на одну ділянку, а не житловий район, квартал тощо, що призводить до незворотних наслідків ущільнення забудови без розвитку інфраструктури та соціально забезпечення.

### Корупційні ризики

1. Можливість працівників ОМС отримати неправомірну вигоду під час формування Завдання на проєктування детальних планів територій.





2. Можливість працівників ОМС отримати неправомірну вигоду під час підготовки та проведення громадських слухань.
3. Можливість працівників ОМС отримати неправомірну вигоду під час підготовки сесійних рішень про розробку чи затвердження детальних планів територій.
4. Можливість депутатів спеціально блокувати надання дозволу на розробку детального плану території чи його затвердження під час голосування на сесії місцевої ради.
5. Можливість працівників ОМС отримати неправомірну вигоду під час проходження процедури розгляду детальних планів територій на містобудівній раді.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність актуальної містобудівної документації: комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту.
- Відсутність механізму відповідальності колегіального органу (місцевої ради) за ухвалені рішення, що дають змогу вчиняти зловживання зі змістом ДПТ.
- Відсутність або неповне розміщення містобудівної документації на офіційних вебсайтах ОМС чи геопорталах.
- Непублічна діяльність архітектурно-містобудівної ради.

**Рівень корупційних ризиків:** критичний.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

1. Забезпечення відкритого доступу до містобудівної документації. У разі відсутності — створювати і наповнювати геоінформаційні системи відкритими даними (зокрема, за допомогою програмного забезпечення, такого як QGIS, PostgreSQL).
2. Зазначення в Завданні на проєктування ДПТ у розділі «Додаткові вимоги» вимоги до благоустрою, пішохідно-транспортної та інженерної інфраструктури, забезпечення громадськими, житловими, виробничими об'єктами, особливі вимоги на підставі звернень мешканців чи інших актуальних запитів населення.
3. Оприлюднення протоколу громадських слухань з роз'ясненнями щодо внесення змін стосовно отриманих зауважень.
4. Здійснення ОМС контролю щодо виявлених порушень у сфері містобудування за визначений період шляхом перевірки винесених приписів і результатів їх виконання (усунення порушень).



**Кращі практики:** публічне розміщення [містобудівної документації Броварської міської ради](#), зокрема ДПТ та план зонування, де також розміщена [довідка про консультації](#) з урахуванням пропозицій чи зауважень.

[Геопортал міста Рівного](#), де також можна переглянути детальні плани. Завдяки такому геопорталу мешканці, які планують будівництво чи тільки придбали земельну ділянку, можуть прозоро переглянути можливості забудови цієї ділянки: чи можна там будувати багатоповерховий будинок, чи тільки одноповерховий, чи входить земельна ділянка до рекреаційної зони, які комунікації там проходять тощо.

**Джерела даних для аналізу:** містобудівна документація, оприлюднена на сайтах ОМС; рішення сесій рад; програмні та стратегічні документи ОМС; аналіз підстав відмови у видачі вихідних даних для проектування, оприлюднених в рішеннях виконавчих органів ОМС, геопортали сіл, селищ, міст (у разі створення), портал Дія (зокрема, набори даних щодо детальних планів конкретних розпорядників (ОМС)).

- 2** Індикатор (функція ОМС): надання містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок.

### Загальний опис

Відповідно до пп. 9 п. а ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок (далі — МУО).

Для МУО фізична або юридична особа має подати заяву про намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у її власності або користуванні, до виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад чи до Центру надання адміністративних послуг<sup>9</sup>. Подати заяву на отримання послуги заявник може як шляхом відправлення документів поштою (рекомендованим листом) або електронною поштою, так і особисто, що уможливорює вимагання неправомірної вигоди надавачами послуги.

Також законодавство містить невизначеність і низку суперечностей щодо змісту МУО. За визначенням Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки — це документ, що містить низку планувальних та архітектурних вимог до об'єктів будівництва, які встановлені законодавством і містобудівною документацією. Однак вимоги, з яких мають складатися МУО, а саме ті, що визначені будівельними та санітарними нормами, земельною та пам'яткоохоронною документацією, формально не належать до «законодавства».

<sup>9</sup> Портал «Дія»: інформаційна картка послуги «Надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки». URL: <http://surl.li/qjnih>



Так ст. 26 згаданого вище закону визначено перелік та форму подачі документів для отримання вихідних даних, проте вимоги до форми та характеру таких документів визначаються самостійно (наприклад, формат, колір, розмір). Також є багато прецедентів, де посадові особи вимагають документи, виключені з переліку (наприклад, візуалізації об'єктів, містобудівні розрахунки, технічні умови). У разі відсутності таких документів заявник отримує відмови з причин невідповідності документів, «неповного комплексу документів», відсутності витягу з кадастру тощо.

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб видавати МУО за неправомірну вигоду, умисно не зазначаючи окремих будівельних і санітарних обмежень забудови, які формально не належать до законодавства (у разі відсутності затвердженої містобудівної документації).
2. Можливість посадових осіб безпідставно створювати штучні бар'єри у видачі МУО (наприклад, видавати листи-відмови з надуманих причин) для вимагання неправомірної вигоди.
3. Можливість посадових осіб за неправомірну вигоду свідомо не звертати уваги на факти можливої підробки документів, які заявники подають задля одержання МУО.

### Джерела корупційних ризиків

- Низький рівень діджиталізації картографічних матеріалів (подача документів через електронні сервіси): на вебсайтах місцевих рад не розміщують матеріалів генеральних планів у векторному форматі, що давало б змогу бачити на різних шарах генерального плану наявні умови та обмеження забудови (наприклад, викладається лише картинка генерального плану, яка не дає можливості бачити такі шари та виявляти наявні обмеження).
- Нерозміщення ОМС додаткових шарів генплану, що давали б змогу бачити наявні обмеження.
- Особистий контакт із заявниками під час подання ними заяви на отримання послуги (у разі, якщо такий спосіб обрав заявник).
- Відсутність архівних даних про категорію землі (про відведення земельної ділянки минулих років).
- Відсутність затвердженого комплексного плану просторового розвитку територій громад і генерального плану.
- Можливість особистих контактів (спілкування) надавачів послуг з заявником (у разі вибору такого способу подачі заяви).

**Рівень корупційних ризиків:** високий.



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення та затвердження комплексного плану просторового розвитку територій громад та генерального плану.
- 2 Визначення чіткого та виключного переліку документів, які може вимагати уповноважений орган ОМС (затверджений та оприлюднений алгоритм дій) для видачі МУО, публікація такого переліку на офіційному вебсайті ОМС.
- 3 Діджиталізація послуги видачі МУО: безконтактна заява на послуги винятково через реєстр будівельної діяльності або виключення особистого подання заяви зі способів отримання послуги.
- 4 Оприлюднення на вебсайті ОМС містобудівної документації (комплексного плану просторового розвитку територій громад та генерального плану) з прив'язкою до координат.

**Кращі практики:** документи дозвільного характеру (зокрема МУО) [на інтерактивній карті міста Коломиї](#) з прив'язкою до об'єкта та його розташування на мапі.

**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС (зокрема рубрика щодо містобудування), рішення представницьких органів місцевого самоврядування, програмні та стратегічні документи ОМС (зокрема щодо розбудови та планування міста), аналіз підстав відмови у видачі вихідних даних для проектування, оприлюднених в рішеннях виконавчих органів ОМС, геопортали сіл, селищ, міст (у разі наявності), містобудівні документи та дані (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій, ортофотоплани, топографічні карти тощо).

- 3 Індикатор (функція ОМС): встановлення охоронних зон.

### Загальний опис

Згідно із законодавством охоронні зони об'єктів водного фонду не можуть бути забудовані, окрім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних (Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України від 08.05.1996 № 486 «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них»).

ОМС мають забезпечити розробку проєкту встановлення охоронних зон, наприклад, на прибережних смугах вздовж морів, річок, навколо водойм. Але для того, щоб ці території можна було забудувати, ОМС не ініціюють розробку земельпорядної документації за ініціативою державних адміністрацій відповідних охоронних обмежень, а надають заявникам дозвільну документацію для будівництва. А проте під тиском громади та вимог законодавства вже після забудови дається згода на встановлення обмеження використання прибережних



захисних смуг, але з урахуванням вже наявної містобудівної ситуації (збудованих об'єктів), чим штучно порушується послідовність процесу оформлення земельних ресурсів.

Також ризик релевантний для усіх земель, щодо яких встановлюються охоронні зони: природно-заповідного фонду, об'єктів культурної спадщини, гідрометеорологічних станцій тощо.

### **Корупційні ризики**

Можливість посадових осіб ОМС не ініціювати встановлення відповідних охоронних обмежень, надавши спочатку заявникам дозвільну документацію для будівництва, після чого дати згоду на встановлення обмеження використання прибережних захисних смуг, але вже з урахуванням наявної містобудівної ситуації (тобто підлаштуватися під забудову недобросовісного заявника).

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність відповідальності за не оформлення територіальною громадою права власності на землю та встановлення відповідних охоронних обмежень.
- Неєфективна взаємодія між Держводагентством та ОМС, зокрема, відсутні програми щодо встановлення прибережних захисних смуг річок та водних об'єктів на території України.
- Відсутність містобудівної документації населеного пункту (наприклад, комплексного плану чи плану зонування територій), закритість даних затвердженої містобудівної документації.

**Рівень наслідків від корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Створення робочих груп для здійснення контролю і моніторингу визначення охоронних зон об'єктів водного фонду та наявності забудов на об'єктах водного фонду. Залучення громадськості до таких робочих груп і публікація результатів перевірок для мешканців громади.
- 2** Ухвалення ОМС комплексного плану, який повинен містити відомості про переліки обмежень у використанні земель і переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель.
- 3** Упровадження заходів щодо відкритості даних та інформації, планів діяльності (розміщення на вебсайті).



**Кращі практики:** проведення робочої перевірки щодо дотримання норм законодавства України під час володіння, користування та розпорядження землями водного фонду в межах Южноукраїнської міської територіальної громади. [Результати перевірки](#) розміщено на вебсайті у доступній для розуміння формі (з додаванням фотографій).

**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС; рішення місцевих рад; інтерактивні карти водних об'єктів (наприклад: <https://rovrto.davr.gov.ua/6275/> чи <http://surl.li/ppacb>); комплексні плани просторового розвитку громади; містобудівна документація; генеральний план територіальної громади.

- 4** Індикатор (функція ОМС): утворення та забезпечення відповідними умовами для функціонування міської архітектурно-будівельної інспекції.

### Загальний опис

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» встановлено, що органи державного архітектурно-будівельного контролю утворюються (визначаються) Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування з урахуванням можливостей і потреб відповідних територій. Отже, законодавство передає механізм контролю за будівництвом на відповідній території в управління ОМС.

Відсутність місцевої архітектурної інспекції або її недостатнє забезпечення ресурсами створює умови для несанкціонованого будівництва, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням тощо. Це може призвести до порушення прав громадян та інтересів держави, а також до негативних наслідків для довкілля.

### Корупційні ризики

Можливість посадових осіб ОМС та депутатів (шляхом неголосування за відповідне рішення) не утворювати органів Державної архітектурно-будівельної інспекції на місці або неналежно її оснащувати чи забезпечувати кадрами з метою уникнення моніторингу за безконтрольним будівництвом за «домовленістю» з ОМС.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність контролю за дотриманням вимог містобудівного законодавства.
- Дискреційні повноваження ОМС щодо утворення та забезпечення відповідними умовами для функціонування міської архітектурно-будівельної інспекції.

**Рівень корупційних ризиків:** середній



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Ухвалення рішення місцевою радою про створення місцевої архітектурної інспекції та затвердження положення про неї з чітким визначенням повноважень та обов'язків, відповідальності працівників за порушення.
- 2 Забезпечення місцевих архітектурних інспекцій необхідними ресурсами, зокрема кваліфікованим персоналом, технікою та обладнанням а також запровадження системи стимулювання та мотивації працівників місцевих архітектурних інспекцій за дотримання вимог законодавства (наприклад, проведення тренінгів, відзнаки працівників, надання пільг тощо).
- 3 Забезпечення прозорості та підзвітності місцевих архітектурних інспекцій шляхом оприлюднення інформації про діяльність інспекцій, а також шляхом створення можливостей для громадського контролю за їхньою роботою.
- 4 Запровадження ефективних механізмів співпраці між місцевими архітектурними інспекціями та іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, що допоможе забезпечити комплексний контроль за дотриманням вимог містобудівного законодавства.

**Кращі практики:** затверджене Львівською міською радою [Положення про Інспекцію державного архітектурно-будівельного контролю та її структури](#), в якому чітко прописано фінансування, підконтрольність права та обов'язки інспекції. Крім того, інспекція має свою [рубрику на вебсайті ради](#), де публікує плани, звіти перевірок та іншу інформацію.

**Джерела даних для аналізу:** рішення про утворення міської архітектурно-будівельної інспекції, положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю місцевої ради та інші акти ОМС.

- 5 Індикатор (функція ОМС): присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомого майна.

### Загальний опис

Наявність поштової адреси є необхідною умовою для здійснення будь-якої операції з нерухомістю. У разі відсутності поштової адреси неможливо зареєструвати право власності на таке майно, провести відчуження такого майна, обміняти, продати чи подарувати тощо.

Присвоєння адрес об'єктам будівництва здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.07.2021 № 690 та ст.ст. 263, 264, 265 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Цими актами визначено, що присвоєння адреси здійснює уповноважений орган (зокрема виконавчі органи сільських, селищних, міських рад) протягом п'яти робочих днів з дня отримання від замовника заяви у формі ухвалення рішення. Таке рішення додатково оприлюднюється на офіційному вебсайті або в друкованому засобі масової інформації місцевої сфери розповсюдження (за відсутності вебсайту).



Також законодавством визначено підстави для відмови у присвоєнні адреси, а саме: неповний пакет документів, виявлення недостовірних відомостей, невідповідність поданих документів встановленим вимогам. Однак, попри чітко визначені строки присвоєння адреси та перелік підстав для відмови, можуть виникати ситуації, коли зацікавлене у неправомірній вигоді керівництво ОМС (наприклад, голова чи заступники) спеціально знімають питання присвоєння адреси з розгляду виконавчого комітету чи агітують за перенесення розгляду у зв'язку із вигаданими підставами<sup>10</sup>. Також існує ризик того, що за неправомірну вигоду присвоюється адреса об'єкта, який збудований із порушенням містобудівної документації (наприклад, раніше затвердженим детальним планом території з порушенням)<sup>11</sup>.

### Корупційні ризики

1. Можливість отримання неправомірної вигоди від заявника за присвоєння поштової адреси об'єкта нерухомості, побудованому з порушенням містобудівної документації (ігнорування підстав для відмови у присвоєнні адреси).
2. Можливість голови чи заступників штучно перешкоджати ухваленню виконавчим комітетом рішення про присвоєння адреси (знімати питання з розгляду, агітувати за перенесення розгляду) з метою вимагання неправомірної вигоди від заявника.

### Джерела корупційних ризиків

- Оприлюднення на офіційному вебсайті або в друкованому суб'єкті медіа (за відсутності вебсайту) ухвалених рішень про присвоєння поштових адрес.
- Відсутність інформаційних систем, які забезпечують автоматизацію роботи центрів надання адміністративних послуг у малих громадах, а у деяких громадах — взагалі відсутність центрів надання адміністративних послуг, що змушує заявників напряму (особисто) звертатись до посадових осіб ОМС.
- Наявність в ОМС старих діючих порядків щодо присвоєння та зміни поштових адрес, у яких може вказуватись невичерпний перелік документів на присвоєння адреси (наприклад, «інші документи у разі необхідності») чи довший термін надання послуги (наприклад, 30 днів замість п'яти робочих днів).
- Різні підходи ОМС до ведення адресного реєстру<sup>12</sup> через відсутність уніфікованого порядку його ведення (деякі ОМС розробляють свої власні порядки).

<sup>10</sup> Інформація зі ЗМІ. URL: <https://glavcom.ua/kyiv/news/zabudovnik-zvinuvativ-kerivnictvo-silradi-na-kijivshchini-u-provokaciji-habarya-762261.html>

<sup>11</sup> Інформація зі ЗМІ. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/284953-v-kievskoy-oblasti-chinovniki-pogoreli-na-vzyatke-v-20-000-za-prisvoenie-pochtovykh-adresov-taunkhauzam>

<sup>12</sup> Портал «Дія»: ведення адресного реєстру. URL: <http://surl.li/qwcsrf>





**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Обов'язкова публікація на офіційному вебсайті ОМС рішень про присвоєння поштових адрес.
- 2** Для громад, у яких відсутні центри надання адміністративних послуг, — розроблення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг із визначенням проблем функціонування спеціальних центрів, надання адміністративних послуг, а також заходів вирішення цих проблем.
- 3** Скасування чи внесення змін до внутрішніх порядків щодо присвоєння адрес (приведення у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України від 07.07.2021 № 690 та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

**Кращі практики:** [публікація та ведення Реєстру рішень про присвоєння адрес](#) (за 2024 р.) Бишівською сільською громадою з можливістю переглянути самі рішення. [Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг Антонінської селищної ради](#), де описано поточний стан функціонування системи надання послуг, запропоновано функціональну модель створення центрів надання послуг, заходи вирішення проблем та очікувані результати.

**Джерела даних для аналізу:** рішення виконавчого комітету ОМС, аналіз підстав відмови у присвоєнні адреси; реєстр містобудівних умов та обмежень (де ОМС забезпечує розміщення скан-копії рішення про присвоєння адреси об'єкта будівництва).

- 6** Індикатор (функція ОМС): видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки та контроль за дотриманням будівельних норм.

### Загальний опис

Будівельний паспорт визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) з площею до 500 м<sup>2</sup>, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки.

Однак на відведеній у приватну власність земельній ділянці недобросовісні забудовники за корупційним погодженням з уповноваженим органом містобудування та архітектури<sup>13</sup> можуть збудувати об'єкт, який не відповідає паспорту забудови земельної ділянки (наприклад, багатоквартирний / багатоповерховий житловий будинок, офісний центр або комерційний об'єкт).

<sup>13</sup> Зокрема, селищні та сільські ради та їх виконавчі органи, центри надання адміністративних послуг, Державна інспекція архітектури та містобудування України.



Для того, щоб «легалізувати» будівлю після реєстрації повідомлення про початок будівельних робіт, недоброчесний забудовник використовує іншу проєктну документацію (а не ту, що він погоджував у законному порядку). Отже, забудовник на власний розсуд самовільно забудовує земельну ділянку, а для того, щоб закріпити своє право власності на уже завершений об'єкт, звертається до суду. Водночас представники ОМС за неправомірну вигоду сприяють такому забудовнику (наприклад, не з'являються до суду або пасивно беруть участь у судовому процесі).

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб уповноваженого органу містобудування та архітектури за неправомірну вигоду сприяти недоброчесним забудовникам у зведенні об'єкта, який не відповідає паспорту забудови земельної ділянки (наприклад, не здійснювати контрольних заходів щодо саме цього об'єкта та не звертатися до суду).
2. Можливість посадових осіб виконавчого органу місцевої ради задовольнити свій приватний інтерес шляхом бездіяльності в інтересах приватних забудовників у судових процесах щодо оскарження судових рішень про визнання права власності на об'єкт завершеного будівництва, зведений із порушенням будівельних норм.

### Джерела корупційних ризиків

- Недосконалість контролю за здійсненням будівництва з боку ОМС та контролюючих органів. Після видачі будівельного паспорта орган, що його видав, може не здійснювати перевірку, бо вона не входить до його повноважень.
- Відсутність відповідальності та покарання забудовників за таке порушення (відсутність практики, фактів знесення самочинно збудованих, збудованих з порушеннями забудов).
- Відсутність відповідальності посадової особи уповноваженого органу містобудування та архітектури за ігнорування порушень будівництва чи самочинного будівництва.
- Відсутність єдиного інформаційного простору стосовно об'єктів містобудування в населеному пункті.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Під час видачі будівельного паспорта фіксувати функціональне призначення території (малоповерхова забудова, згідно з матеріалами Генерального плану населеного пункту).



- 2 Запровадження вимоги для забудовника звітуватися на кожному етапі будівництва (наприклад, на вебсайті оприлюднювати фото завершених етапів робіт, щоб можна було прослідкувати дотримання термінів будівництва).
- 3 Забезпечення проведення прозорих конкурсів на посади інспекторів в ОМС (чіткі вимоги до кандидатів, оприлюднення резюме кандидатів, залучення представників громадськості до конкурсних комісій тощо).
- 4 Запровадження реєстру виданих будівельних паспортів з найменуванням об'єкта, його координат чи адреси (за можливості — інтегрований з геопорталом у разі його наявності).
- 5 Запровадження реєстру знесених об'єктів забудовників, які були здійснені з порушеннями, що матиме превентивний ефект.
- 6 Під час видачі будівельного паспорта фіксувати функціональне призначення території (малоповерхова забудова, згідно з матеріалами Генерального плану населеного пункту).
- 7 Забезпечення здійснення моніторингу відповідності будівництва до затвердженої містобудівної, землевпорядної та проєктної документації.

**Кращі практики:** [реєстр будівельних паспортів](#), виданих Таращанською міською територіальною громадою з реквізитами адреси об'єктів будівництва, що дає змогу активним мешканцям контролювати самовільне будівництво багатоквартирного / багатоповерхового будинку (його добудову) за виданими паспортами забудови земельної ділянки.

**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС; реєстри будівельних паспортів (у разі їх наявності); Єдиний державний реєстр судових рішень; база даних містобудівного кадастру (у разі його створення).

- 7 Індикатор (функція ОМС): видача паспортів прив'язки тимчасових споруд.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» тимчасова споруда (далі — ТС) — це одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту. ТС бувають двох видів: пересувні (відсутнє закрите приміщення) та стаціонарні (має закрите приміщення). Підставою для розміщення будь-якого виду ТС є отримання паспорта прив'язки тимчасової споруди — документа, що підтверджує право власності або користування земельною ділянкою, на якій розташована ТС, та визначає її місце розташування на земельній ділянці.



Однак порядок видачі паспортів прив'язки ТС не містить вимог щодо оформлення договору оренди землі, на якій буде розміщена ТС (хоча розміщення на земельній ділянці зазначається у паспорті прив'язки). Така невизначеність може спричинити незаконне заволодіння земельною ділянкою територіальної громади шляхом встановлення та подальшого оформлення ТС. Крім того, негативним наслідком буде і порушення конкурентних засад під час надання у користування (або у власність) земельних ділянок комунальної власності, без проведення аукціону, на підставі права власності на ТС.

Гірша ситуація може бути, коли власники ТС, порушуючи порядок та вимоги до ТС, встановлюють ТС із фундаментом, що закріплює за собою земельну ділянку. Таким Отже, за сприяння представників ОМС недобросовісні власники мають можливість через суд узаконити власність на капітальну споруду (через наявність фундаменту) та в подальшому відвести земельну ділянку під цією спорудою.

### **Корупційні ризики**

Ймовірність представників ОМС сприяти недобросовісним власникам у привласненні земельної ділянки під ТС шляхом видачі паспорта прив'язки та бездіяльності у суді.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Недосконалий порядок видачі паспортів прив'язки ТС в частині відсутності норм щодо використання земельної ділянки під ТС.
- Відсутність містобудівного кадастру, що не дає змоги відобразити встановлення ТС, які увійшли до комплексної схеми.
- Дискреційні повноваження посадових осіб ОМС під час видачі паспортів прив'язки ТС.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Розробка та оприлюднення на сайті ОМС алгоритму отримання паспортів прив'язки ТС із формами зворотного зв'язку.
- 2** Створення публічного реєстру паспортів прив'язки ТС.
- 3** Обов'язкове ведення схем розміщення ТС і містобудівного кадастру з нашаруванням «Тимчасові споруди».

**Кращі практики:** Фастівська міська рада на вебсайті [розмістила чітку та зрозумілу інформацію](#) щодо того, як пройти процедуру виготовлення паспорта прив'язки ТС.



**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС; видані паспорти прив'язки ТС; аналіз відмов у видачі паспортів прив'язки ТС.

- 8** Індикатор (функція ОМС): надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами.

### Загальний опис

Закон України «Про рекламу» та Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067, встановлюють порядок видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами. На практиці ж можливе встановлення штучних вимог та обмежень, які фактично суперечать нормам законодавства і зобов'язують заявника надавати додаткові документи, користуватися послугами конкретних підрядників або навіть дають можливість встановлювати індивідуальні умови для кожного заявника.

Ускладнена процедура отримання дозволів на рекламу спонукає змовників шукати шляхи для вирішення питання або звертатись до посередників, які у плату за власні послуги включають відповідні витрати на хабарі. Такими ускладненнями можуть бути, зокрема, штучні обмеження для розміщення певних типів чи форматів рекламних конструкцій (наприклад, заборона розміщувати малі конструкції). Або ж затвердження схем розміщення рекламних засобів, місця у яких розподіляються непрозоро.

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб ОМС вимагати неправомірну вигоду від замовників за отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами з порушеннями (наприклад, у забороненому місці).
2. Можливість посадових осіб ОМС встановлювати штучні перешкоди чи обмеження (наприклад, вимагати інші документи чи відтягувати строки) для замовника з метою отримання неправомірної вигоди за усунення таких перешкод.

### Джерела корупційних ризиків

- Недостатній контроль за дотриманням порядку видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами.
- Широкі дискреційні повноваження посадових осіб ОМС щодо погодження або відмови у погодженні розміщення реклами (на власний розсуд).
- Відсутність на вебсайтах міських рад актуальної і повної інформації про рекламні конструкції, розташовані відповідно до виданих дозволів на розміщення зовнішньої реклами, укладені договори та плату за тимчасове користування місцями тощо.



**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення за участі громади порядку видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами з чітко прописаним дотриманням вимог і строків, встановлених законодавством, та відсутністю дискримінаційних умов. Оприлюднення дорожньої карти з отримання таких дозволів і реєстру дозволів з формами зворотнього зв'язку.
- 2 Встановлення єдиних вимог та обмежень для всіх заявників на розміщення зовнішньої реклами та публікація їх на вебсайті.
- 3 Оприлюднення на вебресурсі data.gov.ua та на вебсайтах ОМС актуальної і повної інформації про рекламні конструкції, розташовані відповідно до виданих дозволів на розміщення зовнішньої реклами, укладені договори та плату за тимчасове користування місцями, які належать до комунальної власності, зокрема за допомогою геоінформаційних систем та у форматі відкритих даних.
- 4 Упровадження електронних сервісів для ефективної роботи зі зверненнями громадян щодо порушень у розміщенні зовнішньої реклами, на основі даних про конструкції, розміщені відповідно до виданих дозволів.

**Кращі практики:** [сервіс «Відкрита реклама» у місті Дрогобич](#), за допомогою якого мешканці можуть повідомляти про незаконні рекламні конструкції, а ОМС має можливість ретельніше перевірити законність встановлення рекламних конструкцій. У Львівській міській раді створено [Громадську раду при управлінні архітектури та урбаністики ЛМР](#). [Правила розміщення рекламних засобів у місті Києві](#), затверджені рішенням Київської міської ради від 20.04.2017 № 223/2445. [Реєстр рекламних засобів у Чернівцях](#) із можливістю відображення місця рекламного засобу на карті.

**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС; видані дозволи на розміщення зовнішньої реклами; укладені договори та плата за тимчасове користування місцями, які належать до комунальної власності; порядок видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами.

- 9 Індикатор (функція ОМС): затвердження вимог до вивісок.

### Загальний опис

Пункти 2, 48 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067, встановлюють вимоги до вивіски, яка може бути розміщена без отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Водночас ці вимоги недостатньо конкретизовані, що створює простір для маніпуляцій.



Поширена практика примусового демонтажу ОМС тих вивісок, які, на їхню думку, є зовнішньою рекламою; так само побутує практика ігнорування очевидних порушень законодавства. Недостатня конкретизація вимог до вивісок, які можуть бути розміщені без отримання дозволу, ускладнює контроль за дотриманням вимог законодавства, що може призвести до корупції.

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб ОМС одержувати неправомірну вигоду від забудовників чи інших осіб за надання дозволу на розміщення вивісок шляхом не затвердження чи не визначення чітких вимог до встановлення вивісок.
2. Можливість посадових осіб ОМС ігнорувати порушення у встановленні вивісок за неправомірну вигоду.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність чітко затверджених вимог до розміщення вивісок та надання дозволів на таке розміщення.
- Недостатній контроль за дотриманням порядку розміщення вивісок.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Затверджений чіткий і прозорий порядок розміщення вивісок з вичерпними вимогами до них і процедурами їх погодження.
- 2 Розроблення й опублікування зручних для сухвалення інфографік, презентацій, алгоритмів, графічних посібників тощо для розміщення вивісок.
- 3 Проведення інформаційних кампаній (зустрічі, обговорення, вебінари, круглі столи тощо) з бізнесом стосовно правил розміщення вивісок і з мешканцями громади щодо можливого контролю з їх боку за розміщенням вивісок.

**Кращі практики:** Рішення Київської міської ради від 20.04.2017 № 224/2446 [«Порядок розміщення вивісок у місті Києві» \(зі змінами від 14.12.2023\)](#), в якому дуже детально та чітко прописані й проілюстровані вимоги до встановлення вивісок. Управління з питань реклами КМДА на офіційному вебсайті опублікувало [різноманітну і доступну для сухвалення інформацію щодо встановлення вивісок](#) (Ілюстрована інструкція, Online оформлення, Мапа форматних зон, Зразок пакета документів, Покроковий алгоритм оформлення вивіски, Графічний посібник розміщення вивісок у місті Києві).



**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти ОМС, нормативно-правові акти ОМС, що визначають порядок розміщення та вимоги до вивісок у населеному пункті; інформаційні матеріали щодо встановлення вивісок (алгоритми, інфографіки, презентації тощо).



## Сфера 2. ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ

- 1** Індикатор (функція ОМС): передача вільних земельних ділянок комунальної форми власності в оренду фізичним та юридичним особам.

### Загальний опис

Посадові особи місцевих рад, наділені повноваженнями щодо передачі в оренду вільних земель комунальної власності громади для всіх потреб (ч. 1 ст. 122 Земельного кодексу України (далі — ЗКУ), можуть зловживати своїми повноваженнями та використовувати службове становище для задоволення власного інтересу або діяти в інтересах третіх осіб.

Через можливу неврегульованість процедур передачі в оренду землі та недоступність інформації про вже орендовані (наприклад, строки та умови дії договорів оренди) може виникати простір для корупційних зловживань з боку посадових осіб ради. Так, за принципом фаворитизму вільна комунальна земля може надаватися в оренду наперед встановленим та наближеним до місцевої влади фізичним особам чи суб'єктам господарювання, які будуть повідомленні про можливість оренди землі.

Земельні ділянки, що вилучаються, викуповуються або примусово відчужуються для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, надаються в оренду для таких потреб органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які ухвалили рішення про їх вилучення, викуп або примусове відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (ч. 10 ст. 122 ЗКУ).

Місцеві ради не мають уніфікованої процедури розпорядження земельними ділянками комунальної власності, хоча відповідно до ст. 122 ЗКУ та Закону України «Про оренду землі» встановлюють нормативні рамки для такої процедури.





Враховуючи те, що розробка та дотримання процедур щодо розпорядження земельними ділянками покладається на місцеве самоврядування (порядок передачі в оренду, визначення цільового призначення, контроль за використанням відповідно до цільового призначення), відсутність прозорих і ефективних процедур передачі в оренду комунальної землі може сприяти виникненню та реалізації корупційних ризиків.

### Корупційні ризики

1. Ймовірність корупційних зловживань у процесі підготовки рішень щодо передачі в оренду вільних земельних ділянок комунальної власності або їх передача особам, пов'язаним чи наближеним до посадових осіб місцевої ради (співвласникам бізнесу, членам родин, партнерам по бізнесу місцевих депутатів тощо).
2. Ймовірність приховування інформації про вже орендовані земельні ділянки та орендарів з метою обмеження рівного доступу членів громади (конкуренції) щодо реалізації свого права на землю.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність публічних даних стосовно земельних ділянок, які передані в оренду, та єдиної системи моніторингу, звітування щодо їх використання.
- Відсутність системи визначення ефективності використання земельних ділянок, переданих в оренду.
- Відсутність доступу громадян до інформації про перелік вільних земельних ділянок комунальної власності, які можуть бути передані в оренду та вже орендованих.
- Відсутність системної роботи відповідальних осіб щодо попередження чи врегулювання конфлікту інтересів під час ухвалення рішень щодо передачі у користування земельних ділянок.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Проведення інвентаризації земельних ділянок комунальної власності, що передані в оренду чи власність фізичних або юридичних осіб.
- 2 Створення переліку земельних ділянок комунальної власності за шаблоном «Дія»: <https://data.gov.ua/pages/835-recm-property-register>
- 3 Створення публічного електронного реєстру з історією про використання земельних ділянок, проведення аукціонів чи публічних торгів на право орендного користування, визначення єдиних критеріїв ефективності використання земельних ділянок.



- 4 Урегулювання порядку управління землями комунальної власності.

**Кращі практики:** оприлюднення переліків земельних ділянок комунальної власності, використовуючи [шаблон порталу «Дія»](#).

На [сайті Херсонської міської військової адміністрації](#) оприлюднений реєстр рішень та договорів оренди та на мапі міста (кадастрова карта міста) є [детальна інформація про об'єкти нерухомості комунальної власності](#); також є приклади внесених земельних ділянок в містах Київ, Харків, Одеса, де внесені ділянки, виділені під будівництво. Проте комплексного реєстру чи переліку, де мають бути внесені всі ділянки комунальної власності, поки не створено.

**Джерела для аналізу:** [Український портал відкритих даних](#), офіційні сайти місцевих рад, рішення щодо затвердження окремого порядку передачі у власність чи оренду земельних ділянок.

- 2 Індикатор (функція ОМС): передача земельних ділянок комунальної власності у приватну власність фізичних та юридичних осіб.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 12 ЗКУ до повноважень місцевих рад належить ухвалення рішення про передачу земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно, а також здійснення контролю за використанням та охороною земель, затвердження технічної документації та встановлення / зміна меж земельних ділянок.

Так, місцеві ради можуть передавати земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб (ч. 1 ст. 122 ЗКУ). У процесі реалізації цих повноважень посадові особи ради можуть створювати штучні перешкоди в процесі набуття у власність земельних ділянок комунальної власності громади на користь інших осіб.

Поширеною корупційною практикою є затягування процедури ухвалення рішень щодо надання дозволу на розробку технічної документації чи затвердження технічної документації, що може обмежувати право особи на отримання у власність землі. Водночас уповноважені посадові особи ради можуть сприяти у швидкому ухваленні подібного рішення на користь інших зацікавлених осіб з метою задоволення власного інтересу.

### Корупційні ризики

1. Ймовірність зловживання посадовими особами ради своїм службовим становищем з метою отримання неправомірної вигоди під час ухвалення рішення щодо надання земельних ділянок у власність чи задоволення приватного інтересу, інтересів третіх осіб.



2. Ймовірність штучного створення посадовими особами ради умов, що обмежують або унеможливають доступ інших претендентів на земельну ділянку, а саме: відмова у розгляді заяв з формальних причин, домовленість депутатів місцевої ради щодо неухвалення рішення на користь конкретної особи, безпідставна відмова у розгляді відповідного звернення, [тощо](#).

### Джерела корупційних ризиків

- Недоброчесність посадових осіб під час формування проєктів рішень щодо надання земельних ділянок у власність.
- Порушення принципу правової визначеності у рішеннях, що регулюють процедури надання у власність земельних ділянок.
- Відсутність критеріїв черговості і пріоритетності надання земельних ділянок окремим категоріям громадян.
- Зловживання щодо підготовки рішень (процедури обговорення, оприлюднення, включення питань до порядку денного, винесення на голосування, голосування «пакетами», закладення в тексти рішень запланованих помилок).
- Недостатній рівень правової обізнаності громадян щодо забезпечення права на отримання земельної ділянки.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Створення публічного реєстру громади щодо земельних ділянок, які передані або можуть бути передані у власність фізичних та юридичних осіб, забезпечення його достовірності й оновлення інформації (шляхом призначення відповідальної особи за ведення реєстру та його актуалізацію щонайменше раз на півроку).

**Кращі практики:** Вінницька ОТГ оприлюднює [всі результати громадських слухань](#) своєму сайті. Львівська міська рада теж оприлюднює [такі рішення](#).

**Джерела для аналізу:** нормативні документи місцевої ради, що визначають порядок і процедури надання земель комунальної власності у власність фізичних та юридичних осіб, сайт ОМС.



- 3** Індикатор (функція ОМС): здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель територіальної громади.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 189 ЗКУ самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. У ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеві ради ухвалюють рішення щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель. Відповідно до ст. 12 ЗКУ, ст.ст. 13, 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до повноважень місцевих рад у сфері земельних відносин, окрім встановлення згаданих обмежень, належать здійснення контролю за їх дотриманням у процесі використання земель та виготовлення містобудівної документації. Під час здійснення самоврядного контролю ймовірно виникатимуть обставини, за яких посадові особи можуть зловживати повноваженнями контролю, що сприяє реалізації корупційних ризиків. Реалізація корупційних ризиків може бути пов'язана з бажанням отримати неправомірну вигоду від осіб та організацій, які є об'єктами контролю та порушують вимоги земельного законодавства, чи задовольнити приватний інтерес або інтерес третіх осіб.

### Корупційні ризики

Ймовірність зловживання в процесі здійснення контролю виконавчими органами місцевої ради за використанням та охороною земель в громаді. Зловживання можуть полягати у фактичному нездійсненні такого контролю або формальному його здійсненні з метою отримання неправомірної вигоди, у задоволенні приватного інтересу чи інтересів третіх осіб. Зазначені ризики можуть бути реалізовані з метою приховування порушень вимог земельного законодавства окремими фізичними чи юридичними особами та можливих негативних наслідків від таких порушень усупереч інтересам громади.

### Джерела корупційних ризиків

- Наявність дискреційних повноважень в уповноважених посадових осіб місцевої ради щодо визначення відповідальних посадових осіб та порядку здійснення контролю на території громади.
- Непрозорість відбору та відсутність чітких вимог до компетенції та добросовісності осіб, які визначаються для здійснення контролю.
- Особиста недобросовісність і зацікавленість посадових осіб ради, уповноважених на ухвалення рішення.
- Незабезпечення відкритості процесів контролю та небажання посадових осіб органу посилювати громадську участь у вирішенні зазначених питань.



**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Внесення пропозицій щодо усунення прогалин та невідповідностей у нормативному регулюванні процесу встановлення обмежень місцевими радами на земельні ділянки в сфері охорони довкілля.
- 2 Упровадження періодичного звітування (щонайменше раз на рік) керівництвом органу місцевого самоврядування перед громадою щодо дотримання вимог земельного законодавства та охорони навколишнього природного середовища (публічні виступи, публікація звітів на вебсайті органу).
- 3 Підвищення рівня правової обізнаності членів громади щодо їх прав та обов'язків у сфері охорони довкілля та форм громадського контролю.

**Краці практики:** Переяславська міська рада Київської області затвердила [Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади м. Переяслава-Хмельницького](#).

Сумська міська рада затвердила [Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель громади](#).

**Джерела для аналізу:** рішення місцевої ради про затвердження положення / порядку здійснення самоврядного контролю; матеріали звернень (скарг) громадян щодо порушення вимог земельного законодавства; матеріали перевірок виконавчих органів місцевих рад щодо дотримання вимог земельного законодавства на території громади; інформація місцевої ради щодо вжитих заходів по усуненню порушень земельного законодавства за результатами перевірок.

- 4 Індикатор (функція ОМС): вирішення питання щодо повернення земельних ділянок у власність громади.

### Загальний опис

Для попередження корупційних ризиків та забезпечення прозорості під час реалізації місцевими радами цієї функції ключовим є оприлюднення повної та актуальної інформації про земельні ділянки територіальної громади, які повинні належати або можуть належати громаді за законом. Для переходу певної ділянки до земель запасу відповідної ради необхідно вжити низку заходів, зокрема й судових. Натомість існують схеми, завдяки яким земельні ділянки, що повинні за законом перейти у власність громади, можуть перейти до приватної власності, оскільки міська рада не має відповідної інформації про них і тому не вчиняє передбачених законом дій та процедур щодо таких ділянок.



**До такої інформації можна віднести відомості про:**

- підстави для припинення місцевою радою права користування земельними ділянками (ст. 141 ЗКУ);
- підстави для припинення органом місцевого самоврядування права приватної власності на землю (ст.ст. 140 і 143 ЗКУ);
- факти добровільної відмови від права власності або права постійного користування земельною ділянкою на користь органу місцевого самоврядування (ст. 142 ЗКУ);
- підстави для подання органом місцевого самоврядування позову до суду про визнання спадщини у вигляді земельної ділянки відумерлою (ст. 1277 Цивільного кодексу України);
- підстави для законного припинення правовідносин, що тягнуть за собою набуття третіми особами права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність) (ст. 119 ЗКУ).

Щоб вчиняти передбачені законом дії з припинення права власності (права користування) і повернення земельних ділянок до комунальної власності, з ухвалення у власність земельної ділянки через відмови власника отримувати відумерлу спадщину у вигляді земельних ділянок та не допускати отримання третіми особами земельних ділянок у власність внаслідок набувальної давності, ОМС має своєчасно отримувати вказану інформацію відповідно до закону або за допомогою аналізу різноманітних реєстрів і баз даних, запитів до установ, які видають певні правовстановлювальні документи та зобов'язані вносити інформацію до відповідних державних реєстрів.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад належить надання податковим органам у строки та в порядку, що встановлені Податковим кодексом України, інформації стосовно власників та користувачів, зокрема на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної сільської, селищної, міської ради, а також іншої інформації, визначеної Податковим кодексом України.

**Корупційні ризики**

1. Ймовірність невжиття або зволікання з ужиттям уповноваженими посадовими особами заходів щодо збору необхідної кількості інформації для припинення права власності (права користування) і повернення земельних ділянок до комунальної власності з метою отримання неправомірної вигоди, задоволення приватного інтересу чи дій в інтересах третіх осіб.



2. Ймовірність затягування процесу реагування та вжиття заходів щодо повернення земельних ділянок у комунальну власність з метою отримання неправомірної вигоди, задоволення приватного інтересу чи дій в інтересах третіх осіб.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність визначених або недосконалість чинних внутрішніх порядків, процедур та алгоритмів повернення земельних ділянок до комунальної власності громади.
- Відсутність дієвої системи контролю за вжиттям заходів та наявністю необхідної інформації.
- Відсутність систематизованої інформації про земельні ділянки, що можуть бути повернуті у власність громади.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

1. Визначені чіткі процедури збору, аналізу та систематизації інформації про земельні ділянки, які мають або потенційно можуть переходити у власність територіальної громади згідно із законом.
2. Збір, отримання та оприлюднення повної, достовірної та актуальної інформації про земельні ділянки, які за законом повинні належати або можуть належати місцевій громаді, та інформації про земельні ділянки, що набуваються у власність громадою за певними процедурами.

**Джерела даних для аналізу:** нормативні акти органу місцевого самоврядування, які визначають порядок отримання інформації про земельні ділянки, її аналізу, систематизації та вжиття заходів щодо повернення, сайт місцевої ради.

5. Індикатор (функція ОМС): Підготовка та процедура погодження проєкту рішення міської ради щодо передачі вільних земельних ділянок у користування чи власність.

### Загальний опис

Відповідно до ч. 3 ст. 123 ЗКУ орган місцевого самоврядування в межах повноважень у **місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні.**



Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, ухвалених відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, проєктів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Водночас поширеною є практика встановлення у внутрішніх документах ради (регламент ради, положення про постійні депутатські комісії, виконавчі органи ради, тощо) з непередбачених законодавством підстав для відмови у передачі земельної ділянки у власність чи користування та/або затягування процесу ухвалення рішення, встановлення необґрунтованих обмежень та перепон під час підготовки рішення (наприклад, витребування додаткових документів або погоджень, які не передбачені законодавством). Місцева рада може відмовити у передачі земельної ділянки у власність чи користування без належного обґрунтування причин чи створити сприятливіші умови для інших осіб з метою отримання неправомірної вигоди, задоволення приватного інтересу чи інтересів третіх осіб.

### **Корупційні ризики**

1. Ймовірність включення до нормативних актів місцевої ради положень, які передбачають можливість неправомірної відмови в ухваленні рішення щодо передачі земельної ділянки з метою подальших корупційних зловживань.
2. Ймовірність штучного затягування процесу ухвалення рішення чи встановлення інших необґрунтованих обмежень в реалізації права власності на землю. Місцева рада може встановити додаткові погодження, які не передбачені законодавством, або ускладнювати процедури отримання необхідних документів.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Недосконалість законодавства, яке регулює порядок передачі земельних ділянок у власність чи користування, що створює умови для корупційних зловживань.
- Недостатній контроль за дотриманням порядку передачі земельних ділянок у власність чи користування ускладнює виявлення та притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.





### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Із залученням уповноваженого підрозділу / особи з питань запобігання корупції провести верифікацію нормативних актів місцевої ради на предмет наявності корупціогенних факторів та норм, що можуть ускладнювати процедуру підготовки й ухвалення рішення щодо передачі земельної ділянки у власність і сприяти реалізації корупційних ризиків.
- 2 Ухвалення рішення приведення у чітку відповідність внутрішніх регламентних актів місцевої ради до вимог законодавства, що регулюють питання передачі земельних ділянок у приватну власність, у частині строків процедури та виключних законних підстав для відмови у наданні ділянки.

**Джерела даних для аналізу:** регламент міської ради, положення про постійні депутатські комісії, регламент виконавчого комітету ради, положення про виконавчий орган ради з земельних питань, інші порядки та положення, які регулюють ухвалення радою рішень з питань земельних відносин.

- 6 Індикатор (функція ОМС): встановлення та зміна цільового призначення земельної ділянки рішенням місцевої ради.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 20 ЗКУ місцеві ради наділені повноваженнями щодо встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок на території громади. Цільове призначення земельної ділянки повинно відповідати

Класифікації видів цільового призначення земель та затвердженій містобудівній документації (генеральному плану населеного пункту та плану зонування). Крім того, процедура зміни цільового призначення мають бути прозорими, рівними та зрозумілими для кожного землекористувача.

Органи місцевого самоврядування повинні використовувати у своїй діяльності Класифікацію видів цільового призначення земель, затверджену наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548, та Порядок нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.11.2016 № 489, який застосовується з 01.01.2017.

З метою правильного визначення розміру плати за землю та запобігання можливим зловживанням необхідно забезпечити повну відповідність встановлення або зміну цільового призначення земель затвердженій містобудівній документації.



## Корупційні ризики

Ймовірність зловживання посадовими особами місцевої ради, які уповноважені на зміну цільового призначення земельних ділянок. Зловживання повноваженнями можуть реалізовуватися з метою отримання неправомірної вигоди, задоволення приватного інтересу чи інтересів третіх осіб (ухвалення рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки особі всупереч вимогам законодавства або необґрунтована відмова в зміні цільового призначення іншій особі).

### Джерела корупційних ризиків

- Недосконалість нормативно-правового забезпечення та порушення принципу правової визначеності норм у сфері регулювання земельних відносин на рівні громади.
- Дискреційні повноваження місцевих рад та вплив суб'єктивних факторів у процесі ухвалення рішень.
- Особиста недобросовісність посадових осіб місцевих рад і відсутність системної антикорупційної політики ОМС.
- Відсутність дієвого контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері передачі земельних ділянок у користування чи власність, що ускладнює виявлення та притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Затвердити та впровадити процедуру встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки, яка повністю відповідає вимогам законодавства та містобудівної документації, плану зонування та детальному плану території. Цільове призначення земельної ділянки відповідає Класифікації видів цільового призначення земель або сформульоване так, що це виключає його віднесення до двох чи більше пунктів класифікації.
- 2 Запровадити систему професійного навчання та розвитку працівників місцевих рад з питань передачі земельних ділянок, що сприятиме формуванню добросовісного середовища та нульової толерантності до корупції.

**Джерела даних для аналізу:** рішення місцевої ради про затвердження процедури зміни цільового призначення земельних ділянок; сайт місцевої ради; матеріали розгляду скарг та заяв місцевою радою, що стосуються зміни цільового призначення землі.





### Сфера 3. УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМИМ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ

- 1** Індикатор (функція ОМС): облік об'єктів нерухомого майна, що є в комунальній власності.

#### Загальний опис

Облік об'єктів комунальної власності, зокрема і нерухомого майна, здійснюється відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879 «Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань»<sup>14</sup>. Типовою є ситуація, коли місцева влада не має реєстру нерухомого майна, що перебуває в комунальній власності міста. Це створює можливості для корупційних зловживань з боку представників профільного структурного підрозділу (наприклад, незаконне користування цим майном).

А якщо такі переліки складаються, то можливе свідоме невключення об'єктів нерухомості до переліку з метою їх подальшого використання у власних цілях або невикористання взагалі. Фіксація та оприлюднення усіх об'єктів комунальної власності значно підвищить прозорість функціонування місцевої влади у цьому аспекті та може підвищити інвестиційну привабливість міста.

#### Корупційні ризики

Можливість представників органу місцевого самоврядування незаконно користуватися нерухомим комунальним майном шляхом невнесення його до реєстру (переліку) такого майна або навмисного невключення деяких об'єктів нерухомості до реєстру (переліку).

#### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність практики ведення та періодичного оновлення реєстру (переліку) нерухомого майна, що перебуває в комунальній власності міста.
- Відсутність повної інвентаризації комунального майна у визначені керівником органу строки.
- Відсутність в публічному просторі, наприклад, на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування, повної та достовірної інформації щодо

<sup>14</sup> Наказ Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879 «Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1365-14#Text>



- Відсутність або недостатній рівень контролю з боку міського голови, начальника структурного підрозділу виконавчого органу ради, який відповідає за управління комунальним майном, постійної комісії, депутатської комісії.
- Велика кількість нерухомого комунального майна у деяких громадах, що дає можливість «загубити» його на папері.

**Рівень корупційних ризиків:** критичний.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення порядку інвентаризації нерухомого майна з чітким описом дій відповідальних за інвентаризацію осіб, строків і періодичності її проведення, оформлення результатів тощо. Систематичне проведення такої інвентаризації (раз в півроку чи раз на рік).
- 2 Розроблення порядку щодо ведення реєстру (переліку) комунального майна, зокрема нерухомого.
- 3 Ведення профільним структурним підрозділом органу місцевого самоврядування реєстру (переліку) нерухомого майна та реєстру (переліку) вільного нерухомого майна.
- 4 Оприлюднення та регулярне оновлення на вебсайті громади реєстру (переліку) нерухомого майна та реєстру (переліку) вільного нерухомого майна.
- 5 Контроль з боку сільського, селищного, міського голови щодо проведення інвентаризації, ведення реєстру (переліку) нерухомого майна, ведення реєстру (переліку) вільного нерухомого майна.

**Кращі практики:** Черкаська міська рада веде та публікує: [перелік об'єктів міської комунальної власності та реєстр вільних приміщень](#).

Рішення виконкому Феодосіївської сільської ради [«Про проведення інвентаризації об'єктів нерухомого майна комунальної власності на території Феодосіївської сільської ради»](#) від 24.09.2021 №2.

Рішення Дніпровської міської ради від 25.04.2018 № 70/31 [«Про Положення про порядок ведення Реєстру об'єктів права комунальної власності територіальної громади міста Дніпра»](#).

**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС; положення про відповідний структурний підрозділ виконавчого органу ради, відповідальний за управління комунальним майном; регламент роботи геоінформаційної системи; порядок ведення реєстру комунального майна; рішення міської ради.



- 2** Індикатор (функція ОМС): державна реєстрація нерухомого майна, що належить територіальній громаді.

### Загальний опис

Реєстрація комунального майна громади здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Однак посадові особи ОМС на свій розсуд можуть не проводити державної реєстрації комунального майна або штучно затягувати строки її проведення з метою використання цього майна в особистих інтересах чи інтересах інших осіб. Враховуючи також те, що не всі об'єкти підлягають державній реєстрації (п. 4 ст. 5 вказаного вище Закону), недоброчесні посадові особи можуть зловживати цією нормою і видавати деякі об'єкти комунальної власності за такі, що підпадають під критерії цієї статті (наприклад, складське приміщення вказати як малу архітектурну форму). Такі дії допомагають приховати нерухоме майно для того, щоб потім не виставляти його на приватизацію, не передавати його офіційно в оренду і мати можливість підробити документи.

### Корупційні ризики

Можливість посадових осіб органу місцевого самоврядування на свій розсуд не проводити державної реєстрації комунального майна або штучно затягувати строки її проведення з метою використання такого майна в особистих інтересах чи інтересах інших осіб.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність повної інвентаризації нерухомого комунального майна у визначені строки.
- Відсутність у публічному просторі, наприклад, на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування, повної та достовірної інформації щодо належного громаді майна.
- Відсутність стратегії (планування), строків проведення державної реєстрації комунального майна та відповідальних осіб за її проведення.
- Неналежна цифровізація, діджиталізація процесів управління комунальним майном.
- Відсутність скоординованої співпраці між балансоутримувачами майна та органом управління майном.
- Відсутність визначеної особи, відповідальної за процеси обліку нерухомого комунального майна.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Комісійна реєстрація (фіксація) усіх об'єктів нерухомого майна, які підлягають державній реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.
- 2 Публікація і систематичне оновлення ОМС переліку комунального майна громади з позначкою про державну реєстрацію.
- 3 Проведення повної інвентаризації нерухомого комунального майна із зазначенням чіткого строку її завершення, відповідальних осіб та подання керівництву органу її результатів.
- 4 Розроблення й затвердження стратегії (плану) управління комунальним майном із визначенням конкретних завдань, строків виконання, відповідальних осіб та форми звітування, зокрема щодо проведення державної реєстрації майна; плану проведення державної реєстрації комунального майна, із визначенням строків її завершення та відповідальних осіб.
- 5 Публічне звітування відповідальних осіб (балансоутримувачів) на сесії місцевої ради, засіданні профільної депутатської комісії щодо стану проведення державної реєстрації.

**Кращі практики:** оприлюднена [інформація про нерухоме майно Смілянської міської територіальної громади](#), де навпроти кожного об'єкта вказано, чи він зареєстрований, дату такої реєстрації, номер запису про право власності та реєстраційний номер.

**Джерела даних для аналізу:** затверджений порядок або практика ведення реєстру (переліку) майна комунальної власності, офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, стратегія (програма чи план) управління комунальним майном, звіти щодо державної реєстрації.

- 3 Індикатор (функція ОМС): оприлюднення в електронній торговій системі оголошення про передачу майна в оренду на аукціоні.

### Загальний опис

Законом України «Про оренду державного та комунального майна» передбачено, що у випадку передачі майна в оренду орендодавець розміщує в Електронній Електронній торговій системі (ЕТС) оголошення про проведення електронного аукціону. Крім цього, необхідно розмістити оголошення про передачу нерухомого майна в оренду на офіційному вебсайті. Однак на цьому етапі можливі зловживання з боку посадових осіб органу місцевого самоврядування (чи балансоутримувачів майна) задля обмеження конкуренції на аукціоні і вигаші на ньому наблизених осіб. Так, можливе неповне чи недостовірне надання інформації про нерухоме майно (наприклад, про місце розташування нерухомого об'єкта). У такий спосіб відсіюються потенційні



орендарі через непривабливість об'єкта, а той орендар, що перебував у змові, може орендувати об'єкт на дуже вигідних умовах.

### Корупційні ризики

1. Можливість штучного обмеження конкуренції на аукціоні і виграші на ньому наблизених осіб з метою задоволення приватного інтересу керівництва ради або інших осіб.
2. Ймовірність надання неповної чи недостовірної інформації про нерухоме майно шляхом надання неінформативного опису об'єкта, неякісних фото, штучного обезцінювання якісних характеристик з метою обмеження конкуренції на аукціоні.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність урегульованої процедури проведення попередньої оцінки об'єкта, що виставляється на електронний аукціон.
- Відсутність механізму контролю за діями щодо проведення попередньої оцінки для виставлення об'єкта на електронний аукціон.
- Відсутність чітких критеріїв щодо фотографій об'єкта, який виставляється на приватизацію, та їх якості в описі об'єктів для оренди.
- Відсутність норм, які зобов'язують надати детальний опис щодо мереж (водопостачання, каналізації, опалення, електрозабезпечення тощо), проблеми з якими можуть бути суттєвим ризиком. Одночасно постачальники таких послуг зазвичай є монополістами та не надають цієї інформації стороннім особам.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

1. Обов'язкова публікація органом місцевого самоврядування на офіційному вебсайті та в ЕТС оголошення про передачу нерухомого майна в оренду на аукціоні, зокрема про проведення аукціону на продовження договору. Оголошення мають містити повну та достовірну інформацію про об'єкт (адреса, технічний стан, загальна і корисна площа, вартість тощо), а також недискримінаційні вимоги до орендаря (такі, що відповідають ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»).
2. Розроблення та затвердження внутрішнього правового акта, яким затверджено процедуру проведення попередньої оцінки об'єкта, що виставляється на електронний аукціон для оренди.
3. Ухвалення на рівні громади стратегії управління майном.
4. Забезпечення безперешкодного доступу до об'єкта, який передається на приватизацію.



- 5 Створення геоінформаційної системи, з якої потенційний орендар може самостійно отримати об'єктивну інформацію про місце розташування об'єкта чи інші відомості про об'єкт.

**Кращі практики:** оголошення про передачу нерухомого майна в оренду на аукціоні Дунаєвської міської ради, в якому є повна та детальна інформація про об'єкт, а вимоги до потенційних орендарів відповідають ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

**Джерела даних для аналізу:** оголошення про передачу нерухомого майна в оренду на аукціоні на вебсайті; [вебсайт адміністратора](#) ; внутрішній порядок ОМС щодо підготовки та передачі комунального майна в оренду, зокрема і вимоги до оголошень.

- 4 Індикатор (функція ОМС): проведення фізичного обстеження орендованого приміщення.

### Загальний опис

Об'єкти комунальної власності територіальної громади, передані в оренду, орендарі можуть не завжди використовувати за цільовим призначенням. Бувають також випадки, коли орендарі використовують додаткові площі, не передбачені договором. Без необхідного контролю суб'єкти господарювання, укладаючи договори оренди, можуть свідомо зазначати інший, відмінний від фактичного, вид діяльності з нижчою орендною ставкою, використовувати додаткові площі, непередбачені договором. Тож умисне неперешкоджання з боку посадових осіб ОМС (з метою отримання неправомірної вигоди собі або близькими особами) шляхом нездійснення контролю за орендою, зокрема за сплатою орендної плати, створюють умови для виникнення інших зловживань.

### Корупційні ризики

Можливість посадових осіб органу місцевого самоврядування умисно не контролювати (не вживати заходів реагування) або свідомо приховувати відомості про порушення умов договору оренди (суборенду, використання не за цільовим призначенням) з метою набуття власної вигоди від орендарів.

### Джерела корупційних ризиків

- Непроведення органом місцевого самоврядування детальної інвентаризації фактичного використання майнових комплексів та всього комунального майна стосовно фактичного використання площі комунальними установами, підприємствами та організаціями, виконавчими органами та орендарями.
- Неоприлюднення вчасно та у повному обсязі інформації про всі підвідомчі об'єкти нерухомості та вільні для оренди площі.





- Відсутність системи контролю щодо використання об'єктів комунальної власності та фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в оренду.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Затвердження внутрішнього порядку проведення періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в оренду, та перевірки дотримання умов договору. Зокрема у порядку визначено:
  - періодичність перевірок;
  - відповідальність за недотримання вимог договору (нецільове використання, несанкціонована суборенда тощо);
  - процедуру проведення таких перевірок;
  - відповідальних осіб;
  - формат звітування про результати перевірок.
- 2 Передбачення у внутрішніх політиках, що визначають процедуру передачі комунального майна в оренду, заборони та відповідальності за порушення умов оренди орендарями.
- 3 Упровадження вимоги щодо публічного звітування (наприклад, розміщення на вебсайті звіту) про використання об'єктів комунальної власності.

**Кращі практики:** Порядок виконання контрольних функцій у сфері оренди комунального майна територіальної громади міста Переяслава, який містить положення щодо проведення документального та періодичного комплексного контролю, алгоритм дій у разі виявлення порушень, а також форму [звіту про здійснення періодичного комплексного контролю об'єкта оренди](#).

**Джерела даних для аналізу:** порядок або практика періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в орендне користування, що буде визначено на основі результатів вибіркового дослідження результатів такої перевірки; звіт про здійснення періодичного комплексного контролю об'єкта оренди або акт за результатами проведення такого контролю.

- 5 Індикатор (функція ОМС): надання орендарю переважного права без аукціону викупити приміщення (майно).

### Загальний опис

Невід'ємними поліпшеннями орендованого майна є здійснені орендарем за час оренди заходи, спрямовані на покращення фізичного (технічного) стану орендованого майна та (або) його споживчих якостей, відокремлення яких призведе до зменшення його ринкової вартості і згода на які надана орендодавцем (абз. 3 п.1.1 глави 1 Порядку оцінки орендованого нерухомого майна, що містить невід'ємні поліпшення, здійснені за час його оренди, під час



приватизації, затвердженого наказом Фонду державного майна України від 27.02.2004 № 377). Однак для недоброчесних осіб невід'ємні поліпшення є також можливістю для орендаря за сприянням органу місцевого самоврядування викупити нерухомість за безцінь, а ОМС (посадовим особам ОМС чи депутатам) отримати за це неправомірну вигоду. На практиці це відбувається так: орендар просить дозвіл у ради на невід'ємні поліпшення орендованого приміщення, робить ремонт на суму не менше 25 % від ринкової вартості майна, визначеної оцінщиком. Оцінщик за неправомірну вигоду занижує оціночну вартість об'єкта. Для того, щоб члени органу приватизації (зазвичай це працівники ОМС) не запідозрили заниження оцінщиком ціни, орендар також з ними домовляється. Тож орендар отримує переважне право без аукціону викупити приміщення (майно).

### **Корупційні ризики**

Можливість посадових осіб органу місцевого самоврядування отримати неправомірну вигоду від орендаря, який маніпулює нормами законодавства для отримання переважного права без аукціону викупити приміщення (майно).

### **Джерела корупційних ризиків**

- Недосконалість законодавства, що фактично дозволяє легально викупити орендоване майно (приміщення), яке було поліпшене, навіть, якщо таке поліпшення було фіктивним.
- Відсутність внутрішнього порядку приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду з визначенням підстав для викупу орендованого майна без аукціону.
- Відсутня процедура переоцінки (перевірки оцінки) вартості об'єкта, встановленої приватним оцінщиком.
- Відсутність практики публікації на офіційному вебсайті ОМС переліку об'єктів, які не підлягають приватизації.

**Рівень корупційних ризиків:** критичний.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Розроблення та затвердження порядку приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду, з визначенням підстав для викупу орендованого майна без аукціону (може бути частиною порядку приватизації).
- 2** Публікація на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування переліку об'єктів, які не підлягають приватизації (з урахуванням безпекової ситуації щодо підприємств критичної інфраструктури).



**Кращі практики:** [перелік об'єктів комунальної власності Мерэф'янської міської ради](#), що не підлягають приватизації.

**Джерела даних для аналізу:** рішення місцевої ради про відчуження комунального майна шляхом приватизації; практика внесення об'єктів комунального майна до програми приватизації шляхом викупу; нормативно-правовий акт, що регулює питання приватизації та оренди комунального майна, практика передачі в оренду майна та приватизації шляхом викупу.

- 6** Індикатор (функція ОМС): оприлюднення переліків (перший і другий) в ЕТС та на офіційному вебсайті.

### Загальний опис

Відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» орган місцевого самоврядування повинен сформувати Переліки першого і другого типу щодо об'єктів оренди комунальної власності. Перелік першого типу — перелік об'єктів, щодо яких ухвалено рішення про передачу в оренду на аукціоні. Перелік другого типу — перелік об'єктів, щодо яких ухвалено рішення про передачу в оренду без проведення аукціону. Водночас цей Закон надає право місцевій раді визначити додаткові критерії об'єктів, включення до одного з переліків чи безпідставно відмовляти потенційним орендарям у включенні об'єкта до переліку. Отже, є можливість маніпулювати включенням об'єктів до переліків (наприклад, об'єкт, передача в оренду якого повинна здійснюватись за аукціоном, включений до переліку, який не передбачає проведення аукціону). Також залишається ризик зловживань у разі передачі комунального майна без конкурсу: релігійним організаціям, приймальням депутатів тощо.

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб органу місцевого самоврядування маніпулювати включенням об'єктів до переліків (перший чи другий).
2. Можливість зловживань посадовими особами органу місцевого самоврядування у разі передачі комунального майна без конкурсу: релігійним організаціям, приймальням депутатів тощо.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність внутрішніх порядків із чіткими вимогами (критеріями) для формування переліків і зрозумілих підстав для відмови потенційним орендарям у включенні об'єкта до переліку.
- Дискреційні повноваження щодо визначення на власний розсуд додаткових критеріїв об'єктів чи включення до одного з переліків.
- Дискреційні повноваження щодо надання відмови потенційним орендарям у включенні об'єкта до переліку.



- Відсутність практики публікації першого і другого переліків об'єктів комунальної власності, які можуть бути передані в оренду додатково, на офіційному вебсайті (тобто не тільки в ЕТС).

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Публікація першого і другого переліків об'єктів комунальної власності, які можуть бути передані в оренду, не тільки в ЕТС, а й додатково на офіційному вебсайті ОМС. Розроблення внутрішнього порядку, що містить чіткі критерії формування обох переліків відповідно до вимог Закону України «Про оренду державного та комунального майна».
- 2 Встановлення чітких та недискримінаційних критеріїв щодо надання відмови потенційним орендарям у включенні об'єкта до переліку.

**Кращі практики:** оприлюднені Луцькою міською радою [переліки об'єктів нерухомого майна першого та другого типів](#) відповідно до ухвалених радою рішень.

**Джерела даних для аналізу:** вебсайт органу місцевого самоврядування, ЕТС, внутрішній порядок ОМС.

- 7 Індикатор (функція ОМС): ведення переліку організацій, що отримали в оренду приміщення, в порядку ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

### **Загальний опис**

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» існує певна категорія орендарів, які можуть отримати приміщення без аукціону на строк, що не перевищує 5 календарних днів протягом 6 місяців та 30 календарних днів протягом одного року, — це орендарі, які орендують майно для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів. Для уникнення надання приміщення в оренду без проведення аукціону одному й тому самому орендарю (більш ніж один раз на пів року чи рік) орган місцевого самоврядування створює і веде реєстр (перелік) таких орендарів. Однак за певну винагороду орган місцевого самоврядування може не здійснювати моніторингу строків оренди майна та не вести реєстру (переліку) орендарів, які відповідно до ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» орендують майно для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних і політичних заходів.



## Корупційні ризики

Можливість представників органу місцевого самоврядування не здійснювати моніторингу строків оренди майна та не вести реєстру (переліку) орендарів, які орендують майно для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних і політичних заходів.

### Джерела корупційних ризиків

- Законодавство надає можливість передачі комунального майна на умовах пільгової оренди, чим користуються недобросовісні суб'єкти господарювання у корупційній змові з посадовими особами на місцевому рівні.
- Відсутність обов'язкової вимоги щодо ведення органом місцевого самоврядування реєстру (переліку) орендарів, які орендують майно для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних і політичних заходів.
- Відсутність практики здійснення моніторингу строків оренди майна для окремої групи орендарів, які можуть отримати приміщення без аукціону.
- Відсутність чіткого механізму контролю відповідності організацій, які можуть орендувати майно без конкурсу, визначеним критеріям.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Ведення та оприлюднення органом місцевого самоврядування на офіційному вебсайті переліку організацій, які відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» отримували приміщення в оренду без проведення аукціону. Постійне оновлення такого переліку.
- 2** Здійснення контролю ефективності використання комунального майна, наданого в оренду на пільгових засадах (без аукціону), з визначенням:
  - яким чином може здійснюватися такий контроль;
  - процесу моніторингу діяльності організації, яка взяла таке майно в оренду.
- 3** Розроблення та ухвалення процедури передачі майна в оренду за пільговими умовами (визначення осіб, процесу, часу та критеріїв для ухвалення рішень).

**Джерела даних для аналізу:** вебсайт ОМС, реєстр договорів оренди, перелік організацій з якими укладено договір оренди.



- 8** Індикатор (функція ОМС): передача ОМС нежитлових приміщень чи іншого нерухомого майна у користування фізичним або юридичним особам

### Загальний опис

Передача в тимчасове безоплатне користування нежитлових приміщень чи іншого нерухомого майна міської комунальної власності відбувається на підставі індивідуального рішення кожного органу місцевого самоврядування в межах відповідної території. Однак балансоутримувачі нерухомого комунального майна можуть вдаватися до викривлення договорів користування об'єктами комунального майна, укладаючи «нетипові» договори, наприклад, договір про співробітництво, схову (зберігання) чи передачі робочих місць тощо, які по суті є договорами оренди. У результаті має місце втрата бюджетом коштів від здавання майна в оренду, а подекуди просте й неефективне використання комунального майна.

### Корупційні ризики

Можливість посадових осіб ОМС отримати неправомірну вигоду шляхом віднесення договору до іншої категорії договорів про передачу майна у тимчасове користування близьким чи іншим пов'язаним спільним інтересом особам.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність контролю щодо фактичного використання цілісних майнових комплексів та всього комунального майна балансоутримувача.
- Відсутність на офіційних вебсайтах ОМС повної та вичерпної інформації про об'єкти комунального майна, що орендується та/або може бути передане в оренду.
- Можливість одноособового ухвалення рішення щодо передачі майна в користування (дискреційні повноваження).
- Відсутність відповідальності за нездійснення реєстрації майна.
- Непроведення детальної інвентаризації фактичного використання майнових комплексів та всього комунального майна щодо фактичного використання площі комунальними установами, підприємствами та організаціями, виконавчими органами та орендарями.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Передача комунального майна у користування відбувається винятково через оформлення офіційних договорів оренди.



- 2 Публікація на офіційному вебсайті ОМС чи балансоутримувачем інформації про всі підвідомчі об'єкти нерухомості та вільні для оренди площі у повному обсязі, а також укладені договори оренди (як варіант, знеособлені).
- 3 Ухвалення внутрішнього правового акта про порядок ухвалення рішень посадовими особами колективно під час передачі в оренду комунального майна.
- 4 Здійснення постійного моніторингу використання майна спеціально визначеною особою або комісією.

**Кращі практики:** опубліковані на вебсайті Херсонської міської ради переліки майна, щодо якого прийнято рішення про передачу в оренду (окремо по першому і другому переліку); [реєстр рішень та договорів оренди](#) (окремо по переукладених договорах оренди без проведення аукціону та переукладених договорів оренди через аукціон), що дає змогу громадськості контролювати передачу комунального майна.

**Джерела даних для аналізу:** вебсайт органу місцевого самоврядування, зокрема розміщена на ньому інформація про підвідомчі об'єкти нерухомості, вільні для оренди площі та укладені договори оренди чи інші договори.

- 9 Індикатор (функція ОМС): ухвалення рішення про надання згоди на здійснення ремонту за рахунок орендаря чи рішення про відмову у наданні згоди на здійснення ремонту.

### Загальний опис

Закон України «Про оренду державного та комунального майна» передбачає досить складну процедуру отримання дозволів (погоджень) невід'ємних поліпшень у разі оренді комунального майна. Це дає змогу посадовим особам задовольняти свій приватний інтерес під час надання дозволу орендарям на здійснення невід'ємних поліпшень орендованого комунального майна шляхом безпідставної відмови у наданні погодженні невід'ємних поліпшень чи затягуванні розгляду заяви (клопотання) на таке поліпшення.

### Корупційні ризики

1. Можливість посадової особи ОМС безпідставно відмовити в наданні погодження на здійснення невід'ємних поліпшень.
2. Можливість посадової особи ОМС безпідставно затягувати процес погодження здійснення невід'ємних поліпшень.

### Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження посадових осіб ОМС у процесі визначення доцільності чи недоцільності здійснення невід'ємних поліпшень.



- Відсутність порядку здійснення контролю за невід'ємними поліпшеннями.
- Можливість одноособового ухвалення рішень під час обстеження нерухомого майна на доцільність здійснення невід'ємних поліпшень.
- Відсутність чи недосконалість контролю за дотриманням строків надання дозволів.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

#### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Надання органом місцевого самоврядування (чи балансоутримувачем) згоди (чи відмови) на здійснення невід'ємних поліпшень винятково за чітко визначеними критеріями (підставами).
- 2 Створення спеціальної комісії для проведення обстеження нерухомого майна на доцільність здійснення невід'ємних поліпшень.
- 3 Розроблення та затвердження порядку надання орендарю згоди на здійснення невід'ємних поліпшень орендованого комунального майна.
- 4 Визначення критеріїв порядку здійснення контролю за невід'ємними поліпшеннями (наприклад, уведення показників виконання строків погодження невід'ємних поліпшень).

**Кращі практики:** [Порядок надання орендарю згоди орендодавця комунального майна на здійснення невід'ємних поліпшень орендованого комунального майна Боринської селищної ради](#), яким визначено чіткий і повний перелік підстав для відмови у розгляді заяви про надання згоди на здійснення невід'ємних покращень, а також склад комісії для проведення обстеження нерухомого майна на доцільність здійснення невід'ємних поліпшень.

**Джерела даних для аналізу:** вебсайт ОМС, зокрема опублікований порядок надання орендарю згоди орендодавця комунального майна на здійснення невід'ємних поліпшень.

- 10 Індикатор (функція ОМС): надання площ та приміщень лікарень в комерційну оренду.

#### **Загальний опис**

На території усіх лікарень або у приміщеннях неподалік розміщені аптеки, що в силу зручності і близькості розташування завжди мають велику кількість покупців, отже, є прибутковими. У суб'єктів медіа та розслідуваннях правоохоронних органів неодноразово фігурували випадки, пов'язані із порушеннями щодо такого розміщення аптек: наприклад, власником аптеки є керівник лікарні (що є прямим порушенням законодавства) або ж родичі керівництва лікарні чи інші наближені особи (депутат місцевої ради, який пролобіював призначення конкретного керівника лікарні тощо).





Лікарі таких закладів охорони здоров'я, для підвищення попиту в аптеках, спрямовують пацієнтів із переліком медпрепаратів, що потрібно купити, до аптеки у лікарні. Подекуди ці ліки згодом не використовують через відсутність потреби та повертають в аптеку для повторного продажу. Для продовження безперешкодного існування такої схеми часто керівники лікарні перебувають у змові із засновником (керівником чи посадовими особами ОМС).

### **Корупційний ризик**

Розміщення у приміщеннях лікарень аптек і торговельних точок, що експлуатуються наближеними до керівників лікарень особами.

### **Джерела корупційного ризику**

- Неefективні інструменти доведення фактів і притягнення до відповідальності правоохоронними органами керівників лікарень щодо порушення вимог конфлікту інтересів.
- Мовчазна згода працівників закладів охорони здоров'я щодо використання майнових ресурсів лікарні для неправомірного збагачення керівництва закладів охорони.
- Процедура здавання в оренду майна лікарні для ведення суб'єктами підприємницької діяльності непрозора, системний моніторинг такої діяльності перебуває поза увагою громадськості.
- Дискреційні повноваження керівників лікарень щодо розпорядження майном.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (Заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Закріплення обов'язкової вимоги у статутах лікарень про погодження договорів оренди майна з відповідним органом управління ОМС.
- 2** Періодичне проведення інвентаризації наявного майна.
- 3** Забезпечення відкритого доступу до інформації про майно, яке перебуває на балансі лікарні (офіційний вебсайт, інформаційні стенди тощо).

**11** Індикатор (функція ОМС): відчуження нерухомого комунального майна.

### **Загальний опис**

Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцева рада може відчужувати нерухоме комунальне майно шляхом включення певних об'єктів до програми приватизації. З огляду на те, що це винятково компетенція депутатів, можуть виникати зловживання на користь



питання відчуження нерухомого комунального майна.

### **Корупційний ризик**

Фаворитизм під час підготовки рішення до відчуження об'єкта нерухомого комунального майна з метою задоволення приватного інтересу осіб, що уповноважені на це, або в інтересах третіх осіб з метою отримання неправомірної вигоди.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність встановленої місцевою радою процедури щодо визначення доцільності у відчуження нерухомого комунального майна.
- Відсутність повної та достовірної інформації щодо об'єктів нерухомого майна, які рада планує відчужити.
- Непроведення попереднього обговорення в громаді щодо можливості та доцільності відчуження майна.
- Відсутність механізму громадського контролю за процедурою визначення майна, яке може бути відчужене радою.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Визначення на рівні місцевої ради окремої процедури щодо відчуження нерухомого комунального майна.
- 2 Залучення представників громадськості до процесу визначення майна громади, що може підлягати відчуженню.
- 3 Визначення критеріїв обґрунтованості відчуження майна.

**Кращі практики:** визначення відповідальними посадовими особами місцевої ради вартості нерухомого комунального майна шляхом [відбору незалежних оцінювачів](#).

[Рішення Вишнівської сільської ради від 14.07.2020](#) «Про затвердження Порядку відчуження комунального майна, що належить до комунальної власності Вишнівської селищної ради».

### **Джерела даних для аналізу:**

- 1) Програма приватизації місцевої ради.
- 2) Перелік об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації.
- 3) Рішення сесії ради, яким визначено порядок відчуження нерухомого комунального майна та залучення суб'єктів оціночної діяльності.



- 12** Індикатор (функція ОМС): формування переліку майна, що може підлягати приватизації.

### Загальний опис

Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключною компетенцією місцевих рад є затвердження місцевих програм приватизації. Голова, посадові особи ради та депутати можуть впливати на включення до програми конкретних об'єктів нерухомого майна в інтересах наближених осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність на території громади, або інших осіб за неправомірну вигоду або з метою отримання власної вигоди від такого об'єкта в подальшому.

### Корупційний ризик

1. Фаворитизм або наявність приватного інтересу (особистої зацікавленості) керівництва ради, депутатів чи окремих посадових, що уповноважені на здійснення зазначеної функції під час затвердження місцевої програми приватизації.
2. Ймовірність включення об'єкта до програми приватизації в інтересах наперед визначеної особи та подальше лобювання передачі з метою отримання неправомірної вигоди чи незаконного прибутку від використання об'єкта для підприємницької діяльності.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність встановленого місцевою радою порядку підготовки та затвердження місцевої програми приватизації.
- Особиста недобросовісність посадових осіб, керівництва чи депутатів місцевої ради.
- Відсутність повної та достовірної інформації щодо об'єктів нерухомого майна, які рада планує відчужити;
- Відсутність затвердженого механізму залучення представників громадськості до процесу підготовки та затвердження місцевої програми.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

1. Визначення на рівні місцевої ради процедури участі представників громадськості у формуванні, обговоренні проєкту місцевої програми приватизації комунального майна.
2. Визначення чітких критеріїв, за якими об'єкти нерухомого комунального майна будуть включатися до місцевих програм приватизації.



- 3** Визначення відповідальними посадовими особами місцевої ради критеріїв обґрунтованості відчуження майна.

**Джерела даних для аналізу:** рішення місцевої ради про затвердження переліку нерухомого майна, що може підлягати приватизації; перелік об'єктів нерухомого комунального майна, ще не можуть підлягати приватизації відповідно до законодавства; місцева програма приватизації комунального майна.

- 13** Індикатор (функція ОМС): нормативне забезпечення приватизації об'єктів права комунальної власності в громаді.

### Загальний опис

Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключною компетенцією місцевих рад є визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів нерухомого майна. У зв'язку з тим, що законодавством не визначені критерії доцільності для приватизації об'єктів права власності громади, це може бути предметом корупційних зловживань з боку тих посадових осіб, які готують проєкти відповідних нормативних актів. За таких умов можливе включення положень, що надають широку дискрецію посадовим особам ОМС, які уповноважені ухвалювати рішення, суб'єктивне тлумачення «доцільності», порушення принципу правової визначеності.

### Корупційний ризик:

Ймовірність включення корупціогенних факторів до положень нормативних документів, що розробляються та затверджуються місцевою радою, для реалізації зазначеного повноваження та суб'єктивне визначення критеріїв доцільності.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність встановленого місцевою радою порядку підготовки та затвердження місцевої програми приватизації.
- Особиста недобросовісність посадових осіб, керівництва чи депутатів місцевої ради.
- Відсутність обов'язку обґрунтування доцільності на основі вимірювальних показників.
- Відсутність затвердженого механізму залучення представників громадськості до процесу визначення доцільності, умов і порядку приватизації.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Визначення на рівні місцевої ради процедури участі представників громадськості у формуванні, обговоренні проєкту місцевої програми приватизації комунального майна. Визначення радою чітких критеріїв обґрунтованості відчуження майна.
- 2 Визначення обов'язку відповідальних посадових осіб здійснювати обґрунтування доцільності включення кожного об'єкта до програми.
- 3 Оприлюднення інформації про об'єкти права комунальної власності, що плануються включатися до програми приватизації.

**Джерела даних для аналізу:** рішення місцевої ради про затвердження порядку приватизації об'єктів нерухомого комунального майна на предмет наявності чітко визначених критеріїв доцільності, обґрунтованості та умов, за яких майно може бути приватизованим; місцева програма приватизації комунального майна.

- 14 Індикатор (функція ОМС): придбання органом місцевого самоврядування в установленому законом порядку приватизованого нерухомого майна для потреб громади.

### Загальний опис

Відповідно до п. 30 ч. 1ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключною компетенцією місцевих рад є вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна. Придбання такого майна здійснюється в порядку<sup>15</sup>, що визначається органом місцевого самоврядування. Це може свідчити про можливість зловживання посадовими особами органу під час визначення потреби та безпосередньої купівлі такого майна за попередньою домовленістю із власниками.

### Корупційний ризик:

1. Ймовірність домовленості про придбання майна радою за завищеною ціною з метою отримання незаконного прибутку від розподілу «доданої вартості».
2. Ймовірність домовленості про придбання майна, в якому відсутня нагальна потреба для громади, з метою отримання незаконного прибутку.
3. Ймовірність придбання радою об'єктів рухомого або нерухомого майна у незадовільному стані шляхом домовленості з наближеними до місцевої влади власниками з метою отримання неправомірної вигоди чи задоволення приватного інтересу відповідальних посадових осіб.

<sup>15</sup> URL: [https://shostka-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/8.Pro\\_prydbannya\\_v\\_komunal\\_nu\\_vlasnist\\_zhytlovyh\\_prymishhen\\_.doc](https://shostka-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/8.Pro_prydbannya_v_komunal_nu_vlasnist_zhytlovyh_prymishhen_.doc)



### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність встановленого місцевою радою порядку підготовки та затвердження місцевої програми приватизації.
- Особиста недобросовісність посадових осіб, керівництва чи депутатів місцевої ради.
- Відсутність обов'язку обґрунтування доцільності на основі вимірювальних показників.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Оприлюднення інформації щодо об'єктів приватної власності, які плануються до закупівлі для потреб громади.
- 2 Визначення радою чітких критеріїв обґрунтованості відчуження майна для потреб громади.

**Джерела даних для аналізу:** рішення місцевої ради про придбання нерухомого майна (обґрунтованість реальної потреби); рішення органу про залучення суб'єктів оціночної діяльності для проведення незалежної оцінки вартості нерухомого майна.

**Корисні матеріали:** посібник [«Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади»](#).



## Сфера 4. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

- 1 Індикатор (функція ОМС): організація та планування закупівель.

### Загальний опис

У законодавстві немає чітких правил, як замовники мають визначати свої потреби та їх пріоритетність. Тому інколи у закупівельні плани потрапляють позиції, які у замовника є в залишках. Цей ризик особливо актуальний для товарів, що закуповують комунальні та комунальні некомерційні підприємства.

Так, замовники можуть купити забагато окремих категорій товарів — понад реальну потребу. Продукцію накопичують і зберігають роками.



Це також може свідчити про умисне проведення закупівлі товарів / робіт / послуг, об'єктивної потреби у яких немає, за попередньої змови відповідальної посадової особи замовника (ОМС) та конкретного постачальника, або ж закупівля надто дороговартісних товарів / робіт / послуг з метою використання надалі для власних потреб окремою посадовою особою замовника. Можливою є також схема, коли орган штучно формує потребу (наприклад, проведення заходу чи надання консультації). Для цього такі послуги закуповуються у наближених осіб, хоча орган в змозі організувати надання таких послуг самостійно, залучивши своїх спеціалістів.

### **Корупційні ризики:**

1. Можливість закупівлі непотрібних або дорожчих (як порівняти з іншими такого типу) товарів з метою їх використання для власних потреб або не за цільовим призначенням.
2. Можливість закупівлі послуг, виконання яких чи їхню якість важко або неможливо оцінити з метою закупити послугу у наближених та/або близьких осіб.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність законодавчо затверджених вимог підготовки та затвердження річного плану закупівель як комплексного документа.
- Відсутність внутрішнього розпорядчого документа замовника про порядок взаємодії між усіма учасниками закупівельної діяльності для забезпечення господарської діяльності.
- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації.
- Недостатній розподіл обов'язків з планування закупівель, відсутність систем внутрішнього контролю.
- Положення чинного законодавства у сфері публічних закупівель, що унеможливають зовнішній контроль за процедурою закупівлі в період дії правового режиму воєнного стану.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Проведення замовником попередніх ринкових консультацій для планування закупівель та організації їх проведення з метою аналізу ринку, зокрема отримання рекомендацій та інформації від суб'єктів господарювання, відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про публічні закупівлі».
- 2** Моніторинг плану закупівель структурними підрозділами замовника, які відповідають за оцінку доцільності закупівлі окремих товарів / робіт / послуг з подальшим аудитом (перевіркою) використання за результатами



завершення закупівельного періоду.

- 3 Створення публічного реєстру наявних матеріальних цінностей, які перебувають на балансі органу чи інших головних розпорядників коштів, що входять до сфери його управління.
- 4 Забезпечення керівництвом ОМС організації проведення систематичного внутрішнього аудиту та періодичного зовнішнього аудиту виконання договорів (згідно з розробленими внутрішніми політиками замовника).
- 4 Оприлюднення планів закупівель на сайті ОМС.

**Кращі практики:** на сайті Львівської міської ради, наприклад, оприлюднюється інформація щодо планів закупівель, а саме [посилання на вкладку модуля аналітики BI Prozorro](#) — Етап планування. Цей додаток допомагає виконувати аналіз планів закупівель за останні два роки у різних розрізах.

Також на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [інформація щодо співпраці з бізнесом](#) (консультації з ринком): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом (2019—2021—2022).

**Джерела даних для аналізу:** кошторис / фінансовий план, дані із системи електронних закупівель Prozorro, дані з модуля аналітики BI Prozorro, офіційний вебсайт ОМС.

- 2 Індикатор (функція ОМС): визначення коду предмета закупівлі.

### Загальний опис

Основними ризиками за цим індикатором є ризик уникнення конкурентних процедур закупівель і перемога постачальників, які можуть перебувати у змові з місцевими службовцями. Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів / спрощених закупівель або застосування Закону України «Про публічні закупівлі», зокрема положень ч. 10 ст. 3 Закону (п. 6 Особливостей — на період воєнного стану).

Такі дії замовника порушують [наказ Міністерства економіки України від 15.04.2020 № 708 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі»](#), відповідно до якого предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з п.п. 21 і 34 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» та на основі національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», за показником четвертої цифри основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги.

Оскільки Порядок досить чітко регламентує використання тих чи інших кодів для предмета закупівлі, ймовірність ненавмисних помилок у визначенні коду предмета закупівлі є мінімальною.





## Корупційні ризики

Можливість зловживання службовим становищем: свідоме приховування тендерів від потенційних учасників шляхом зазначення неправильного коду класифікатора закупівлі чи граматичних помилок у написанні предмета закупівлі з метою сприяння виграшу у тендері «конкретного» постачальника.

### Джерела корупційних ризиків

- Можливість визначення замовником одного предмета закупівлі за різними кодами по класифікатору України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник».
- Визначення предметом закупівлі робіт у випадку, коли фактично предметом закупівлі є послуги, що може призвести до порушення норм Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки передбачені різні вартісні межі для закупівлі робіт і послуг.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розробка Порядку взаємодії, що є елементом внутрішньої політики закупівель, який повинен передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків уповноважених / відповідальних осіб замовника, визначати систему контролю за ухваленням рішень та процедуру залучення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до процедури проведення закупівлі.
- 2 Проведення внутрішнього аудиту для оцінки ефективності закупівель замовника.

**Кращі практики:** [наказ Пенсійного Фонду України від 24.12.2021 № 180 «Про деякі питання організації закупівель для забезпечення потреб Пенсійного фонду України та його органів»](#)

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro, дані з модуля аналітики BI Prozorro. Вкладка модуля аналітики BI Prozorro — [Моніторинг публічних закупівель](#), де можна відфільтрувати закупівлі з проведеним моніторингом органом фінансового контролю (Державна аудиторська служба України) як без виявлених порушень, так і з порушеннями.

- 3 Індикатор (функція ОМС): опис у технічній специфікації до предмета закупівлі усіх необхідних характеристик товарів, робіт або послуг, що закуповуються, зокрема їхні технічні, функціональні та якісні характеристики.



## Загальний опис

Технічні характеристики предмета закупівлі — основні важелі впливу на конкуренцію в тендерах. Ст. 22 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачено зазначення в тендерній документації інформації про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, зокрема відповідну технічну специфікацію. Порушення цієї вимоги може призвести до дискримінації учасників тендерів та/або свідчити про змову між окремим постачальником та замовником.

Опис характеристик може також містити інші порушення, які досить часто свідчать про змову та прописування вимог під конкретного виробника, учасника. Часто уповноважені особи не мають необхідних знань та досвіду, щоб оцінити коректність вимог до предмета закупівлі. Зокрема, наявність у тендерній документації виразу «або еквівалент» та його обґрунтування, якщо технічна специфікація містить посилання на конкретну марку чи виробника.

Так, можуть бути зловживання, коли без відповідного обґрунтування зазначається конкретна марка, модель, виробник або конкретні параметри, яким відповідає певна марка чи модель, надмірні вимоги, що звукує можливість пропонувати різні види продукції, додаткові вимоги, не передбачені нормативними актами (наявність необов'язкових сертифікатів, довідок, відгуків).

Отже, замовники штучно обмежують коло потенційних учасників, що може свідчити про наявність змови між замовником та постачальником, і, як наслідок, у закупівлях низька конкуренція та завищені ціни.

### Про наявність таких ризиків можуть свідчити фактори:

- наявність в електронній системі закупівель звернень від потенційних учасників щодо уточнення значень у технічній специфікації;
- відсутність в електронній системі закупівель у тендерній документації технічної специфікації предмета закупівлі;
- наявність у технічній специфікації предмета закупівлі конкретної марки, моделі, виробника або конкретних параметрів, яким відповідає певна марка чи модель, без зазначення виразу «або еквівалент»;
- відсутність обґрунтування посилання в технічній специфікації на конкретну марку, модель, виробника або конкретні параметри, яким відповідає певна марка чи модель.
- штучне об'єднання кількох частин предмета закупівлі, які потенційно могли б бути лотами, у цілісний предмет закупівлі з метою звуження кола учасників, наприклад, звичайних ліків і наркотичних засобів, на які потрібне спеціалізоване ліцензування, або двох типів вугілля, один з яких має тільки певний виробник;
- застосування в описі предмета закупівлі певних «географічних» обмежень до учасників торгів, наприклад, кількість АЗС у певному районі чи місті, відстані до цих АЗС.



## Корупційні ризики

1. Можливість зловживання службовим становищем шляхом не зазначення або неповного відображення значення характеристик предмета закупівлі в технічній специфікації з метою ускладнення для потенційних учасників підготовки якісної тендерної пропозиції та/або наявність змови між замовником і певним учасником з метою отримання неправомірної вигоди від реалізації договору.
2. Можливість зловживання службовим становищем під час опису технічної специфікації предмета закупівлі шляхом його опису під конкретного учасника з метою отримання неправомірної вигоди від реалізації договору.
3. Можливість закупівлі неякісних товарів, робіт, послуг за низькою ціною в умовах попередньої змови посадових осіб замовника та постачальника шляхом виключення з тендерної документації вимог щодо стандартів якості.

## Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації.
- Недостатній розподіл обов'язків із планування закупівель, відсутність систем внутрішнього контролю.
- Положення чинного законодавства у сфері публічних закупівель, що унеможливають зовнішній контроль за процедурою закупівлі в період дії правового режиму воєнного стану.
- Відсутність в електронній системі закупівель у тендерній документації технічної специфікації предмета закупівлі.
- Наявність в технічній специфікації предмета закупівлі конкретної марки, моделі, виробника або конкретних параметрів, яким відповідає певна марка чи модель без зазначення виразу «або еквівалент».
- Відсутність обґрунтування посилання в технічній специфікації на конкретну марку, модель, виробника або конкретні параметри, яким відповідає певна марка чи модель.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

## Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розробка політики закупівель, яка повинна передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків відповідальних осіб замовника, визначати вимоги до процесу складання та якості технічних специфікацій, упроваджувати систему контролю за ухваленням рішень та процедуру залучення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до процедури проведення закупівлі.
- 2 Розробка для товарів з ризикових категорій типових специфікацій, які є елементом внутрішньої політики закупівель.



**Кращі практики:** готові технічні специфікації Prozorro Market, що містять опис технічних, якісних та експлуатаційних характеристик товарів різних виробників однієї товарної групи, з однаковими базовими характеристиками. Рекомендації Антимонопольного комітету України (наприклад, щодо проведення публічних закупівель на ринках постачання продуктів харчування, послуг їдалень та кейтерингових послуг, щодо закупівлі шкільних автобусів). Національні стандарти України, які регулюють параметри відповідних предметів закупівлі.

**Джерела даних для аналізу:** підготовлена замовником тендерна документація (технічна специфікація предмета закупівлі).

- 4** Індикатор (функція ОМС): формування кваліфікаційних критеріїв предмета закупівлі, інших частин тендерної документації.

### Загальний опис

Формуючи тендерну документацію, замовники можуть зазначити вимоги, які носять дискримінаційний характер, обмежують право учасників взяти участь у тендері та звужують коло учасників. Проте українське законодавство не містить чіткого переліку дискримінаційних умов, тож підтвердити їх наявність у тендерній документації учасники можуть, лише звернувшись з оскарженням до Антимонопольного комітету України, до компетенції якого входить розгляд відповідних питань.

Можуть бути дискримінаційні вимоги щодо підтвердження наявності досвіду виконання аналогічних договорів, укладених лише з бюджетними / комунальними установами. Це обмежує можливість участі в тендері тих учасників, які раніше не працювали у державному секторі, проте мають спроможність і досвід, що може забезпечити потребу замовника.

Також деколи замовники мають намір закупити або конкретний товар, або у конкретного постачальника, тому зазначають у тендерній документації на закупівлю товарів вимогу надати гарантійний лист від виробника (авторизаційний лист). Водночас у переліку товарів, на які потрібно надати такі листи, вказують товари, які виробляються одним виробником, що суттєво звужує конкуренцію на відповідній закупівлі.

Крім того, іноді зазначають такі дискримінаційні вимоги, як наявність сертифікатів, зазначення відстані до замовника, огляд об'єкта (для закупівлі робіт). Але на практиці всі ці вимоги не гарантують якість предмета закупівлі, а лише обмежують кількість учасників закупівлі.

Проте використання затверджених типових специфікацій, договорів, запровадження стандартних правил формування кваліфікаційних критеріїв за предметами закупівель унеможливує раптове виникнення дискримінаційних умов і надходження обґрунтованих скарг від учасників закупівель. Якщо замовник надає добре підготовлену документацію та добросовісно супроводжує



процес, предмет оскарження відсутній.

### **Корупційні ризики**

Можливість встановлення посадовою особою замовника дискримінаційних умов тендерної документації, орієнтованої на заздалегідь визначеного учасника, що звужує коло потенційних учасників та/або унеможлиблює перемогу учасників, які можуть запропонувати роботу / товар / послугу кращої якості за нижчу ціну, з метою отримання неправомірної вигоди та укладення договору із заздалегідь визначеним учасником.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Наявність дискреційних повноважень щодо розробки тендерної документації.
- Відсутність контролю за тим, наскільки заявлені замовником у тендерній документації характеристики товару, роботи чи послуги є специфічними чи спеціальними, як порівняти з іншими закупівлями цього замовника.
- Юридична невизначеність прав і обов'язків відповідальних посадових осіб.
- Правова невизначеність дискримінації в публічних закупівлях.
- Концентрація повноважень шляхом покладання функцій на одну посадову особу.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Проведення аналізу ринку та вивчення того, наскільки заявлені замовником у тендерній документації характеристики товару, роботи чи послуги є специфічними чи спеціальними, як порівняти з іншими закупівлями цього замовника, а у разі відсутності таких — з іншими тендерами в галузі.
- 2 Залучення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до аналізу тендерної документації в окремих закупівлях.
- 3 Урахування практики Антимонопольного комітету України стосовно інших тендерів замовника з метою встановлення, які вимоги вже визнавалися дискримінаційними і чи замовник застосовує їх надалі.
- 4 Використання затверджених на місцевому рівні типових форм тендерної документації, технічних специфікацій, запровадження стандартних правил формування кваліфікаційних критеріїв за предметами закупівель.

**Кращі практики:** [Наказ Пенсійного Фонду України від 24.12.2021 № 180 «Про деякі питання організації закупівель для забезпечення потреб Пенсійного фонду України та його органів».](#)



**Джерела даних для аналізу:** підготовлена замовником тендерна документація щодо наявності дискримінаційних вимог; дані з модуля аналітики BI Prozorro; дані із системи електронних закупівель Prozorro щодо наявності в електронній системі закупівель звернень до замовника або скарги до АМКУ від потенційних учасників стосовно зазначення в тендерній документації дискримінаційних вимог.

**Корисні посилання:** узагальнена [практика Антимонопольного комітету України](#) щодо оскарження закупівель.

**5** Індикатор (функція ОМС): формування умов поставки і оплати.

### Загальний опис

Умови поставки і оплати суттєво впливають на вартість товарів, робіт і послуг. Наприклад, товари з терміною поставкою потенційно коштуватимуть дорожче. Найчастіше такими умовами зловживають, щоб створити сприятливіші умови для обраних постачальників, і менш сприятливі — для всіх інших.

Якщо діапазон **терміну оплати** широкий, можуть бути маніпуляції з першочерговістю виплат. Замовник може створювати умови, коли наперед визначені учасники мають погодження для оплати з незначним відтермінуванням, а інші учасники чекатимуть дуже довго. Це корупційне порушення, яке спотворює конкуренцію.

Короткий **термін поставки** можуть використати в інтересах учасників, у яких вже є в наявності необхідний обсяг продукції, і яким не потрібен додатковий час на її виробництво, транспортування чи придбання.

Поширеними є **умови постачання** за замовленням замовника. Водночас бізнес може не отримати гарантій, що таке замовлення взагалі буде сформовано, не знати навіть попередніх термінів, коли замовник може його зробити. Також у закупівлі можуть зазначити надто короткий термін поставки від дати замовлення.

Як наслідок, учасники закупівлі не можуть об'єктивно планувати обсяги постачання і формувати необхідні запаси. Крім цього, з'являються і ризики, пов'язані з формуванням ціни. Переваги на таких закупівлях отримує бізнес, який змовляється із замовником: він може мати більше інформації чи вигідніші умови.

### Корупційні ризики

Можливість зловживання службовим становищем та змови посадових осіб замовника (ОМС) і потенційних контрагентів шляхом встановлення необґрунтованих умов поставки й оплати товарів з метою обрання їх постачальниками товарів, робіт та/або послуг з метою отримання неправомірної вигоди.



### Джерела корупційних ризиків

- Наявність дискреційних повноважень під час розробки тендерної документації щодо широкого діапазону терміну оплати.
- Наявність дискреційних повноважень під час розробки тендерної документації щодо коротких строків поставки.
- Наявність дискреційних повноважень під час розробки тендерної документації щодо умов постачання за замовленням замовника (у випадку, коли немає графіка поставок).
- Відсутність контролю за тим, наскільки заявлені замовником у тендерній документації характеристики товару, роботи чи послуги є специфічними або спеціальними, як порівняти з іншими закупівлями цього замовника.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Проведення закупівель за стандартизованими умовами поставок та оплати.
- 2 Включення до закупівельної політики органу примірних договорів закупівлі товарів, робіт або послуг, які будуть містити антикорупційні застереження.
- 3 Розробка Положення про договірну роботу як елементу політики закупівель, яким будуть рекомендовані примірні договори закупівлі товарів, робіт або послуг.

**Кращі практики:** Порядок ведення договірної роботи в Виконавчому комітеті Жмеринської міської ради; Положення про порядок ведення договірної роботи Сквирської міської ради

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro; дані з модуля аналітики BI Prozorro.

- 6 Індикатор (функція ОМС): обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення.

### Загальний опис

Відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів»<sup>16</sup> органам місцевого самоврядування рекомендується затвердити заходи щодо ефективного та раціонального використання бюджетних коштів, а також забезпечити оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета

<sup>16</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-n#Text>



закупівлі, його очікуваної вартості. Отже, цей індикатор вказує на необхідність оприлюднювати обґрунтування очікуваної вартості, технічних та якісних характеристик предмета закупівлі на сайті.

Оскільки неправильний та необґрунтований розрахунок очікуваної вартості може свідчити про корупційні ризики, а також про потенційну змову між замовником і певним учасником (замовник умисно завищив вартість закупівлі для «певного» постачальника, але інші учасники запропонували ринкову ціну), і стати інструментом «фіктивного демпінгу», адже підставний учасник може в кілька разів знижувати суму за свої товари / послуги / роботи. Проте, ставши переможцем за результатом торгів, відмовляється від підписання договору. У підсумку переможцем стає компанія з пропозицією, дорожчою за ринкову.

### **Корупційні ризики**

Можливість встановлення посадовою особою замовника дискримінаційних умов під час формування технічних та якісних характеристик, орієнтованих на задалегідь визначеного учасника, що звужує коло потенційних учасників та/або унеможливорює перемогу постачальників, які можуть запропонувати роботу / товар / послугу кращої якості за нижчу ціну.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність на сайті замовника обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості.
- Відсутність сайту замовника.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Наявність оприлюдненого обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення на власному вебсайті замовника / на вебсайті головного розпорядника бюджетних коштів протягом п'яти робочих днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентної процедури закупівель.
- 2** Розробка внутрішньої політики закупівель, яка повинна передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків відповідальних осіб замовника, визначати систему контролю за ухваленням рішень та процедуру залучення уповноваженої особи з питань запобігання корупції до процедури проведення закупівлі.
- 3** Залучення до процедури розгляду тендерних пропозицій представників громадської ради.





- 4 Проведення моніторингу відмінених процедур закупівлі замовником за період (30 або 60 діб) та аналіз правомірності такої відміни (зокрема, з використанням аналітичного інструменту [bi.prozorro.org/](http://bi.prozorro.org/)).
- 5 Моніторинг оголошень закупівель з аналогічним предметом.
- 6 Проведення аналізу фактів відміни закупівель і розробка механізму виявлення таких фактів у майбутньому.

**Кращі практики:** оприлюднення на сайті ОМС обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення. Наприклад, сайт Бахмацької міської громади, на якому є [окремий розділ «Публічні закупівлі»](#), [сайт Чорноморської міської територіальної громади](#), [сайт Управління освіти департаменту розвитку Львівської міської ради](#), сайт Львівської міської ради, де [оприлюднені обґрунтування закупівель](#) різними департаментами міської ради.

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro, дані з офіційних вебсайтів замовника / головного розпорядника бюджетних коштів.

- 7 Індикатор (функція ОМС): проведення не конкурентних закупівель (по сумі закупівель).

### Загальний опис

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про публічні закупівлі» відкриті торги є основною процедурою закупівлі.

Конкурентність процедур є індикатором дотримання таких принципів здійснення публічних закупівель, як добросовісна конкуренція серед учасників, відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель, недискримінація учасників і рівне ставлення до них, тобто забезпечення рівного доступу учасників до процедур закупівель замовника. Якщо замовник зловживає неконкурентними процедурами, то його закупівлі не відповідають вищезазначеним принципам, а також є ризик уникнення процедур закупівель з метою укладання договорів без проведення відповідних процедур з певними постачальниками. Крім того, у неконкурентних закупівлях може бути завищена вартість предмета закупівлі. Отже, це може свідчити також і про корупційні ризики.

#### Факторами, що свідчать про недоброчесність цього процесу є:

- більшість проведених замовником закупівель відбуваються за неконкурентними процедурами;
- часте застосування закупівель за винятками п. 7 ст. 3 та ч. 2 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі» (п. 13 Особливостей на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування);



- розбиття (поділ) річного обсягу закупівлі на обсяги, які не перевищують визначені межі застосування процедур закупівель.

Допустиме значення — коли відсоток конкурентних закупівель (по сумі закупівель) становить не менше, ніж середнє значення по країні за даними модуля аналітики (за 2023 рік — 62,9 %<sup>17</sup>).

### Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб замовника (ОМС) умисно штучно дробити предмет закупівлі із зазначенням сукупності таких технічних або інших споживчих характеристик товару, які дають змогу замінити одну конкурентну процедуру закупівлі на більшу кількість неконкурентних процедур закупівель (прямі договори), або застосування спрощених закупівель.
2. Необґрунтоване застосування під час проведення закупівель винятків п. 7 ст. 3 та ч. 2 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі» (п. 13 Особливостей на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування).

### Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження під час планування закупівель.
- Недостатній розподіл обов'язків із планування закупівель, відсутність систем внутрішнього контролю.
- Відсутність ефективних механізмів реагування на порушення у спрощених закупівлях.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Запровадження процедури експертизи (аналізу) Річного плану закупівель на предмет наявності ознак поділу закупівлі одного виду послуг або товарів на декілька окремих закупівель з метою «оминути» застосування процедури відкритих торгів.
- 2 Використання аналітичних модулів для аналізу закупівель ([bi.prozorro.org](https://bi.prozorro.org), [clarity-project.info](https://clarity-project.info), [acm-ua.org](https://acm-ua.org), [cpvtool](https://cpvtool.org)).
- 3 Проведення замовником попередніх ринкових консультацій для плануванні закупівель та організації їх проведення з метою аналізу ринку, зокрема

<sup>15</sup> 62,9 — середній відсоток конкурентних закупівель у системі Prozorro за 2023 рік (по сумі закупівель). Індикатор необхідно переглядати наприкінці року, оскільки відсотки щорічно змінюються. Дані надані з модуля аналітики BI Prozorro.



отримання рекомендацій та інформації від суб'єктів господарювання відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про публічні закупівлі».

- 4 Запровадження процедури попереднього аналізу контрагентів і візування уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції проєктів прямих договорів.

**Кращі практики:** оприлюднення планів закупівель на сайті ОМС; на сайті Львівської міської ради, наприклад, оприлюднюється інформація щодо планів закупівель, а саме посилання на вкладку модуля аналітики BI Prozorro — [Етап планування](#). Цей додаток допомагає виконувати аналіз планів закупівель за останні два роки у різних розрізах.

Крім того, на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [інформація щодо співпраці з бізнесом](#) (консультації з ринком): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом (2019—2021—2022).

Також на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [інформація щодо аналізу закупівель](#).

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro, дані з модуля аналітики BI Prozorro.

- 8 Індикатор (функція ОМС): кількість учасників у конкурентних торгах.

### Загальний опис

Цей показник слугує для вимірювання рівня конкуренції в конкурентних торгах, тобто вказує, скільки учасників у середньому подали свої пропозиції. Високий рівень конкуренції свідчить про високу професійність підготовки до торгів замовником і високу ймовірність отримання ринкової чи близької до неї ціни.

Чим менша кількість учасників закупівель, тим більше ринок закупівель має ознаки олігополістичного. Такий ринок, на відміну від конкурентного середовища, відзначається ймовірністю таких корупційних ризиків, як змова безпосередньо між самими учасниками закупівлі (антиконкурентні узгоджені дії) або змова учасників із замовником.

Зі свого боку замовники не можуть безпосередньо впливати на ризик антиконкурентних узгоджених дій або змови між учасниками за відсутності беззаперечних доказів та без передачі фактів щодо них до відповідних органів (насамперед до Антимонопольного комітету України, органу, що займається захистом економічної конкуренції), адже лише Антимонопольний комітет України може встановити наявність порушення.

Загалом по Україні протягом останніх років показник демонструє тенденцію до зниження, однак суттєві відхилення від середнього значення в меншу сторону слід детально опрацювати та проаналізувати.



Маленька кількість учасників у конкурентних торгах замовника може свідчити про те, що замовник визначив вимоги до учасників у такий спосіб, що обмежив участь у закупівлі. Відповідно, може бути ситуація, коли учасники насправді не торгуються, а лише створюють видимість конкуренції. У такому випадку зазвичай перемагає учасник з найвищою ціною, тож не йдеться про економію та ефективність такого тендеру.

Також це може свідчити про узгодженість дій замовника та одного або декількох постачальників.

### **Корупційні ризики**

Ймовірність створення штучних перешкод участі у торгах шляхом встановлення дискримінаційних вимог до закупівлі та/або змови з окремим постачальником з метою неефективного проведення тендеру та отримання неправомірної вигоди за результатами змови.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації.
- Відсутність контролю за тим, наскільки заявлені замовником у тендерній документації характеристики товару, роботи чи послуги є специфічними або спеціальними, як порівняти з іншими закупівлями цього замовника.
- Юридична невизначеність прав і обов'язків відповідальних посадових осіб.
- Концентрація повноважень шляхом покладання функцій на одну посадову особу.
- Відсутність у замовника можливості дискваліфікувати учасника за «наявними фактами змови», що унеможлиблює самостійне виявлення та попередження відповідних ризиків.

**Рівень корупційних ризиків:** високий

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Використання аналітичних модулів для аналізу закупівель ([bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org), [clarity-project.info](http://clarity-project.info), [acm-ua.org](http://acm-ua.org)).
- 2** Проведення замовником попередніх ринкових консультацій для планування закупівель та організації їх проведення з метою аналізу ринку, зокрема отримання рекомендацій та інформації від суб'єктів господарювання відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про публічні закупівлі» та запрошення учасників ринку до участі в процедурах закупівель замовників. Забезпечення ініціативного сповіщення учасників ринку про плани закупівель (формування переліків учасників, розсилка запрошень тощо).



- 3** Формування річних планів закупівель та їх оприлюднення на офіційному вебсайті ОМС з метою ознайомлення учасників ринків з інформацією, що планують закуповувати замовники, та можливістю для учасників заздалегідь підготуватися ще до етапу оголошення закупівель.

**Кращі практики:** оприлюднення планів закупівель на сайті ОМС; на сайті Львівської міської ради, наприклад, оприлюднюється інформація щодо планів закупівель, а саме посилання на вкладку модуля аналітики BI Prozorro — [Етап планування](#). Цей додаток допомагає виконувати аналіз планів закупівель за останні два роки у різних розрізах.

Крім того, на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [інформація щодо співпраці з бізнесом](#) (консультації з ринком): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом (2019—2021—2022).

Також на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [інформація щодо аналізу закупівель](#).

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro, дані з модуля аналітики BI Prozorro.

- 9** Індикатор (функція ОМС): наявність процедур закупівель із задоволеними скаргами до Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

### Загальний опис

Велика кількість задоволених колегією скарг може свідчити про неякісну підготовку тендерної документації та неефективну організацію процесу закупівель замовником або умисне обмеження конкуренції для надання переваги конкретним учасникам. Наприклад, через дискримінаційні підходи до розгляду пропозицій, підготовки проектів договорів, дискримінаційні вимоги в тендерній документації чи технічній специфікації до предмета закупівлі тощо.

Це може проявлятися під час необґрунтованої відміни процедур закупівель і може свідчити про те, що замовнику складно якісно оголосити й провести торги або він умисно створює умови для перемоги певного учасника. Особливо, коли замовник після відміни закупівлі одразу заново оприлюднює оголошення про проведення закупівлі з ідентичними вимогами та характеристиками.

Отже, відміна процедури може вказувати на корупційну змову між певним учасником та посадовими особами місцевого самоврядування. Як правило відміна закупівлі в разі змови може відбуватися з кількох причин: несподіваний програш «свого» учасника; відсутність у «свого» учасника можливості брати участь в даний конкретний період проведення закупівлі; у відповідь на звинувачення у змові зі «своїм» постачальником у певному конкретному випадку та з подальшим перенесенням закупівлі на інший період.



У таких випадках замовник відмінює процедуру закупівлі, посилаючись на такі підстави як відпала потреба, відсутність фінансування тощо. Проте остання практика Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель показує, що у випадку оскарження учасником відміни тендеру часто виявляється, що замовник не може документально підтвердити обґрунтованість відміни. Тож орган оскарження задовольняє скаргу та зобов'язує замовника скасувати рішення про відміну процедури закупівлі.

### **Корупційні ризики**

1. Ймовірність безпідставної дискваліфікації учасників з метою надати перевагу окремому учаснику шляхом визначення в тендерній документації вимог у такий спосіб, щоб надати перевагу вже заздалегідь обраному учаснику.
2. Ймовірність неправомірного скасування процедури закупівлі шляхом змови між певним учасником та посадовими особами місцевого самоврядування з метою перенесення закупівлі на інший період і сприяння участі в ньому завідомо обраного постачальника.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації.
- Недостатній розподіл обов'язків з планування закупівель, відсутність систем внутрішнього контролю.
- Відсутність контролю за тим, наскільки заявлені замовником у тендерній документації характеристики товару, роботи чи послуги є специфічними або спеціальними, як порівняти з іншими закупівлями цього замовника.
- Відсутність у ст. 32 Закону України «Про публічні закупівлі» деталізованих пояснень щодо аргументування замовником об'єктивної потреби у відміні закупівлі.
- Непослідовність рішень Антимонопольного комітету України як органу оскарження щодо ідентичних скарг залежно від складу Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (приклади на с. 21 Рекомендацій НАЗК).
- Недостатня кількість висококваліфікованих співробітників із практичним досвідом роботи у сфері закупівель, що пов'язано з плінністю професійних кадрів, суттєвими змінами у законодавстві у цій сфері.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Додатковий контроль під час підготовки тендерної документації, зокрема моніторинг антикорупційним уповноваженим.
- 2 Перегляд розподілу обов'язків з планування закупівель та визначення системи внутрішнього контролю за цим процесом.
- 3 Створення робочої групи для розгляду пропозицій та регламентація її роботи.
- 4 Забезпечення спеціалізованого навчання співробітників у сфері закупівель.

**Кращі практики:** оприлюднення звітів, що містять узагальнену інформацію про [результати здійснення публічних закупівель на сайті Дніпровської міської ради](#), зокрема по кількості оскаржуваних процедур.

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro; дані з модуля аналітики BI Prozorro.

**Корисні посилання:** узагальнена [практика Антимонопольного комітету України](#) щодо оскарження закупівель, Трансперенсі Інтернешнл Україна, дослідження [«Захистити свої права: як працює оскарження закупівель за новими правилами»](#).

- 10 Індикатор (функція ОМК): виявлення порушень, які мають ознаки корупційних і стосуються сфери публічних закупівель, під час перевірки органами фінансового контролю (ОФК).

### Загальний опис

ОФК (Державна аудиторська служба України) є одним з основних контролюючих органів у сфері публічних закупівель, на який покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням законодавства про закупівлі шляхом проведення перевірки, інспектування або моніторингу.

ОФК може виявити порушення, які мають ознаки корупційних і стосуються сфери публічних закупівель, за результатами перевірок (Постанова КМУ від 01.08.2013 № 631), інспектування (Постанова КМУ від 20.04.2006 № 550) та моніторингу (ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі»).

ОФК може перевіряти публічні закупівлі під час перевірки, яка проводиться за наявності підстав, передбачених Порядком проведення перевірок закупівель, щодо замовника за його місцезнаходженням чи за місцем розташування об'єкта його права власності. У цьому випадку за результатами інспектування складається акт перевірки.

За результатами перевірки закупівель керівник структурного підрозділу, який проводив таку перевірку, може вносити на розгляд керівника органу державного



фінансового контролю або його заступника пропозицію щодо проведення перевірки усього комплексу питань фінансово-господарської діяльності замовника шляхом інспектування або державного фінансового аудиту.

ОФК може перевіряти публічні закупівлі під час інспектування, яке полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. У цьому випадку за результатами інспектування складається акт ревізії.

**За результатами проведеної ревізії у межах наданих прав органи державного фінансового контролю вживають заходів для забезпечення:**

- притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єктів контролю;
- порушення перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства;
- звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, а також стягнення у дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами, без встановлених законом підстав або з порушенням вимог законодавства;
- застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Результати ревізії місцевого бюджету відображаються у зведеній довідці, яка формується на підставі актів ревізій та інших матеріалів, оформлених за результатами заходів державного фінансового контролю.

У разі проведення ревізії на підставі звернення правоохоронних органів, а також коли ревізією, проведеною з інших підстав, виявлено порушення, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних правопорушень, акти таких ревізій з додатками до акта ревізії у строк не пізніше ніж 10 робочих днів передаються до правоохоронних органів.

ОФК може перевіряти публічні закупівлі під час моніторингу. Моніторинг закупівлі здійснюється протягом проведення закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії. За результатами моніторингу закупівлі посадова особа органу державного фінансового контролю складає та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі. Якщо замовник не усунув визначене у висновку порушення, що призвело до невиконання ним вимог, а також висновок не оскаржено до суду, орган державного фінансового контролю після закінчення строку на оскарження до суду, за результатами моніторингу вчиняє дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у





сфері публічних закупівель.

### **Корупційні ризики**

Ймовірність порушення норм закупівельного законодавства шляхом необґрунтованого вибору переможця або безпідставної дискваліфікації учасників з метою надання переваги обраному учаснику.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Мала кількість проведення перевірок, інспектувань, ревізій через їх складну процедуру та довготривалість.
- Високий показник судових рішень щодо оскарження висновків моніторингу на користь замовників, це призводить до того, що замовники не бояться моніторингів і відповідальності за недоброчесні дії під час реалізації закупівель.
- Непослідовність рішень ОФК щодо порушення законодавства у сфері публічних закупівель, різні висновки щодо ідентичних або схожих порушень.
- Недостатня кількість висококваліфікованих співробітників з практичним досвідом роботи у сфері закупівель, що пов'язано із плінністю професійних кадрів, суттєвими змінами у законодавстві у цій сфері.
- Невизначеність механізму усунення порушень, що були виявлені за результатами моніторингу закупівель, що може призводити до необґрунтованого впливу на рішення замовників. Зокрема, наразі є практика підготовки органами Державної аудиторської служби України зобов'язань замовникам щодо усунення порушень під час здійснення ними процедур закупівель, по яких існує судова практика на користь замовника.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Запровадження процедури внутрішнього контролю за діями уповноваженої особи із здійснення публічних закупівель.
- 2** Розробка Порядку взаємодії, що є елементом закупівельної політики ОМС / замовника, який повинен передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків уповноважених / відповідальних осіб замовника, визначати систему контролю за ухваленням рішень та процедуру залучення уповноваженої особи з питань запобігання корупції до процедури проведення закупівлі.
- 3** Запровадити періодичну (місячну або квартальну) систему звітування по закупівлях перед керівництвом замовника.

**Кращі практики:** на сайті Львівської міської ради оприлюднюється [зведена інформація](#) щодо звернень, моніторингу, скарг.



**Джерела даних для аналізу:** акти та протоколи ОФК; аналітична звітність ОФК; інформація засобів масової інформації та пресслужби ОФК щодо виявлених порушень; дані із системи електронних закупівель Prozorro.

- 11** Індикатор (функція ОМС): невідповідність предмета договору про закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам, наданим послугам або виконаним роботам, необхідному часу для фактичного виконання договору.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 43 Закону України «Про публічні закупівлі» договір про закупівлю може бути визнаний нікчемним у разі його укладення з порушенням вимог частини четвертої ст. 41 вказаного Закону (на період воєнного стану відповідно до п. 21 Постанови КМУ від 12.10.2022 № 1178 договір про закупівлю може бути визнаний нікчемним у разі його укладення з порушенням вимог пункту 18 цих Особливостей). А саме: істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання сторонами зобов'язань у повному обсязі, крім випадків, передбачених законодавством. Як наслідок, для перевірки фактичного виконання умов здійснюється звірка документів, наприклад, актів приймання-передачі, видаткових накладних, звітів про виконану роботу, кошторисів.

### Корупційні ризики

Ймовірність змови між замовником і постачальником шляхом формування після проведення закупівлі з використанням електронної системи відмінних від договірних (фактичних) умов закупівлі з метою отримання неправомірної вигоди.

### Джерела корупційних ризиків

- Документи, що підтверджують виконання договору (накладні / акти) містять інформацію, що відрізняється від умов договору за результатами закупівлі.
- Договір, укладений за результатами закупівлі відрізняється від проєкту договору.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Відсутність необґрунтованих відмінностей між характеристиками фактично поставлених товарів, наданих послуг або виконаних робіт і зазначеним у договорі предметом закупівлі; відсутність логічних розбіжностей між періодом постачання товарів, надання послуг або виконання робіт відповідно до документів і фактично необхідним часом на виконання умов договору (з урахуванням відповідних нормативно-правових актів;



наприклад, для робіт з урахуванням положень кошторисних норм України «Настанова з визначення вартості будівництва», затверджених наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 № 281, а також галузевих будівельних норм ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт», затверджених наказом Державної служби автомобільних доріг України від 23.08.2011 № 301).

- 2 Розробка Порядку взаємодії внутрішніх учасників закупівельного процесу, що є елементом закупівельної політики ОМС / замовника, який повинен передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків уповноважених / відповідальних осіб замовника, визначати систему контролю за ухваленням рішень і процедуру залучення уповноваженої особи з питань запобігання корупції до процедури проведення закупівлі.
- 3 Ухвалення комплексного документа (наприклад, закупівельної політики), який містить регламентуючі документи, що охоплюють весь закупівельний процес замовника. Цей документ складається з порядку взаємодії всіх учасників процесу та з окремих положень (про договірну роботу, про порядок ухвалення товарів, робіт або послуг), наказів і форм заявок. Також він передбачатиме періодичне звітування перед керівництвом замовника (особливо по закупівлях з оскарженням в АМКУ).
- 4 Запровадження періодичної (місячної або кварталної) системи звітування по закупівлях перед керівництвом замовника.
- 5 Розробка Положення про договірну роботу як елементу закупівельної політики, яким будуть передбачені процедури ухвалення товарів, робіт або послуг.

**Кращі практики:** [досвід Вінницької міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги](#). Однак такі документи варто ухвалювати на рівні ОМС та поширювати їх впровадження на підконтрольних замовників.

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro; документи, що підтверджують фактичне постачання товарів, надання послуг або виконання робіт.

- 12 Індикатор (функція ОМС): визначення структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом.

### Загальний опис

Система внутрішнього контролю є ключовим інструментом запобігання корупції, зокрема і у процесах закупівель. **Про неефективність даного контролю можуть свідчити такі фактори:**

- наявність в електронній системі закупівель звернень від потенційних учасників щодо зазначення в тендерній документації дискримінаційних



- надмірних вимог, не передбачених чинним законодавством;
- залучення до розробки тендерної документації представників учасників / афілійованих консультантів, про що свідчать мета-дані;
- наявність у ЗМІ інформації про можливі зв'язки між працівниками замовника і учасника.

### Корупційні ризики

Ймовірність зловживання відповідальною особою під час підготовки тендерної документації, ухвалення рішень з метою отримання неправомірної вигоди.

### Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження відповідальної посадової особи та/або її непрофесіоналізм.
- Неєфективний розподіл обов'язків з планування закупівель, відсутність систем внутрішнього контролю та інструментів реагування на звернення.
- Наявність в електронній системі закупівель звернень від потенційних учасників щодо зазначення в тендерній документації дискримінаційних та/або надмірних вимог, не передбачених чинним законодавством.
- Залучення до розробки тендерної документації представників учасників / афілійованих консультантів, про що свідчать мета-дані.
- Наявність у суб'єктів медіа інформації про можливі зв'язки між працівниками замовника і учасника.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Наявність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом.
- 2** Запровадження закупівельних політик, які будуть передбачати типові зразки заявок від внутрішніх замовників (структурних підрозділів), порядок взаємодії учасників внутрішнього закупівельного процесу, Положення про договірну роботу (зокрема типові проекти договорів та порядок ухвалення товарів, робіт чи послуг), розподіл повноважень щодо організації закупівельного процесу.
- 3** Ухвалення комплексного документа (наприклад, закупівельної політики), який містить регламентуючі документи, що охоплюють весь закупівельний процес замовника. Цей документ складається з порядку взаємодії всіх учасників процесу та з окремих положень (про договірну роботу, про порядок ухвалення товарів, робіт або послуг), наказів та форм заявок. Також він передбачатиме періодичне звітування перед керівництвом замовника (особливо по закупівлях з оскарженням в АМКУ).



**Кращі практики:** [досвід Вінницької міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги](#). Однак такі документи варто ухвалювати на рівні ОМС та поширювати їх впровадження на підконтрольних замовників.

**Джерела даних для аналізу:** відповідні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення міської ради, рішення міських виконавчих комітетів, накази міського голови, накази керівників структурних підрозділів місцевих виконавчих комітетів тощо).

- 13** Індикатор (функція ОМС): укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару.

### Загальний опис

Коливання ціни за одиницю товару на ринку — одна з найпоширеніших підстав для зміни істотних умов договору, яку часто використовують замовники. Практика показує, що вони не завжди роблять це добросовісно. Як наслідок, укладені додаткові угоди суд визнає недійсними й стягує з переможців безпідставно отримані кошти на користь замовників. Зазвичай такі судові рішення виносять за позовами прокуратури. Сталої судової позиції щодо правомірності укладання таких додаткових угод немає, що створює ризики для замовників визнати правочин нікчемним.

Недобросовісні учасники та змовники під час змови можуть навмисно використовувати ціновий демпінг з метою подальшого укладання додаткових угод. У таких випадках додаткова угода може спричинити два наслідки: або прямі збитки через зазначену в ній ціну, завищену проти ринкової, або дуже низьку ціну на час аукціону з поступовим підняттям на ринковий рівень — як засіб нечесної конкуренції.

### Корупційні ризики

Ймовірність використання цінового демпінгу з метою одержати перемогу в аукціоні, а потім фактично через додаткові угоди нівелювати його результати.

### Джерела корупційних ризиків

- Правова невизначеність застосування підстав для внесення змін щодо підвищення ціни за одиницю товару у разі коливання ціни на ринку, відсутність переліку суб'єктів, що можуть підтверджувати таке коливання, та відсутність вимог до документального підтвердження факту коливання ціни на ринку.
- Неоднозначна судова практика щодо правомірності укладання додаткових угод щодо підвищення ціни за одиницю товару у разі коливання ціни на ринку.



- Неякісно підготовлений проєкт договору, який не містить порядку внесення змін, або такий порядок прописаний формально і не деталізовано підстави для внесення змін до істотних умов договору.
- Недостатній контроль з боку керівництва замовника за договірною роботою в той час, коли відповідальність за укладання додаткових угод покладена на керівника.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

#### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Розробка Положення про договірну роботу, яким будуть рекомендовані примірні договори закупівлі товарів, робіт або послуг з детально розробленим порядком внесення змін і чіткими вимогами до документального підтвердження такого коливання.
- 2** Оприлюднення в електронній системі закупівель документів, на підставі яких укладено додаткові угоди щодо збільшення ціни за одиницю товару.
- 3** Оновлення примірного договору на закупівлю товарів з урахування актуальної судової практики.
- 4** Запровадження періодичної (місячної або квартальної) системи звітування по закупівлях перед керівництвом замовника.

**Кращі практики:** [Порядок ведення договірної роботи в Старокостянтинівській міській раді](#), [Положення про порядок ведення договірної роботи в Державній судовій адміністрації України та її територіальних управліннях](#), [Порядок здійснення договірної роботи в апараті Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації](#).

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro; дані з професійного модуля аналітики Prozorro (bipro.prozorro.org); дані з Єдиного державного реєстру судових рішень.

**Корисні посилання:** [Договірна та претензійна робота в раді: відеоуроки з управління комунальним майном громади](#).

- 14** Індикатор (функція ОМС): можливість самостійно визначати статус «замовника» для комунальних підприємств у розумінні Закону України «Про публічні закупівлі».

#### **Загальний опис**

Замовники — суб'єкти, визначені згідно із ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», які здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до зазначеного вище Закону.



Під час реєстрації Замовника в системі він має обрати свою категорію, яка потім буде відображатись у системі Prozorro.

До 3-трьох категорій замовників відносяться юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями (крім тих, які визначені у пунктах 1 і 2 цієї частини), та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність **не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак:**

- юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;
- органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;
- у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %.

Юридична особа в даному випадку може мати тільки одну з наведених вище ознак. Наприклад, до цієї категорії замовників може відноситись замовник, що не є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів, але в його статутному капіталі частка акцій держави перевищує 50 %.

### **Корупційні ризики**

1. Правова невизначеність застосування підстав для визначення статусу замовника в розумінні Закону України «Про публічні закупівлі».
2. Неоднозначна судова практика щодо правомірності проведення публічних закупівель комунальними підприємствами поза електронною системою закупівель.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Застосування комунальними підприємствами частини ознак, які визначають статус замовника, замість комплексного аналізу законодавства.
- Правова невизначеність статусу замовника стосовно комунальних підприємств.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Усі комунальні підприємства ОМС у своїх статутах мають регламентацію здійснення публічних закупівель згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» у статусі замовника.



- 2 Органи контролю відповідних комунальних підприємств (департаменти, управління, відділи тощо) періодично перевіряють дотримання закупівельного законодавства підконтрольними комунальними підприємствами.
- 3 Запровадження публічного звітування комунальними підприємствами з обов'язковим розділом звіту про кількісні і вартісні показники щодо проведення публічних закупівель.
- 4 Розробка показників ефективності закупівель у контрактах керівників залежно від результативності, що стимулюють виплати або можливість припинення трудових відносин.
- 5 Оновлення статутів комунальних підприємств (у разі, якщо вони не містять регламентацію здійснення публічних закупівель згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» у статусі замовника) та включення до контрактів керівників положень щодо ефективності закупівель.

**Кращі практики:** спеціальний [розділ на сайті](#) Хмельницького комунального підприємства «Спецкомунтранс» щодо публічних закупівель.

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro, E-data.

- 15 Індикатор (функція ОМС): здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель<sup>18</sup>.

### Загальний опис

Ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» (на період воєнного стану — п. 13 Особливостей) передбачає можливість здійснювати закупівлі без використання електронної системи закупівель. Такі винятки дозволяють замовнику обирати постачальників товарів, надавачів послуг чи виконавців робіт та укласти з ними прямі договори, а такі закупівлі визначають як закупівлі без використання електронної системи закупівель.

### Корупційні ризики

1. Можливість підготовки обґрунтування застосування винятку на підставі документів, які фактично не містять фактів, аргументів, доказів.
2. Можливість застосування загальних документів (накази ЦОВ) як документального підтвердження застосування винятку, що можуть формально стосуватись конкретної закупівлі.

<sup>18</sup> Винятки відповідно до п. 7 ст. 3 та ч. 2 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі» (на період воєнного стану — п. 13 Особливостей).





### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність законодавчих вимог до змісту та належності обґрунтування застосування винятку закупівлі без використання електронної системи закупівель.
- Відсутність законодавчих вимог до документального підтвердження застосування винятку закупівлі без використання електронної системи закупівель.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (Заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Наявність оприлюдненого обґрунтування підстави застосування винятку проведення закупівлі без використання електронної системи закупівель та обґрунтування вибору переможця в електронній системі закупівель.
- 2** Запровадження процедури внутрішнього контролю за діями уповноваженої особи замовника, яка виключатиме умисне обрання переможців з мотивів особистої зацікавленості.
- 3** Розробка внутрішньої політики закупівель, яка повинна передбачати детальну регламентацію прав та обов'язків уповноважених / відповідальних осіб замовника, визначати систему контролю за ухваленням рішень і процедуру залучення уповноваженої особи з питань запобігання корупції до проведення закупівель за винятками.
- 4** Ухвалення комплексного документа (наприклад, закупівельної політики), який міститиме регламентуючі документи, що охоплюють весь закупівельний процес замовника. Цей документ складається з порядку взаємодії всіх учасників процесу та з окремих положень (про договірну роботу, про порядок ухвалення товарів, робіт або послуг), наказів та форм заявок. Також він передбачатиме періодичне звітування перед керівництвом замовника (особливо по закупівлях з оскарженням в АМКУ).

**Кращі практики:** [досвід Вінницької міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги](#). Однак такі документи варто ухвалювати на рівні ОМС та поширювати їх впровадження на підконтрольних замовників.

**Джерела даних для аналізу:** дані із системи електронних закупівель Prozorro.





## Сфера 5. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ

- 1** Індикатор (функція ОМС): забезпечення функціонування антикорупційного уповноваженого в ОМС.

### Загальний опис

Антикорупційне законодавство визначає, що з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», в обласних, міських, районних радах мають бути утворені або визначені уповноважена підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції. Для визначення штатної чисельності такої особи чи підрозділу наказом НАЗК від 26.04.2021 № 240/21 «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах» визначено мінімальні штатні вимоги. Керівник відповідного органу місцевого самоврядування забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у його роботу.

### Корупційні ризики

Можливість неналежного функціонування системи з питань запобігання корупції в ОМС у зв'язку з відсутністю уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Неутворення (невизначення) керівництвом ОМС уповноваженого підрозділу (особи), відповідальної за напрям роботи з питань запобігання та виявлення корупції як первинної ланки антикорупційної інфраструктури, призводить до низки корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень та інших порушень Закону країни «Про запобігання корупції».

### Джерела корупційних ризиків

- Непризначення (невизначення) в ОМС особи, відповідальної за напрям роботи з питань запобігання та виявлення корупції.
- Незацікавленість керівництва ОМС у призначенні особи, відповідальної за напрям роботи з питань запобігання та виявлення корупції.
- Відсутність у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» вимог щодо забезпечення сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контролю за їх реалізацією у відповідній місцевій раді.



- Законом України «Про запобігання корупції» не встановлено вимог для утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції в сільських та селищних радах.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Неухильне виконання ст. 131 Закону України «Про запобігання корупції», якою передбачено утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.
- 2** Внесення змін до Регламенту ради в частині закріплення норм щодо функціонування системи питань запобігання корупції та антикорупційного уповноваженого.
- 3** Призначення (визначення) в ОМС особи, відповідальної за напрям роботи з питань запобігання та виявлення корупції.
- 4** Ініціювання з боку керівництва обговорення на оперативних нарадах, депутатських комісіях, засіданнях консультативно-дорадчих органів питання щодо необхідності утворення (визначення) уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції в ОМС та забезпечення реалізації антикорупційних заходів в громаді.

**Кращі практики:** на [вебсайті Львівської міської ради](#) є інформація про утворений сектор з питань запобігання корупції та доброчесності.

На [вебсайті Харківської міської ради](#) міститься інформація про службу з питань запобігання та виявлення корупції.

**Джерела даних для аналізу:** штатний розпис та організаційна структура виконавчих органів ради, розпорядження голови ради про призначення чи покладання обов'язків, посадові інструкції чи положення про уповноваженого, регламент ради та інші внутрішні документи, що визначають засади організації роботи.

**Корисні посилання:** [результати](#) дослідження ефективності антикорупційних уповноважених у 2020 році. [Рекомендації](#) НАЗК щодо планування роботи уповноваженого.

- 2** Індикатор (функція ОМС): розробка проєктів актів ОМС.

### **Загальний опис**

Органи місцевого самоврядування наділені широким обсягом повноважень, які визначені, зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Під час реалізації таких повноважень вони можуть розробляти проєкти актів, які будуть визначати правовідносини на місцевому рівні. Рішення ухвалюються на



## Корупційні ризики

Можливість включення корупціогенних факторів до проєктів актів ОМС.

### Джерела ризику:

- Відсутність антикорупційної експертизи та процедури візування розпорядчих актів уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції.
- Відсутність контролю з боку юридичної служби на етапі формування проєктів управлінських функцій. Велика кількість документів, що надходять на візування уповноваженій особі з питань запобігання та виявлення корупції, у зв'язку з чим неможливо їх якісно і всебічно проаналізувати.
- Віддаленість структурних підрозділів від адміністративної будівлі ОМС.
- Відсутність обов'язкового направлення на візування проєктів актів, внесених депутатами.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Внесення зміни до Інструкції з діловодства в ОМС, Порядку підготовки проєктів рішень виконкому та розпоряджень голови в частині того, що уповноваженого залучено до проведення антикорупційної експертизи та візування проєктів внутрішніх документів (розпорядження, рішення) залежно від їх видів.
- 2** Внесення зміни до Інструкції з діловодства в ОМС щодо обов'язку направлення на візування проєктів актів, внесених депутатами.
- 3** Проведення аналізу проєктів документів, здійснення антикорупційної експертизи та візування антикорупційним уповноваженим. У випадку непогодження антикорупційним уповноваженим проєктів документів, написання ним обґрунтування підстав такого непогодження та повідомлення про виявлені корупціогенні фактори голові.

**Кращі практики:** [Інструкція з діловодства](#) Полтавської міської ради. [Інструкція з діловодства](#) Львівської міської рад.

**Джерела даних для аналізу:** Інструкція з діловодства чи документообігу; Порядок підготовки проєктів рішень виконкому та розпоряджень голови.

### Корисні посилання:

- 1) [Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях;](#)
- 2) [Порядок складання інструкції з діловодства в ОМС;](#)



3) Методичні матеріали НАЗК із організації візування проєктів актів: [Методична настанова з візування проєктів актів антикорупційним уповноваженим](#); [алгоритм візування проєктів актів антикорупційним уповноваженим](#); Посібник «Як писати нормативно-правові акти без корупції»; онлайнний курс «Візуй професійно».

**3** Індикатор (функція ОМС): залучення громадян до ухвалення рішень в ОМС.

### Загальний опис

Ст.ст. 3 та 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надають громадянам право на участь у місцевому самоврядуванні. Громадяни можуть долучитися до місцевого самоврядування через різноманітні форми громадської участі (громадські слухання, місцевий референдум, громадські ради, консультації з громадськістю, місцеві ініціативи тощо). Ефективна участь громадян в управлінні місцевими справами є запорукою для формування прозорої і відкритої системи місцевого самоврядування, що зменшує корупційні ризики. Однак, розуміючи роль залучення громадськості, недобросовісні посадові особи ОМС чи депутати можуть спеціально обмежувати участь громадян в ухваленні рішень в міській раді задля отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (наприклад, ухвалити рішення про будівництво офісних приміщень замість школи без урахування думки громади). Може бути безліч способів для реалізації такого ризику. Наприклад, закриті сесії ради; неопублікування чи неповне опублікування інформації на офіційному вебсайті ОМС щодо будь-якої «запланованої» взаємодії з громадськістю, з метою її уникнення; здійснення псевдозалучення громадськості з наближеними до ОМС особами, які не здійснюють реальну громадську діяльність.

### Корупційні ризики

1. Можливість депутатів ради провести закриті засідання ради з метою недопущення впливу громадян на завідомо незаконні рішення (наприклад, такі, що ухвалені в умовах конфлікту інтересів чи за які депутати могли отримати неправомірну вигоду).
2. Можливість приховувати інформацію щодо будь-якої «запланованої» взаємодії з громадськістю з метою уникнення громадського контролю за ухваленням завідомо незаконних рішень.
3. Можливість безперешкодного схвалення неефективних рішень, рішень, які містять корупційні ризики чи ухваленні в умовах конфлікту інтересів, через імітацію залучення громадськості (наприклад, створення та проведення псевдогромадських слухань).

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність норм у статутах територіальних громад щодо залучення громадян до ухвалення рішень в ОМС чи відсутність внутрішніх порядків з цих питань.



- Відсутність заохочень громадськості з метою участі у житті громади та контролю проєктів рішень чи ухвалених рішень.
- Відсутність необхідних знань та інформації у мешканців громади про різноманітні форми громадської участі та способи їх реалізації.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

#### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** У статуті територіальної громади (у разі ухвалення) містяться норми щодо форм громадської участі і чітко визначено умови та способи такої участі.
- 2** Розроблення внутрішнього порядку (у разі відсутності статуту), що містить чіткі норми щодо форм громадської участі, гарантії забезпечення такої участі.
- 3** Ухвалення рішення щодо заохочень громадськості з метою активної їх участі у житті громади, сприянню процесам розвитку місцевого самоврядування та контролю за ухваленими рішеннями (наприклад, шляхом присудження премій).
- 4** Проведення інформаційних кампаній щодо просвіти мешканців територіальної громади про форми громадської участі та взаємодію з ОМС (шляхом навчань, роздаткових матеріалів, публікацій тощо).

**Кращі практики:** [Рішення Київської міської ради від 27.10.2005 № 256/3717](#) «Про Премію Київської міської ради за внесок молоді у розвиток місцевого самоврядування», яким затверджено положення про Премію Київської міської ради за внесок молоді у розвиток місцевого самоврядування. [Положення про громадські слухання в місті Кропивницькому](#), що встановлює чіткий порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань, урахування їх результатів ОМС та яке є додатком до Статуту територіальної громади міста Кропивницького.

**Джерела для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрем, рубрика про громадську участь); статут територіальної громади; внутрішні положення щодо громадської участі чи взаємодії мешканців з ОМС; рейтинг міст [програми Transparent cities](#) за критеріями доступу та участі громадськості.

- 4** Індикатор (функція ОМС): упровадження системи управління корупційними ризиками в усі сфери діяльності ОМС.

#### **Загальний опис**

Закон України «Про запобігання корупції» (ст. 19) визначає обов'язок затвердження та погодження з НАЗК антикорупційних програм лише на рівні обласних рад. Через відсутність обов'язку їх погодження з НАЗК, органи місцевого самоврядування іншого рівня не проводять оцінки корупційних



ризиків та не затверджують антикорупційних програм. Водночас обсяг владних повноважень та завдань не відрізняється від рівня громади, а тому і корупційні ризики є можливими в діяльності як міської, так і районної чи селищної рад.

Невпровадження процесу з управління корупційними ризиками не дасть змоги виявляти недосконалості у діяльності ОМС, які можуть призводити до корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, та матиме негативний вплив на діяльність ОМС. Відсутність процедури оцінювання корупційних ризиків також не дає змоги встановити ймовірність вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками ОМС, встановити причини, умови та наслідки можливого вчинення таких правопорушень.

### **Корупційні ризики**

Невпровадження процесу управління корупційними ризиками в усіх сферах діяльності ОМС.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Непроведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОМС.
- Відсутність відповідальних осіб за проведення оцінювання корупційних ризиків.
- Відсутність комунікації із зацікавленими сторонами ОМС (структурними підрозділами, які реалізують функції, схильні до корупційних порушень: розподіл бюджету, проведення закупівель, управління майном, земельні відносини, містобудування та інші) щодо роботи з управління корупційними ризиками.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Ухвалення рішення про проведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОМС, формування робочої групи та проведення оцінювання.
- 2** Проведення громадського обговорення та затвердження документа з управління корупційними ризиками (наприклад, Антикорупційної програми, Плану доброчесності тощо).
- 3** Проведення інформаційної кампанії серед мешканців громади щодо здійснення оцінки корупційних ризиків з метою залучення громадськості.
- 4** Активна співпраця з антикорупційними та правозахисними громадськими організаціями в частині надання ними пропозицій щодо впровадження процесу управління корупційними ризиками у діяльності ОМС.



- 5 Опублікування результатів проведеного оцінювання корупційних ризиків на вебсайті ОМС.
- 6 Проведення моніторингу та оцінки виконання заходів впливу на виявлені корупційні ризики.

**Кращі практики:** Бориславська міська громада [затвердила Антикорупційну програму](#), Житомирська міська рада [затвердила План доброчесності](#), [План доброчесності](#) Червоноградської міської ради 2020—2022.

**Джерела даних для аналізу:** нормативно-правова база; зовнішні та внутрішні стейкхолдери; внутрішні документи, результати перевірок та аудитів; відкриті дані та реєстри; звернення, скарги та повідомлення про корупцію та матеріали їх розгляду; результати опитувань та інтерв'ювання працівників, депутатів, контрагентів; офіційні сайти місцевих рад.

**Корисні посилання:** [Стратегічний аналіз ризиків](#) у сфері ОМС НАЗК.

- 5 Індикатор (функція ОМС): забезпечення функціонування каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

### Загальний опис

Закон України «Про запобігання корупції» (ст. 531) вимагає від державних органів, зокрема органів місцевого самоврядування, забезпечити умови для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень. Так, вони зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. Незабезпечення можливості для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» позбавляє прав викривача та усуває можливість реагування на можливі порушення вимог антикорупційного законодавства.

### Корупційні ризики

Незабезпечення функціонування внутрішніх та регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

### Джерела корупційних ризиків:

- Відсутність усіх передбачених Законом України «Про запобігання корупції» каналів повідомлень про корупцію.





- Упереджене ставлення посадових осіб ОМС, представників депутатського корпусу чи керівництва ОМС до діяльності викривачів.
- Недостатнє висвітлення негативного впливу та наслідків від корупційних проявів на життєдіяльність суспільства.
- Наявність неофіційних способів повідомлення про корупцію: особисті номери телефонів, електронна адреса уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Забезпечення розміщення інформації з посиланням на Єдиний портал повідомлень викривачів НАЗК та забезпечення утворення спеціальної гарячої лінії для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 531 Закону України «Про запобігання корупції»).
- 2 Забезпечення можливості здійснення повідомлення про корупцію в позаробочий час на спеціальну телефонну лінію.
- 3 Забезпечення незалежності уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції під час роботи з повідомленнями.

**Кращі практики:** на вебсайті Дніпровської міської ради розміщено [канали для повідомлення про корупцію](#).

Джерела даних для аналізу: офіційні сайти місцевих рад; інструкція з діловодства чи документообігу; політики щодо роботи з повідомленнями про корупцію; звернення, скарги та повідомлення про корупцію, що надходили, та матеріали їх розгляду.

**Корисні посилання:** Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 31.08.2023 № 190/23 [«Про початок роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів»](#) та інші матеріали щодо запуску порталу.

- 6 Індикатор (функція ОМС): забезпечення захисту прав та гарантій викривача.

### Загальний опис

Відповідно до ч. 1 ст. 535 Закону України «Про запобігання корупції» заборонено розкривати інформацію про особу викривача і його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються



повідомлені ним факти. Незважаючи на зазначене право викривача на конфіденційність, посадові особи ОМС, які мають доступ до інформації про викривача та перебувають у дружніх відносинах із особами, яких стосується повідомлення, можуть незаконно передавати їм інформацію про викривача, внаслідок чого до викривача можуть застосовуватися негативні заходи впливу.

### **Корупційні ризики**

Можливість розголошення інформації про викривача та його близьких осіб.

#### **Джерела корупційних ризиків:**

- Особиста зацікавленість посадових осіб ОМС у розкритті інформації про викривача з метою застосування до нього негативних заходів впливу.
- Упереджене ставлення посадових осіб ОМС, представників депутатського корпусу чи керівництва ОМС до діяльності викривачів.
- Недостатнє висвітлення негативного впливу та наслідків від корупційних проявів на життєдіяльність суспільства.
- Незабезпечення ОМС функціонування захищених каналів для повідомлень про корупцію.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

#### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Затвердження внутрішнього акта, який визначатиме порядок роботи з повідомленнями про корупцію, визначає процедуру прийняття повідомлень, їх реєстрацію, облік та доступ до них.
- 2** Організація внесення змін до інструкції з діловодства щодо забезпечення подання повідомлень про корупцію через Єдиний портал викривачів НАЗК. А також заходи, що унеможливають доступ сторонніх осіб до матеріальних носіїв інформації, які містять дані, що дають можливість ідентифікувати особу викривача.
- 3** Розміщення на офіційному сайті ОМС інформації щодо організаційних засад функціонування викривачів і позитивних наслідків від їхньої діяльності, а також за потреби надання особистих консультацій уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції.
- 4** Розроблення та затвердження правил забезпечення конфіденційності викривача під час обробки повідомлень про корупцію згідно зі зразком, наведеним у додатку до Роз'яснення НАЗК від 24.02.2021 № 4 «Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність».

**Кращі практики:** на головній сторінці [вебсайту Вінницької обласної ради](#) розміщено посилання на Портал повідомлень про корупцію НАЗК.



**Джерела даних для аналізу:** офіційні сайти місцевих рад; внутрішні політики щодо роботи з викривачами, щодо роботи з повідомлення про корупцію, а також звернення, скарги та повідомлення про корупцію, що надходили, та матеріали їх розгляду.

**Корисні посилання:** [База знань НАЗК та рекомендації](#) по роботі з викривачами.

- 7** Індикатор (функція ОМС): організація роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

### Загальний опис

У зв'язку з низьким рівнем культури викривання корупції існує ймовірність неповідомлення посадовими особами або депутатами ОМС антикорупційному уповноваженому про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, що може призводити до порушень антикорупційного законодавства та реалізації корупційних схем.

### Корупційні ризики

Можливість неповідомлення посадовими особами або депутатами ОМС про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

### Джерела корупційних ризиків:

- Недостатня культура викривання в ОМС (невмотивованість посадових осіб щодо здійснення повідомлень про корупцію).
- Недостатня обізнаність посадових осіб ОМС щодо правильності здійснення повідомлення про корупцію. Недостатнє висвітлення негативного впливу та наслідків від корупційних проявів на життєдіяльність суспільства.
- Упереджене ставлення посадових осіб ОМС, представників депутатського корпусу чи керівництва ОМС до діяльності викривачів.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Розроблення та затвердження локальних актів (механізмів), що визначають форми заохочення до повідомлення про корупційні порушення, організаційні засади функціонування механізму заохочення.
- 2** Запровадження системи морального та матеріального заохочення викривачів в ОМС.



- 3** Розміщення на офіційному сайті ОМС інформації щодо організаційних засад функціонування викривачів і позитивних наслідків від їхньої діяльності, а також (за потреби) надання особистих консультацій уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції.

**Кращі практики:** Харківська міська рада має [положення про заохочення викривачів та формування культури повідомлення](#) про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Могилів-Подільська міська рада затвердила [Положення щодо впровадження районною радою механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення](#) про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Кропивницька міська рада затвердила [розпорядження про заохочення викривачів та формування культури повідомлення](#) про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

**Джерела даних для аналізу:** офіційні сайти місцевих рад; внутрішні політики щодо роботи з викривачами, щодо роботи з повідомленнями про корупцію, а також звернення, скарги та повідомлення про корупцію, що надходили, та матеріали їх розгляду.

**Корисні посилання:** [Державна антикорупційна програма](#), методичні матеріали НАЗК: онлайн-курс [«На захисті викривачів»](#), освітній серіал [«Викривач в законі»](#).

- 8** Індикатор (функція ОМС): забезпечення інформування про діяльність громади.

### Загальний опис

Комунікаційна робота органів місцевого самоврядування є важливим комплексом заходів із взаємодії з громадою та іншими зовнішніми стейкхолдерами, що спрямовано на розвиток територіальної громади. З метою підвищення ефективності та формування довіри до влади громади можуть розробляти стратегічні документи у сфері комунікації.

Комунікаційна стратегія є допоміжним стратегічним документом, який має сприяти результативній взаємодії органу місцевого самоврядування та жителів громади. Наявність зрозумілої комунікаційної стратегії забезпечує ефективніше досягнення громадою цілей і завдань, що впроваджуються в рамках Стратегії розвитку територіальної громади, Програми соціально-економічного розвитку та інших програм, що реалізуються громадою.

Окремою частиною загального інформування про роботу громади є інформація про діяльність антикорупційного напрямку та виконання інших заходів з питань



запобігання та виявлення корупції. Це допомагає також інтегрувати таку роботу в усі інші функції громади. Крім того, демонстрація активних дій у сфері протидії корупції створює довіру в громадян і партнерів ради.

Важливість комунікації для забезпечення підзвітності і прозорості підсилюється тим, що Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження від 22.12.2023 № 1203-р «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації». Саме тому важливою складовою комунікаційної стратегії є включення антикорупційного напрямку роботи.

### **Корупційні ризики**

1. Можливість оприлюднення недостовірної інформації та/або дезінформації про роботу органу недобросовісними суб'єктами медіа або іншими інформаційними ресурсами або фізичними особами.
2. Можливість приховування публічної інформації (зокрема у формі відкритих даних), оприлюднення якої чи надання її на запит є обов'язковим.
3. Можливість недотримання прав громадян на участь у ухваленні рішень органами місцевого самоврядування через відсутність достовірної та відкритої інформації щодо інструментів залучення громадян до роботи громади.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність в органах місцевого самоврядування можливості для удосконалення інформаційних ресурсів та професійних комунікаційних менеджерів.
- Несформована культура комунікації в громадах.
- Відсутність вимог та єдиних підходів до розробки комунікаційних стратегій громад.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Розроблення комунікаційної стратегії із залученням усіх зацікавлених сторін (представників влади, активної громадськості, місцевого бізнесу та експертів) через громадські обговорення, фокус-групи та інші способи взаємодії.
- 2** Включення до комунікаційної стратегії антикорупційних напрямів інформування населення громади, працівників органу, інших стейкхолдерів громади.



**Кращі практики:** [Комунікаційна стратегія](#) Менської міської територіальної громади на 2023—2025 роки.

**Джерела для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема антикорупційний розділ); стратегія територіальної громади; комунікаційна стратегія (за наявності); дослідження НАЗК [«Ефективна комунікація антикорупційного уповноваженого на вебсайті організації публічного сектору»](#).

[Стратегія комунікацій](#) у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації.

- 9** Індикатор (функція ОМС): проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади в ОМС.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 56 ЗУ «Про запобігання корупції» спеціальні перевірки проводяться щодо осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, зокрема в органах місцевого самоврядування. Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, передбачені ч. 3 ст. 56 Закону. Існує ймовірність того, що рада може обрати / затвердити або керівник ОМС призначити на посаду особу, щодо якої можуть застосовуватися певні заборони та обмеження, без проведення спеціальної перевірки або провести її не у повному обсязі. Такі дії можуть зумовлюватися особистим інтересом керівника ОМС чи посадових осіб, які є відповідальними за проведення спецперевірки в ОМС, зокрема майновим, в обранні / затвердженні / призначенні заздалегідь визначеної особи.

### Корупційний ризик

Ймовірність призначення особи на посаду без проведення спеціальної перевірки або її проведення не у повному обсязі.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність внутрішньої процедури проведення спеціальних перевірок в органі.
- Відсутність заходів контролю за проведенням спеціальної перевірки (не залученість антикорупційного уповноваженого до проведення спеціальних перевірок).
- Незнання вимог антикорупційного законодавства, а саме в частині того, що обрані чи затверджені місцевою радою на відповідні посади особи повинні подати документи для проведення спеціальної перевірки протягом трьох робочих днів з дня відповідного обрання або затвердження.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.



### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення внутрішнього документа, який визначатиме алгоритм і розподіл відповідальності за проведення спеціальних перевірок в ОМС.
- 2 Здійснення дієвого контролю зі сторони керівництва за процесом проведення спеціальних перевірок.
- 3 Забезпечення візування антикорупційним уповноваженим проєкту документа про проведення спеціальної перевірки, довідки за результатами перевірки та розпорядчого акта щодо призначення особи.
- 4 Проведення роз'яснювальної та навчальної роботи з працівниками підрозділу, що займається організацією процесу спеціальної перевірки.

**Кращі практики:** Баранівська міська рада розмістила [Роз'яснення](#) щодо зміни Порядку спецперевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

**Джерела даних для аналізу:** матеріали особових справ працівників; запити на проведення спеціальної перевірки; відповіді на запити та довідки за результатами проведення перевірки; накази про призначення працівників.

**Корисні посилання:** [Чек-ліст](#) підготовки до проведення спеціальної перевірки.

- 10 Індикатор (функція ОМС): відбір кандидатів на вакантні посади ОМС.

### Загальний опис

Призначення на посади в ОМС відбуваються на конкурсній основі. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 10) визначено, що проведення конкурсу для ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Згідно з Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169, і який застосовується під час ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування, процедура проведення конкурсу передбачає три етапи (оголошення конкурсу, збір документів і проведення співбесіди та іспиту). До кожної вакантної посади визначаються умови проведення конкурсу, які передбачають перелік вимог щодо професійних та особистих якостей кандидата. Зокрема, серед важливих особистих якостей на посади в ОМС визнається така вимога загальних компетентностей як «добросесність». Це здатність спрямовувати власні дії на захист публічних інтересів, утримуватися від конфлікту між приватним і публічними інтересами та ефективно розпоряджатись державними ресурсами. Крім того, перед призначення на посаду важливо перевірити, чи розділяє кандидат на посаду загальні правила етичної поведінки посадовців ОМС.



## Корупційні ризики

Ймовірність призначення на посади недобросовісних та/або не фахових кандидатів.

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність внутрішньої процедури перевірки кандидатів на добросовісність.
- Можливість зловживання під час проведення відбору через відсутність вичерпного переліку критеріїв та вимог до кандидатів.
- Бажання отримати неправомірну вигоду за сприяння у призначенні на посаду.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Включення уповноваженого до конкурсної комісії з добору персоналу або здійснення ним моніторингу її роботи.
- 2 Визначення процедури проведення конкурсу із вичерпним переліком документів і критеріїв відбору, публічність проведення конкурсу.
- 3 Здійснення перевірки кандидатів на добросовісність антикорупційним уповноваженим.

**Кращі практики:** процедура [антикорупційного онбордингу](#) персоналу у Львівській ОВА.

**Джерела даних для аналізу:** нормативні та локальні процедури добору персоналу, кваліфікаційні вимоги до посад, засади перевірки кандидатів на добросовісність; скарги на діяльність комісії чи судові спори щодо оскарження результатів процедури відбору.

**Корисні посилання:** [Методичні рекомендації щодо здійснення перевірки кандидатів на посади, що вразливі до корупційних ризиків.](#)

- 11 Індикатор (функція ОМС): дотримання заборони посадовим особам ОМС займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.

### Загальний опис

Відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» сільським, селищним, міським головам, а також посадовим особам місцевого самоврядування забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю. Усупереч





встановленим обмеженням зазначені особи можуть займатися діяльністю, не пов'язаною з виконанням ними функцій місцевого самоврядування за основною посадою, яка оплачується чи може бути оплачувана.

### **Корупційні ризики**

Ймовірність зайняття посадовими особами ОМС іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.

#### **Джерела корупційних ризиків:**

- Неналежна організація роботи із надання методичної та консультаційної роботи з питань обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
- Низька заробітна плата посадових осіб ОМС. Бажання посадової особи ОМС отримувати додатковий дохід.
- Необізнаність посадових осіб ОМС з обмеженнями щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

#### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Підготовка та поширення інформаційних матеріалів про обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
- 2** Забезпечення системи попередження посадових осіб ОМС про відповідальність за порушення вимог про обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
- 3** Проведення ознайомлення уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції новоприйнятих працівників з вимогами антикорупційного законодавства, зокрема з вимогами щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю.
- 4** Проведення навчання уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції для працівників щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства, зокрема з вимогами щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю.
- 5** Здійснення уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції регулярного моніторингу дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

**Кращі практики:** Черкаська обласна рада проводить антикорупційні навчання для працівників та депутатів та [комунікує про це на своєму вебсайті](#).



**Джерела даних для аналізу:** План навчання працівників ОМС; опитування щодо обізнаності працівників з вимогами антикорупційного законодавства; наявність пам'яток чи листів ознайомлення з вимогами антикорупційного законодавства, наявність методичних матеріалів; офіційні вебсайти органів місцевого самоврядування.

Корисні посилання: посібник [«Сучасні підходи до навчання антикорупції: лайфхаки для уповноважених»](#).

- 12** Індикатор (функція ОМС): дотримання вимог фінансового контролю посадовими особами ОМС та депутатами.

### Загальний опис

Посадові особи та депутати органів місцевого самоврядування зобов'язані згідно зі ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» подавати електронні декларації шляхом їх заповнення на офіційному вебсайті НАЗК. Уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції зобов'язана надавати консультаційну допомогу щодо заповнення декларації та перевіряти факти подання декларацій. Про факти неподання та/або несвоєчасного подання декларацій уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції має направляти відповідне повідомлення до НАЗК.

Ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції» визначає інформацію, що зазначається у декларації. Існує ймовірність, що депутати рад та посадові особи ОМС, маючи на меті приховування своїх справжніх статків, зокрема тих, які могли бути незаконно набуті, вказують у декларації недостовірні відомості про майно та грошові активи, зокрема:

- об'єкти нерухомості;
- об'єкти незавершеного будівництва;
- цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів;
- цінні папери;
- корпоративні права;
- отримані доходи суб'єкта декларування або членів його сім'ї;
- грошові активи тощо.

### Корупційні ризики

1. Ймовірність неподання та/або несвоєчасного подання декларацій посадовими особами ОМС та депутатами.
2. Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування.



**Джерела корупційних ризиків:**

- Бажання посадовців приховати реальні статки та незаконно набуте майно чи інші порушення вимог антикорупційного законодавства.
- Необізнаність особи щодо правильності заповнення усіх розділів декларації про майно і доходи. Зацікавленість особи у приховуванні своїх статків.
- Складнощі роботи в Реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування й низький рівень технічної кваліфікації посадових осіб.
- Неналежна організація надання методичної та консультаційної роботи з питань декларування. Відсутність належного контролю в ОМС щодо подання декларацій.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

**Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Навчання, роз'яснення, методична допомога, які/яка проводяться / надається уповноваженою особою з питань запобігання корупції в ОМС.
- 2 Запровадження механізму доведення до відома суб'єктів декларування змін в законодавстві, оновлених роз'яснень, матеріалів, сервісів та інструментів з питань електронного декларування. Розроблення та ухвалення розпорядчого документа, який визначатиме організаційні просвітницькі питання проведення кампанії з електронного декларування в ОМС.
- 3 Підготовка та поширення уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції інформаційних матеріалів щодо відповідальності за внесення завідомо недостовірних відомостей у декларацію.

**Кращі практики:** Рівненська обласна рада розробляє та поширює методичні матеріали з декларування на своєму [вебсайті](#).

**Джерела даних для аналізу:** повідомлення про неподання або несвоєчасне подання декларацій працівниками та депутатами ради; інформація про протоколи чи підозри, направлені в орган місцевого самоврядування щодо працівників та депутатів; інформація з Єдиного Державного реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення щодо порушення працівниками вимог фінансового контролю.

**Корисні посилання:** онлайн-курс НАЗК «Декларуйся 2023».



- 13** Індикатор (функція ОМС): дотримання заборони посадовим особам ОМС безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб.

### Загальний опис

Згідно з ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» посадовим особами ОМС забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб. Всупереч встановленим обмеженням посадові особи, маючи на меті задоволення майнового інтересу, можуть вимагати, просити, або одержувати подарунки за ухвалення певних рішень або вчинення дій щодо дарувальника, пов'язаних із виконанням функцій їхнього органу.

### Корупційні ризики

Можливість порушення встановлених антикорупційним законодавством обмежень щодо одержання подарунків.

### Джерела корупційних ризиків

- Неналежна організація роботи із надання методичної та консультаційної роботи з питань обмеження щодо отримання подарунків.
- Бажання посадової особи ОМС отримати подарунок, який має матеріальну цінність.
- Необізнаність посадових осіб ОМС з обмеженнями щодо отримання подарунків, встановлених Законом України «Про запобігання корупції».
- Відсутній або недостатній контроль за діяльністю посадових осіб ОМС чи депутатів в частині одержання подарунків.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1** Розроблення та поширення інформаційних матеріалів про обмеження щодо одержання подарунків.
- 2** Забезпечення системи попередження посадових осіб ОМС про відповідальність за порушення вимог щодо обмеження про одержання подарунків.
- 3** Розроблення та затвердження Кодексу поведінки посадових осіб ОМС та Кодексу депутатської етики, зокрема необхідність положення про обмеження щодо одержання подарунків.
- 4** Розроблення та затвердження порядку поводження з подарунками, виявленими в ОМС.



- 5 Проведення навчання уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції для працівників щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства, зокрема про обмеження щодо одержання подарунків.

**Кращі практики:** Новомиргородська міська рада затвердила [Порядок поведження](#) з подарунками та майном, отриманим (виявленим) посадовими особами Новомиргородської міської ради.

**Джерела даних для аналізу:** порядок поведження з подарунками, виявленими в ОМС; повідомлення про порушення цього обмеження; виявлені факти щодо отримання подарунків працівниками, акти щодо виявлених подарунків, опитування працівників; інформація з Єдиного Державного реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

**Корисні посилання:** [Методичні рекомендації НАЗК](#) з конфлікту інтересів та дотримання інших антикорупційних заборон і обмежень.

- 14 Індикатор (функція ОМС): ухвалення рішень посадовими особами ОМС та депутатами в умовах конфлікту інтересів та врегулювання виявлених фактів потенційного конфлікту інтересів.

### Загальний опис

Згідно з ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» посадовим особами ОМС забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб. Всупереч встановленим обмеженням посадові особи, маючи на меті задоволення майнового інтересу, можуть вимагати, просити, або одержувати подарунки за ухвалення певних рішень або вчинення дій щодо дарувальника, пов'язаних із виконанням функцій їхнього органу.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» депутати місцевих рад, сільські, селищні міські голови, а також посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані не вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, а також посадові особи місцевого самоврядування під час службових / представницьких повноважень можуть ухвалювати ті чи інші рішення з метою задоволення свого приватного інтересу чи інтересу близьких їм осіб. Також депутати рад під час голосування можуть на власний розсуд через приватний інтерес, враховувати / невраховувати зауваження юридичного відділу до проєкту рішення, без належного обґрунтування та, як наслідок, можуть ухвалювати рішення ради всупереч інтересам громади. Для безперешкодного схвалення неефективних рішень ради або таких, що містять корупційні ризики, створюються та проводяться псевдо громадські слухання з наближеними до ОМС особами, які не здійснюють реальної громадської діяльності.



## Корупційні ризики

Ймовірність ухвалення рішень депутатами місцевих рад, сільськими, селищними, міськими головами, а також посадовими особами ОМС в умовах реального конфлікту інтересів.

### Джерела корупційних ризиків:

- Відсутність внутрішньої процедури повідомлень про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів.
- Відсутність відкритого доступу громадськості та її залучення до ухвалення рішень з метою контролю проєктів рішень, підготовлених для розгляду на певній сесії.
- Відсутність чи недосконалість порядку всебічного контролю під час підготовки проєктів рішень, зокрема щодо наявності конфліктів інтересів.

**Рівень корупційних ризиків:** середній.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення внутрішнього алгоритму щодо повідомлень про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів.
- 2 Запровадження внутрішнього механізму розкриття інформації про наявність приватного інтересу. Підготовка та поширення серед депутатів та працівників ОМС довідкових матеріалів (інфографіки) щодо процедури (алгоритму) повідомлення про наявність у них конфлікту інтересів, його врегулювання із наведенням прикладів ситуації виникнення потенційного чи реально конфлікту інтересів.
- 3 Забезпечення попередження про відповідальність за ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів.
- 4 Забезпечення присутності уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції на засіданнях постійних комісій та сесіях ради. Здійснення аудіо- та/або відеозаписів засідань сесій, а також ведення архівних файлів записів засідань.

**Кращі практики:** Нетішинська міська рада затвердила Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у [Нетішинській міській раді та її виконавчих органах](#).

**Джерела даних для аналізу:** порядок урегулювання конфлікту інтересів; повідомлення про порушення цього обмеження; виявлені факти щодо конфлікту інтересів у працівників; перелік близьких осіб в ОМС; декларації про приватний інтересів працівників, опитування працівників; інформація з Єдиного Державного реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.



**Корисні посилання:** Методичні матеріали НАЗК: Настанова з конфлікту інтересів для антикорупційного уповноваженого, [Методичні рекомендації з конфлікту інтересів](#), онлайн-курс [«Конфлікт інтересів: від виявлення до врегулювання»](#).



## Сфера 6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ІНФРАСТРУКТУРА

**1** Індикатор (функція ОМС): управління закладами охорони здоров'я.

### Загальний опис

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень місцевих рад відноситься управління закладами охорони здоров'я, їх фінансування з коштів місцевого бюджету та забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування.

Керівництво закладу охорони здоров'я у змові з органом управління охороною здоров'я ОМС та лікарями відділень, користуючись тим, що пацієнти не завжди розуміють, за які послуги вже сплачено за договором лікарні з Національною службою здоров'я України (НСЗУ), можуть вимагати або запропонувати сплатити за них кошти. **Водночас представники закладу охорони здоров'я можуть обґрунтовувати необхідність оплати, зокрема:**

- складністю лікування чи оперативного втручання;
- застосуванням сучасніших методів під час лікування;
- високим рівнем витратності матеріалів чи препаратів для лікування;
- необхідністю застосування дорожчих препаратів або аналогів таких препаратів під час лікування тощо.

### Корупційні ризики

Ймовірність вимагання від пацієнтів повної або часткової оплати за пакет послуг, який вже профінансований НСЗУ.

### Джерела корупційного ризику:

- Відсутність повної, доступної і достовірної інформації в комунальних закладах охорони здоров'я щодо профінансованих пакетів послуг для пацієнтів.
- Неможливість НСЗУ здійснювати ефективний контроль за наданням послуг пацієнтам у громадах.



- Відсутність дієвих механізмів контролю за здійсненням надання медичних послуг з боку ОМС.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Урахування під час планування бюджету статистики (наприклад, збору коштів на лікарняні благодійні фонди) та закладання додаткових коштів для місцевих лікарень, щоб уникнути «зборів у благодійні фонди» із пацієнтів.
- 2 Упровадження місцевими радами системи спільного з громадськістю контролю за якістю надання послуг (анонімні анкетування, створення громадських рад, заслуховування керівників закладів тощо).
- 3 Упровадження системного моніторингу та розробка чітких критеріїв якості.

**Кращі практики:** позитивна практика — [Миколаївська міська рада](#).

**Джерела для аналізу:** розміщення на офіційних сайтах ОМС та лікарень інформації про безоплатні пакети послуг для пацієнтів.

- 2 Індикатор (функція ОМС): фінансування закладів охорони здоров'я.

### Загальний опис

Відповідно до ст. 18 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» кошти бюджетів органів місцевого самоврядування є також джерелом фінансування охорони здоров'я. На практиці заробітні плати, залежно від пакета медичних послуг, фінансуються із держбюджету, а утримання, комунальні послуги, ремонти та інші поточні видатки медичного закладу залишаються за місцевою владою. Водночас розмір виділення коштів залежить винятково від рішення ОМС. Проте через відсутність чіткого розподілу, які медичні заклади (наприклад, лікарня обслуговує пацієнтів з кількох громад) та які саме видатки повинна фінансувати місцева рада, часто бувають ситуації, коли дублюються чи навпаки перекладаються витрати і відповідальність, що призводить до слабкої підзвітності, конфліктів і зловживань. З метою неправомірного заволодіння коштів посадова особа ОМС може у фінансових документах (бюджетній програмі, звітності тощо) вказати видатки на уже профінансовані послуги чи обладнання (наприклад, з джерела НСЗУ чи іншого ОМС) і фактично їх не здійснити. Найлегшим способом подальшого привласнення таких коштів є проведення закупівель з порушеннями, щоб вивести кошти на підконтрольних або пов'язаних осіб.

Крім того, ОМС може фінансувати в більшому обсязі ті заклади охорони здоров'я, у яких керівники є їх наближеними особами (конфлікт інтересів).





## Корупційні ризики

1. Можливість посадових осіб ОМС виділити «на папері» кошти на уже профінансовані потреби закладу охорони здоров'я, фактично не здійснити видатки.
2. Можливість посадових осіб ОМС упереджено розподіляти бюджетні кошти між закладами охорони здоров'я та фінансувати в більшому обсязі ті заклади охорони здоров'я, з керівниками яких є конфлікт інтересів.

## Джерела корупційних ризиків

- Відсутність чітко визначеного алгоритму розподілу коштів (зон відповідальності) між НСЗУ та іншими ОМС (у разі, якщо медичний заклад надає послуги пацієнтам декількох громад).
- Відсутність або низький рівень обґрунтування та звітності щодо фінансування медичних закладів. Відсутність практики публікації звітності.
- Неналежна процедура збору (оцінки) реальних потреб закладів охорони здоров'я, що виникає через брак даних і відсутність бачення розвитку конкретного закладу (перспективний план розвитку).
- Дискреційні повноваження ОМС щодо розміру виділених коштів та об'єктів фінансування.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

## Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Розроблення внутрішнього порядку / методології / критеріїв збору потреб громади у медичних послугах з вимогою, що для кожної потреби обов'язково зазначається її обґрунтування.
- 2 Рекомендувати підконтрольним закладам охорони здоров'я розробляти перспективні плани їх розвитку, які ОМС враховуватиме під час оцінки потреб та фінансуванні сфери охорони здоров'я.
- 3 У разі наявності медичних закладів, які обслуговують пацієнтів кількох громад, співпрацювати з іншими ОМС (наприклад, розробити меморандум) щодо співфінансування закладів у тій частині, яка не передбачена договором з НСЗУ. Наприклад, визначитись, які заклади громада буде співфінансувати і в якій пропорції до свого населення, та порахували відсоткове співвідношення.
- 4 Публікація на офіційному вебсайті ОМС звітів про виконання фінансування сфери охорони здоров'я для можливості здійснення контролю за розподілом та використанням коштів з боку громадськості.



**Кращі практики:** [оцінка потреб для розроблення стратегії сектору охорони здоров'я](#) Межівської селищної ради, де міститься методологія та методи збору даних, статистичні показники, опис медичних закладів, фінансові показники рівня громади в галузі охорони здоров'я тощо.

Опублікований у зручній для схвалення мешканців громади [Звіт управління охорони здоров'я Южноукраїнської міської ради](#) про виконання міської комплексної програми «Охорона здоров'я в Южноукраїнській міській територіальній громаді» на 2021-01-15-2025 роки.

Розроблений [Перспективний план розвитку Комунального некомерційного підприємства «Хмільницька центральна лікарня»](#) Хмільницької міської ради з детальним описом фінансових надходжень, спроможності лікарні, обґрунтуванням необхідності капітальних інвестицій тощо.

Опис хорошої [практики Копичинецької громади щодо співпраці із сусідніми громадами](#) у співфінансуванні лікарні, яка надає послуги обом громадам, шляхом укладення меморандуму.

**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема рубрика підрозділу управління охороною здоров'я в ОМС); вебсайти закладів охорони здоров'я; фінансові плани закладів охорони здоров'я; бюджетні програми ОМС; фінансова звітність щодо розподілу коштів.

**3** Індикатор (функція ОМС): управління закладами освіти.

### Загальний опис

Адміністрування закладів освіти пов'язане із доступністю та якістю освіти, а також зі створенням безпечного освітнього середовища для здобувачів освіти (наприклад, дотримання санітарних, протипожежних та будівельних норм, забезпечення якісних послуг з харчування). Найпотенційнішими корупційними сферами в адмініструванні закладів освіти можна виділити організацію харчування, управління майном та управління персоналом<sup>19</sup>.

Так, у сфері організації харчування працівники управління освіти в ОМС (засновника) чи адміністрації школи можуть попередньо домовлятися з конкретним постачальником. Це зазвичай робиться з метою отримання неправомірної вигоди (відкату) у разі забезпечення перемоги в тендерах на поставку продуктів або надання послуг з організації харчування. Крім того, замовник послуги (працівники управління освітою або адміністрація школи) та постачальник можуть домовитися поставити продукти нижчої якості чи обсягу, ніж передбачено договором, з метою формування штучних надлишків коштів, які можуть розподілятися між учасниками схеми. Потенційними учасниками

<sup>19</sup> За результатами аналітичного дослідження «Стратегічний аналіз корупційних ризиків у дошкільній та середній освіті». URL: <http://surl.li/fhreu>



корупційної схеми можуть також стати суб'єкти, які залучені до перевірок якості харчування: члени бракеражної комісії та працівники Держпродспоживслужби.

Що стосується управління майном, то законодавством встановлено, що об'єкти та майно школи не підлягають приватизації чи використанню не за освітнім призначенням. Однак керівництво ОМС, депутати, чи працівники управління освітою ОМС тощо у змові з адміністрацією школи можуть отримувати неправомірну вигоду за здачу в оренду майна школи (приміщення, земельні ділянки, шкільні автобуси тощо).

Також може бути ситуація, коли посадові особи ОМС шляхом порушення містобудівних норм під час ухвалення рішення можуть надати дозвіл на впровадження комерційного проєкту (зведення багатоповерхівки, магазину, бізнес-центру тощо) на території школи з метою отримання неправомірної вигоди від забудовника.

Щодо управління персоналом, то ризики з боку ОМС можуть бути тільки за сприяння (змови) адміністрації освітнього закладу, наприклад, зловживання щодо виплати заробітної плати вчителям. Так, повноваження керівника освітнього закладу дозволяють встановлювати розмір преміювання вчителям у надто широкому діапазоні (доплата за проведення позакласної роботи з учнями може становити від 10 до 40 % посадового окладу). Отже, у разі роботи близьких чи інших пов'язаних приватним інтересом вчителів директор школи має можливість за попередньою домовленістю із посадовими особами структурного підрозділу управління освітою в ОМС сприяти такому вчителю шляхом встановлення найвищих премій і доплат.

### **Корупційні ризики**

1. Можливість надання упередженої переваги окремому постачальнику продуктів та/або послуг з харчування, з яким замовник (працівники управління освітою або адміністрація школи) може бути пов'язаний приватним інтересом.
2. Можливість замовника за попередньою змовою з постачальником домовитися поставляти продукти нижчої якості чи обсягу, ніж передбачено договором, з метою формування штучних надлишків коштів, які можуть розподілятися між учасниками схеми.
3. Можливість недобросовісних осіб (керівництва ОМС, депутатів, працівників управління освітою ОМС тощо) у змові з адміністрацією закладу освіти отримувати неправомірну вигоду за здачу в оренду майна закладу освіти (приміщення, земельні ділянки, шкільні автобуси тощо).
4. Можливість неправомірної передачі земельних ділянок школи у користування третім особам або ж під незаконні забудови з боку посадових осіб ОМС.



5. Можливість керівника закладу освіти у змові з працівниками управління освітою ОМС зловживати службовими повноваженнями та призначати премії або інші виплати заохочувального характеру педагогічним працівникам, виходячи із приватного інтересу.

### Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження під час підготовки тендерної документації та обрання переможця як з боку ОМС (замовника), так і з боку адміністрації закладу освіти (наприклад, коли школа має автономію).
- Відсутність внутрішнього порядку регулювання укладення договорів і чітких критеріїв для відхилення пропозицій учасників.
- Відсутність політик добросовісності (due diligence) в освітньому закладі чи управлінні освітою ОМС загалом та щодо процедур публічних закупівель зокрема.
- Відсутність переліку послуг для забезпечення освітнього процесу або обслуговування учасників освітнього процесу.
- Досить часто формальне звітування за результатами фінансового року як з боку управління освітою ОМС, так і з боку закладу освіти.
- Відсутність єдиної системи обліку земель, що належать закладам освіти.
- Відсутність ефективного контролю за використанням земель закладу освіти, що мають у своєму розпорядженні органи управління освітою ОМС.
- Відсутність чітких та зрозумілих критеріїв оцінки професійних здобутків вчителів.
- Дискреційні повноваження керівника навчального закладу щодо розподілу премій та інших виплат заохочувального характеру педагогічним працівникам.
- Спільна робота близьких осіб у закладі освіти, конфлікт інтересів між адміністрацією закладу освіти і працівниками ОМС чи депутатами.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Моніторинг ринкових цін для вибору постачальника робіт, товарів та послуг за прямими договорами відповідальним структурним підрозділом замовника, який ініціює закупівлю, з обов'язковим наданням результатів моніторингу у складі обґрунтування потреби внесення закупівлі до Річного плану.
- 2 Використання уповноваженим із закупівель та/або уповноваженим із протидії корупції (у разі наявності) аналітичних модулів для моніторингу цін ([bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org), [clarity-project.info](http://clarity-project.info), [acm-ua.org](http://acm-ua.org)).



- 3 Розроблення ОМС заходів щодо створення належних умов для безпечного та якісного харчування в закладах освіти (наприклад, розроблення плану).
- 4 Посилення активності, обізнаності батьків та громадських організацій шляхом проведення інформаційної кампанії (навчання, роз'яснення, методичні матеріали) щодо механізмів контролю за вибором постачальників продукції та послуг з організації харчування.
- 5 Ініціювання ОМС перед Міністерством освіти України визначення повного (вичерпного) переліку послуг, надання яких забезпечує освітній процес або обслуговує учасників освітнього процесу.
- 6 Вимога до закладів освіти про забезпечення відкритого доступу до інформації про майно, яке перебуває на балансі школи (офіційний вебсайт, інформаційні стенди тощо), або опублікування на власному офіційному вебсайті у разі відсутності можливості у закладу освіти.
- 7 Розроблення Положення про преміювання працівників закладів освіти, в якому детально розписати порядок визначення розмірів премій, щоб пов'язати їх із показниками якості роботи працівників. Залучення до напрацювання порядку визначення розмірів премій керівників закладів освіти, представників профспілок, батьківського самоврядування, громади для забезпечення кращого розуміння і виконання Положення.

**Кращі практики:** Рішення виконкому Ярославичської сільської ради від 28.01.2022 № 3 [«Про затвердження плану заходів щодо створення належних умов для безпечного та якісного харчування в закладах освіти Ярославичської сільської ради»](#), у якому чітко прописані заходи та розподілено їх виконання між закладами освіти та радою.

[Програма організації харчування дітей](#) у закладах дошкільної освіти Менської міської ради на 2022—2024 роки, у якій зрозуміло прописано розрахунок потреби в коштах на виконання програми та заходи щодо підвищення якості організації харчування.

Розроблене та опубліковане рішення Львівської міської ради від 14.06.2021 № 494 [«Про затвердження Положення про преміювання керівників закладів загальної середньої освіти Львівської міської територіальної громади»](#).

**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема рубрика підрозділу управління освітою в ОМС); публічний модуль аналітики [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org) системи ProZorro (щодо закупівлі послуг харчування); офіційні вебсайти закладів освіти.



**4** Індикатор (функція ОМС): фінансування закладів освіти.

### **Загальний опис**

Згідно зі ст. 78 Закону України «Про освіту» фінансування дошкільної та позашкільної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. А фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством. ОМС через свій структурний підрозділ, що управляє освітою, може розподіляти кошти субвенцій з метою отримання вигоди за виділення більшої суми коштів або реалізуючи це під впливом третіх осіб. Цей ризик може посилюватися, якщо рішення про фінансування закладу освіти або розподіл на громаду ухвалює працівник структурного підрозділу управління освітою у ситуації конфлікту інтересів (наприклад, працівник є одночасно депутатом відповідної ради; керівник закладу-отримувача є родичем працівника).

Також ОМС, фінансуючи заклади освіти, може зловживати залишками коштів за освітньою субвенцією. Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів. Використати їх можна у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на видатки, визначені Кабінетом Міністрів України. З метою привласнення коштів освітньої субвенції під час використання її залишків на закупівлі посадові особи ОМС можуть формувати залишки освітньої субвенції шляхом економії коштів на: заробітній платі та доплаті працівникам закладів освіти; невиплаті відпрацьованих замін уроків в обмін на надання вчителям відгулів; комунальних послугах під час дистанційного навчання. Найлегше привласнити кошти можна у разі проведення процедур публічних закупівель із порушеннями, щоб вивести кошти на підконтрольних або пов'язаних осіб.

Крім того, посадові структурного підрозділу управління освітою ОМС можуть на власний розсуд визначати розмір і швидкість фінансування закладів освіти для здійснення поточних ремонтів (наприклад, закладам освіти, директори яких є «наближеними» особами, або за неправомірну вигоду фінансування може виділятися у більшому обсязі або швидше).

### **Корупційні ризики**

1. Можливість посадових осіб ОМС (працівників органу управління освітою в ОМС) упереджено розподіляти бюджетні кошти між закладами освіти з метою власної вигоди чи вигоди близьких осіб.
2. Можливість посадових осіб ОМС умисно формувати залишки освітньої субвенції з метою подальшого привласнення бюджетних коштів.
3. Можливість зловживань з боку посадових осіб ОМС під час розподілу коштів для виконання ремонтних робіт.



### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність узгоджених із отримувачами коштів обґрунтованих правил розподілу коштів у випадках, коли критерії розподілу окремо не регламентовані наказами Міністерства освіти України, що підсилює дискрецію посадових осіб ОМС.
- Неузгодженість офіційних (відкритих) даних у сфері освіти щодо фінансування закладів освіти, що унеможливорює порівняння обсягів фінансування громадськістю та отримувачами незалежно від розпорядників.
- Відсутність повних середньостатистичних даних витрат на одного учня (дитину) з урахуванням коштів державного, обласного та місцевих бюджетів, щоб перевірити обґрунтованість розподілу.
- Дискреційні повноваження ОМС як органу управління освітою щодо освоєння бюджетних коштів.
- Відсутність затвердженої системи розподілу коштів на ремонти закладів освіти та критеріїв визначення пріоритетів у фінансуванні.

**Рівень корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Ухвалення на місцевому рівні (залежно від типу субвенції) із залученням всіх учасників освітнього процесу обґрунтованої процедури розподілу виділених коштів (наприклад, з огляду на кількість учнів, площу закладу або потреби у підтримці) та збільшення прозорості і підзвітності під час фінансового планування (залучення до нього на всіх етапах освітян, учнів та батьків).
- 2 Розміщення на офіційному вебсайті ОМС інформації про: кошториси доходів та видатки на відповідний рік; фінансові звіти про надходження та використання коштів; перелік товарів, робіт та послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їхньої вартості; стан виконання бюджету тощо.
- 3 У територіальних громадах забезпечити фінансову автономію закладів освіти, щоб керівники за умови прозорого розподілу коштів між школами самостійно ухвалювали рішення про пріоритетність ремонтів.

**Кращі практики:** опублікований [звіт Департаменту освіти та науки Одеської міської ради](#) про підсумки діяльності галузі «Освіта» міста Одеси за 2022 рік, завдяки якому громадськість може проконтролювати розподіл освітніх коштів.



**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема рубрика про управління закладами освіти та розподіл коштів).

Звіти про розподіл бюджетів; онлайн платформа для порівняння шкільних бюджетів; [публікації потреб та звітів за благодійні внески OpenSchool](#), [онлайн платформа інтерактивних бюджетів шкіл](#).

Офіційний вебсайт Державної казначейської служби, де можна знайти довідки щодо надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам; Єдиний [вебпортал](#) використання публічних коштів.

- 5** Індикатор (функція ОМС): затвердження переліків надання платних послуг закладами культури.

### Загальний опис

Заклади культури мають право надавати досить великий перелік платних послуг: від прокату театральних костюмів до оренди концертних залів.

Вичерпний перелік послуг, які можуть надаватися комунальними закладами культури, визначено Постановами Кабінету Міністрів України від 12.12.2011 № 1271 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними і комунальними закладами культури» та від 02.12.2020 № 1183 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними і комунальними закладами культури, що не є орендою». Крім того, на законодавчому рівні встановлено, як саме визначати вартість «культурних» послуг.

Так, Порядок визначення вартості та надання платних послуг закладами культури, заснованими на державній та комунальній формі власності, затверджений спільним наказом Мінкультури, Мінфіну та Мінекономіки від 01.12.2015 № 1004/1113/1556. Відповідно до вищезазначених документів ОМС не мають правових підстав для розробки та затвердження будь-яких положень та/або порядків про надання платних послуг закладами культури, їх переліку та вартості. Однак фактично переважна більшість місцевих рад самостійно визначає та затверджує порядки щодо переліку та вартості платних послуг<sup>20</sup>, а інколи такі порядки затверджуються в умовах конфлікту інтересів (наприклад, до переліку додаються послуги, не передбачені Постановою КМУ № 1271, або вартість послуг може бути значно занижена в інтересах приближених осіб).

Крім того, за попередньою домовленістю із керівником закладу культури, посадові особи ОМС можуть сприяти близьким особам в отриманні послуг безкоштовно та/або в позаробочий час закладу культури (що заборонено зазначеним вище наказом № 1004/1113/1556).

<sup>20</sup> Інформаційне роз'яснення Державної регуляторної служби України: місцева влада не може регулювати порядок надання послуг закладами культури. URL: <http://surl.li/rajez>





## Корупційні ризики

1. Можливість розроблення й затвердження положень та/або порядків про надання платних послуг закладами культури, їх переліку та вартості в умовах конфлікту інтересів.
2. Можливість посадових осіб ОМС за попередньою домовленістю з керівником закладу культури сприяти близьким особам (чи іншим особам за неправомірну вигоду) в отриманні послуг: не передбачених законодавством (наприклад, святкування дня народження); безкоштовно чи за значно меншу вартість; у позаробочий час закладу культури.

## Джерела корупційних ризиків

- Дискреційні повноваження ОМС щодо покладених на них ст. 32 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» повноважень у сфері культури, зокрема управління закладами культури.
- Безініціативність закладів культури щодо самостійного розроблення та затвердження положень та/або порядків про надання платних послуг, їх переліку та вартості.
- Відсутність відкритої (опублікованої) інформації про вартість платних послуг, що надаються закладами культури.

**Рівень корупційних ризиків:** низький.

## Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Скасування затверджених ОМС положень та/або порядків про надання платних послуг, їх переліку та вартості (у разі їх наявності).
- 2 Зобов'язання (наприклад, через видачу розпорядження) закладів культури, що знаходяться в управлінні ОМС, самостійно розробити та затвердити власні положення та/або порядки про надання платних послуг, їх переліку та вартості відповідно до Постанов № 1271, № 1183 та наказу № 1004/1113/1556.
- 3 Публікація на вебсайті органу управління закладом культури та/або вебсайті заклади культури (у разі наявності) переліку послуг, їх вартості та умов отримання.

**Кращі практики:** [Перелік вартості платних послуг](http://surl.li/ranrz) Прилуцького краєзнавчого музею, затверджений наказом директора музею від 22.01.2024 № 8 та опублікований на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних: <http://surl.li/ranrz>

**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема рубрика про управління закладами культури); вебсайти закладів культури; статuti закладів культури; Єдиний державний вебпортал відкритих даних; затверджені переліки



надання платних послуг закладами культури.

- 6 Індикатор (функція ОМС): проведення атестації працівників закладів культури.

### Загальний опис

Атестація працівників закладів культури проводиться для того, щоб оцінити їх професійну кваліфікацію, ділові якості, визначити можливості їх професійного і посадового росту та найголовніше — встановити відповідність займаній посаді. Така атестація проводиться відповідно до Положення, затвердженого наказом Міністерства культури і туризму України від 16.07.2007 № 44. П. 3.1 цього Положення встановлено, що атестація працівників культури проводиться атестаційною комісією, що створюється у закладі культури. Проте не встановлено інших норм щодо можливості створення атестаційних комісій при органах управління культури (виняток — атестація керівників закладів культури та атестація працівників, що не числяться за складом закладів культури). Однак на практиці атестація навіть великих та численних за кількістю працівників закладів культур проводиться комісіями, створеними в органах управління культури.

За таких умов працівники органу управління культури, що входять до складу комісії, мають можливість сприяти «своїм» працівникам у проходженні атестації (наприклад, попередньо надати перелік питань, що виносяться на атестацію) чи навпаки: вимагати неправомірну вигоду за позитивне рішення.

### Корупційні ризики

1. Можливість працівників органу управління культури сприяти окремим працівникам у проходженні атестації шляхом переконання інших членів атестаційної комісії чи надання переліку питань, що виноситимуться на атестацію (якщо орієнтовний перелік питань не був опублікований).
2. Можливість працівників органу управління культури вимагати неправомірну вигоду за позитивне рішення шляхом створення спеціальних перешкод (наприклад, виконання додаткових необґрунтованих завдань у процесі атестації).

### Джерела корупційних ризиків

- Відсутність чітких розмежувань (критеріїв) для створення атестаційних комісій при органах управління культури та закладах культури (наприклад, встановлення числового діапазону для визначення «нечисленних за складом» закладів культури).
- Закритість процедури проведення атестації працівників закладів культури.
- Відсутність спеціальної процедури оскарження результатів атестації.



**Рівень корупційних ризиків:** низький.

### **Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1** Розробити та затвердити Положення про проведення атестації працівників закладів культури, де прописати, що атестація при органі управління культури здійснюється винятково щодо керівників закладів культури та працівників не численних за складом закладів культури, попередньо встановивши таку кількість.
- 2** Розглянути можливість проведення аудіо- чи відеозапису проходження атестації працівниками закладів культури.

**Кращі практики:** Наказ відділу освіти, культури, молоді та спорту Літинської селищної ради від 12.02.2021 № 38 [«Про проведення атестації керівників та працівників закладів культури Літинської селищної ради та працівників малочисельних сільських закладів культури»](#) — процедура атестації проводиться органом управління культури винятково щодо керівників і працівників малочисельних закладів культури.

**Джерела даних для аналізу:** офіційний вебсайт ОМС (зокрема рубрика про управління закладами культури); вебсайти закладів культури; положення та накази про проведення атестації працівників закладів культури та затвердження конкурсної комісії, протоколи засідань атестаційної комісії, атестаційні листи, затверджені підсумки (результати) проведених атестацій.

- 7** Індикатор (функція ОМС): створення, управління та контроль за комунальними підприємствами.

### **Загальний опис**

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Однак не завжди комунальні підприємства створюються задля виконання покладених на них завдань — забезпечення громади різними видами необхідних послуг. Можуть виникнути ситуації, коли місцева рада ухвалює рішення про створення підприємства з метою реалізації різних корупційних схем з виведення та розподілу коштів місцевого бюджету на його статутну діяльність. Наприклад, реалізація схем можлива через необґрунтоване фінансування (дотації) підпорядкованих підприємств, розкрадання коштів на будівництві, проведення непрозорих та дискримінаційних закупівель, завищення вартості робіт, укладення фіктивних договорів тощо.

Крім того, ОМС може впливати на керівників комунальних підприємств, зокрема через процедуру призначення та визначення розміру заробітної плати. Наприклад, у разі, якщо розмір заробітної плати керівника є об'єктивно низьким,



збільшується ймовірність задоволення ним власного майнового інтересу.

За відсутності дієвих та незалежних механізмів контролю за діяльністю підприємства його керівник у змові з службовими особами ОМС та/або депутатами може діяти у власних інтересах чи інтересах третіх осіб та реалізовувати корупційні схеми. Наприклад, у зв'язку з тим, що створення наглядової ради є не обов'язковим, критерії формування її складу визначаються на розсуд місцевої влади. Саме тому положення про наглядові ради у багатьох ОМС не розроблені та/або не ухвалені.

Створені колегіальні органи управління при комунальних підприємствах здебільшого не мають необхідних повноважень та відповідного рівня незалежності від місцевої влади та керівництва комунального підприємства. Позбавлення та блокування створення незалежного органу контролю за господарською діяльністю комунального підприємства несе потенційний корупційний ризик впливу на діяльність підприємства.

### **Корупційні ризики**

1. Можливість недоцільного створення комунальних підприємств для виведення та розподілу коштів місцевого бюджету.
2. Можливість незаконного впливу на комунальне підприємство через його керівника шляхом його призначення (наприклад, призначення без конкурсу «своєї» людини) чи через визначення розміру заробітної плати.
3. Можливість політичного впливу на господарську діяльність комунального підприємства через блокування створення або обмеження повноважень наглядових рад.

### **Джерела корупційних ризиків**

- Відсутність обов'язку в ОМС до створення комунального підприємства обґрунтовувати: доцільність такого рішення, економічну ефективність, прогнозовані показники ефективності щодо задоволення потреб громади.
- Дискреційні повноваження ОМС щодо призначення та звільнення керівників комунальних підприємств, а також виплати їм заробітної плати.
- Відсутність відповідальності за неефективність роботи підприємства.
- Відсутність ефективних механізмів здійснення зовнішнього контролю за результативністю роботи керівника підприємства. Невизначеність ключових показників ефективності, яких має досягти керівник підприємства за відповідний термін.
- Відсутність Положення про утворення та діяльність наглядових рад у комунальних підприємствах.



- Законодавча неврегульованість заборони керівникам комунальних підприємств займатися підприємницькою діяльністю чи бути засновником / учасником господарських товариств на конкурентному ринку.

**Рівень корупційних ризиків:** критичний.

**Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)**

- 1 Розроблення та затвердження Методики політики власності щодо комунального майна територіальної громади, у якій визначено чіткі умови, за яких місцева рада може створювати нові підприємства, зокрема: у разі якщо підприємство буде надавати соціально необхідні, інклюзивні послуги; якщо проведено попередній аналіз ринку послуг / товарів, з метою розрахунку економічної доцільності створення нового підприємства, і визначено позитивний фінансовий ефект для місцевого бюджету; за потреби виконувати безпосередні делеговані функції місцевої ради; якщо на природних ринках-монополіях немає підприємств з надання необхідних послуг.
- 2 Проведення аудиту та оцінки ефективності комунальних підприємств та визначення періодичності такого аудиту.
- 3 Розроблення та затвердження порядку щодо можливості виділення допомоги з місцевого бюджету комунальним підприємствам, який охоплюватиме заборону чи обмеження підтримки за рахунок місцевого бюджету комунальних підприємств, господарська діяльність яких є систематично збитковою, які не виконують специфічних соціальних функцій та не є природними монополіями.
- 4 Створення єдиного відкритого порталу зведеної інформації про діяльність комунальних підприємств, де буде розміщений повний перелік підвідомчих комунальних підприємств (установ, організацій) з інформацією щодо виду діяльності, повноважень, біографії та складу керівництва підприємства, фінансових планів і звітності, результатів внутрішніх і зовнішніх перевірок тощо (з урахуванням безпекової ситуації на період воєнного стану).
- 5 Розроблення та ухвалення загальної методики визначення ефективності роботи у підпорядкованих комунальних підприємств з урахуванням таких принципів управління.
- 6 Розроблення та затвердження Положення про утворення та діяльність наглядових рад у комунальних підприємствах (з визначеними критеріями, у яких підприємствах обов'язково утворюються такі ради, наприклад, щодо кількості працівників, річного обороту й прибутку, монопольного становища на ринку тощо). Визначення в такому Положенні обов'язкових норм щодо: кількості членів наглядових рад; повноваження наглядових рад призначати і звільняти керівника; умов та порядку оплати праці членів наглядової ради; відповідальності стосовно неналежного виконання своїх обов'язків; гарантії незалежності діяльності членів наглядових рад від стороннього втручання.



**Кращі практики:** Рішення Нетішинської міської ради від 14.07.2017 № 30/1634 (зі змінами 2018 та 2021 рр.) [«Про наглядові ради комунальних підприємств Нетішинської міської ради»](#), де чітко прописані критерії обов'язковості утворення наглядової ради в комунальних підприємствах (наприклад, коли кількість працівників становить 100 та більше осіб). Крім того, передбачено що з членами наглядової ради укладається цивільно-правовий договір (з отриманням винагороди за роботу). Порядок також містить перелік інформації про діяльність комунальних підприємств, яка підлягає обов'язковому розміщенню на офіційному вебсайті ради.

**Джерела даних для аналізу:** офіційні вебсайти комунальних підприємств або відповідна рубрика щодо управління комунальними підприємствами на офіційному вебсайті ОМС; Статут комунального підприємства; положення про проведення конкурсної процедури на посаду керівника комунального підприємства; положення щодо преміювання (зокрема керівника комунального підприємства); звіти про діяльність комунального підприємства; проект місцевого бюджету (зокрема в частині фінансування підпорядкованих підприємств); Офіційний майданчик Prozoro (зокрема щодо тендерів, у яких брали участь підпорядковані ОМС підприємства); положення про наглядову рада комунального підприємства.

- 8** Індикатор (функція ОМС): відбудова зруйнованих або пошкоджених об'єктів майна територіальної громади.

### Загальний опис

Швидка та якісна відбудова пошкоджених чи зруйнованих об'єктів на рівні громади вимагає від органу місцевого самоврядування дій та рішень спрямованих на врахування інтересів жителів громади, об'єктивної оцінки рівня завданої шкоди та чіткої пріоритезації потреб у відбудові та подальшого розвитку громади.

Відповідно до Закону України від 23.02.2023 № 2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» для розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради утворює комісію з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

Постановою КМУ від 20.03.2022 № 326 виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад надане право проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Водночас виконавчі органи наділяються дискреційними



повноваженнями щодо визначення виду оціночних процедур та розміру шкоди, що може призводити до корупційних зловживань на цьому етапі. Також існує проблема з верифікацією даних та інформації про зруйновані та пошкоджені об'єкти, що вноситься до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

### Корупційні ризики

1. Ймовірність корупційних зловживань посадовими особами місцевої ради в процесі проведення аналітичної і стандартизованої оцінки шкоди та завданих збитків.
2. Ймовірність викривлення інформації та завищення реального розміру завданої шкоди шляхом залучення до процесу оцінки наближених до місцевої влади осіб з метою реалізації подальших корупційних схем на стадії ухвалення рішення про компенсацію.
3. Ймовірність корупційних зловживань під час формування комісій з розгляду питань щодо надання компенсації та ухвалення нею рішень.

### Джерела корупційного ризику

- Наявність дискреційних повноважень посадових осіб місцевих рад щодо оцінки шкоди, збитків і залучення до процесу інших суб'єктів.
- Неможливість виконавчих органів місцевого самоврядування врегулювати питання створення або діяльності Комісій на власний розсуд.
- Непрозорість процесу формування та роботи Комісії, відсутність типових політик роботи та ухвалення рішень.
- Відсутність критеріїв відбору та вимог щодо компетентності членів комісії.
- Особиста недобросовісність посадових осіб місцевої ради і відсутність ефективної системи запобігання та виявлення корупції в місцевій раді.
- Відсутність ефективного громадського контролю та низька залученість до процесу.

**Рівень наслідків від корупційних ризиків:** високий.

### Індикативне значення (заходи впливу на корупційні ризики)

- 1 Затвердження процедури відбору до складу комісій і кваліфікаційних вимог до її членів.
- 2 Забезпечення відкритості і прозорості роботи комісії щодо процесу оцінки шкоди, збитків.
- 3 Визначення процедури залучення суб'єктів незалежної професійної діяльності до оцінки розміру завданої шкоди.



- 4 Залучення до роботи комісії представників усіх зацікавлених сторін (жителів громади, місцевого бізнесу, громадських організацій, донорів, профільних спеціалістів).
- 5 Затвердження антикорупційних політик і стандартів роботи комісії.
6. Упровадження системи оцінки корупційних ризиків у процесі відбудови в громаді.
- 7 Визначення порядку черговості і пріоритетності ухвалення рішень щодо компенсації.
- 8 Оприлюднення повної та достовірної інформації щодо результатів роботи комісії (розмір завданих збитків об'єктам, ухвалених рішень щодо компенсації).

**Кращі практики:** у Бахмацькій громаді [залучають громадськість](#) до планування відновлення та розвитку громади.

Бериславська міська територіальна громада Херсонської області [розробила план відновлення та розвитку](#) громади.

**Джерела для аналізу:** рішення місцевої ради щодо утворення та порядку роботи комісії; результати аналітичної і стандартизованої оцінки шкоди та завданих збитків; висновки залучених суб'єктів незалежної професійної діяльності, матеріали розгляду заяв щодо компенсацій.





## Перелік корупційних правопорушень, що можуть виникати як наслідок реалізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування

- 1) Зловживання владою або службовим становищем (умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб) (ст. 364 ККУ).
- 2) Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).
- 3) Викрадення, привласнення, вимагання офіційних документів, штампів чи печаток або заволодіння ними шляхом зловживання особи своїм службовим становищем (ст. 357 ККУ).
- 4) Ухвалення пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища (ст. 368 ККУ).
- 5) Зловживання впливом (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду або за надання такої вигоди третій особі вплинути на ухвалення рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) (ст. 3692 ККУ).
- 6) Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах (ст. 210 ККУ).



## Перелік пов'язаних з корупцією правопорушень, що можуть виникати як наслідок реалізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування

- 1** Декларування недостовірної інформації (ст. 3662 ККУ).
- 2** Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 3663 ККУ).
- 3** Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (ч. 1 ст. 1724 КУпАП).
- 4** Порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих або контрольних органів чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 2 ст. 1724 КУпАП).
- 5** Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 1725 КУпАП).
- 6** Несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1726 КУпАП).
- 7** Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 1726 КУпАП).
- 8** Неповідомлення особою у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 1727 КУпАП).
- 9** Вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 1727 КУпАП).



- 10 Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ч. 1 ст. 1728 КУпАП).
- 11 Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ч. 2 ст. 1728 КУпАП).
- 12 Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичною особою, їх структурними підрозділами у разі виявлення корупційного правопорушення (ст. 1729 КУпАП).



## Оцінка рівня ризику у зв'язку із відхиленням від індикативного значення

критичний — від 12 до 16 балів, високий — від 6 до 9 балів, середній — від 3 до 4 балів, низький — від 1 до 2 балів<sup>21</sup>

№	Індикатор	Рівень ризику
<b>МІСТОБУДУВАННЯ</b>		
1	Надання дозволів на розроблення детальних планів територій та їх затвердження	Критичний, 12 балів
2	Надання містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок	Високий, 9 балів
3	Встановлення охоронних зон	Середній, 4 бали
4	Утворення та забезпечення відповідними умовами для функціонування міської архітектурно-будівельної інспекції	Середній, 4 бали
5	Реєстрація права власності на об'єкти нерухомого майна	Середній, 4 бали
6	Видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки та контроль за дотриманням будівельних норм	Середній, 4 бали
7	Встановлення процедури видачі паспортів прив'язки тимчасових споруд та їх реалізація	Середній, 4 бали
8	Надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами	Високий, 6 балів
9	Затвердження вимог до вивісок	Низький, 2 бали

<sup>21</sup> У таблиці наведено середній показник рівня корупційних ризиків за визначеними у Методології індикаторами. Детально система розрахунку балів наведена у розділі 5 Методології управління корупційними ризиками, затвердженої Наказом НАЗК від 28.12.2021 «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>. Кожен орган місцевого самоврядування індивідуально оцінює рівень корупційних ризиків залежно від наслідків та ймовірності його реалізації і визначає власний показник до кожного ризику.



**ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ**

1	Передача вільних земельних ділянок комунальної форми власності в оренду фізичним та юридичним особам	Високий, 9 балів
2	Передача земельних ділянок комунальної власності у приватну власність фізичних та юридичних осіб	Високий, 9 балів
3	Встановлення місцевою радою обмежень, пов'язаних із санітарними та охоронними зонами земель комунальної власності	Високий, 6 балів
4	Вирішення питання щодо повернення земельних ділянок у власність громади	Високий, 9 балів
5	Підготовка та процедура погодження проєкту рішення міської ради щодо передачі вільних земельних ділянок у користування чи власність	Високий, 9 балів
6	Встановлення та зміна цільового призначення земельної ділянки рішенням місцевої ради	Середній, 4 бали

**УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМИМ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ**

1	Облік об'єктів нерухомого майна, що є в комунальній власності	Критичний, 12 балів
2	Державна реєстрація нерухомого майна, що належить територіальній громаді	Середній, 4 бали
3	Оприлюднення в електронній торговій системі оголошення про передачу майна в оренду на аукціоні	Середній, 3 бали
4	Проведення фізичного обстеження орендованого приміщення	Високий, 6 балів
5	Надання орендарю переважного права без аукціону викупити приміщення (майно)	Критичний, 16 балів
6	Оприлюднення переліків (перший і другий) в ЕТС та на офіційному вебсайті	Високий, 6 балів
7	Ведення переліку організацій, що отримали в оренду приміщення в порядку ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»	Низький, 2 бали
8	Передача ОМС нежитлових приміщень чи іншого нерухомого майна у користування фізичним або юридичним особам	Середній, 4 бали



9	Ухвалення рішення про надання згоди на здійснення ремонту за рахунок орендаря чи рішення про відмову у наданні згоди на здійснення ремонту	Середній, 3 бали
10	Надання площ та приміщень лікарень у комерційну оренду	Середній, 4 бали
11	Відчуження нерухомого комунального майна	Високий, 9 балів
12	Формування переліку майна, що може підлягати приватизації	Високий, 9 балів
13	Визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності	Середній, 4 бали
14	Придбання органом місцевого самоврядування в установленому законом порядку приватизованого нерухомого майна для потреб громади	Середній, 3 бали

### ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

1	Організація та планування закупівель	Середній, 4 бали
2	Визначення коду предмета закупівлі	Середній, 4 бали
3	Опис у технічній специфікації до предмета закупівлі усіх необхідних характеристик товарів, робіт або послуг, що закуповуються, зокрема їхні технічні, функціональні та якісні характеристики	Високий, 6 балів
4	Формування кваліфікаційних критеріїв до предмета закупівлі, інших частин тендерної документації	Високий, 9 балів
5	Формування умов поставки і оплати	Високий, 9 балів
6	Обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення	Середній, 4 бали
7	Проведення не конкурентних закупівель (по сумі закупівель)	Високий, 9 балів
8	Кількість учасників у конкурентних торгах	Високий, 6 балів
9	Наявність процедур закупівель із задоволеними скаргами до Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель	Високий, 9 балів



10	Виявлення порушення, які мають ознаки корупційних і стосуються сфери публічних закупівель, під час перевірки органами фінансового контролю	Високий, 6 балів
11	Невідповідність предмета договору про закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам, наданим послугам або виконаним роботам, необхідному часу для фактичного виконання договору	Високий, 9 балів
12	Визначення структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом	Середній, 4 бали
13	Укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару	Високий, 9 балів
14	Можливість самостійно визначати статус «замовника» в розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» для комунальних підприємств	Середній, 4 бали
15	Здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель	Високий, 9 балів

### АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ

1	Забезпечення функціонування антикорупційного уповноваженого в ОМС	Середній, 4 бали
2	Розробка проєктів актів ОМС	Високий, 9 балів
3	Залучення громадян до ухвалення рішень в ОМС	Середній, 3 бали
4	Упровадження системи управління корупційними ризиками в усі сфери діяльності ОМС	Середній, 4 бали
5	Забезпечення функціонування каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»	Середній, 4 бали
6	Забезпечення захисту прав та гарантій викривача	Високий, 6 балів
7	Організація роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»	Високий, 9 балів
8	Проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади в ОМС	Низький, 2 бали
9	Забезпечення інформування про діяльність громади	Середній, 3 бали



10	Відбір кандидатів на вакантні посади ОМС	Середній, 4 бали
11	Дотримання заборони посадовим особам ОМС займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю	Низький, 2 бали
12	Дотримання вимог фінансового контролю посадовими особами ОМС та депутатами	Низький, 2 бали
13	Дотримання заборони посадовим особам ОМС безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб	Середній, 4 бали
14	Ухвалення рішень посадовими особами ОМС та депутатами в умовах конфлікту інтересів та врегулювання виявлених фактів потенційного конфлікту інтересів	Середній, 4 бали

### СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ІНФРАСТРУКТУРА

1	Управління закладами охорони здоров'я	Високий, 9 балів
2	Фінансування закладів охорони здоров'я	Високий, 9 балів
3	Управління закладами освіти	Високий, 9 балів
4	Фінансування закладів освіти	Високий, 9 балів
5	Затвердження переліків надання платних послуг закладами культури	Низький, 2 бали
6	Проведення атестації працівників закладів культури	Низький, 2 бали
7	Створення, управління та контроль за комунальними підприємствами	Критичний, 12 балів
8	Відбудова зруйнованих або пошкоджених об'єктів майна територіальної громади	Високий, 9 балів





# НАСТАНОВА З НАПИСАННЯ ЗВІТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

**Звіт** — це документ, який формується за результатами оцінювання корупційних ризиків, містить інформацію про осіб, які залучались до цього процесу, здійснені заходи з оцінювання корупційних ризиків, а також перелік ідентифікованих корупційних ризиків і заходів впливу на них у формі реєстру корупційних ризиків.

В основу Звіту слід покласти такі **принципи**:

- **достовірність** — використана для оцінювання корупційних ризиків і формування Звіту інформація має бути отримана з надійних та актуальних джерел (нормативні та інші акти міської ради, офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, відкриті реєстри тощо);
- **комплексність** — висновки щодо наявності / відсутності корупційних ризиків у діяльності міської ради мають базуватися на інформації, отриманій із різних джерел;
- **професійність** — Звіт має бути викладено стисло, державною діловою мовою. Особливу увагу під час написання Звіту необхідно звертати на точність і однозначність рекомендацій щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності міської ради. Подаючи інформацію у Звіті, необхідно уникати упередженості, маніпуляцій, викривлення, приховування тощо;
- **взаємодія та співпраця** — Звіт готують працівники / працівниці міської ради, у разі необхідності залучаються незалежні експерти / експертки, представники / представниці громадськості.

**Структура** Звіту має забезпечувати послідовний логічний виклад результатів оцінювання корупційних ризиків у діяльності міської ради та сприяти правильному їх розумінню і застосуванню.

**У Звіті зазначаються:**

- мета проведення оцінювання корупційних ризиків (встановлення ймовірності вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками, депутатами міської ради, виявлення причин, умов та наслідків можливого вчинення таких правопорушень, аналіз ефективності наявних заходів контролю, спрямованих на запобігання реалізації корупційних ризиків, і підготовка заходів впливу на ідентифіковані корупційні ризики);



- результати впровадження заходів впливу на корупційні ризики, визначених у попередньому Звіті за результатами оцінювання корупційних ризиків (у разі проведення оцінювання корупційних ризиків у попередньому періоді);
- інформація про обраний формат оцінювання корупційних ризиків (самооцінювання — шляхом проведення оцінювання корупційних ризиків робочою групою або антикорупційним уповноваженим, зовнішнє оцінювання — шляхом проведення оцінювання корупційних ризиків залученими експертами);
- відомості про робочу групу оцінювання корупційних ризиків та виконані заходи із підготовки, організації та проведення оцінювання корупційних ризиків (у разі проведення оцінювання корупційних ризиків у форматі самооцінювання) – наводяться реквізити та, за можливості, посилання на розпорядчі документи, відповідно до яких функціонує робоча група, зазначається узагальнена інформація про осіб, які входять до складу робочої групи (працівники, депутати міської ради, зовнішні експерти, представники громадських організацій тощо);
- джерела інформації, які використовувалися під час оцінювання корупційних ризиків — наводиться узагальнений опис таких джерел (див. розділ I цієї Методології: джерела для ідентифікації корупційних ризиків).



### **Під час формування реєстру корупційних ризиків потрібно враховувати:**

у колонці «Заходи впливу на корупційні ризики» визначаються конкретні дії, спрямовані на усунення / мінімізацію виявлених корупційних ризиків. Заходи мають бути вимірюваними, актуальними, чіткими, а їх результати — досяжними;

для кожного заходу в колонці «Відповідальні виконавці» визначаються структурний(і) підрозділ(и) міської ради та особа(и), відповідальна(і) за виконання заходу. Водночас слід враховувати внутрішні документи міської ради, які визначають функції цих підрозділів та повноваження посадових осіб;

у колонці «Терміни (строки) виконання заходів впливу на корупційний ризик» визначається конкретний період часу (місяць / квартал / рік) для виконання кожного заходу щодо усунення / мінімізації корупційного ризику;

у колонці «Необхідні ресурси» вказуються ресурси, які необхідно виділити на виконання передбачених Планом заходів. За відсутності в міській раді достатніх ресурсів для впровадження запланованих заходів у реєстрі корупційних ризиків робиться відмітка про необхідність їх додаткового залучення;

у колонці «Індикатори виконання» зазначаються чіткі та зрозумілі індикатори, виконання яких сприятиме усуненню / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради. Стан виконання індикаторів оцінюється під час моніторингу.



Звіт рекомендовано винести на публічне обговорення з метою обміну поглядами та міркуваннями щодо цього документа між міською радою й громадськістю. За результатами публічного обговорення надані експертами, громадськістю рекомендації щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності міської ради можуть бути переглянуті та/або доопрацьовані.

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків може викладатися як додаток до Плану доброчесності (Антикорупційної програми) або як самостійний документ. Звіт, як правило, підписується керівником робочої групи з оцінювання корупційних ризиків та затверджується рішенням міської ради (розпорядженням міського голови).

**Додаток:** [реєстр корупційних ризиків](#).





# КОНЦЕПЦІЯ РОЗРОБКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ)

**Концепція розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування** (Антикорупційної програми або іншого програмного документа у сфері запобігання корупції) розроблена з метою визначення порядку і засад розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування (Антикорупційної програми).

**План доброчесності органу місцевого самоврядування** (далі — План) є програмним документом органу місцевого самоврядування, який визначає внутрішню антикорупційну політику органу місцевого самоврядування з метою ефективного і скоординованого запобігання корупції.

**Метою розробки Плану** є визначення ефективних стратегічних і операційних заходів, спрямованих на запобігання корупції у місцевих органах влади, а також посилення їхньої спроможності у процесі розробки та застосування механізмів запобігання корупції.

## Очікувані результати від впровадження Плану



посилення спроможності органу місцевого самоврядування у процесі розробки й застосування механізмів запобігання корупції



посилення довіри до органу місцевого самоврядування з боку громадськості та участі останньої у запобіганні корупції в місті



покращення іміджу органу місцевого самоврядування



План, як правило, розробляється уповноваженим з питань запобігання та виявлення корупції (далі — антикорупційний уповноважений), погоджується і затверджується рішенням ради органу місцевого самоврядування.

**Розробка Плану здійснюється** на підставі результатів оцінювання корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування.

#### **Складовими Плану є:**

- 1** Декларація про повну відмову і нетерпимість у раді до корупції у будь-яких її проявах.
- 2** Завдання голови, депутатів ради та працівників у запобіганні й протидії корупції в органі місцевого самоврядування.
- 3** Мета ухвалення Плану.
- 4** Принципи антикорупційної політики ради та стратегічні пріоритети (цілі) діяльності органу місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення належного рівня виконання органом місцевого самоврядування своїх функцій в інтересах суспільства за рахунок налагодження ефективної системи запобігання та протидії корупції.
- 5** Заходи з реалізації засад антикорупційної політики ради.
- 6** Перелік розпорядчих документів, що регулюють питання запобігання та протидії корупції в органі місцевого самоврядування.
- 7** Процедури моніторингу й оцінки виконання Плану, Звіту за результатами оцінювання корупційних ризиків — реєстру корупційних ризиків.

#### **План розробляється з урахуванням:**

- вимог міжнародних договорів з питань запобігання та протидії корупції, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, міжнародних зобов'язань України, положень Закону України «Про запобігання корупції» та ухвалених на його виконання актів законодавства;
- результатів оцінки виконання Плану за попередній період;
- результатів оцінювання корупційних ризиків;
- стратегічних напрямів реформування системи місцевого самоврядування.

Успішність мінімізації / усунення корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування залежить не лише від розробки та затвердження Плану, а й від якості його впровадження. Отже, орган місцевого самоврядування має забезпечувати виконання, а також моніторинг та оцінку впровадження Плану.



**Упровадження.** Антикорупційна політика органу місцевого самоврядування впроваджується шляхом виконання заходів з реалізації засад антикорупційної політики ради та заходів впливу на ідентифіковані корупційні ризики у діяльності органу місцевого самоврядування. Для кожного заходу визначені терміни реалізації, відповідальна(і) особа(и), необхідні ресурси та індикатори виконання.

**Моніторинг виконання Плану** полягає у систематичній перевірці стану виконання заходів з реалізації засад антикорупційної політики органу місцевого самоврядування та заходів впливу на корупційні ризики у діяльності органу місцевого самоврядування. Моніторинг виконання Плану здійснює антикорупційний уповноважений.

Особи, відповідальні за виконання заходів, передбачених Планом, реєстром корупційних ризиків, у встановлений строк надають антикорупційному уповноваженому інформацію про стан виконання заходів, їх актуальність, а у разі невиконання або несвоєчасного виконання окремих заходів — інформують про причини, які до цього призвели.

#### **На підставі отриманої інформації антикорупційний уповноважений:**

- аналізує повноту і своєчасність виконання заходів (чи всі заходи виконані відповідальними особами у повному обсязі та у строк, визначений Планом, реєстром корупційних ризиків);
- готує звіт за результатами моніторингу виконання Плану, реєстру корупційних ризиків;
- формує (з урахуванням пропозицій, наданих відповідальними особами) узагальнені пропозиції щодо перегляду Плану, реєстру корупційних ризиків та внесення до них змін (за наявності).

За результатами формування звіту за підсумками моніторингу виконання Плану, реєстру корупційних ризиків антикорупційний уповноважений щопівроку письмово інформує голову про стан виконання (невиконання, несвоєчасного виконання) заходів з реалізації засад антикорупційної політики органу місцевого самоврядування та заходів впливу на ідентифіковані корупційні ризики у діяльності органу місцевого самоврядування у звітному періоді та (за наявності) надає узагальнені пропозиції щодо перегляду Плану, реєстру корупційних ризиків і внесення до них змін.

**Оцінку впровадження Плану** здійснює антикорупційний уповноважений або робоча група.

Наприкінці дії Плану особи, відповідальні за виконання заходів, надають антикорупційному уповноваженому (робочій групі) таку письмову інформацію:

- 1) назва ідентифікованого корупційного ризику, строк виконання заходів, спрямованих на його усунення / мінімізацію;



- 2) заходи, вжиті з метою усунення / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування;
- 3) досягнуті результати;
- 4) пропозиції та рекомендації щодо розробки Плану на наступний період з урахуванням отриманих результатів.

Антикорупційний уповноважений (робоча група) оцінює ефективність заходів з реалізації засад антикорупційної політики органу місцевого самоврядування, а також заходів впливу на корупційні ризики у діяльності органу місцевого самоврядування, досягнуті результати та формує узагальнені пропозиції щодо розробки Плану на наступний період.

За результатами проведеної оцінки антикорупційний уповноважений (робоча група) готує звіт про результати впровадження Плану.

#### **Звіт має містити інформацію щодо:**

- 1 поточного стану виконання заходів, визначених Планом;
- 2 результатів впровадження заходів, визначених Планом;
- 3 проблемних питань, які виникали в органі місцевого самоврядування під час впровадження Плану;
- 4 пропозицій і рекомендацій з розробки Плану на наступний період.

Звіт надається міському голові та розглядається на сесії ради. Текст звіту також оприлюднюється на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування.

#### **Підставами для перегляду Плану та внесення до нього змін є:**

- результати моніторингу;
- процедурні й кадрові зміни в раді та її виконавчих органах;
- внесення змін до законодавства.

Ініціаторами перегляду Плану та внесення до нього змін можуть бути антикорупційний уповноважений, голова ради, виконавці заходів Плану, депутати ради.

#### **Погодження та затвердження Плану органом місцевого самоврядування.**

Розроблений План розглядається й затверджується рішенням ради та публікується на її офіційному вебсайті.

Після затвердження План доповнює основні стратегічні документи відповідного органу місцевого самоврядування (наприклад, Концепцію інтегрованого розвитку, Стратегічний план ради тощо) і є підставою для розробки та/або перегляду локальних документів ради.







6 Перелік розпорядчих документів, що регулюють питання запобігання та протидії корупції в органі місцевого самоврядування.

7 Упровадження, моніторинг та оцінка виконання Плану.

**Додатки:**

- Звіт за результатами оцінювання корупційних ризиків (Реєстр корупційних ризиків).
- Інші додатки (за необхідності).

## ПРОЄКТ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ГОЛОВИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ<sup>22</sup>

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

Про затвердження складу Робочої групи з розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування (Антикорупційної програми)

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та з метою визначення ефективних стратегічних і практичних заходів, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків у діяльності міської ради, а також посилення її спроможності в процесі розробки й застосування механізмів запобігання корупції

1. Створити Робочу групу з розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування (далі — Робоча група) й затвердити її склад (додаток 1).
2. Затвердити Положення про діяльність Робочої групи (додаток 2).
3. Робочій групі забезпечити підготовку проєкту Плану доброчесності органу місцевого самоврядування та надання його на погодження і затвердження раді до \_\_\_\_\_.
4. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою.

Голова \_\_\_\_\_

<sup>22</sup> Зразки документів, що наведені у цій Методології, мають рекомендаційний характер. Орган місцевого самоврядування, враховуючи особливості системи діловодства і формату розробки розпорядчих актів, може змінювати зміст та форму цього документа.

**Додаток 1**

**до розпорядження голови органу  
місцевого самоврядування  
від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_**

**РЕКОМЕНДОВАНИЙ СКЛАД РОБОЧОЇ ГРУПИ  
З РОЗРОБКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ  
(АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ) ОРГАНУ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

1. Персональний склад Робочої групи затверджується розпорядженням голови органу місцевого самоврядування.

2. Робоча група складається з голови, секретаря та членів. Кількісний склад Робочої групи не може бути меншим за 7 членів з урахуванням штатного розпису ради та залежно від контексту середовища, яке буде досліджуватись.

3. Головою Робочої групи є уповноважена особа з питань запобігання корупції або інша особа, визначена головою органу місцевого самоврядування. У разі відсутності голови робочої групи його обов'язки виконує заступник голови робочої групи.

4. До складу Робочої групи необхідно включати такий перелік осіб:
- уповноважена особи з питань запобігання корупції
  - представники структурних підрозділів ради за такими напрямками діяльності: публічні закупівлі; архітектура та містобудування; земельні відносини; управління нерухомим комунальним майном; бухгалтерський облік / фінанси (бажано, щоб це були не керівники цих підрозділів).

4.1. До складу робочої групи також можна включити таких осіб:

- інші працівники органу місцевого самоврядування;
- депутати ради;
- представники громадськості й засобів масової інформації, незалежні експерти (у разі необхідності);
- радник голови з питань прозорості, підзвітності і запобігання корупції (за наявності).

5. Під час розробки Плану доброчесності за ініціативою голови Робочої групи до роботи групи без включення до її складу можуть залучатися інші працівники органу місцевого самоврядування, представники громадськості, засобів масової інформації, незалежні експерти, радник міського голови з питань прозорості, підзвітності та запобігання корупції (за наявності), які можуть надавати коментарі та пропозиції до проєкту Плану доброчесності.

**Додаток 2**

**до розпорядження голови органу  
місцевого самоврядування  
від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_**

**ПОЛОЖЕННЯ ПРО РОБОЧУ ГРУПУ  
З РОЗРОБКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ  
(АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ) ОРГАНУ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

**1.1.** Це Положення визначає завдання та повноваження робочої групи під час здійснення процесу оцінювання корупційних ризиків та розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування, регулює питання організації її діяльності (Далі — Положення).

**1.2.** Робоча група є консультативно-дорадчим органом з метою здійснення оцінки корупційних ризиків та розробки Плану доброчесності органу місцевого самоврядування.

**1.3.** Робоча група формується у складі голови, заступника голови, секретаря та членів.

**1.4.** Робоча група у своїй діяльності керується Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, іншими актами законодавства та цим Положенням.

**1.5** У цьому Положенні терміни вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції», Методології управління корупційними ризиками, затвердженій наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21.

**2. ЗАВДАННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ**

**2.1** Основні завдання робочої групи:

- 1) планування роботи з оцінювання корупційних ризиків;
- 2) дослідження середовища відповідної ради та визначення обсягу оцінювання корупційних ризиків;
- 3) обмін інформацією та проведення консультацій із внутрішніми та зовнішніми заінтересованими сторонами, зокрема шляхом їх опитування

- 4) здійснення ідентифікації, аналізу та визначення рівнів корупційних ризиків;
- 5) розробка заходів впливу на корупційні ризики;
- 6) підготовка проєкту Плану доброчесності місцевої ради.

### 3. ПОВНОВАЖЕННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ

#### 3.1. Робоча група відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) узгоджує організаційні питання своєї діяльності (засоби комунікації, місця проведення зустрічей, способи документування, накопичення інформації, обміну інформацією тощо);
- 2) складає план оцінювання корупційних ризиків і розробки антикорупційної програми;
- 3) організовує отримання відомостей для оцінювання корупційних ризиків шляхом використання різних джерел інформації;
- 4) досліджує середовище відповідної ради та визначає обсяг оцінювання корупційних ризиків:
  - визначає функції та активи відповідної ради, що становлять значну економічну цінність;
  - встановлює внутрішні та зовнішні заінтересовані сторони відповідної ради, аналізує характер їх взаємодії з відповідною радою;
  - складає перелік основних нормативно-правових актів і розпорядчих документів, що регулюють діяльність відповідної ради;
  - збирає та аналізує інформацію про інші фактори середовища відповідної ради;
  - складає аналітичні довідки за результатами збору та аналізу інформації про середовище відповідної ради;
  - погоджує перелік функцій (окремих процесів) у діяльності відповідної ради як потенційно вразливих до корупції;
- 5) ідентифікує корупційні ризики:
  - описує потенційно вразливі до корупції функції, процеси (підпроцеси) у діяльності відповідної ради;
  - аналізує описані потенційно вразливі до корупції функції, процеси (підпроцеси) у діяльності відповідної ради;
- виявляє та детально документує окремі елементи корупційних ризиків;
- 6) аналізує корупційні ризики:
  - визначає рівень ймовірності реалізації корупційних ризиків;
  - визначає потенційні втрати організації від реалізації корупційних ризиків;

- визначає рівень наслідків від реалізації корупційних ризиків;
- 7) визначає рівні корупційних ризиків;
- 8) розробляє заходи впливу на корупційні ризики;
- 9) готує проєкт антикорупційної програми відповідної ради, розглядає пропозиції та зауваження до нього;
- 10) взаємодіє з громадськістю та іншими зовнішніми заінтересованими сторонами з питань, що належать до компетенції робочої групи;
- 11) здійснює за дорученням Голови відповідної ради інші повноваження, пов'язані з виконанням основних завдань.

**3.2.** Робоча група для виконання покладених на неї завдань має право:

- 1) за письмовим запитом одержувати від виконавчих органів відповідної ради інформацію та документи (їх копії), необхідні для виконання поставлених перед робочою групою завдань, з урахуванням положень законодавства щодо захисту інформації;
- 2) проводити опитування, інтерв'ювання депутатів, працівників відповідної ради, інших внутрішніх і зовнішніх заінтересованих сторін;
- 3) залучати у разі потреби до діяльності робочої групи інших працівників відповідної ради;
- 4) під час оцінювання корупційних ризиків використовувати різні джерела інформації;
- 5) залучати для забезпечення своєї діяльності необхідні матеріально-технічні ресурси;
- 6) брати участь у публічному обговоренні проєкту антикорупційної програми;
- 7) вносити Голові відповідної ради пропозиції щодо вдосконалення діяльності у сфері запобігання та протидії корупції.

## 4. ПОРЯДОК ФУНКЦІОНУВАННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ

**4.1.** Персональний склад робочої групи затверджується розпорядженням Голови відповідної ради. Голова відповідної ради визначає голову, заступника голови та секретаря робочої групи.

У разі відсутності голови робочої групи його обов'язки виконує заступник голови робочої групи.

**4.2.** Голова робочої групи:

- 1) організовує діяльність робочої групи та забезпечує для цього необхідні умови:
  - здійснює підготовку засідань робочої групи;
  - забезпечує ведення протоколів засідань робочої групи;

- забезпечує обмін інформацією між членами робочої групи;
- 2) здійснює координацію роботи з оцінювання корупційних ризиків та розробки заходів впливу на корупційні ризики.

#### **4.3.** Секретар робочої групи:

- 1) готує проєкт порядку денного засідання робочої групи;
- 2) інформує членів робочої групи та запрошених осіб про дату, час і місце проведення засідання робочої групи і порядок денний;
- 3) оформляє протоколи засідання робочої групи;
- 4) готує інші документи, необхідні для забезпечення діяльності робочої групи.

#### **4.4.** Члени робочої групи мають право:

- 1) ознайомлюватися з матеріалами, що належать до повноважень робочої групи;
- 2) висловлювати свою позицію під час засідання робочої групи та брати участь у ухваленні рішень шляхом голосування;
- 3) ініціювати у разі потреби скликання засідання робочої групи, а також вносити пропозиції щодо розгляду питань, не зазначених у порядку денному;
- 4) здійснювати інші повноваження, пов'язані із діяльністю робочої групи.

**4.5.** Основною формою діяльності робочої групи є засідання, які проводяться відповідно до плану оцінювання корупційних ризиків або у разі потреби. Засідання робочої групи є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її членів.

**4.6.** Рішення робочої групи ухвалюється простою більшістю голосів та оформлюється протоколом засідання. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови робочої групи.

У протоколі зазначаються список присутніх на засіданні робочої групи, питання, які розглядалися, рішення, ухвалені за результатами обговорення відповідного питання, та підсумки голосування.

Кожен член робочої групи має право внести до протоколу висловлені під час засідання пропозиції та зауваження з порушеного питання.

Протокол засідання робочої групи оформлюється протягом двох робочих днів згідно з інструкцією з діловодства відповідної ради. Такий протокол доводиться до відома всіх членів робочої групи.

Рішення робочої групи, ухвалені у межах її повноважень, мають рекомендаційний характер.



**4.7.** Матеріально-технічне забезпечення діяльності робочої групи здійснює відповідна рада.

Голова

\_\_\_\_\_

# ПРОЄКТ РІШЕННЯ МІСЦЕВОЇ РАДИ ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ (АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ) ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

Про затвердження  
Плану доброчесності (Антикорупційної  
програми) органу місцевого самоврядування

на \_\_\_\_\_ рр.

З метою визначення ефективних стратегічних і практичних заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування та його виконавчих органів, розглянувши поданий Робочою групою План доброчесності органу місцевого самоврядування на \_\_\_ рр., відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міська (або сільська, селищна) рада

## **ВИРІШИЛА:**

1. Затвердити «План доброчесності місцевої ради» згідно з додатком.
2. Контроль за виконанням цього рішення покласти на \_\_\_\_\_.

Голова \_\_\_\_\_





**EUACI** EUROPEAN UNION  
ANTI-CORRUPTION  
INITIATIVE



Funded by  
the European Union



МІНІСТЕРСТВО  
ВІДНОВЛЕННЯ  
розвитку громад, територій  
та інфраструктури



м. Київ, 2024