



Kingdom of the Netherlands



МЕРЕЖА
РЕСУРСНИХ
ЦЕНТРІВ
ІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

МЕТОДОЛОГІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКО СИСТЕМИ ДЛЯ ГРОМАДИ



ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ ЦЕНТР
ПОЛІТИЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ



ЦЕНТР
ГРОМАДСЬКОЇ
АДВОКАТУРИ



АСОЦІАЦІЯ
СПРІЯННЯ
САМООРГАНІЗАЦІЇ
НАСЕЛЕННЯ



ЛОГО "Громадська ініціатива Луганщини"

ЗМІСТ

Опис необхідних компонентів та кроки для їх виконання

- Законодавча база щодо запобігання та протидії корупції..... 3
- Превентивні антикорупційні механізми 5
- Інструменти прямої демократії 9
- Прозорість місцевих органів влади 11
- Залучення громадян 13
- Антикорупційна обізнаність / свідомість 14
- Активні дії у разі виявлення фактів корупції 16
- Гендерна рівність 17
- Інклюзивність та рівний доступ 18
- Екологія 19

Законодавча база щодо запобігання та протидії корупції

Законодавство щодо запобігання та протидії корупції складається з Закону України "Про запобігання корупції", Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»; Закону України «Про доступ до публічної інформації», низки постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також рішень Національного агентства з питань запобігання корупції.

На рівні місцевого самоврядування приймаються Антикорупційні програми (стратегії) об'єднаної територіальної громади. Наявність такої програми є важливою складовою протидії всім формам корупції, в них важливо також передбачати дієві антикорупційні комунікації на місцевому рівні. Основними стратегічними цілями розвитку сфери таких комунікацій визначаються формування довіри до державної антикорупційної політики та надання загальної підтримки у реалізації антикорупційної реформи; а також координованість дій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших учасників антикорупційних комунікацій під час об'єктивного інформування суспільства щодо проведення антикорупційної реформи. Загальними підходами до планування та здійснення антикорупційних комунікацій є:

- політика “єдиного голосу”, що передбачає узгодженість та скоординованість антикорупційних комунікацій з певної тематики, загальний набір повідомлень - вироблення спільного викладу взаємопов'язаних подій;

- визначення осіб з антикорупційної тематики у відповідних органах, які повинні на регулярній основі спілкуватися із засобами масової інформації та іншими цільовими аудиторіями;

- регулярний моніторинг та публічне звітування про антикорупційні ініціативи;

- навчання та підвищення кваліфікації відповідних спеціалістів;

- формування навичок кризових комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції;

- використання соціальних мереж, комунікаційних платформ та інших сучасних телекомунікаційних інструментів;

- запровадження практики оцінки ефективності комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції.

Гарантією здійснення задач із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства і представниками органів місцевого самоврядування, і суспільством в цілому.

Такий підхід дозволить ефективніше застосовувати визначені законодавством превентивні антикорупційні механізми, а також підвищує загальний рівень правової обізнаності громадян, зменшуючи ризик порушення їх прав у повсякденному житті, сприяє формуванню у населення більш нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Превентивні антикорупційні механізми

Законодавством передбачено низку обмежень, вимог та процедур, направлених на запобігання корупції, які при їх дотриманні мають ставати запобіжниками корупції та виконувати роль превентивних антикорупційних механізмів. Кроки для застосування нижчеперелічених превентивних антикорупційних механізмів полягають у періодичному відстеженні відповідності їх виконання за строками та змістом, реагуванні на відповідні події за визначеним алгоритмом, а також регулярному оновленні знань щодо змісту таких механізмів, дій при їх недотриманні та відповідальності за порушення.

Обмеження щодо використання службового становища передбачають, що суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення заборонено використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Обмеження щодо одержання подарунків передбачають, що суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб (у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи). Виключенням є подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність (крім випадків, якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки). Передбачені обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси

Обмеження щодо сумісництва та суміщення поширюються виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Такі обмеження не поширюються депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі).

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави передбачають, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

– протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо вищезгадані особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців; – розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

– протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Обмеження спільної роботи близьких осіб поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, вони не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Отже, претенденти на зайняття відповідних посад зобов'язані повідомити керівництву органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у ньому близьких їм осіб. Такі обмеження не стосуються осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами). У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо обмеження роботи близьких осіб, необхідно вжити заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані:

- 1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;
- 2) повідомляти про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Також вони не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Фінансовий контроль передбачає, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування подають декларації шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства. До додаткових заходів фінансового контролю відноситься також обов'язок суб'єкта декларування

повідомляти письмово в десятиденний строк уповноважені органи про відкриття ним або членом його сім'ї валютного рахунку в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у його майновому стані.

Захист викривачів. Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), перебуває під захистом держави.

Інші механізми запобігання корупції. Зокрема, заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; антикорупційна експертиза; спеціальна антикорупційна перевірка.

Задля підвищення особистої незалежності та відповідальності мають забезпечуватися посадовим особам необхідні умови і гарантії щодо їх службової діяльності.

Мінімізація прямого контактування громадян та представників влади при отриманні послуг шляхом поширення безконтактних електронних адміністративних послуг.

Інструменти прямої демократії

Ефективність протидії корупції на місцевому рівні значно посилюється завдяки застосуванню відповідних інструментів прямої демократії, що дозволяє активним громадянам відчувати себе задіяними та впливати на прийняття рішень, а всім іншим мешканцям також бути залученими до громади та відчувати ефективність спільної роботи та громадського впливу, у тому числі щодо недопущення корупційних проявів або їх викриття. При продуманому та своєчасному застосуванні інструментів прямої демократії органи місцевої влади отримують більш тісний зв'язок з громадою у розумінні потреб та реалізації повноважень.

Збори громадян за місцем проживання дозволяють покращити самоорганізацію громади, а також впливати на актуальні питання її життя, з'ясовувати різні точки зору та узгоджувати спільні дії щодо протидії корупції, складати колективні звернення, скарги, заяви щодо певних подій, формувати та підтримувати середовище несприйняття корупції як явища.

Місцеві ініціативи означають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування та дозволяють громадянам впливати на важливі виклики і сприяють налагодженню зв'язку між обраною владою та громадою.

Громадські слухання. Територіальні громади наділені правом проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Зокрема, громадські слухання є обов'язковими під час вирішення питань містобудування, змін до генерального плану, а оскільки дані питання часто є потенційно корупціонебезпечними, то їх ефективне проведення є однією із складових протидії корупції на місцях.

Бюджет участі дозволяє розподіляти частину коштів з найбільшою користю та підтримкою громади, що значно знижує ризик корупційної складової, адже є прозорим та публічним. Громадяни отримують реальний вплив на прийняття рішення - можливість вирішити питання з гарантованим фінансуванням.

Електронні петиції (за умови достатньої кількості у громадах мешканців, які є користувачами мережі Інтернет) дозволяють активізувати громадян навколо проблеми без виходу на прямий контакт face to face, заручитися їх підтримкою та винести існуючу проблему на рівень її вирішення. Використання електронних петицій є зручним, оскільки громадяни мають можливість самостійно обрати час, коли їм зручно вивчити суть питання. При цьому слід зауважити, що важливим моментом при складанні петиції є чітке, зрозуміле та виважене формулювання їх тексту.

До інструментів прямої демократії належать також органи самоорганізації населення та місцеві референдуми.

Прозорість місцевих органів влади

Підвищення прозорості бюджетного процесу дозволяє також значно зменшувати корупційні ризики, запобігати нецільовому використанню коштів. Візуалізація бюджету, викладення звітів про доходи та витрати у схематичній формі з максимально можливою деталізацією за сферами значно збільшує розуміння громадянами цього складного процесу, а відтак і збільшує довіру до його виконавців та дає можливість громадянам усвідомлювати дійсні напрями та розміри використання коштів та їх співвідношення.

Використання системи «відкритий місцевий бюджет» – системи, яка відображує деталі місцевого бюджету в розрізі доходів і витрат.

Використання ProZorro, по можливості, навіть у допорогових закупівлях, дозволяє обрати найвигіднішу пропозицію, при цьому також сприяє більшій відкритості та надає можливість аргументовано відкидати закиди щодо корумпованості певних складових у використанні коштів, а також конфлікту інтересів.

E-Data дозволяє ознайомитися з платежами, які здійснюють відповідні установи через державне казначейство.

Розміщення на сайті ОТГ активних посилань на сайт Dozorro, а саме на договори, укладені відповідною громадою, а також на сайт E-Data буде ще одним кроком задля підвищення відкритості влади та підтвердженні її намірів запобігання корупційним складовим.

Доступ до інформації про діяльність органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування є одним із важливих факторів, що підтверджує відкритість та прозорість влади і значно зменшує відчуття у громадян незахищеності та дозволяє нівелювати стереотип «закритий=корумпований». Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;

- 2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Складовою доступу до інформації є забезпечення зручного доступу громадськості для ознайомлення з прийнятими відповідними органами місцевого самоврядування нормативними актами, а також проектами нормативних актів. Публікація ключової інформації про діяльність ради об'єднаної територіальної громади в засобах масової інформації, на офіційних веб-сторінках мережі Інтернет, на інформаційних стендах, тощо.

Значно збільшити довіру до місцевої влади дозволяє також і регулярне проведення прес-конференцій щодо актуальних питань громади, у тому числі і з використанням сучасних технологій з трансляціями та можливістю переглянути їх у запису.

Додатковими механізмами є робота постійно діючої гарячої лінії об'єднаної територіальної громади та регулярне проведення особистого прийому громадян. Особливу увагу слід приділяти аналізу скарг та звернень, в яких вбачаються порушення з корупційними ризиками.

Забезпечення якісного підбору кадрів на засадах неупередженого конкурсу.

Створення наглядових рад комунальних підприємств з виваженим підходом до формування їх складу з урахуванням думки громадськості.

Залучення громадян

Протидія та запобігання корупційним проявам будуть однобокими та малоефективними без залучення громадян. Будучи залученими до формування напрямків розвитку громад та реалізації напрацювань, жителі громади отримують змогу оцінити як приймаються рішення та які виникають труднощі у їх реалізації, та надати допомогу у їх ефективному зрушенні.

При цьому важливо дотримуватися принципів продуктивної співпраці влади та громадян, адже якраз інклюзивність у роботі антикорупційних груп, до складу яких залучаються як представники місцевої влади, так і активісти громади та експерти, дозволить зробити антикорупційні заходи дійсно результативними.

Залучення громадськості до антикорупційної політики через громадські консультативно-дорадчі органи з питань запобігання корупції; дієві органи громадського контролю.

Ще однією складовою є проведення консультування з громадянами - у формі опитування, експертних обговорень, збору коментарів, зауважень та пропозицій, фокус-груп, тощо.

Кожен орган місцевого самоврядування самостійно вирішує як забезпечити умови залучення жителів до управління громадою, у тому числі через прийняття Статуту громади, інших актів про громадську участь (консультативно-дорадчі органи, бюджетний регламент тощо).

Антикорупційна обізнаність / свідомість

Самостійного значення також набуває у боротьбі з проявами корупції і обізнаність/свідомість кожного громадянина з цього питання та її імплементація у повсякденне життя. Тобто важливо формувати культуру несприйняття корупції загалом як явища та окремих її проявів навіть у дрібних справах.

Формування такого середовища в ОТГ, де некомфортно бути корупціонером - намагатися створити таке суспільне середовище, де б корупція ставала не вигідною, ризикованою, дійсно засуджувалася громадою не пасивною формою мовчазного несприйняття, а активного протиставлення громадянської позиції будь-яким корупційним проявам.

Для підвищення антикорупційної обізнаності найбільше підходять всі форми наочної «агітації» - плакати, брошури, рекламні проспекти; ролики на радіо, телебаченні, в мережі інтернет, тощо. При цьому найкраще працює творчий підхід до висвітлення теми.

Для проведення інформаційної роботи, спрямованої на формування у населення несприйняття корупції слід використовувати всі доступні форми комунікації з громадянами, з урахуванням специфіки роботи з різними цільовими аудиторіями (молодь, пенсіонери, люди різного достатку та професій, тощо) та зважено обирати, хто є речником і як цю людину сприймає громада.

Перевіреним механізмом є проведення антикорупційних шкіл, навчань, круглих столів, тематичних заходів з активним залученням.

Вагомим фактором також є власний приклад та лідерська позиція – важливо як у повсякденному житті, поступках своє ставлення до корупційних проявів показують представники ОТГ.

Антикорупційні комунікації, які здійснюються різними суб'єктами суспільного діалогу, часто незбалансовані, з повідомленнями переважно негативного характеру, через що у громадськості часто формується стереотипна думка про антикорупційну бездіяльність певного органу, що на практиці може не відповідати дійсності. При цьому реальні успіхи та досягнення антикорупційної реформи не отримують належного висвітлення та роз'яснення.

Для розвитку антикорупційної свідомості дієвіше тиражувати кращі практики замість негативних повідомлень. Здійснювати інформування про покарання винних у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень як доказ невідворотності настання відповідальності за корупцію;

В цьому контексті важливим також стає підвищення знань щодо антикорупції серед журналістів та представників ЗМІ, освітян, інших фахівців, які постійний контакт з громадянами та мають вплив на громадську думку.

Активні дії у разі виявлення фактів корупції

Результативність боротьби з корупцією досягається за умов існування реальних та дієвих інструментів протидії корупції, що ґрунтуються на принципі невідворотності настання відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, в тому числі і шляхом застосування традиційних правоохоронних методів.

Куди повідомити про корупцію: Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне антикорупційне бюро України; органи прокуратури (зокрема, органи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), СБУ, МВС; урядова телефонна гаряча лінія. Також кожен орган влади, місцевого самоврядування має відділи по боротьбі з корупцією та телефони гарячих ліній, за якими можна звертатись для того, щоб повідомити про корупційні дії – контакти відповідних органів можна знайти на офіційних сайтах.

Мешканці громади можуть обирати різні механізми активних дій у разі виявлення проявів корупції – звернутися до відповідних компетентних органів самостійно (особисто, письмово, телефоном або залишити повідомлення на сайті, гарячій лінії), або опираючись на допомогу недержавних організацій, які надають фахове консультування та супровід – допомагають оформити звернення, ознайомлюють громадян з антикорупційним законодавством та застосуванням підходів конфіденційності та кібербезпеки в форматі реагування на прояви корупції; допомагають здійснити аналіз достовірності наявної інформації та доказів; обрати стратегію викриття; контролювати хід розгляду повідомлення та дотримуватися необхідних процедур.

Гендерна рівність

Тема гендерної рівності є наскрізним питанням протидії корупції в будь-яких сферах. Рівна участь жінок і чоловіків у розвитку громад без корупції є запорукою підвищення безпеки, економічного зростання, успішності як для громади в цілому, так і для кожного її мешканця.

Важливо зважати також на рівність прав і рівність можливостей, враховувати чи ідентифіковані відмінності між жінками і чоловіками щодо їхньої участі, ресурсів, можливостей.

Включення гендерної складової сприяє підтриманню сталих антикорупційних настроїв із врахуванням різноманітності досвіду і потреб мешканців, актуалізує інклюзивність.

Інклюзивність та рівний доступ

Інклюзія як процес збільшення ступеня участі всіх громадян в соціумі, у тому числі людей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, стає також важливим компонентом антикорупційного нетолерування у громадах.

Дотримання принципу інклюзивності посилює гнучкість, адаптивність та потужність.

Рівний доступ дозволяє покращувати ефективність антикорупційних складових через можливість долучення будь-кого з членів громади, кожен з яких має власне культурне підґрунтя, акценти досвіду та нестандартні підходи. Створюється таке середовище, де кожен може збільшувати свій потенціал та сприяти досягненню загальних цілей.

Екологія

Громади мають також керуватись екологічною політикою, мета якої – дотримання екологічної безпеки під час сталої і безпечної діяльності організації шляхом врахування екологічних аспектів у поточній роботі (в тому числі при закупівлі матеріалів, обладнання, робіт і послуг); недопущення негативного впливу на довкілля; недопущення впливу небезпечних екологічних аспектів на людину і навколишнє середовище в процесі планованої діяльності; раціональне використання природних ресурсів; здійснення інтеграції системи екологічного управління в загальну у систему управління організацією.

