

ЗАПОБІГАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ:

Практичні рекомендації для органів місцевого самоврядування в Україні

Рекомендації розроблено Тарасом Хавункою (Львівський регуляторний хаб, LRHub) в межах проекту «[Посилення багаторівневого врядування, демократії та прав людини на місцевому рівні в Україні](#)», що реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». Рекомендації розроблені консорціумом компанії Ecorus і центру LRHub, утвореним для виконання завдань, передбачених рамковою угодою з Радою Європи: «Надання послуг національних консультантів у сферах децентралізації, відкритого врядування, демократичних інновацій та прав людини на місцевому рівні в Україні».

Погляди, висловлені у цій роботі, є відповідальністю автора(ів) і не обов'язково відображають офіційну політику Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Це видання доступне також англійською мовою.

ЗМІСТ

1. Вступ.....	4
2. 12 принципів доброго демократичного врядування.....	4
2.1. Принцип 1: Чесне проведення виборів.....	4
2.2. Принцип 4: Відкритість і прозорість	8
2.3. Принцип 6: Етична поведінка	10
2.4. Принцип 12: Підзвітність	14
3. Кодекс поведінки як основа для етичного та ефективного врядування	18
3.1. Конфлікт інтересів: Недостатня чіткість та інформування	19
3.2. Інститут уповноважених з питань запобігання корупції на місцевому рівні в Україні ...	20
3.3. Інститут викривачів на місцевому рівні в Україні.....	21
3.4. Закупівлі та публічні видатки: відсутність контролю	23
3.5. Недостатні санкції за порушення.....	24
3.6. Прийняття подарунків і гостинність: відсутність чітких правил	26
4. Висновок.....	28

1. Вступ

Боротьба з корупцією є головним пріоритетом для органів місцевого самоврядування в Україні, адже країна продовжує спрямовувати свої зусилля на впровадження децентралізації та забезпечення прозорості. В умовах триваючої війни та посилення автономії на муніципальному рівні запобігання корупції є критичним для підтримки довіри громадськості, забезпечення ефективного надання послуг та залучення іноземних інвестицій.

Цей звіт є практичним інструментом, мета якого допомогти органам місцевого самоврядування у розробці, впровадженні та моніторингу антикорупційних практик на місцевому рівні. Він містить комплексні рекомендації, що ґрунтуються на кращих європейських та українських практиках, для підтримки українських органів місцевого самоврядування в управлінні та запобіганні корупційним ризикам. Основну увагу зосереджено на питаннях доопрацювання кодексів поведінки та приведення місцевого самоврядування у відповідність з 12 принципами доброго демократичного врядування, передусім виокремлюючи Принцип 1 (Чесне проведення виборів), Принцип 4 (Відкритість і прозорість), Принцип 6 (Етична поведінка) та Принцип 12 (Підзвітність). Викладені у цьому звіті рекомендації покликані покращити здатність органів місцевого самоврядування ефективно управляти корупційними ризиками.

2. 12 принципів доброго демократичного врядування

12 принципів доброго демократичного врядування, визначених Радою Європи, забезпечують надійну основу для сприяння ефективному, прозорому та підзвітному місцевому врядуванню. У світлі реформи децентралізації та воєнних викликів, які постали перед Україною, ці принципи критичні для управління та запобігання корупційним ризикам. У цьому розділі здійснено оцінку застосовності Принципів 1, 4, 6 та 12, висвітлено прогалини в українському антикорупційному законодавстві та запропоновано рекомендації щодо усунення цих недоліків. Ці принципи особливо актуальні для поточних реформ у сфері врядування в Україні та відображають пріоритети її євроінтеграційного процесу.

2.1. Принцип 1: Чесне проведення виборів

Чесне проведення виборів є критично важливим в охопленій війною країні, де виборчі процеси можуть стати предметом маніпуляцій, насамперед на місцевому рівні. Прозорий і чесний виборчий процес має життєво важливе значення для підтримки довіри громадськості до демократичного врядування.

Питання виборчої доброчесності в Україні особливо актуальне з огляду на поточні політичні реформи та виклики, спричинені зовнішніми факторами, як-от війна, які впливають на стабільність

і безпеку виборчого процесу. Забезпечення чесного проведення виборів на національному та місцевому рівнях критично важливе для формування довіри громадськості до демократичного процесу та запобігання корупції на відповідному щаблі влади.

Пріоризація Радою Європи питання чесного проведення місцевих виборів в Україні обумовлена необхідністю зміцнення демократичних інститутів в умовах політично-соціальних перетворень.¹ Удосконалення виборчого процесу в Україні вимагає дотримання міжнародних стандартів моніторингу виборів, попередження підкупу виборців і прозорості фінансування політичних кампаній. Ці заходи мають вирішальне значення для запобігання корупції на місцевому рівні, забезпечення обрання виборних посадових осіб на основі їхніх заслуг і формування культури підзвітності та верховенства права.

Порушення під час виборів в Україні

Низка порушень затьмарила місцеві вибори 2020 року. Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) повідомило про порушення у приблизно 30% випадків у рамках здійснення спостереження за цими виборами, вказавши на проблеми зі списками виборців, прозорістю фінансування виборчих кампаній та неефективним адмініструванням виборчого процесу.² Такі невідповідності свідчать про вразливість виборчої системи ще до того, як війна загострила ці виклики.

Прогалини в українському антикорупційному законодавстві

До критичних викликів у забезпеченні чесних виборів в Україні належать прогалини в антикорупційному законодавстві, пов'язані з виборчими процесами. Центральна виборча комісія (ЦВК), яка відповідає за здійснення нагляду за чесним проведенням виборів, стикається зі значними обмеженнями у виконанні своїх функцій. Ці обмеження виникають через нестачу ресурсів та обмежені повноваження, що ускладнює забезпечення ЦВК дотримання виборчого законодавства рівномірно по всій країні. Наприклад, під час виборів 2020 року здатності ЦВК контролювати фінансування кампаній перешкождала відсутність технологічних інструментів для звітування в режимі реального часу та обмежені кадрові ресурси для проведення комплексних перевірок.³ Ці прогалини в наглядових функціях створюють можливості для корупційних дій, зокрема викривлення інформації про внески та витрати кампанії, підкупу виборців та інших форм виборчих маніпуляцій.

Крім цих системних питань, органи місцевого самоврядування в Україні недостатньо залучені до виборчого процесу, що становить значну прогалину у системі врядування. На відміну від багатьох країн ЄС, в яких органи місцевого самоврядування відіграють активну роль в організації та спостереженні за місцевими виборами, українським законодавством чітко не передбачена участь

¹ [Адміністративні ресурси та чесні вибори; Місцеві та регіональні вибори в серйозних кризових ситуаціях \(англійською мовою\)](#)

² БДІПЛ, звіт за результатами виборів 2020 року

³ Центральна виборча комісія України, річний звіт за 2021 рік

органів місцевого самоврядування у формуванні, вдосконаленні або моніторингу виборчого процесу. Відсутність обов'язку та залучення органів місцевого самоврядування перешкоджає впровадженню прозорого та належним чином регульованого виборчого процесу. Органи місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями надавати допомогу в організації виборів, створювати безпечні та інклюзивні умови для голосування, а також контролювати хід виборчої діяльності на місцях, щоб допомогти запобігти корупції на рівні громади. Однак органи місцевого самоврядування в Україні зобов'язані ознайомлювати та інформувати громадян щодо кандидатів та/або виборчого процесу. Таким чином, у цій сфері залишається простір для подальших покращень.

Кращі європейські практики: приклад Тоскани, Італія

Наприклад, муніципалітети регіону Тоскана співпрацюють з місцевими інститутами громадянського суспільства для проведення кампаній з підвищення обізнаності громадськості про важливість прозорих виборів. Органи місцевого самоврядування відповідають за облаштування доступних, безпечних виборчих дільниць у громадських будівлях, а також за моніторинг фінансування місцевих кампаній у своїх юрисдикціях. Крім того, органи місцевого самоврядування уповноважені надавати підтримку громадянам в отриманні доступу до інформації про кандидатів і політичні партії, сприяючи більшій залученості та поінформованості електорату.⁴

Проте цей приклад корисний для українських органів місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування цього італійського регіону має нормативно-правовий інструмент для сприяння виборчому процесу. Одним з найбільш помітних успіхів є регіональний закон 69/2007, яким Тоскана одним з перших регіонів в Європі інституціоналізувала участь громадськості в процесах прийняття рішень.

Закон дозволяє громадянам і муніципалітетам просити державне фінансування для дорадчих процесів, щоб забезпечувати прозорість публічних обговорень і залученість місцевої громади. Тосканські муніципалітети відповідають за облаштування у громадських будівлях виборчих дільниць, які є безпечними та доступними для всіх громадян, зокрема людей з інвалідністю. Органи місцевого самоврядування також співпрацюють з інститутами громадянського суспільства для підвищення обізнаності про прозорість та чесне проведення виборів. Вони влаштовують публічні форуми, де кандидати на виборах безпосередньо взаємодіють з виборцями, надаючи їм інформацію про політичні платформи та виборчий процес.

Крім того, дедалі більшої популярності в Європі набувають е-інструменти. Наприклад, у Грузії виборці, які беруть участь як в національних, так і в місцевих виборах, можуть перевірити адреси виборчих дільниць за виборчими округами на вебсторінці www.mar.ces.gov.ge. Платформа містить такі дані, як кількість виборців (за статтю), кількість виборчих дільниць, обладнаних пандусами та призначених для використання людьми з інвалідністю. У такий спосіб виборець

⁴ Національна комісія з питань публічних обговорень. (не зазначено) «Як це працює?» Переглянуто 4 травня 2021 року

може отримати детальну інформацію про доступні виборчі дільниці, включно з фотографією. Портал також відображає інформацію про членів окружних і дільничних виборчих комісій по всій країні.⁵

Рекомендації для України

З метою забезпечення доброчесності та прозорості під час місцевих виборів в Україні органи місцевого самоврядування мають брати активну участь у підтримці виборчого процесу, що не заборонено національним законодавством, а національне законодавство має розроблятися відповідно до кращих європейських практик. Нижче наведені практичні рекомендації для органів місцевого самоврядування, що ґрунтуються як на українських викликах, так і на кращих європейських практиках:

Безпечні та інклюзивні умови голосування: Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати, щоб виборчі дільниці облаштовувалися на комунальних об'єктах, як-от школи або громадські центри, і були доступними для всіх громадян, зокрема людей з інвалідністю та людей старшого віку. Ці простори повинні відповідати стандартам безпеки та охорони, особливо з огляду на умови, спричинені теперішнім конфліктом в Україні. Цей обов'язок сприятиме довірі громадськості до виборчого процесу, забезпечуючи виборцям відчуття безпеки та атмосферу гостинності на виборчих дільницях.

Допомога в інформуванні населення про виборчий процес: Органи місцевого самоврядування мають допомагати у поширенні точної та своєчасної інформації про виборчий процес серед громадськості. Вона включає чіткі інструкції щодо процедур голосування, розташування виборчих дільниць та термінів реєстрації. Наслідування грузинських практик щодо впровадження е-інструментарію можна вважати відмінним варіантом. Крім того, для охоплення широкої аудиторії та забезпечення достатньої поінформованості виборців органи місцевого самоврядування можуть використовувати місцеві медіа, соціальні мережі та публічні оголошення.

Сприяння доступу до інформації про кандидатів та політичні партії: Органи місцевого самоврядування мають працювати над достатньою поінформованістю громадян про кандидатів та політичні партії, які балотуються на виборах. З цією метою можна проводити публічні форуми, дебати або онлайн-дискусії, де кандидати можуть представити свої платформи. Крім того, органи влади можуть створювати онлайн-портали або друковані матеріали, які пропонують неупереджену інформацію про кожного кандидата і політичну партію, таким чином забезпечуючи виборців усією необхідною інформацією для прийняття обґрунтованих рішень.

Запровадження добровільних декларацій та кодексів поведінки: Органи місцевого самоврядування мають заохочувати місцеву владу, державних службовців та посадових осіб запровадити добровільні декларації, які зобов'язуватимуть не втручатися у виборчі процеси. Такі

⁵ Доповідь pana Септіміуса Пирву для робочої групи Спільноти демократій з питань демократії та технологій

декларації мають містити чіткий кодекс поведінки, який забороняє зловживання адміністративними ресурсами заради успіху на виборах. У такий спосіб можна забезпечити, щоб державні ресурси, як-от державні службовці або об'єкти, не були неправомірно використані для підтримки конкретних кандидатів або партій. Для впровадження такого механізму можна використати контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і гарних практик, передбачений посібником «Адміністративні ресурси та чесні вибори».⁶

Прийнявши ці рекомендації, Україна може забезпечити більш стійку та прозору виборчу систему, яка відповідає європейським демократичним стандартам, навіть в умовах триваючого конфлікту. Впровадження кращих європейських практик сприятиме підвищенню рівня виборчої доброчесності та допоможе Україні відновити довіру до своїх демократичних інститутів, закладаючи основу для більш надійної та більш підзвітної системи місцевого самоврядування.

2.2. Принцип 4: Відкритість і прозорість

Відкритість і прозорість є основоположними для демократичного врядування, особливо на місцевому рівні, де громадяни безпосередньо взаємодіють з державними службами. В Україні багато органів місцевого самоврядування досягли успіхів у підвищенні рівня прозорості за допомогою цифрових інструментів, як-от портали відкритих даних і платформи е-врядування. Проте залишаються виклики, особливо в регіонах з обмеженими ресурсами, де переважають традиційні системи врядування. Прозорість повинна супроводжуватися чіткою комунікацією з громадянами, таким чином забезпечуючи повний доступ і розуміння дій та видатків влади.

Прогалини у впровадженні принципів відкритості та прозорості на місцевому рівні

Незважаючи на вимоги національного законодавства щодо прозорості, багато органів місцевого самоврядування в Україні досі намагаються зробити ключову інформацію, як-от бюджети, рішення щодо містобудування та договори щодо закупівель, доступною для громадськості в зручному для користувача форматі. Відсутність такого доступу перешкоджає повноцінному залученню громадян до самоврядування та зменшує можливості контролю. До того ж існують невідповідності в тлумаченні законодавства щодо прозорості органами місцевого самоврядування, що призводить до розрізнених практик в муніципалітетах.

Крім того, забезпечення дотримання політики прозорості є нерівномірним. Якщо великі міста, як-от Київ і Львів, впровадили надійні заходи із забезпечення прозорості, то менші муніципалітети часто позбавлені можливості або політичної волі наслідувати їхній приклад. Відсутність централізованих механізмів контролю та підзвітності ще більше ускладнює спроби забезпечити послідовність по всій країні.

⁶ Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, «Адміністративні ресурси та чесні вибори. Практичний посібник для місцевих і регіональних політиків та державних службовців», 2022 рік

Кращі європейські практики: приклад Гельсінкі, Фінляндія

Гельсінкі, Фінляндія, пропонує відмінну модель прозорості та залучення громадськості на муніципальному рівні. Гельсінська міська рада розробила комплексну систему відкритого врядування міста,⁷ де основними пріоритетами є відкритість, участь громадян і доступ до публічної інформації.

Наприклад, Гельсінкі надає громадянам вільний доступ до державних даних через гельсінський портал відкритих даних.⁸ Це дозволяє громадськості контролювати прийняття рішень в муніципалітеті, отримувати доступ до даних про видатки, а також брати участь в обговореннях з питань містобудування.

Ще одним інструментом, який забезпечує довіру громадськості, є механізм бюджету участі,⁹ який уможливорює безпосередній вплив громадян на те, як витрачається частина міського бюджету.

Крім того, громадяни Гельсінкі можуть подавати пропозиції, брати участь в обговореннях з місцевими посадовцями, а також надавати зворотний зв'язок щодо проєктів міського розвитку через платформи е-участі.¹⁰ Ці інструменти сприяють прозорості та забезпечують інформування й залучення громадян до процесів прийняття рішень.

І до того ж всі договори щодо муніципальних закупівель оприлюднюються онлайн на офіційній сторінці Гельсінської міської ради, що дозволяє здійснювати громадський контроль за видатками влади та зменшити корупційні ризики.

Ці практики сприяли формуванню більш відкритої та підзвітної системи самоврядування в Гельсінкі, де громадяни можуть легко отримувати доступ до інформації та брати участь у рішеннях, які впливають на їхні громади.

Рекомендації для України

З метою підвищення рівня прозорості та відкритості на місцевому рівні в Україні муніципалітети мають розглянути такі рекомендації, що ґрунтуються на кращих практиках з Гельсінкі та інших європейських міст:

Впровадження порталів відкритих даних: Органи місцевого самоврядування мають розробити та підтримувати портали відкритих даних, які надають громадянам легкий доступ до муніципальних бюджетів, договорів щодо закупівель і документів, які стосуються містобудування. Це сприятиме формуванню культури прозорості та підзвітності, що дозволить громадськості ефективно контролювати дії влади.

⁷ Офіційна сторінка Гельсінської міської ради, Фінляндія <https://www.hel.fi/en/decision-making>

⁸ Система обміну інформацією регіону Гельсінкі, сервіс відкритих даних https://hri.fi/en_gb/

⁹ Онлайн-сервіс «OmaStadi» <https://oidp.net/en/practice.php?id=1224>

¹⁰ Офіційна сторінка Гельсінської міської ради

Покращення інструментів громадської участі: Муніципалітети мають впровадити або вдосконалити платформи е-врядування, які дозволяють громадянам брати участь у процесах прийняття рішень, як-от подання пропозицій або участь в обговореннях з місцевими посадовцями. Залученість громадян буде підвищено за рахунок забезпечення зручності у використанні та доступності цих платформ.

Прийняття механізмів бюджету участі: Органи місцевого самоврядування мають дозволити громадянам впливати на бюджетні рішення, особливо в таких сферах, як розвиток інфраструктури або громадські послуги. Це не тільки підвищить рівень прозорості, але й надасть громадянам можливість брати активну участь у місцевому самоврядуванні.

Прозоре укладення договорів і закупівлі: Муніципалітети мають забезпечити публічний доступ до усіх процесів закупівель. Це стосується оприлюднення тендерів, договорів і результатів процесів закупівель на муніципальних вебсторінках за прикладом Гельсінкі.

Лобіювання законодавчих реформ: Органи місцевого самоврядування мають лобіювати на рівні центральної влади розробку жорсткіших національних політик щодо прозорості та утворення незалежного органу для нагляду за дотриманням стандартів прозорості в усіх муніципалітетах.

2.3. Принцип 6: Етична поведінка

Етична поведінка в державному управлінні є фундаментальною для побудови довіри до державних установ та забезпечення ефективного врядування. Сприяння дотриманню етичних стандартів в органах місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для України, особливо з огляду на поточні зусилля країни у боротьбі з корупцією та зміцненні демократичного врядування. Етична поведінка передбачає прозоре прийняття рішень, уникнення конфліктів інтересів і відданість принципам доброчесності на всіх рівнях державної служби.

Етична поведінка в Україні: сучасні виклики

Виклик впровадження етичної поведінки в державних установах України залишається значним. Незважаючи на реформи, запроваджені протягом останнього десятиліття, органи місцевого самоврядування продовжують боротьбу з проблемами корупції, конфліктів інтересів та неетичної поведінки. Наприклад, у звіті Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) встановлено, що приблизно 18% посадових осіб місцевого самоврядування були причетні до випадків конфлікту інтересів або належним чином не задекларували активи у 2021 році.¹⁷ Ці проблеми вказують на більш широкі системні прогалини у забезпеченні дотримання етичних стандартів, які підривають впевненість громадськості у місцевому самоврядуванні.

¹⁷ НАЗК, річний звіт за 2021 рік

Прогалини в українському антикорупційному законодавстві

Однією з ключових проблем в Україні є непослідовність у застосуванні етичних норм на місцевому рівні. Хоча країна прийняла низку законів, спрямованих на просування етичної поведінки, як-от Закон України «Про запобігання корупції», їхнє виконання залишається нерівномірним. Багато місцевих посадовців не мають достатньої підготовки у сфері етичних стандартів, а покарання за неетичну поведінку часто або занадто м'яке, або не виконується. Наприклад, практика отримання державними службовцями подарунків та вигоди в обмін на послуги є офіційно забороненою, проте через слабкі механізми нагляду продовжує існувати.

Крім того, на це питання впливає відсутність стандартизованого кодексу поведінки на місцевому рівні. Поки Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) робить значні успіхи у розслідуванні гучних корупційних справ, ситуація на рівні місцевого самоврядування часто залишається непоміченою. У результаті органи місцевого самоврядування іноді можуть діяти безкарно, що дозволяє неетичній поведінці зберігатися.

Кращі практики в Україні: приклад міста Львова

Одним з найбільш примітних прикладів місцевого кодексу поведінки в Україні є кодекс **Львівської міської ради**, створений у 2016 році. Він спрямований на сприяння доброчесності, прозорості та підзвітності місцевих посадовців. Ключові характеристики кодексу поведінки Львова:

Заборона подарунків: Посадові особи повинні відмовлятися від подарунків, які можуть вплинути на їхні рішення.

Вимоги щодо прозорості: Кодекс передбачає публічне розкриття фінансових інтересів та конфліктів інтересів.

Навчання та обізнаність: Постійні навчальні програми для міських посадовців з етичних стандартів і процесів прийняття рішень є невід'ємною частиною впровадження цього кодексу.

Запровадження цього кодексу призвело до підвищення рівня довіри громадськості до місцевого самоврядування, про що свідчить зростання залученості громадян до муніципальної діяльності та підвищення рівня дотримання етичних стандартів серед посадових осіб.

Кращі європейські практики: приклади Амстердама, Нідерланди, та Копенгагена, Данія

По всій Європі кодекси поведінки міських рад та органів місцевого самоврядування є основоположними для сприяння етичному врядуванню та підтримки довіри громадськості. Ці кодекси, як правило, наголошують кілька основних принципів, спрямованих на забезпечення прозорості, доброчесності, підзвітності та залучення громадськості на місцевому рівні. Хоча конкретний зміст цих кодексів різниться для кожного муніципалітету, основоположні принципи залишаються незмінними.

Прозорість і підзвітність: Прозорість є центральним елементом кодексів поведінки міських рад в країнах ЄС, що забезпечує відкритість процесу прийняття рішень, управління фінансами та інших офіційних заходів для громадського контролю. До спільних ознак, які сприяють підзвітності та довірі, належить регулярне розкриття інформації про інтереси, оприлюднення протоколів за результатами прийняття рішень та публічний доступ до документів.

Управління конфліктом інтересів: Європейські міські ради встановлюють чіткі правила щодо того, як посадові особи мають управляти конфліктами інтересів. До них відноситься обов'язкове декларування фінансових інтересів, утримання від прийняття рішень у ситуаціях, коли можливе виникнення конфлікту інтересів, а також обмеження на отримання подарунків або вигоди, які можуть поставити під загрозу неупередженість.

Довіра та участь громадськості: Для зміцнення демократії кодекси поведінки часто наголошують на важливості залучення громадськості до місцевого самоврядування. Вони заохочують активну участь громадян та використання консультацій у процесі прийняття рішень, що забезпечує відображення потреб громади в політиках.

Етична поведінка та доброчесність: Етична поведінка передбачає відданість чесності, справедливості та професійній відповідальності. Очікується, що державні службовці діятимуть в інтересах суспільства, уникатимуть неналежного впливу та відстоюватимуть цінності своєї установи.

Кращі практики в місцевих кодексах поведінки – це не лише про встановлення правил. Вони уособлюють проактивний підхід до розвитку етичного врядування за допомогою навчання, нагляду та залучення громади. Деякі ознаки кращих практик:

Амстердам відомий своїми надійними етичними засадами на місцевому рівні. Кодекс поведінки міста, дія якого поширюється на державних службовців і виборних посадових осіб, ґрунтується на ключових принципах прозорості, підзвітності та залучення громадян. У ньому прописані чіткі правила щодо врегулювання конфліктів інтересів, жорстка заборона на отримання подарунків, які можуть поставити під загрозу доброчесність, і обов'язкове декларування активів для високопосадовців.

Незалежна комісія з питань етики здійснює моніторинг за системою, забезпечує дотримання кодексу та на регулярній основі звітує про стан етичного врядування в місті. Завдяки успіху цих практик Амстердам став взірцем прозорості та довіри до місцевого самоврядування в усьому ЄС.¹²

Такі міста, як Копенгаген, відомі активним залученням громадян до самоврядування, зміцненням довіри та підзвітності. Успішні практики охоплюють механізми, за допомогою яких громадяни

¹² Кодекс поведінки державних службовців міста Амстердама

можуть контролювати самоврядування та брати в ньому участі, як-от публічні консультації, прозорі процедури голосування, а також механізми зворотного зв'язку щодо містобудування та прийняття політичних рішень.¹³

Рекомендації для України

У світлі викликів, які постають перед Україною в просуванні етичної поведінки на місцевому рівні, можна реалізувати кілька реформ, спираючись на успішні практики Швеції.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців і Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, є орієнтиром для органів місцевої та регіональної влади в Європі з питань забезпечення політичної доброчесності.

Запровадження кодексів поведінки міських рад: Українські муніципалітети мають запровадити локалізовані кодекси поведінки, взявши за основу Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Ці кодекси мають містити положення про прозорість, підзвітність, конфлікти інтересів та обмеження на прийняття подарунків. Українські міста можуть брати за зразок кодекс поведінки Львівської міської ради.

Посилення механізмів нагляду: Створення незалежних наглядових органів на місцевому рівні допоможе здійснювати моніторинг за дотриманням етичних стандартів. За рекомендацією ТІ ці органи мають бути наділені повноваженнями проводити регулярні перевірки, розслідувати звинувачення у неетичній поведінці та накладати штрафні санкції за недотримання стандартів.¹⁴ Надання цим установам необхідних ресурсів та юридичних повноважень для ефективної роботи має вирішальне значення для забезпечення підзвітності.

Запровадження кодексів поведінки міських рад: Українські муніципалітети мають запровадити локалізовані кодекси поведінки, взявши за основу Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Ці кодекси мають містити положення про прозорість, підзвітність, конфлікти інтересів та обмеження на прийняття подарунків. Українські міста можуть брати за зразок кодекс поведінки Львівської міської ради.

Сприяння прозорості та залученню громадськості: Україна має працювати над підвищенням рівня прозорості рішень та процесів органів місцевого самоврядування подібно до Швеції. Для цього необхідно, приміром, зробити публічні документи більш доступними, заохочувати участь громадян у самоврядуванні, а також створити механізми захисту викривачів, що створить умови для інформування про неетичну поведінку без страху помсти, як описано в дорожній карті Резолюції Конгресу 401 (2016) про запобігання корупції та просування публічної етики на

¹³ Агентство з модернізації місцевого самоврядування Данії та регіонів Данії «Кодекс поведінки в державному секторі», 2017 рік

¹⁴ Саміра Лінднер, Трансперенсі Інтернешнл, «Впровадження кодексів поведінки в державних установах»

місцевому та регіональному рівнях. Формуючи культуру відкритості, Україна може побудувати довіру громадськості до місцевих інститутів та зменшити поширеність неетичної поведінки.

Політика нульової толерантності до подарунків та вигоди: Україна має впровадити та забезпечити дотримання суворої політики нульової толерантності до отримання державними службовцями подарунків і вигоди. Ця політика повинна бути чітко доведена до відома всіх державних службовців, а відповіддю на порушення мають бути значні штрафні санкції. Запровадження регулярних перевірок подібно до Швеції допоможе забезпечувати дотримання норм і стримувати корупційні практики.

Сприяння участі громадськості: Як видно на прикладі Амстердама, залучення громадськості має бути наріжним каменем українського місцевого самоврядування. Відкриті консультації, збори громад та онлайн-платформи, де громадяни можуть надавати зворотний зв'язок, допоможуть зміцнити довіру громадськості до прийняття рішень на місцях.

За рахунок впровадження цих реформ Україна може підсилити етичну поведінку державних службовців, покращити підзвітність та підвищити рівень впевненості громадськості у місцевому самоврядуванні. Як свідчить приклад Швеції, формування культури прозорості та доброчесності є важливим для підтримки довіри до державних інститутів, і ці принципи можуть бути успішно адаптовані до системи місцевого самоврядування України.

2.4. Принцип 12: Підзвітність

Підзвітність є основоположним принципом у забезпеченні відповідальності державних установ та посадових осіб за їхні дії, особливо в демократичному контексті. Посилення підзвітності на місцевому рівні в Україні є важливим кроком у боротьбі з корупцією, покращенні рівня довіри громадськості та сприянні доброму врядуванню. Підзвітність вимагає прозорості процесів прийняття рішень, регулярного моніторингу дій державних службовців та механізмів, які дозволяють накладати санкції у випадках неправомірних дій або недбалості.

Підзвітність в Україні: сучасні виклики

Міське самоврядування України стикається з кількома викликами, коли йдеться про підзвітність. Незважаючи на зусилля з децентралізації влади та сприяння прозорості, забезпечення притягнення місцевих посадовців до відповідальності за їхні дії, особливо у питаннях, що стосуються розподілу бюджету та публічних закупівель, досі характеризується суттєвими прогалинами.

Один з головних викликів пов'язаний з фінансовим наглядом. Згідно зі звітом Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) за 2021 рік виявлено порушення приблизно у 20% перевірених органів місцевого самоврядування, особливо в частині видатків місцевого

самоврядування.¹⁵ Ці порушення виникають через непрозорі процеси прийняття рішень та недостатні механізми внутрішнього контролю. У багатьох випадках розподіл публічних коштів здійснюється без належного контролю, що призводить до випадків нецільового використання або неефективного розподілу.

Залучення громадськості, що є важливим елементом забезпечення підзвітності, також обмежене. Державна аудиторська служба України наголосила, що багато міських рад працюють з мінімальним громадським контролем, а прийняті ними рішення часто не доводяться до відома громадян, яким вони служать, у прозорий спосіб.¹⁶ Така відсутність прозорості заважає громадянам ефективно контролювати дії їхніх органів місцевого самоврядування.

Ще одним викликом є неефективне опрацювання скарг громадян. При поданні скарг громадяни часто стикаються з бюрократичними перешкодами, а деякі місцеві адміністрації, можливо, не в змозі або не бажають ретельно розслідувати заяви. Внаслідок цього неправомірні дії місцевих посадовців часто залишаються безкарними, що підриває впевненість громадськості у системі.

Прогалини в українському антикорупційному законодавстві

Проблеми підзвітності на місцевому рівні посилюються низкою прогалин у нормативно-правовій базі України.

По-перше, хоча й існують положення про громадський контроль, вони недостатньо виконуються. Чинне законодавство не вимагає жорстких внутрішніх аудитів у місцевих радах, у зв'язку з чим серед них багато органів, які функціонують без належних внутрішніх контролів. До того ж багатьом органам місцевого самоврядування бракує необхідних ресурсів або кваліфікованого персоналу для впровадження ретельних процесів внутрішнього аудиту.

По-друге, система подання скарг громадянами недостатньо чітка. Існуючим механізмам бракує ясності щодо опрацювання та розгляду скарг, що створює невідповідності у їхньому застосуванні. Наприклад, хоча згідно із законодавством України державні службовці повинні розкривати свої активи, до тих, хто не виконує цю вимогу, не застосовуються суворі штрафні санкції. Така безкарність зменшує ефективність ініціатив щодо підвищення рівня прозорості, оскільки посадові особи можуть вирішити не розкривати інформацію, не побоюючись наслідків.¹⁷

Ще однією суттєвою прогалиною є захист викривачів. Хоча українське законодавство теоретично захищає осіб, які повідомляють про корупцію, механізми їхнього захисту недостатньо розвинені, що спричиняє вразливість викривачів до помсти з боку місцевих посадовців. Це відштовхує громадян від спроб повідомити цінну інформацію про неправомірні дії або корупцію в їхніх громадах.

¹⁵ НАБУ, річний звіт за 2021 рік

¹⁶ Державна аудиторська служба, річний звіт за 2022 рік

¹⁷ Закон України «Про запобігання корупції»

Насамкінець, хоча Україна досягла успіху в децентралізації, місцеві ради все ще не мають достатніх повноважень для накладення санкцій або вжиття корегувальних заходів щодо державних службовців, які вдаються до корупційних дій. Ця прогалина особливо помітна у невеликих муніципалітетах, де наглядові органи або відсутні, або мають обмежені повноваження для забезпечення дотримання стандартів підзвітності. Вирішальне значення для розв'язання проблеми дефіциту підзвітності має зміцнення цих інститутів та їхньої здатності діяти незалежно.

Кращі європейські практики: приклад органів місцевого самоврядування Данії

Данія є яскравим прикладом того, як підзвітність може бути ефективно інституціоналізована на місцевому рівні. Система місцевого самоврядування Данії вельми децентралізована, але вона супроводжується надійною системою підзвітності для забезпечення роботи органів місцевого самоврядування в інтересах громадян. Одним з ключових елементів успіху Данії є комплексний підхід до аудиту та контролю, що передбачає як зовнішній аудит, який проводиться Данською національною аудиторською службою (*Rigsrevisionen*), так і внутрішній аудит, який проводиться місцевими радами самостійно.¹⁸

У Данії застосовується принцип «витагнутої руки»¹⁹ з метою забезпечення роботи аудиторських органів незалежно від місцевих адміністрацій, таким чином гарантуючи неупереджену оцінку діяльності влади. Данська національна аудиторська служба відповідає за аудит публічних фінансів, зокрема бюджетів місцевого самоврядування, а також за забезпечення ефективного та законного використання публічних коштів. Такий аудит проводиться на регулярній основі, а результати оприлюднюються, що підвищує рівень прозорості й дозволяє громадянам притягати органи місцевого самоврядування до відповідальності.

Крім того, Данія впровадила надійний механізм подання скарг громадянами, відомий як система «омбудсмена громадян». Ця система дозволяє будь-якій людині подавати скарги на органи місцевого самоврядування, що потім розслідуються незалежним інститутом омбудсмена, який має повноваження рекомендувати корегувальні заходи. Омбудсмен підпорядковується безпосередньо парламенту. Таким чином забезпечується відсутність неправомірного впливу з боку органів місцевого самоврядування протягом розслідування.²⁰

Ефект цих механізмів очевидний завдяки високому рівню довіри до місцевого самоврядування в Данії. За даними Європейського соціального дослідження понад 80% громадян Данії висловили впевненість у своїх органах місцевого самоврядування, значною мірою пов'язуючи це з існуючими потужними системами підзвітності.²¹ Крім того, наслідком прозорості дій влади є дуже

¹⁸ Данська національна аудиторська служба, звіт про громадський контроль, 2022 рік

¹⁹ Принцип «витагнутої руки» – це вираз, який використовується для опису ситуації, в якій дві або більше непов'язаних сторін працюють незалежно і на рівноправній основі.

²⁰ Офіс Омбудсмена Данії, річний звіт за 2021 рік

²¹ Європейське соціальне дослідження, огляд щодо Данії, 2022 рік

низький рівень корупції, причому Данія стабільно входить до числа топ-країн за Індексом сприйняття корупції (CPI) Трансперенсі Інтернешнл, отримавши 90 зі 100 балів у 2022 році.²²

Хоча багато кращих європейських практик, як-от система омбудсмена громадян в Данії, часто створюються на національному рівні, органи місцевого самоврядування в Україні все ж можуть брати активну участь в адвокаційних кампаніях щодо впровадження цих механізмів. Один зі способів – через національні асоціації органів місцевого самоврядування, як-от Асоціація міст України. Ці асоціації мають унікальну можливість представляти колективні інтереси органів місцевого самоврядування та можуть бути задіяні як потужні платформи для лобіювання на рівні центральної влади запровадження більш ефективних систем підзвітності.

Рекомендації для України

Спираючись на приклад Данії, Україна може посилити підзвітність на місцевому рівні шляхом запровадження комплексу реформ, адаптованих до її сучасних викликів.

Утворення незалежних аудиторських органів: Україна має розглянути питання утворення незалежних аудиторських органів на місцевому рівні за зразком данського принципу «витагнутої руки». Ці органи відповідатимуть за проведення аудиту фінансового стану місцевого самоврядування на регулярній основі, забезпечуючи належне використання публічних коштів. Неупередженість може бути забезпечена, якщо ці аудиторські органи працюватимуть незалежно від місцевих адміністрацій і звітуватимуть про результати аудиту безпосередньо органам державного нагляду. Хоча запропоноване не може бути впроваджене на місцевому рівні, українські органи місцевого самоврядування за допомогою своїх національних асоціацій мають активно просувати утворення незалежних механізмів нагляду на місцевому та регіональному рівнях, як-от омбудсмен громадян і незалежні аудиторські органи. Попри те, що ці механізми започатковані та забезпечуються на національному рівні, вони значно посилять підзвітність органів місцевого самоврядування.

Прикладом для таких колективних заходів можуть слугувати успішні спроби інших європейських асоціацій муніципалітетів, як-от Об'єднання муніципалітетів Туреччини або Асоціація муніципалітетів Нідерландів (VNG), які успішно лобіювали національні реформи, націлені на вдосконалення стандартів місцевого самоврядування та підзвітності.

Посилення механізмів подання скарг громадянами: Україна має розробити більш ефективну систему розгляду скарг громадян на місцевому рівні. З цією метою може бути впроваджена система «омбудсмена громадян», подібно до Данії. Ця система дозволяє громадянам подавати скарги, які розслідуються незалежно. Вона має бути доповнена захистом для викривачів і громадян, які повідомляють про неетичну поведінку, позбавивши їх страху помсти.

²² Трансперенсі Інтернешнл, звіт CPI, 2022 рік

Підвищення рівня прозорості та залучення громадськості: Слід зробити дії та рішення органів місцевого самоврядування більш прозорими для громадськості, яка зможе у простий спосіб отримувати доступ до публічних документів, засідань рад і процесів прийняття рішень. Формування культури відкритості в місцевому самоврядуванні України може надати громадянам можливості притягувати місцевих посадовців до відповідальності та активніше брати участь у самоврядуванні. Відповідні заходи можуть також передбачати впровадження цифрових платформ, які уможливають контроль з боку громадян за місцевими бюджетами та видатками влади в режимі реального часу.

Регулярний аудит результатів діяльності: Крім фінансового аудиту в Україні слід впровадити регулярний аудит результатів діяльності з метою оцінки ефективності дій органів місцевого самоврядування. Метою цього аудиту є оцінка ефективності надання державних послуг відповідно до потреб громади. Результати аудиту мають оприлюднюватися, щоб громадяни могли відстежувати результати діяльності своїх органів місцевого самоврядування. Однією з найкращих доступних практик є стокгольмська система річних звітів (Швеція),²³ яка відображає діяльність, орієнтовану на найкращі інтереси міста. Подібні практики існують в Барселоні, Іспанія.²⁴

Впровадження цих реформ в Україні може значно посилити підзвітність у місцевому самоврядуванні. Приклад Данії демонструє, що надійні механізми нагляду в поєднанні з прозорістю та залученням громадян можуть формувати культуру підзвітності, яка стримує корупцію та сприяє ефективному, етичному врядуванню. Такі реформи не лише поліпшать функціонування органів місцевого самоврядування, але й сприятимуть підвищенню рівня довіри громадськості до демократичних інститутів України.

3. Кодекс поведінки як основа для етичного та ефективного врядування

Кодекс поведінки є критично важливим для забезпечення доброчесності та запобігання корупції в державному управлінні. Він встановлює чіткі етичні стандарти, якими керуються державні службовці у своїй поведінці та при прийнятті рішень, знижуючи ризик корупційних дій. Однак успіх такого кодексу залежить від його чіткості, можливостей застосування та узгодженості із ширшою системою антикорупційного законодавства. Хоча національне законодавство в Україні забезпечує певну основу, існують значні прогалини в нормативно-правовій базі, які перешкоджають ефективному запобіганню корупції, особливо на місцевому рівні. Для усунення цих прогалин і

²³ Публічні звіти муніципалітету Стокгольма

²⁴ Звіт щодо обліку та фінансова звітність, Барселона (Іспанія)

забезпечення послідовного підходу до етичного врядування місцеві громади потребують більш конкретних правил.

Незважаючи на зусилля таких інститутів, як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Трансперенсі Інтернешнл Україна (ТІ Україна), українському антикорупційному законодавству часто бракує конкретизації, необхідної для ефективного впровадження його норм на місцевому рівні. Ці прогалини створюють можливості для неправомірних дій та непослідовного застосування. Нижче наведені ключові напрямки, за якими в законодавстві простежуються недоліки, особливо щодо органів місцевого самоврядування:

3.1. Конфлікт інтересів: Недостатня чіткість та інформування

Сучасні виклики

Однією з фундаментальних етичних проблем в Україні є відсутність чіткості у виявленні та управлінні конфліктами інтересів на місцевому рівні. Закон України «Про запобігання корупції» зобов'язує посадових осіб уникати конфлікту інтересів, проте не містить детальних вказівок щодо повідомлення про наявність конфлікту та його врегулювання. Багато державних службовців, особливо на місцевому рівні, не мають необхідної підготовки для виявлення та декларування конфліктів інтересів.

Крім того, органи місцевого самоврядування часто не мають формальних процедур для врегулювання задекларованих конфліктів інтересів, що призводить до неефективного застосування антикорупційних заходів. Через відсутність прозорого процесу обмеженою залишається прозорість у прийнятті рішень, що збільшує ризик неетичних практик.

Кращі європейські практики: приклад Гельсінкі, Фінляндія

Місто Гельсінкі запровадило надзвичайно прозору систему управління конфліктами інтересів. Кодекс поведінки Гельсінкі зобов'язує державних службовців декларувати конфлікти інтересів напередодні прийняття будь-яких рішень. У випадках наявності приватного інтересу посадові особи повинні утримуватися від прийняття рішень. Відповідні декларації оприлюднюються через портал з відкритим доступом, уможливлючи моніторинг інтересів обраних представників з боку громадян.²⁵

З метою виявлення будь-яких потенційних конфліктів інтересів у самоврядуванні місто також регулярно проводить перевірки дотримання правил етики. За допомогою цих перевірок вдається підтримувати високий рівень прозорості та зміцнювати довіру громадськості.

Рекомендації для України

²⁵ Вебсторінка Гельсінської міської ради

Впровадження детальних політик щодо конфліктів інтересів: Органи місцевого самоврядування в Україні повинні прийняти детальні, дієві політики щодо виявлення та управління конфліктами інтересів. Вони мають передбачати обов'язкові електронні декларації посадових осіб перед прийняттям важливих рішень.

Навчання та обізнаність: Подібно до німецької моделі, необхідно запровадити регулярні тренінги з питань етики для всіх місцевих посадовців. Навчання повинно зосереджуватися на тому, як виявити потенційні конфлікти інтересів, та на процедурах їхнього врегулювання.

Незалежний нагляд: Утворити місцеву комісію з питань етики або призначити незалежного уповноваженого з нагляду, відповідального за перегляд декларацій про конфлікт інтересів на муніципальному рівні. Це забезпечить підзвітність і послідовне виконання політики в усіх органах місцевого самоврядування.

Прозорість із застосуванням цифрових систем: Керуючись кращими практиками системи етичних стандартів Німеччини, створити цифровий реєстр конфліктів інтересів, що забезпечить доступ громадськості та моніторинг задекларованих інтересів в режимі реального часу.

Запровадження кодексів поведінки міських рад: Українські муніципалітети мають запровадити локалізовані кодекси поведінки, взявши за основу Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Ці кодекси мають містити положення про прозорість, підзвітність, конфлікти інтересів та обмеження на прийняття подарунків. Українські міста можуть брати за зразок кодекс поведінки Львівської міської ради.

3.2. Інститут уповноважених з питань запобігання корупції на місцевому рівні в Україні

Інститут уповноважених з питань запобігання корупції в Україні є ключовим елементом антикорупційної системи. Його створено у рамках чинного антикорупційного законодавства з метою впровадження ефективних механізмів запобігання, виявлення та протидії корупції в різних сферах державного управління. Однак рівень антикорупційної експертизи серед уповноважених посадових осіб в органах місцевого самоврядування, а також рівень їхньої взаємодії з НАЗК є недостатнім. Крім того, варто відзначити, що робоче навантаження в органах, де має місце така діяльність, досить значне.

Сучасні виклики

Згідно зі звітом НАЗК за 2020 рік в різних органах влади працює понад 3 500 уповноважених з питань запобігання корупції, але лише 267 міських і районних рад запровадили ефективні практики для підтримки їхньої діяльності.²⁶ Цей розрив підкреслює потребу в більш надійній інституційній підтримці уповноважених з питань запобігання корупції.

²⁶ НАЗК, звіт про антикорупційні практики, 2020 рік

Кращі європейські практики: приклад Естонії

В Естонії уповноваженим з питань запобігання корупції надається значна автономія та ресурси для забезпечення дотримання антикорупційних політик. Закон Естонії «Про боротьбу з корупцією» передбачає регулярні навчальні програми, і кожен уповноважений зобов'язаний подавати детальний річний звіт про свою діяльність. Крім того, з метою моніторингу діяльності державних службовців місцеві комітети з антикорупційних питань співпрацюють з інститутами громадянського суспільства. Таке партнерство між владою та громадянським суспільством підвищує рівень прозорості й забезпечує більшу участь громадськості у проведенні антикорупційних заходів.²⁷

Рекомендації для України

Юридична незалежність: Забезпечити юридичну незалежність уповноважених з питань запобігання корупції в Україні шляхом створення зовнішніх механізмів нагляду. Тут можливе повторення підходу Естонії, де комітети з антикорупційних питань тісно співпрацюють з громадянським суспільством.

Розподіл ресурсів: Збільшення фінансування та ресурсів для діяльності уповноважених з питань запобігання корупції, забезпечення достатнього персоналу та організація навчальних програм, подібних до тих, що реалізуються в Естонії.

Залучення громадськості: Розробка кампаній з підвищення обізнаності для інформування громадськості про роль уповноважених з питань запобігання корупції. Дозволити громадянам анонімно повідомляти про корупцію, щоб заохотити до більшої участі громадськості.

3.3. Інститут викривачів на місцевому рівні в Україні

Інститут викривачів на місцевому рівні в Україні є важливим елементом антикорупційної політики, спрямованим на залучення громадян до боротьби з корупцією шляхом безпечного інформування про порушення. Оскільки ця практика є новою для України, критичними викликами у захисті викривачів на місцевому рівні залишаються страх помсти, низький рівень довіри до органів влади, недостатня підтримка з боку місцевого населення, юридична необізнаність викривачів та слабка система юридичної підтримки та захисту.

Сучасні виклики

Незважаючи на створення правового поля для захисту осіб, які повідомляють про корупцію, захист викривачів залишається слабким на місцевому рівні в Україні. Багато потенційних викривачів неохоче йдуть на такі кроки через страх помсти, правову незахищеність і відсутність довіри до місцевої влади.

²⁷ Закон Естонії «Про боротьбу з корупцією», 2019 рік

Статистичні дані щодо інформування викривачами про випадки корупції на місцях обмежені, але факт залишається фактом, що існує суттєва прогалина між законодавством, розробленим для захисту викривачів, та виконанням його норм на практиці. Особливо гостро це питання стоїть в органах місцевого самоврядування у сільській місцевості та в невеликих містах, де місцева еліта часто має потужні неофіційні мережі, які можуть завадити діям викривачів.

Кращі європейські практики: приклад Великої Британії

Велика Британія створила одну з найбільш комплексних систем захисту викривачів у Європі. Відповідно до Закону Великої Британії «Про розкриття інформації, яка є предметом суспільного інтересу» (PIDA) викривачі забезпечені надійним юридичним захистом, зокрема анонімністю, захистом від звільнення та можливостями отримання компенсації, якщо їм загрожує помста. Також уряд Великої Британії підтримує кампанії з підвищення обізнаності, з яких державні службовці дізнаються про свої права як викривачів. Крім того, існують незалежні органи, як-от Комісія з викриття порушень, яка здійснює нагляд за справами викривачів і забезпечує серйозне ставлення до повідомлень про порушення.

Одним з найважливіших аспектів британської системи є надання безпечних, анонімних каналів для повідомлень про неправомірні дії, що допомагає зменшити страх помсти. Викривачі можуть сповіщати безпосередньо наглядові органи, незалежні від органів місцевого самоврядування, таким чином забезпечуючи неупередженість і ефективність розслідувань. Унаслідок цього викриття стало потужним інструментом виявлення корупції у Великій Британії, причому щорічно з різних секторів надходять понад 20 000 повідомлень від викривачів.²⁸

Рекомендації для України

У своїй резолюції та рекомендації про «Захист викривачів: проблеми та можливості для місцевих і регіональних органів влади» Конгрес Ради Європи закликає органи місцевої та регіональної влади створювати та розповсюджувати політику викриття з відповідними внутрішніми та анонімними каналами інформування, а також забезпечувати наявність незалежних призначених установ для контролю та обробки розкритої інформації.²⁹

Крім того, з метою посилення захисту викривачів на місцевому рівні Україна може запровадити кілька кращих практик з британської системи:

Юридичний захист і допомога: По-перше, важливо посилити юридичний захист для викривачів, причому їх забезпечують захистом від помсти, а відповіддю на відплату в будь-якій формі будуть серйозні юридичні наслідки. Надання юридичної допомоги викривачам та забезпечення розгляду їхніх повідомлень створять сприятливе середовище для викриття корупції на місцевому рівні.

²⁸ Річний звіт щодо виконання Закону Великої Британії «Про розкриття інформації, яка є предметом суспільного інтересу», 2021 рік

²⁹ <https://search.coe.int/congress?i=09000016809c3fae>

Безпечне інформування: Слід створити безпечну, анонімну систему інформування, що дозволить людям повідомляти про неетичну поведінку без страху викриття.

Підвищення обізнаності: Крім того, публічні кампанії з підвищення обізнаності про права та захист викривачів є важливими для заохочення більшої кількості людей до того, щоб наважитися на викриття.

Місцевий нагляд: Україні слід також створити незалежні місцеві наглядові органи, відокремлені від муніципальної влади, які опрацьовуватимуть повідомлення викривачів. Для забезпечення неупереджених розслідувань та подальших дій ці органи можуть співпрацювати з інститутами громадянського суспільства.

3.4. Закупівлі та публічні видатки: відсутність контролю

Публічні закупівлі є однією з найбільш вразливих до корупції сфер на місцевому рівні в Україні. Система публічних закупівель ProZorro допомогла підвищити рівень прозорості на національному рівні, але багато органів місцевого самоврядування все ще не мають можливості повною мірою впроваджувати та контролювати дотримання правил закупівель.

Сучасні виклики

ТІ Україна повідомила про приблизно 550 випадків корупції, пов'язаних із закупівлями, на місцевому рівні протягом 2023 року, тоді як між 2020 та 2022 роками їхня кількість становила близько 500. Ці випадки часто були пов'язані з такими проблемами, як недостатній контроль та маніпуляції при проведенні закупівельних процедур.³⁰

До того ж система ProZorro, моніторинг якої здійснює НАЗК, повідомляла про численні випадки корупції, пов'язаної із закупівлями, на місцевому рівні, наголошуючи на необхідності покращення контролю та навчання. Багато з цих випадків були пов'язані з відсутністю контролю або маніпуляціями при проведенні закупівельних процедур. Це свідчить про те, що місцеві фахівці із закупівель часто не мають підготовки або ресурсів, необхідних для орієнтування у складних закупівельних нормах, що призводить до ненавмисних порушень або використовується корупціонерами.

Кращі європейські практики: приклад Данії

Закон Данії «Про публічні закупівлі» встановлює жорсткі стандарти прозорості та підзвітності щодо публічних видатків. Данія утворила місцеві підрозділи з моніторингу закупівель, які працюють у співпраці з інститутами громадянського суспільства, щоб забезпечити, що всі закупівельні процеси здійснюються без корупції. Ці підрозділи на регулярній основі проводять аудит та забезпечують

³⁰ Трансперенсі Інтернешнл Україна, річний звіт за 2023 рік

моніторинг публічних договорів в режимі реального часу, що перетворило цю систему закупівель на одну з найбільш прозорих в Європі.³¹

Рекомендації для України

Резолюція та рекомендація Конгресу Ради Європи про «Перетворення місцевих та регіональних публічних закупівель на прозорий процес» надають вказівки щодо підвищення рівня прозорості та сприяння доброчесності у закупівлях.³² Крім того, органам місцевого самоврядування України рекомендується:

Утворення місцевих підрозділів з моніторингу закупівель: Україні слід утворити місцеві підрозділи з моніторингу закупівель за прикладом Данії. Ці підрозділи співпрацюватимуть з інститутами громадянського суспільства для забезпечення додаткового нагляду.

Проведення аудиту в режимі реального часу: Запровадження аудиту в режимі реального часу для договорів про закупівлі на місцевому рівні, що забезпечить більшу підзвітність.

Навчання для місцевих фахівців із закупівель: Забезпечити належну підготовку місцевих фахівців із закупівель до роботи у системі ProZorro, зосереджуючись на прозорості та запобіганні корупції.

3.5. Недостатні санкції за порушення

Антикорупційне законодавство України передбачає санкції за порушення; часто вони занадто узагальнені та застосовуються непослідовно на місцевому рівні. Органам місцевого самоврядування може бракувати ресурсів і механізмів для ефективного застосування санкцій, що призводить до безкарності державних службовців, причетних до корупційних дій.

Сучасні виклики

Незважаючи на наявність в Україні нормативно-правової бази щодо боротьби з корупцією, органи місцевого самоврядування часто зіштовхуються з проблемами в застосуванні санкцій за порушення законодавства. Наприклад, навіть коли місцевих посадовців визнають винними в порушенні норм антикорупційного законодавства, накладені штрафні санкції часто занадто м'які або взагалі не виконуються. Згідно зі звітом ТІ Україна лише 20% державних службовців, визнаних винними в порушенні норм антикорупційного законодавства у 2022 році, зіткнулися з серйозними наслідками, як-от відсторонення від посади або звільнення.³³ Ця статистика не змінилася в 2023 році, що є свідченням системної проблеми із забезпеченням послідовного та ефективного застосування санкцій.³⁴

³¹ Закон Данії «Про публічні закупівлі», 2017 рік

³² <https://rm.coe.int/168094eb89>

³³ ТІ Україна, 2022 рік, звіт про антикорупційну діяльність

³⁴ ТІ Україна, 2023 рік, звіт про антикорупційну діяльність

Органи місцевого самоврядування часто не мають можливості застосовувати санкції або антикорупційні правила через обмежені ресурси, недостатню підготовку та політичний вплив. Це створює середовище, в якому державні службовці, розуміючи малоїмовірність настання серйозних наслідків, можуть насмілюватися брати участь у корупційній діяльності. Відсутність суворого та послідовного застосування санкцій послаблює загальну ефективність антикорупційних заходів, особливо в невеликих муніципалітетах, де контроль обмежений.

Кращі європейські практики: приклад Данії

Данія стабільно входить до числа найменш корумпованих країн у світі значною мірою завдяки неухильному застосуванню норм антикорупційного законодавства та санкцій. Данським законодавством передбачені чіткі, обов'язкові для виконання санкції для державних службовців, визнаних винними в корупції, починаючи з фінансових санкцій до звільнення з державної служби. Данію вирізняє системний підхід до забезпечення застосування цих санкцій рівномірно по всій країні.

Моніторинг за державними службовцями та за необхідності застосування санкцій покладено на незалежний наглядовий орган Данії (*Statsforvaltningen*). Ключем до успіху Данії є високий рівень прозорості санкційних процесів. Рішення щодо неправомірних дій державних службовців знаходяться у відкритому доступі, що дозволяє громадськості притягувати посадових осіб до відповідальності. Ця прозорість є потужним стримуючим фактором, оскільки наслідки корупційних дій є чіткими та очевидними. Крім того, Данія утворила комісії з питань доброчесності, які регулярно переглядають справи та забезпечують справедливе і послідовне застосування санкцій.³⁵

Рекомендації для України

Утворення незалежних наглядових органів на муніципальному рівні: З метою забезпечення послідовного застосування та висвітлення санкцій за корупційні порушення необхідно утворити незалежні наглядові органи на муніципальному рівні, подібні до данського *Statsforvaltningen*. Ці органи повинні мати повноваження переглядати корупційні справи, накладати штрафні санкції та стежити за виконанням.

Розробка санкцій за порушення норм антикорупційного законодавства: Україна має розробити чіткі, обов'язкові для виконання санкції за порушення норм антикорупційного законодавства, при цьому передбачивши конкретні правила щодо штрафних санкцій, які є пропорційними до порушення. Для стримування корупції надзвичайно важливо оприлюднювати ці санкції та забезпечувати наявність ресурсів і можливостей для їхнього виконання в органах місцевого самоврядування. Регулярний аудит та оцінка виконання санкцій можуть допомогти виявити прогалини та забезпечити, щоб корупціонери зіткнулися з суттєвими наслідками своїх дій. Попри те, що такі заходи не можуть бути реалізовані виключно на місцевому рівні, задля розробки механізму санкцій українські органи місцевого самоврядування мають налагодити діалог з

³⁵ Огляд антикорупційної системи Данії, 2021 рік

органами центральної влади. З цією метою можливе налагодження багаторівневого діалогу у співпраці з місцевими, регіональними та національними органами влади.³⁶

Утворення комісій з питань доброчесності: Органи місцевого самоврядування можуть утворювати комісії з питань доброчесності у складі незалежних експертів та представників громадянського суспільства. Такі комісії здійснюватимуть нагляд за розслідуванням корупційних справ та забезпечуватимуть справедливе застосування санкцій. Коли прозорість стане невід’ємною складовою санкційного процесу, Україна зможе зміцнити довіру громадськості до місцевого самоврядування та посилити свою загальну антикорупційну систему.

3.6. Прийняття подарунків і гостинність: відсутність чітких правил

Однією з постійних проблем місцевого самоврядування є прийняття подарунків державними службовцями. Згідно з українським законодавством державним службовцям заборонено приймати подарунки, вартість яких перевищує певну суму (приблизно 5 000 гривень (два прожиткові мінімуми) або орієнтовно 110 євро). Однак це обмеження є нечітким, і в законодавстві відсутні конкретні механізми забезпечення виконання цієї норми, зокрема на місцевому рівні.

Сучасні виклики

Місцеві посадовці в Україні стикаються зі значними викликами у дотриманні правил прийняття подарунків через нечіткі правові орієнтири, відсутність механізмів забезпечення виконання відповідних норм і недостатній рівень обізнаності про етичні стандарти. Попри існування обмеження щодо вартості прийнятих подарунків, через відсутність чітких процедур щодо звітування та відстеження таких ситуацій залишається простір для зловживань. Згідно з останніми звітами³⁷ значна частина місцевих посадовців або не дотримується правил, або не розуміє їх повною мірою. Це підкреслює необхідність конкретних, локалізованих рішень, які виходять за рамки контролю з боку центральної влади.

Кращі європейські практики: приклад Абердина (Велика Британія)/Стокгольма, Швеція

На відміну від України, Велика Британія створила міцну основу для управління процесом прийняття подарунків державними службовцями, що може служити цінним зразком для України. Підхід Великої Британії характеризується чіткістю правил, всебічним навчанням та ефективними механізмами забезпечення виконання. До того ж питання прийняття подарунків регулюється місцевим кодексом поведінки у більшості місцевих громад Великої Британії. Наприклад, кодекс поведінки працівників Абердинської міської ради містить більш широке пояснення про те, що вважається корупцією в питанні прийняття подарунків і що державні службовці повинні робити в такому випадку.

³⁶ Керівництво з багаторівневого врядування для місцевих та регіональних органів влади, Консорціум Coopenergy, грудень 2015 року

³⁷ НАЗК, річний звіт за 2023 рік; Трансперенсі Інтернешнл CPI, 2023 рік

Швеція, особливо Стокгольм, проводить навчання з питань етики для всіх державних службовців, забезпечуючи розуміння ними своєї відповідальності щодо прийняття подарунків та конфлікту інтересів. Навчання³⁸ охоплює різні теми, зокрема нормативно-правову базу, яка регулює питання прийняття подарунків, сценарії, що ілюструють потенційні етичні дилеми, і наслідки недотримання норм. Ця комплексна програма навчання відіграє важливу роль у підвищенні обізнаності серед посадових осіб і формуванні культури етичної поведінки.

Рекомендації для України

Для покращення управління процесом прийняття подарунків і гостинністю на місцевому рівні Україна могла б врахувати такі рекомендації, спираючись на кращі практики Швеції та Великої Британії:

Встановлення чітких норм: Розробка конкретних правил щодо прийняття подарунків, зокрема встановлення чіткого обмеження щодо вартості та детальних критеріїв для визначення прийнятності подарунків. Це допускається частиною другою статті 37 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою муніципалітети можуть розробляти і забезпечувати виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їхніх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління. Тому українські місцеві громади можуть реалізувати той же механізм, що і Абердин. Ця ясність допоможе місцевим посадовцям зрозуміти свої зобов'язання та знизити ризик конфліктів інтересів.

Запровадження обов'язкового навчання з питань етики: Місцеві громади України повинні запровадити для всіх державних службовців обов'язкові навчальні програми з питань етики, зосереджені на питаннях прийняття подарунків, управління конфліктом інтересів і прийняття етичних рішень. Відповідні програми слід регулярно оновлювати з урахуванням змін у законодавстві та кращих практик.

Створення механізмів публічного розкриття інформації: Місцеві громади України повинні розробити систему публічного звітування про подарунки, отримані місцевим посадовцям, на офіційній вебсторінці. Скарги щодо корупційних дій за участю міських рад мають розглядатися уповноваженим з питань запобігання корупції в міській раді і, у разі підтвердження, направлятися в НАЗК. Така прозорість уможливить контроль за дотриманням вимог законодавства з боку громадян і сприятиме підвищенню довіри до місцевого самоврядування.

³⁸ Офіційна сторінка міста Стокгольма

4. ВИСНОВОК

Українські муніципалітети можуть суттєво зменшити корупційні ризики шляхом впровадження кращих європейських практик і використання успішних місцевих ініціатив. Створення надійного кодексу поведінки, дотримання 12 принципів доброго врядування та розробка ефективних систем управління ризиками дозволять місцевій владі орієнтуватися у складнощах децентралізації та врядування під час війни, що сприятиме підзвітності та довірі громадськості. Ці заходи є життєво важливими для довгострокової стабільності та розвитку України.

Робота органів місцевого самоврядування України з усунення цих прогалин і зменшення корупційних ризиків має зосереджуватися на таких напрямках:

Розробка адаптованих місцевих кодексів поведінки: Муніципалітети мають створити спеціальні кодекси поведінки, які враховують унікальні регіональні ризики, приділяючи особливу увагу таким сферам, як прийняття подарунків, конфлікти інтересів і закупівлі. Такі кодекси мають не лише узгоджуватися з нормами національного законодавства, а й надавати детальні, дієві рекомендації з урахуванням місцевих контекстів.

Впровадження прозорих систем звітування: Органи місцевого самоврядування мають створити механізми публічного звітування, зокрема онлайн-реєстри подарунків та декларації про конфлікт інтересів. Такі системи можна розробити на прикладі успішних муніципальних ініціатив, як-от в Гельсінкі, Фінляндія. Це може підвищити рівень прозорості та підзвітності серед державних службовців.

Утворення незалежного наглядового органу: Органи місцевого самоврядування мають сформулювати незалежні наглядові органи, як-от муніципальні комісії з питань етики, які забезпечуватимуть дотримання кодексу поведінки. Ці органи будуть розслідувати порушення, застосовувати санкції та проводити аудит закупівель, щоб гарантувати прозорість.

Інститут уповноважених з питань запобігання корупції на місцевому рівні в Україні: Органи місцевого самоврядування мають посилити роль уповноважених з питань запобігання корупції шляхом забезпечення їхньої незалежності, належних ресурсів, підвищення обізнаності громадськості про їхні функції та впровадження чітких процедур щодо їхньої діяльності.

Інститут викривачів на місцевому рівні в Україні: Органи місцевого самоврядування мають посилити захист викривачів шляхом лобіювання вдосконалення законодавства. Крім того, у співпраці з інститутами громадянського суспільства вони мають розпочати кампанії з підвищення обізнаності про права викривачів, забезпечення юридичної підтримки та анонімності при інформуванні про порушення, а також створення механізмів зворотного зв'язку.

Система управління корупційними ризиками: Розробка системи управління корупційними ризиками має важливе значення для органів місцевого самоврядування, щоб активно виявляти та усувати чинники вразливості до корупції. Європейські моделі оцінки ризиків пропонують структурований підхід до запобігання корупції. НАЗК запровадило оцінку корупційних ризиків на національному рівні. Його методологія може бути адаптована для використання на муніципальному рівні з метою оцінки ризиків у таких сферах, як публічні закупівлі та надання послуг (Антикорупційна стратегія НАЗК). Ключовою рекомендацією є адаптація планів НАЗК щодо доброчесності до органів місцевого самоврядування, при цьому забезпечуючи, що вони враховують конкретні корупційні ризики у кожній громаді. Також слід взяти до уваги нову методологію оцінки та мінімізації корупційних ризиків, розроблену командою експертів за підтримки Антикорупційної Ініціативи ЄС в Україні.³⁹

Цифрові інструменти: Цифрові інструменти мають важливе значення для підвищення рівня прозорості, підзвітності та запобігання корупції. Успішні ініціативи, як-от система ProZorro та електронні декларації для державних службовців, слід надалі інтегрувати з місцевими е-інструментами участі для посилення залучення громадян.

Адаптація до умов війни: У світлі триваючого конфлікту органи місцевого самоврядування повинні бути пильними в управлінні гуманітарною допомогою та фондами відбудови. Впровадження систем моніторингу та аудиту в режимі реального часу для ресурсів, орієнтованих на потреби воєнного часу, має вирішальне значення для запобігання їхньому нецільовому використанню під час цієї кризи. Муніципалітети можуть черпати натхнення з систем моніторингу та залучення громадськості Гельсінкі. Крім того, у пошуку прикладів захисту від корупційних ризиків воєнного часу органи місцевого самоврядування можуть звернути увагу на післявоєнну систему моніторингу корупції в Польщі.⁴⁰

* * * * *

Для отримання додаткової інформації та ресурсів щодо доброго врядування, запобігання корупції та публічної етики читачам пропонується ознайомитися з [12 принципами доброго демократичного врядування](#).⁴¹ Ці принципи пропонують цінні рекомендації щодо сприяння прозорості, підзвітності та участі громадян на місцевому рівні. Крім того, [тематична сторінка](#),

³⁹ Методологія оцінки корупційних ризиків в діяльності органів місцевого самоврядування — Київ, 2024 рік

⁴⁰ Корупція та політика: коментарі щодо специфіки польської моделі трансформації, Студія безпеки 13(1) (2023) ISSN 2657-8549 DOI 10.24917/26578549.13.1.8

⁴¹ Рада Європи «12 принципів доброго демократичного врядування»

присвячена питанням корупції та публічної етики,⁴² містить вичерпний огляд кращих практик зменшення корупційних ризиків. Також органи місцевого самоврядування можуть використовувати інструмент Be-Open,⁴³ розроблений Конгресом місцевих та регіональних влад, як практичний інструмент для підвищення рівня прозорості та підзвітності в державному управлінні.

⁴² Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування; Дорожня карта заходів, спрямованих на запобігання корупції та просування публічної етики на місцевому та регіональному рівнях

⁴³ Be-Open, Рада Європи <https://www.beopen-congress.eu/UK/>