

ОЦІНКА СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ ПОКРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

# Вступ

Метою оцінювання є визначення загального рівня організації системи доброчесності у виконкомі Покровської міської ради (ВПМР).

Для цього у звіті наводиться описова та аналітична інформація за результатами аналізу нормативно-правових актів та інших документів, а також результатів анкетування та інтерв’ювання працівників та керівництва ВПМР.

Дане дослідження не є повноцінною оцінкою корупційних ризиків чи аудитом діяльності органу. До того ж з незалежних від Проекту причин завершення дослідження було перенесено на декілька місяців пізніше, ніж заплановано, а отже може не враховувати усіх останніх змін, які відбулися у ВПМР станом на кінець жовтня 2019 року. Водночас, воно надає загальне уявлення щодо тенденцій та динаміки, які спостерігаються у напрямку реалізації ВПМР своїх функцій через призму основних антикорупційних стандартів.

Ідеться насамперед про встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги щодо етики поведінки, конфлікту інтересів, подарунків, роботи із викривачами, а також дотичних питань (лідерство керівництва, прийняття управлінських рішень і контролю за їх виконанням, роботи із скаргами, інформаційної відкритості, підзвітності та залучення громадськості), які мають вплив на доброчесність посадових осіб ВПМР або відображають її рівень. Дослідження може бути використано як основа для подальшого розвитку системи інституційної доброчесності органу.

У ході оцінювання було проведено двосторонні інтерв’ю із посадовими особами ВПМР та представниками ключових підрозділів.

ВПМР надав переважну більшість відповіді на анкету оцінювання, а також окремі документи, які запитувалися. Початкова версія звіту оцінювання була надана ВПМР для коментарів, які були взяті до уваги при підготовці остаточної версії звіту.

Експерти висловлюють подяку керівництву ВПМР в особі Олександра Шаповала – мера міста Покров, голови виконавчого комітету Покровської міської ради, а також його заступникам, керуючій справами та працівникам ВПМР за сприяння і допомогу в проведенні оцінювання та відкритий діалог під час інтерв’ю.

# Резюме основних висновків

В контексті даної оцінки під системою доброчесності розуміється – комплекс нормативно-правових та інших документів, а також практичних і організаційних заходів, що встановлюють механізми для запобігання корупції в органі місцевого самоврядування з метою забезпечення належного рівня доброчесності його працівників у відносинах між собою та із представниками громади.

За результатами оцінювання ВПМР, експертами визначено перспективні напрями подальшої розбудови системи доброчесності та надано рекомендації щодо шляхів підвищення її ефективності.

Оцінювання проводилося на основі Методики, розробленої Проектом «ВзаємоДія», що фінансується USAID та включало в себе аналіз системи доброчесності ВПМР за десятьма вимірами:

1. Лідерство керівництва.

2. Прийняття управлінських рішень та внутрішній контроль.

3. Організація внутрішнього аудиту .

4. Кодекс професійної етики.

5. Управління конфліктом інтересів .

6. Забезпечення умов для дотримання обмежень та заборон щодо подарунків.

7. Організація роботи з повідомленнями викривачів та їх захистом.

8. Організація роботи зі скаргами.

9. Забезпечення інформаційної відкритості. Доступ до публічної інформації.

10. Публічна підзвітність та залучення громадськості.

Як відомо, за останні роки Верховною Радою України було значно удосконалено антикорупційні стандарти (ідеться насамперед про Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року) та розширено правове регулювання цілої низки інститутів, які вивели на якісно новий рівень вимоги до державних службовців, в тому числі службовців органів місцевого самоврядування.

Зокрема, оновлено визначення базових термінів, насамперед конфлікту інтересів, який розділено законодавцем у відповідності до міжнародних стандартів на потенційний та реальний. При цьому, окремо розширено регламентацію способів та порядку запобігання і врегулювання конфлікту інтересів.

Також уведено чіткі стандарти щодо отримання подарунків та випадки коли їх отримання категорично заборонено. Скарги від викривачів (тобто осіб, які працюють в державному органі і повідомляють про факти порушень, які вчиняються у цих же органах) виділено в окремий інститут, із встановленням обов’язку розглядати такі повідомлення навіть у випадку їх анонімного подання та зберіганням цієї інформації, як конфіденційної. Наразі ж Верховною Радою ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції», який значно розширює гарантії останніх і одночасно зобов’язує державні органи запроваджувати різні типи каналів для отримання повідомлень від викривачів.

Закон виділив етичні стандарти в якості окремого напряму розвитку та складової системи доброчесності, рекомендуючи розробляти галузеві кодекси етичної поведінки у разі необхідності.

Очевидно, що означений масив антикорупційних стандартів вимагає системної роботи, що може бути забезпечено лише шляхом уведення окремого незалежного антикорупційного підрозділу (особи), який би опікувався питаннями за цим напрямом.

До останнього часу на рівні закону не існувало визначення статусу таких підрозділів (осіб), а їх запровадження у виконкомах міст носило несистемний характер, адже визначалося Урядом, який іще у 2013 році у своїй постанові «Питання запобігання та виявлення корупції» від 4 вересня 2013 року № 706, міг лише рекомендувати запровадити уповноважені підрозділи (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – «уповноважені підрозділи») в органах місцевого самоврядування.

Як наслідок, їх матеріальне, організаційне та методичне забезпечення здійснювалося за залишковим принципом, попри те, що на такі підрозділи згідно ПКМУ № 706, повинно бути покладено виконання вкрай важливих завдань щодо:

* підготовки, забезпечення та контролю за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;
* надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;
* участі в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;
* проведення організаційної та роз’яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;
* здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;
* здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

В цьому контексті слід зауважити, що ВПМР є одним із небагатьох органів місцевого самоврядування, де спостерігається стійка тенденція до послідовної, хоча і не всеохоплюючої реалізації антикорупційної політики на регіональному рівні.

Очевидно, що найближчим часом ця ситуація повинна іще більше змінитися у позитивний бік, і не лише у зв’язку із волевиявленням керівництва ВПМР долучитися до співпраці із Проектом «ВзаємоДія», взявши до уваги рекомендації, висловлені у цьому Звіті, а і з огляду на останні рішення Парламенту, адже на початку жовтня 2019 року Верховна Рада України ухвалила цілу низку змін до Закону, зобов’язавши усі органи влади запровадити уповноважені підрозділи (осіб) із покладенням на них відповідних функцій та підпорядкувавши їх керівнику органу місцевого самоврядування.

В контексті побудови системи доброчесності важливу роль також відіграють: лідерство керівництва органів, від якого залежить не лише ініціатива щодо запровадження уповноваженої особи, а й підтримання атмосфери доброчесності, яке повинно проявлятися у поданні власного прикладу відкритості та прозорості ухвалюваних ними рішень; запобігання та урегулювання конфлікту інтересів; дотриманні вимог фінансового контролю; забезпечення доступу до публічної інформації, тощо.

Іншим важливим аспектом є питання стану регулювання та практичної реалізації норм Законів «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають коло повноважень та окремі правові аспекти порядку ухвалення управлінських рішень органами місцевого самоврядування і їх керівниками та контролю за їх виконанням.

Саме через призму наведених стандартів експертами оцінювалась система доброчесності виконкому Покровської міської ради.

При цьому, експертами було взято до уваги успіхи ВПМР та його голови особисто, досягнуті за останні роки. Загалом, за час перебування на своїй посаді (з 2015 року) голова ВПМР займає активну позицію майже за всіма соціальними напрямками роботи органу. В цьому контексті слід насамперед згадати розширення сфери надання адмінпослуг ЦНАПом. Так, лише у 2018 році їх кількість зросла із 130 до 151 послуги, а у 2019 році до 195.

Наразі ж офіційний сайт ВПМР містить 14 підрубрик із описом послуг та вимог до відповідних пакетів документів для їх отримання. Співпраця із німецькою компанією GIZ, приєднання до Проекту “U-LEAD з Європою” дозволило модернізувати та додатково оснастити Центр.

Враховуючи, що питання прозорого та швидкого надання адміністративних послуг є однією із важливих складових системи доброчесності органу, діяльність щодо її реалізації була оцінена експертами, як вкрай важлива, та така, що демонструє лідерські якості керівника ВПМР.

Мером приділяється багато уваги питанням інфраструктури, в покращенні якої він проявляє свої найкращі лідерські якості, адже має відповідний досвід. Ідеться зокрема, про внутрішньоміські дороги. Так, починаючи із 2016 року керівництво міста відмовилося від ямкового ремонту, перейшовши на капітальні ремонти. В результаті у 2016 році капітально відремонтували три дороги та розпочали реконструкцію Центральної вулиці і площі.

У 2017 році капітально відремонтували дві вулиці, при цьому поклали не лише новий асфальт, а й влаштували зливову каналізацію, виклали тротуарну плитку, пішохідну зону, передбачені пандуси, встановлені нові автобусні зупинки, лавочки і більше 50 опор з енергозберігаючим освітленням.

Станом на кінець 2018 року відремонтовано 5 внутрішньоквартальних та 17 загальноміських доріг.

У тому ж 2017 році керівництво міста перейшло до ремонту насосної станції Покровводоканала та розпочало співпрацю з Північною Екологічною Фінансовою Корпорацією (НЕФКО) з метою заміни вуличного освітлення у всьому місті на енергозберігаючі світлодіодні лампи. В рамках співпраці з Корпорацією НЕФКО, замінено понад 2 тисячі світильників на енергоефективні світлодіодні. Встановлено автоматизовану систему дистанційного управління. Сьогодні збір даних відбувається за допомогою GSM мережі. Системою передбачено дімірування – можливість регулювання інтенсивності освітлення в залежності від часу доби.

Спрощення надання адмінпослуг зумовило приріст малого бізнесу - суб’єктів торгівлі через кіоски та павільйони, загальна кількість таких об'єктів на кінець 2018 року становила 139 одиниць.

До міського бюджету надійшли додаткові кошти за оплату пайової участі в розвитку інженерно-транспортної інфраструктури. Доступ до Державного земельного кадастру надав можливість збільшити у 2,5 рази надходження від надання адмінпослуг, пов’язаних із оборотом земельного фонду міста.

Загалом, якщо в 2015 році бюджет Покрова становив 87 млн грн, то в 2018 році він вже досяг 200 млн. Згідно бюджету, прийнятого на 2019 рік, його розмір досяг 243 млн грн.

Покров став прикладом успішного впровадження електронної медицини. Місто одним із перших в області приєдналось до електронної системи охорони здоров’я «eHealth». У рамках міської програми «Інформатизація закладів охорони здоров’я м. Покров на 2018-2020 роки», були здійснені важливі кроки у напрямку модернізації, придбання нових комп’ютерів, оргтехніки, технічного обладнання.

Надання медичних послуг перейшло в новий формат, об’єднавши в єдиний інформаційний простір первинну та вторинну ланки. Наразі мешканці міста можуть віддалено записатися на прийом до лікаря. При цьому впроваджено електронну амбулаторну карту та електронний рецепт.

Найбільше ж позитивних результатів керівник ВПМР на сьогодні досяг у реалізації низки соціальних ініціатив:

- за ініціативи мера та підтримки депутатського корпусу, припинено діяльність збиткових комунальних підприємств «Орджонікідзетеплоенерго» і ЖЕО, які постійно датувалися з місцевого бюджету, за рахунок бюджету розвитку міста;

- керівництво міста відмовилось від ямкового, перейшовши на капітальні ремонти доріг та профінансувавши ремонт трьох доріг, двох вулиць і почавши реконструкцію центральної вулиці і площі;

- завершено реконструкцію міського парку, який не доглядався більше 20 років;

- в рамках співпраці з Північною Екологічною Фінансовою Корпорацією (НЕФКО), реалізовано заходи з оновлення вуличного освітлення. Загалом замінено понад 2 тисячі світильників на енергоефективні світлодіодні. Встановлено автоматизовану систему дистанційного управління. Сьогодні збір даних відбувається за допомогою GSM мережі. Системою передбачено дімірування – можливість регулювання інтенсивності освітлення в залежності від часу доби.

Серед ознак лідерства у суто антикорупційних ініціативах, слід виділити початок та підтримку співпраці із Проектом «ВзаємоДія» (відповідний Меморандум підписано на у 2019 році строком на 4 роки), активне сприяння у роботі Відділу та ухвалення внутрішніх антикорупційних документів. Окремо слід згадати про участь у програмі Transparent Cities/Прозорі міста, ГО «Громадський контроль», яка діє у місті Покров і співпрацює із ВПМР. Лише за останній час в рамках цього Проекту спільними зусиллями було реалізовано низку ініціатив:

- розроблено та передано міській раді пропозиції щодо змін структури сайту та технічне завдання для нового сайту для подальшого збільшення прозорості та зручності користування міським порталом;

- підключено сервіс електронної реєстрації черги до дитячих садки міста;

- наповнено інформацією за останні 2 роки розділу на сайті міськради щодо закупівель;

- опубліковано повну інформацію про комунальне майно;

- опубліковано додаткову інформацію про комунальні підприємства, їх структуру та фінансову звітність;

- опубліковано переважну більшість інформації про бюджет включаючи пооб’єктну деталізацію видатків бюджету;

- запущено окремий розділ щодо соціальних установ та вакансій у них.

В ході інтерв’ювання висновки щодо ініціативності та лідерства керівництва ВПМР також були підтверджені з боку працівників органу, які однозначно висловлювались про довіру до голови. На їх переконання, голова ВПМР має бажання запровадити заходи, спрямовані на запобігання корупції. Співробітники виконкому не мають сумніву у доброчесності голови і у правдивості його намірів змінити ситуацію в місті на краще.

У рамках міської програми «Інформатизація закладів охорони здоров’я м. Покров на 2018-2020 роки», були здійснені важливі кроки у напрямку модернізації, придбання нових комп’ютерів, оргтехніки, технічного обладнання. Фінансування освітніх закладів батьками здійснюється через систему «EDUPAY», шляхом благодійних внесків.

У 2018 році також було ухвалено Правила етичної поведінки депутатів Покровської міської ради.

Наведений далеко не повний перелік ініціатив став підґрунтям для позитивних висновків експертів за напрямком «Лідерство керівництва». Що ж до інших напрямків, за якими проводилась оцінка, то хоча і з окремими застереженнями, але також було констатовано високий рівень організації антикорупційної роботи в органі, особливо, якщо порівнювати із іншими виконкомами.

Так, експертами позитивно оцінена проактивність керівниці відділу з питань запобігання та протидії корупції ВПМР (далі – Відділ), яка за підтримки мера та керуючої справами виконкому, досягла відчутних успіхів у налагодженні антикорупційної роботи серед депутатського корпусу та працівників ВПМР.

Зокрема, Відділом було забезпечено розробку «Методичних рекомендацій щодо врегулювання конфлікту інтересів», Пам'ятки щодо вимог Законів України "Про запобігання корупції", "Про службу в органах місцевого самоврядування ", інших нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії корупції; Правил етичної поведінки депутатів Покровської міської ради, тощо. Крім того, нею періодично проводяться навчальні заходи та тестування знань персоналу.

Це однак не означає, що антикорупційна робота у ВПМР може залишатися на нинішньому її рівні, адже вибіркова перевірка експертами під час інтерв’ювання знань працівників виконкому, засвідчила, що попри непоганий середній рівень їх знань, подекуди вони не впевнені у своїх відповідях та не володіють достатніми практичними навичками, зокрема, щодо врегулювання конфлікту інтересів та обмежень щодо отримання подарунків.

Очевидно, що така ситуація потребує вжиття додаткових, а головне більш системних заходів. Так само, додаткового опрацювання (перегляду) та удосконалення потребують вищезазначені документи, підготовлені Відділом.

Експертами позитивно оцінено роботу, яка ініціативно проводиться уповноваженим в частині проведення перевірок за антикорупційним напрямом у підвідомчих комунальних підприємствах. Водночас, на думку експертів, (виходячи із змісту службових записок, якими оформлювалися результати перевірок, наданих для ознайомлення) коло питань за якими проводяться такі перевірки, а також порядок їх проведення потребує чіткої регламентації.

В контексті подальшого розвитку та удосконалення процедури візування уповноваженим проектів актів, які готуються апаратом ВПМР, експерти вважають за доцільне запропонувати запровадження проведення повноцінної антикорупційної експертизи із підготовкою відповідних висновків за її результатами, та їх розміщенням на офіційному веб-сайті органу.

Окремо слід зауважити, що початок проведення оцінки корупційних ризиків у сукупності із запровадженням внутрішнього аудита могло б стати потужним інструментом залучення додаткової міжнародної технічної допомоги та можливих інвестицій, адже прозора та зрозуміла форма оцінки корупційних ризиків в роботі органу державної влади в сферах, пов’язаних із господарською діяльністю, є одним із важливих індикаторів сприятливого та конкурентного середовища.

Отже, серед основних висновків експертів, що містяться у звіті, слід виділити необхідність:

1. Проведення всеохоплюючої оцінки корупційних ризиків у діяльності ВПМР та підготовки на її базі програмних документів із запобігання корупції в органі та забезпечення їх періодичного перегляду.
2. Удосконалення внутрішніх антикорупційних документів з акцентом на висвітлення практичних аспектів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та отримання подарунків і забезпечення їх дотримання працівниками.
3. Розробку порядку перевірки підвідомчих комунальних підприємств; удосконалення порядку роботи з повідомленнями про корупцію та захисту викривачів; розробку порядку проведення антикорупційної експертизи проектів актів. Крім того, слід забезпечити поетапне проведення антикорупційної експертизи вже прийнятих актів Міськради та ВПМР.
4. Розгляду питання про включення вимог (обмежень, заборон), визначених у правилах етичної поведінки, до посадових інструкцій осіб ВПМР, виконавчих органів міської ради та комунальних підприємств, а також можливої конкретизації дисциплінарних санкцій за їх порушення.
5. Продовження системної роз’яснювальної та методичної роботи з питань дотримання посадовими особами ВПМР вимог антикорупційного законодавства та регулярної (щоквартальної) оцінки ефективності проведених навчань із одночасним введенням більшої кількості практичних заходів (повний перелік рекомендацій наведено нижче у зведеній Таблиці).
6. Удосконалення окремих аспектів діяльності у роботі із скаргами, зверненнями на доступ до публічної інформації, а також прийняття Статуту територіальної громади міста Покров із визначенням форм та процедур залучення громадськості до участі в управлінні містом.

| **Виміри** | **Висновки** | **Рекомендації** | **Пріоритетність рекомендацій** |
| --- | --- | --- | --- |
| **1. Лідерство керівництва** | * *Керівництво ВПМР демонструє високий рівень лідерства та не лише декларує, а й реалізує заходи, в тому числі пов’язані із системою доброчесності. Водночас, не достатня увага приділяється системним заходам антикорупційного характеру. Цей факт з одного боку не дозволяє говорити про наявність системи доброчесності як такої, а з іншого боку не заперечує можливості її побудови найближчим часом, враховуючи лідерські якості голови ВПМР та рівень відкритості у діяльності всього виконкому, досягнутої завдяки відкриттю інформації, прозорості ухвалення рішень та інших ініціатив щодо залучення громадськості.* | *1. Посилити уповноважений підрозділ з питань виявлення та запобігання корупції, відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції», прийнявши та удосконаливши необхідні для його діяльності документи.* | ВИСОКА |
| *2. Провести оцінку корупційних ризиків у функціях ВПМР.* | СЕРЕДНЯ |
| *3. Розробити план антикорупційних заходів за результатами оцінки корупційних ризиків.* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **2. Прийняття управлінських рішень**  **та внутрішній контроль** | * *Основні документи, окрім Статуту територіальної громади, які необхідні для організації та координації управління, ухвалені. Водночас вони потребують проведення додаткової правової та антикорупційної експертизи.* * *Антикорупційна експертиза проектів та діючих актів міськради та її виконкому повноцінно не проводиться.* * *Розподіл обов’язків існує, однак підхід щодо взаємозамінності заступників мера потребує корегування.* * *Посадові інструкції уніфіковано.* * *Положення про преміювання загалом достатньо розроблене, проте на практиці використовується переважно для вирівнювання розмірів заробітних плат.* | *1. Розробити та прийняти Статут територіальної громади міста Покров.* | ВИСОКА |
| *2. Переглянути розпорядження про розподіл обов’язків між мером та його заступниками з метою корегування підходу щодо взаємозамінності заступників мера.* | СЕРЕДНЯ |
| *3. Провести поетапну правову та антикорупційну експертизу основних документів, якими керуються працівники ВПМР та депутати Покровської міськради, в разі необхідності підготувати відповідні зміни.* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **3. Організація внутрішнього аудиту** | *• Функція, процеси та стандарти (нормативно-правові акти) внутрішнього аудиту, з огляду на їх рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, у ВПМР наразі не впроваджені.*  *• Підрозділ внутрішнього аудиту у ВПМР з тих же причин не утворювався та внутрішні аудити не проводяться.*  *• Керівництво ВПМР підтримує необхідність запровадження функції та процесів внутрішнього аудиту.* | *1. Створити у ВПМР підрозділ внутрішнього аудиту.* | СЕРЕДНЯ |
| *2. Розробити та затвердити внутрішні нормативно-правові акти, щодо питання внутрішнього аудиту, які б відповідали вимогам:*  *- Бюджетного кодексу;*  *- Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» від 28 вересня 2011 року № 1001;*  *- Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» від 04.10.2011 № 1247;*  *- Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» від 29.09.2011 № 1217.* | СЕРЕДНЯ |
| *3. Забезпечувати регулярне навчання (підвищення кваліфікації) працівників підрозділу внутрішнього аудиту.* | НИЗЬКА |
| *4. Регулярно проводити внутрішні аудити у відповідності до встановлених правил і процедур внутрішнього аудиту.* | НИЗЬКА |
|  |  |  |  |
| **4. Управління конфліктом інтересів.** | * *У структурі ВПМР наявний уповноважений підрозділ, відповідальний за моніторинг дотримання вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.* * *Інструктаж із питань конфлікту інтересів при прийомі на роботу не здійснюється, проте надається пам’ятка на ознайомлення під підпис. Навчання щодо питань конфлікту інтересів проводяться, однак їх регулярність є недостатньою.* | *1. Розробити короткі інформаційні довідки стосовно порядку дій працівників та керівників у разі виникнення конфлікту інтересів та щодо обов’язку повідомлення про конфлікт інтересів з урахуванням особливостей діяльності окремих підрозділів.* | СЕРЕДНЯ |
| *2. Розробити та регулярно проводити практичні заходи із подальшим оцінюванням знань працівників* *щодо конфлікту інтересів.* | ВИСОКА |
| *3. Переглянути та в разі необхідності оновити Методичні рекомендації щодо врегулювання конфлікту інтересів, затверджені у ВПМР.* | СЕРЕДНЯ |
| *4. Розробити форми декларацій про відсутність конфлікту інтересів для використання у роботі колегіальних органів ВПМР.* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **5. Кодекс професійної етики** | * *У структурі ВПМР затверджено окремий документ з питань етичної поведінки.* * *Рівень знань етичних правил не рівномірний (від чіткого розуміння стандартів, до звуженого трактування правил, яке обмежується питаннями дотримання «дрес-коду» чи ввічливого спілкування).* * *Окреме фінансування заходів, пов’язаних із питаннями етичної поведінки службовця, не здійснюється. Заходи на регулярній основі з цієї теми не проводяться.* | *1. Розглянути питання про розробку окремого Кодексу етики (правил етичної поведінки) із урахуванням досвіду, в тому числі інших виконкомів, які запровадили цей антикорупційний стандарт.* | ВИСОКА |
| *2. Проводити регулярні навчання з питань етики поведінки службовця у ВПМР із веденням обліку та оцінювання рівня знань працівників і забезпечити за необхідності їх фінансування.* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **6. Забезпечення умов для дотримання обмежень та заборон щодо подарунків** | * *Не затверджено Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки територіальній громаді.* * *Інструктаж та навчання щодо вимог антикорупційного законодавства в частині заборон та обмежень на отримання подарунків не проводиться належним чином.* * *Працівники не завжди обізнані із вимогами антикорупційного законодавства щодо отримання подарунків.* * *Існує потенційний ризик вчинення порушень заборон та обмежень на отримання подарунків.* | *1. Розробити інформаційні довідки (буклети) стосовно заборон та обмежень щодо отримання подарунків.* | СЕРЕДНЯ |
| *2. Розробити порядок щодо передачі, зберігання, обліку та використання офіційних подарунків.* | ВИСОКА |
| *3. Проводити регулярні навчання на тему положень антикорупційного законодавства щодо заборон та обмежень, в тому числі щодо отримання подарунків із веденням обліку та оцінювання рівня знань працівників ВПМР.*  *31. Розглянути питання щодо включення обмежень, включно із обмеженням щодо подарунків, до посадових інструкцій.* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **7. Організація роботи з повідомленнями викривачів та їх захистом** | * *Робота із викривачами у ВПМР системно не ведеться та окремо не фінансується.* * *Документи щодо захисту та порядку роботи із повідомленнями викривачів розроблялися, проте доступ до інформації, наразі не забезпечено.* * *Навчання та роз’яснення проводяться, проте не системно.* * *Працівники обізнані із вимогами антикорупційного законодавства щодо захисту викривачів на задовільному рівні, проте не відчувають впевненості в дієвості цього механізму.* | *1. Удосконалити механізм (порядок) отримання повідомлень із забезпеченням гарантії конфіденційності та реагування на повідомлення, що регламентує:*  *процес роботи з викривачами;*  *порядок дій, спрямованих на забезпечення конфіденційності та захисту викривачів;*  *порядок роботи з анонімними повідомленнями.* | ВИСОКА |
| *2. Провести навчання працівників та забезпечити проведення інструктажів співробітників при вступі на службу про необхідність повідомлення про корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та гарантії захисту викривачів.* | ВИСОКА |
| *3. Забезпечити надання на постійній основі роз’яснень політики та процедур стосовно викривачів та їхнього захисту.* | СЕРЕДНЯ |
| *4. Скорегувати на веб - сторінці ВПМР інформацію щодо роботи із викривачами.* | ВИСОКА |
| *5. Увести практику періодичного оголошення офіційних звернень керівництва ВПМР до працівників про необхідність інформування про корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення.* | НИЗЬКА |
| *6. Оприлюднювати серед працівників інформацію про викриті у ВПМР корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення, а також про застосовані покарання (накладені стягнення) до правопорушників.* | НИЗЬКА |
|  |  |  |  |
| **8. Організація роботи зі скаргами** | * *Внутрішні документи містять лише загальні засади роботи з документами та обробки кореспонденції, не виокремлюючи процедури обробки звернень громадян, зокрема скарг.* * *Не застосовуються процедури проведення аналізу паперових звернень громадян за категоріями з окремим виділенням скарг, пов’язаних з порушеннями антикорупційного законодавства та етики.* * *У звітах не розглядається окремо категорія скарг – статистика надається за загальними показниками звернень, а сама електронна система документообігу не дозволяє здійснювати автоматичний контроль роботи щодо розгляду звернень, який здійснюється «вручну».* * *Громадяни окремо не інформуються про порядок подачі та розгляду скарг на дії посадових осіб, є інформація лише про загальний порядок подачі звернень громадян. У той же час, в розділі «Запобігання проявам корупції», зазначені контакти для повідомлення про корупцію, а в самій ВПМР затверджено «Журнал обліку повідомлень посадових осіб виконавчого комітету Покровської міської ради, про факти підбурення їх до вчинення корупційних правопорушень або вчинення іншими працівниками чи особами корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень».* * *У ВПМР запроваджені окремі бланки (форми) скарг як в паперовій, так і в електронній формі, що спрощує для скаржників процес подання скарг та їх обробку і аналіз.* * *Не запроваджено повноцінну систему електронного документообігу.* * *Проводиться однотипне навчання (підвищення кваліфікації).* | *1. Розробити та внести зміни до Порядку організації роботи зі зверненнями громадян у виконавчому комітеті Покровської міської ради, передбачивши окремий розділ щодо опрацювання скарг громадян (процедур щодо прийняття, реєстрації та аналізу скарг, оприлюднення та надання скаржникам відповідей) з окремим виділенням скарг, пов’язаних з порушеннями антикорупційного законодавства та етики, та визначивши у розділі, врахувавши ст.ст. 16-19 ЗУ «Про звернення громадян».* | ВИСОКА |
| *2. Включити до структури звітів інформацію про узагальнення та аналіз роботи зі скаргами.* | ВИСОКА |
| *3. Забезпечити повноцінне впровадження в діяльність ВПМР електронного документообігу.* | СЕРЕДНЯ |
| *4. Розмістити на інформаційній дошці в приміщенні ради та на офіційному веб-сайті інформацію щодо права громадян звертатися до ради зі скаргами на дії посадових осіб, порядок подачі та розгляду таких скарг, контактну інформацію.* | НИЗЬКА |
| *5. Розглянути альтернативні заклади для навчання посадових осіб ВПМР, в тому числі проаналізувати інформацію про семінари/тренінги, що пропонуються громадськими організаціями.* | НИЗЬКА |
|  |  |  |  |
| **9. Забезпечення інформаційної відкритості. Доступ до публічної інформації** | * *Загалом ситуація із наданням доступу до публічної інформації, розпорядником якої є ВПМР задовільною, правила та процедури щодо оприлюднення інформації про ключові функції, характер діяльності та операцій, якою володіє рада та виконком, на сьогодні затверджені.* * *Наявна низка проблемних моментів, які потребують вирішення, стосується необхідності доопрацювання Порядку* *складання, подання, опрацювання запитів на інформацію, що надходять до виконавчого комітету Покровської міської ради.* * *Офіційний веб-сайт потребує актуалізації та наповнення інформацією, а головне модернізації його пошукових (навігаційних) можливостей.* * *У ВПМР відсутні процедури віднесення публічної інформації до конфіденційної та таємної, а так само не визначено коло осіб, на яких покладається обов’язок проведення “трискладового тесту” у випадках розгляду запитів на отримання конфіденційної чи таємної інформації.* * *На офіційному веб-сайті ВПМР не оприлюднюються набори відкритих даних, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р.  № 835.* * *У ВПМР не ведеться систематичний облік публічної інформації, як це передбачено статтею 18 Закону “Про доступ до публічної інформації”. При цьому реєстр публічної інформації не доступний для ознайомлення на офіційному веб-сайті.* * *Посадові особи ВПМР, відповідальні за забезпечення доступу до публічної інформації, не проходять систематичних навчань; працівники ВПМР не проходять щорічний інструктаж щодо вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».* | *1. Розробити зміни до Порядку складання, подання, опрацювання запитів на інформацію, що надходять до виконавчого комітету Покровської міської.* | ВИСОКА |
| *2. Провести роботи з удосконалення пошукових (навігаційних) можливостей офіційного веб-сайту.* | СЕРЕДНЯ |
| *3. Забезпечити оприлюднення на офіційному веб-сайті ВПМР усіх наборів відкритих даних, які передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. № 835.* | ВИСОКА |
| *4. Регламентувати процедури віднесення публічної інформації до конфіденційної та таємної, а також визначити коло осіб, на яких покладається обов’язок проведення “трискладового тесту” у випадках розгляду запитів на отримання конфіденційної чи таємної інформації.* | ВИСОКА |
| *5. Забезпечити ведення систематичного обліку публічної інформації, як це передбачено статтею 18 Закону “Про доступ до публічної інформації”.*  *51. Забезпечити можливість ознайомлення із реєстром публічної інформації на офіційному веб-сайті ВПМР.* | ВИСОКА |
| *6. Забезпечити проведення систематичних навчань для працівників ВПМР, відповідальних за забезпечення доступу до публічної інформації, а також інструктажів для інших працівників ВПМР щодо вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».* | СЕРЕДНЯ |
|  |  |  |  |
| **10. Публічна підзвітність та залучення громадськості** | *Попри низку очевидних успіхів ВПМР, низка питань залишається невирішеними:*   * *відсутність Статуту територіальної громади міста Покрова обмежує реалізацію своїх прав громадянами;* * *у внутрішніх нормативно-правових актах (ані в Регламенті ради, ані в інших документах) не передбачений і не врегульований порядок щодо підготовки та оприлюднення публічних звітів (звіт мера перед громадою на відкритій зустрічі, виконання міських програм, звіт про результати виконання бюджету тощо);* * *пропозиції та зауваження, надані під час проведення громадських слухань та консультацій, окремо не фіксуються в протоколі. В преамбулах рішень та звітах про проведення громадських слухань не зазначається, які саме пропозиції/зауваження були прийняті, а які відхилені, своєю чергою інформації про врахування чи відхилення тих чи інших пропозицій/зауважень не можна знайти у відкритому доступі;* * *у нормативно-правових актах Покровської міської ради не передбачений порядок створення та функціонування громадських/наглядових рад комунальних підприємств;* * *у звітах про проведення громадських слухань не готується та не відображається інформація про мотиви врахування/відхилення тих чи інших пропозицій/зауважень, висловлених (направлених) громадянами. Усні пропозиції та зауваження, висловлені під час проведення громадських слухань, окремо не фіксуються в протоколах. Аналогічна проблема стосується громадського обговорення проектів регуляторних актів;* * *на офіційному сайті Ради не публікується щорічний звіт про здійснення державної регуляторної політики, а також звіти відстеження результативності відповідних актів;* * *на офіційному веб-сайті ВПМР відсутня візуалізація виконання міського бюджету, що значно ускладнює ознайомлення мешканців міста з відповідною інформацією.* | *1. Забезпечити визначення у Статуті територіальної громади міста Покрова порядку подачі місцевих ініціатив, чітко описавши процедуру подачі, збору підписів, вимог щодо кількісного складу ініціативної групи та кількості підписів громадян, необхідних для подачі місцевої ініціативи, детально прописати процедуру організації та проведення загальних зборів та громадських слухань, визначити принципи створення органів самоорганізації населення та їх повноваження.* | ВИСОКА |
| *2. Розглянути питання про нормативне закріплення порядку створення та функціонування громадських/ наглядових рад комунальних підприємств.* | СЕРЕДНЯ |
| *3. Розробити та затвердити документ (наприклад, зміни до Положення про відділ економіки, який є відповідальним за здійснення регуляторної політики), в якому будуть прописані чіткі механізми врахування громадської думки при здійсненні регуляторної політики.* | СЕРЕДНЯ |
| *4. Розробити та затвердити порядок щодо підготовки та оприлюднення публічних звітів (порядок організації та проведення звітування мера перед громадою на відкритій зустрічі, звітування з виконання міських програм та про результати виконання бюджету).* | СЕРЕДНЯ |
| *5. Забезпечити на постійній основі:*  *- підготовку та оприлюднення інформації у звітах за результатами громадських слухань із наведенням мотивів врахування/ відхилення пропозицій/ зауважень, висловлених (направлених) громадянами;*  *- фіксацію в протоколах пропозицій/зауважень, висловлених під час проведення громадських слухань;*  *- підготовку та оприлюднення інформації у звітах за результатами громадського обговорення проектів регуляторних актів із наведенням мотивів врахування/відхилення пропозицій/зауважень, висловлених (направлених) громадянами;*  *- забезпечити оприлюднення на офіційному сайті ради щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики, а також звітів відстеження результативності регуляторних актів.* | ВИСОКА |
| *6. Розглянути можливість візуалізації бюджету міста, зокрема шляхом підключення Покровської міської ради до порталу openbudget.in.ua.* | СЕРЕДНЯ |
| *7. Розглянути можливість створення інтерактивної карти комунального майна, впровадження інших баз даних та геопросторових систем для обліку використання земель, нерухомості, та інших об’єктів власності та управління.* | СЕРЕДНЯ |
| *8. Розглянути можливість проведення навчальних заходів (у т.ч. з елементами обміну досвідом з іншими регіонами) для посадових осіб, відповідальних за функціонування електронних систем та кадастрів. Популяризувати можливість подання петицій.* | НИЗЬКА |

# Загальний контекст

Виконавчий комітет Покровської міської ради (ВПМР) – це орган місцевого самоврядування, який очолює міський голова. ВПМР утворюється радою на строк її повноважень. Кількісний склад виконкому визначається Радою.

Персональний склад виконкому затверджується Радою за пропозицією міського голови у складі: міського голови, заступників міського голови, керуючого справами виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів Ради, інших осіб. При цьому, до складу виконкому не можуть входити депутати Ради, крім секретаря Ради.

Виконком є підзвітним і підконтрольним Раді, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним органам виконавчої влади.

Виконком не менше одного разу на рік звітує про свою діяльність перед Радою і інформує про це населення міста.

Рада в межах затверджених нею структури і штатів створює відділи, управління для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів Ради.

Відділи і управління є підзвітними і підконтрольними раді, підпорядкованими її виконкому, міському голові. Керівники відділів і управлінь призначаються на посаду і звільняються з посади міським головою.

Рада та постійні комісії мають право ставити питання перед міським головою про відповідність займаній посаді керівників відділів і управлінь. Положення про відділи та управління виконкому затверджуються Радою.

Всього у структурі ВПМР 27 підрозділів, які входять до його складу і підпорядковується міському голові (за посадою він же голова ВПМР).

Правову основу для діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб загалом, та виконавчого комітету Покровської міської ради на сьогодні, зокрема, складають Конституція та Закони України:

* Про місцеве самоврядування в Україні;
* Про статус депутатів місцевих рад;
* Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;
* Про службу в органах місцевого самоврядування.

Крім того, як правило, кожна рада затверджує Регламент діяльності відповідного виконавчого комітету та Статут відповідної територіальної громади, а також внутрішні документи, що регулюють питання та порядок діяльності посадових осіб органу.

В контексті ж загального опису ситуації із органами місцевого самоврядування, (що повною мірою стосується і ВПМР) доцільно згадати, що наразі в Україні триває реформа децентралізації та процес утворення об’єднаних територіальних громад (далі - ОТГ), яке 2018 року торкнулося і Покрова. Так, з 23 листопада 2018 року до міста Покров приєдналися Шолохівська сільська рада (села Шолохове, Улянівка, Миронівка).

Від моменту прийняття Конституції України і до останнього часу, розвиток органів місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу в більшості випадків були не спроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Втім на сьогодні, завдяки реформі децентралізації, диспропорція адміністративно-територіального устрою поступово усувається.

В той же час неабиякою проблемою залишається відсутність гармонізації етапів реформи місцевого самоврядування із проведенням інших (в тому числі антикорупційної) реформ.

Як наслідок, Покров, як і більшість інших центрів новоутворених ОТГ стикаються із низкою типових для органів місцевого самоврядування труднощів, пов’язаних із відсутністю методичної допомоги для побудови чіткої системи внутрішніх антикорупційних стандартів. Водночас, цілком очевидно, що в умовах децентралізації та передачі значних матеріальних ресурсів на місця, питання доброчесності відповідних посадових осіб виходить на якісно новий рівень, що вимагає запровадження більш високих стандартів та вимог до системи доброчесності на регіональному рівні.

У найближчій перспективі ця ситуація дещо зміниться з огляду на цілу низку законодавчих ініціатив, які були ухвалені протягом жовтня цього року Парламентом, в сфері антикорупційних стандартів. В світлі останньої тези слід зауважити, що на сьогодні утворення уповноважених підрозділів (введення посади уповноваженої особи) є вже обов’язковим для всіх органів державної влади (крім сільських, селищних рад), а їх статус визначено на рівні закону. Такий крок законодавця є цілком логічним, адже нинішня редакція базового Закону, вже давно передбачала обов’язкове застосування більшості із антикорупційних заборон та обмежень до посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Варто також зауважити, що окрім Закону України «Про запобігання корупції», який як вже згадувалося, поширює свою дію і на посадових осіб органів місцевого самоврядування та регламентує практично увесь спектр заборон та обмежень, а низка норм Законів «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про місцеве самоврядування» містять посилання на базовий Закон та окремі особливості щодо його дії стосовно депутатів органів місцевого самоврядування відповідно.

У той же час, попри розширення законодавчих антикорупційних вимог,розвиток системи інституційної доброчесності на регіональному рівні, враховуючи автономність місцевого самоврядування, як і раніше значною мірою залежить від проактивної позиції керівництва та працівників цих органів.

30 жовтня 2019