



Корупційні ризики  
в міській раді:  
ЯК ОЦІНИТИ  
ТА МІНІМІЗУВАТИ

В Україні вже кілька років тривають амбітні реформи – антикорупційна та децентралізація, основна мета яких полягає в утвердженні верховенства права, підвищенні ступеня прозорості й доброчесності інституцій, а також у зниженні рівня корупції.

Запобігання корупції на місцевому рівні вимагає чітких та дієвих кроків, послідовне виконання яких допоможе знизити корупційні ризики в діяльності міських рад.

У посібнику представлено методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, інструкцію з написання Звіту за результатами проведеного оцінювання і концепцію підготовки Плану доброчесності міста.

Посібник може бути корисним для міських рад, які прагнуть мінімізувати корупційні ризики у своїй діяльності шляхом розробки та впровадження дієвих механізмів забезпечення прозорості й підзвітності та залучення громадян до моніторингу діяльності місцевої влади.

Дана публікація підготовлена в рамках проекту «Міста доброчесності», який реалізується Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні у партнерстві з Програмою розвитку ООН і фінансується Європейською Комісією та Міністерством закордонних справ Данії. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам посібника і необов'язково відображають позицію Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні, Європейської Комісії, Міністерства закордонних справ Данії або Програми розвитку ООН.



This programme is financed by the **European Union** and co-financed and implemented by **the Ministry of Foreign Affairs of Denmark**



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
OF DENMARK



# ЗМІСТ

---

<b>1. Методологія оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування</b> .....	5
Додаток 1. Індикатори оцінки корупційних ризиків.....	10
Додаток 2. Оцінка рівня наслідків відхилень від індикативного еталонного значення.....	78
<b>2. Інструкція з написання Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків</b> .....	85
<b>3. Концепція підготовки Плану доброчесності міста</b> .....	93
Додаток. План доброчесності міста .....	100
<b>4. Проект розпорядження міського голови «Про затвердження складу Робочої групи з підготовки Плану доброчесності міста»</b> .....	101
Додаток 1. Примірний склад Робочої групи з підготовки Плану доброчесності міста .....	102
Додаток 2. Положення про Робочу групу з підготовки Плану доброчесності міста .....	103
<b>5. Проект рішення міської ради про затвердження Плану доброчесності міста</b> .....	107



# 1. МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

З 2014 року уряд України втілює амбітну програму реформ з метою створення більш демократичних і децентралізованих структур управління, зміцнення верховенства права, сприяння прозорості й добросовісності інституцій, а також зниження корупційних ризиків у діяльності органів державної влади, які є критичними для всіх верств суспільства.

Із ухваленням Верховною Радою України Закону «Про запобігання корупції» в Україні сформовано трирівневу систему планування запобігання корупції та корупційним ризикам і їх виявлення, яка охоплює:

- засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), що визначаються Верховною Радою України;
- державну програму з виконання Антикорупційної стратегії, що затверджується Кабінетом Міністрів України;
- антикорупційні програми, які ухвалюються органами влади.

Ключовим елементом антикорупційної програми є оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації.

Водночас запроваджена комплексна система оцінки корупційних ризиків не є досконалою і не завжди демонструє ефективність, адже розповсюджується лише на органи державної влади, тож під неї не підпадають корупційні ризики, які можуть виникати в діяльності органів місцевого самоврядування. Часто навіть оцінка в державних органах є формальною, не передбачає реальних

консультацій в установах та із зацікавленими сторонами; багато звітів про оцінку корупційних ризиків дублюють одне одного і описують однакові ризики. Запроваджена оцінка корупційних ризиків також здебільшого не є всеосяжною, оскільки обмежується окремим міністерством чи відомством, тож не враховує ширших галузевих ризиків, що часто пов'язані з діяльністю органу державної влади.

Попри значні інституційні зміни, підвищення рівня відкритості й прозорості та запровадження системної оцінки корупційних ризиків, основні порушення, зокрема лобювання, гроші у політиці, кумівство та зловживання владою, безкарність і конфлікт інтересів залишаються викликом у багатьох секторах та на всіх рівнях державного управління.

У цій Методології терміни вживаються в таких значеннях:

**внутрішнє середовище** – організаційно-управлінські процеси в органі місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення виконання органом законодавчо закріплених функцій та завдань;

**зовнішнє середовище** – низка чинників навколишнього середовища (законодавчі, інші нормативно-правові акти, крім актів, ухвалених безпосередньо виконавчим комітетом органу місцевого самоврядування, природні явища тощо), що впливають на здійснення органом повноважень, тоді як такий орган не має безпосереднього впливу на ці чинники;

**ідентифікація корупційних ризиків** – визначення в діяльності органу місцевого самоврядування чинників та масштабів корупційного ризику, що можуть сприяти скоєнню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;

**корупційний ризик** – імовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом місцевого самоврядування визначених цілей та завдань;

**об'єкт оцінки корупційних ризиків** – внутрішнє та зовнішнє середовище, функції та завдання органу місцевого самовря-

дування, його посадових осіб у сфері публічних закупівель, земельних відносин, управління нерухомим комунальним майном, архітектури та містобудування, визначені законодавчими актами, та способи їх виконання;

**оцінка корупційних ризиків** – процес визначення, аналізу, безпосередньої оцінки та пріоритизації корупційного ризику;

**індикативне еталонне значення** – значення, яке слугує еталоном для порівняння.

Цю Методологію розроблено з урахуванням стандарту ISO 31000:2018 з метою створення умов для ефективної ідентифікації та усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, шляхом виявлення законодавчих та регуляторних прогалин, які можуть призводити до корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних із корупцією, під час виконання покладених на орган функцій та завдань.

За результатами функціонального обстеження органів місцевого самоврядування, проведеного компанією Deloitte, та аналізу напрямів діяльності, що входять в сферу управління органів місцевого самоврядування, визначено чотири напрями діяльності з підвищеними корупційними ризиками:

- архітектура та містобудування;
- земельні відносини;
- управління нерухомим комунальним майном;
- публічні закупівлі.

Процес оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування складається з таких основних етапів:

- організаційно-підготовчі заходи;
- ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків;
- оцінка корупційних ризиків;
- визначення пріоритетності корупційних ризиків;
- реагування на ризики;
- моніторинг та перегляд корупційних ризиків.

**Схема 1**

**Організаційно-підготовчі заходи** передбачають проведення аналізу структури органу місцевого самоврядування на предмет наявності структурних підрозділів, відповідальних за ведення визначених напрямів з підвищеним корупційними ризиками, формування переліку документів, необхідних для оцінки корупційних ризиків, підготовку запитань для проведення інтерв'ю з працівниками органу місцевого самоврядування з метою отримання інформації, необхідної для визначення відповідності індикаторам з оцінки корупційних ризиків у визначених напрямках з підвищеним корупційним ризиком (Додаток 1).

**Ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків** – процес визначення корупційних ризиків за допомогою ґрунтовного оцінювання на основі:

- аналізу інформації, необхідної для оцінки корупційних ризиків, із відкритих джерел;
- аналізу нормативної бази, яка регулює діяльність міської ради та її виконавчих органів;
- аналізу внутрішніх актів, регламентів, посадових інструкцій тощо, які формалізують процеси й окреслюють розподіл повноважень між різними структурними підрозділами міської ради;
- огляду вибірки документів щодо відповідних правочинів;
- інтерв'ю із ключовими партнерами й відповідальним персоналом у сферах, які описано вище, для отримання розуміння основних процесів і визначення прогалів у здійснюваних процедурах (якщо такі є).

**Оцінка корупційних ризиків** – процес, протягом якого проводиться ґрунтовний аналіз отриманої інформації від проведення ідентифікації корупційних ризиків, який передбачає визначення відповідності



індикативному еталонному значенню діяльності органів місцевого самоврядування у сферах із підвищеним корупційним ризиком.

**Визначення пріоритетності корупційних ризиків** – процес оцінювання рівня наслідків відхилень від індикативного еталонного значення (Додаток 2), визначення чинників, масштабів корупційного ризику у діяльності органу місцевого самоврядування, що можуть сприяти скоєнню ними корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

**Реагування на ризики** передбачає визначення чітких рекомендацій щодо усунення чи мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування та підготовки на основі цих рекомендацій Плану доброчесності міста.

**Моніторинг та перегляд корупційних ризиків.** В органі місцевого самоврядування слід запровадити постійний моніторинг виявлених корупційних ризиків та порядок їх перегляду.

#### **Додатки:**

1. Індикатори оцінки корупційних ризиків;
2. Оцінка рівня наслідків відхилень від індикативного еталонного значення.

## Додаток 1

---

### до Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування

## ІНДИКАТОРИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

### АРХІТЕКТУРА ТА МІСТОБУДУВАННЯ

- 1. Індикатор.** Наповнення містобудівного кадастру та оприлюднення всіх даних з кадастру на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування (геопорталі).

**Індикативне еталонне значення.** Органом місцевого самоврядування наповнено містобудівний кадастр та оприлюднено всі дані, зазначені в пункті 30 Положення про містобудівний кадастр, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року №559, зокрема інформацію про обмеження у забудові з урахуванням обмежень, пов'язаних із розміщенням інженерних комунікацій.

**Обґрунтування.** Створення містобудівного кадастру передбачено статтею 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», проте він не завжди створюється, наповнюється та публікується належним чином. Крім того, відсутність у містобудівному кадастрі інформації, передбаченої нормативно-правовими актами, наприклад про інженерні комунікації та пов'язані з цим обмеження у використанні земельних ділянок, впливає на якість наповнення кадастру.

Також частиною шостою статті 22 вказаного Закону передбачено, що інформація, яка міститься у містобудівному кадастрі, є

відкритою та загальнодоступною, крім відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом.

**Кращі практики.** <https://gis.kyivcity.gov.ua>.

**Джерела даних для аналізу.** Вебсервіс (геопортал, офіційний сайт міської ради тощо), на якому публікуються дані містобудівного кадастру.

- 2. Індикатор.** Публічний доступ до затвердженої містобудівної документації (генеральний план, плани зонування територій, детальні плани територій).

**Індикативне еталонне значення.** На офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування опубліковані текстова та графічна частини містобудівної документації населеного пункту (генеральний план, плани зонування територій, детальні плани територій).

**Обґрунтування.** Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Законом України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що доступ до містобудівної документації забезпечується шляхом надання її за запитом на інформацію, оприлюднення на вебсайті органу місцевого самоврядування, зокрема у формі відкритих даних, на єдиному державному вебпорталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці в приміщенні органу місцевого самоврядування.

Опублікування текстової та графічної частини містобудівної документації у повному обсязі унеможливорює її підробку та внесення змін.

**Кращі практики.** <https://uga.kharkov.ua>, <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/generalnij-plan-mista>.

**Джерела даних для аналізу.** Вебсервіс (геопортал, офіційний сайт міської ради тощо), на якому публікується містобудівна документація населеного пункту.

- 3. Індикатор.** Містобудівна документація нижчого рівня не суперечить документації вищого рівня.

**Індикативне еталонне значення.** Містобудівна документація не суперечить документації вищого рівня, зокрема плани зонування не суперечать генеральному плану населеного пункту, а детальні плани території – планам зонування / генеральному плану населеного пункту.

**Обґрунтування.** Жоден із документів у складі містобудівної документації не має суперечити іншим документам. Містобудівна документація нижчого рівня, затверджена за останні 5 років, може уточнювати документацію вищого рівня, але площа території, до якої застосовані такі уточнення, не може перевищувати 80%. Недотримання цих вимог створює можливості для зловживань та суперечить принципу правової визначеності, дозволяючи штучно створювати ситуації, в яких рішення або дії / бездіяльність органу місцевого самоврядування відповідатимуть одній частині документації й порушуватимуть іншу.

**Джерела даних для аналізу.** Вибірка з рішень міської ради про затвердження містобудівної документації.

- 4. Індикатор.** Затверджений прозорий та безоплатний механізм видачі містобудівних умов та обмежень і вихідних даних.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений порядок та встановлена практика видачі містобудівних умов і обмежень, вихідних даних із чітким дотриманням вимог і строків, встановлених законодавством, і за відсутності дискримінаційних умов.

**Обґрунтування.** Норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які встановлюють порядок видачі містобудівних умов та обмежень, вихідних даних, потребують уточнення в локальних нормативно-правових актах. Цим Законом передбачено, що такі документи видаються безоплатно. На практиці ж можливе встановлення штучних вимог та обмежень, які фактично суперечать нормам законодавства та зобов'язують забудовника надавати зайві документи, користуватися послугами конкретних

розробників документації або навіть створюють можливості для встановлення індивідуальних умов для кожного забудовника.

В органі місцевого самоврядування за жодних умов не має бути змоги встановлювати індивідуальні умови для кожного забудовника, бо це створює значні корупційні ризики.

**Джерела даних для аналізу.** Порядок та практика видачі містобудівних умов та обмежень і вихідних даних, які визначаються на підставі аналізу локальних нормативно-правових актів міської ради, вибіркового дослідження та / або опитування забудовників.

- 5. Індикатор.** Утворена та забезпечена відповідними умовами для функціонування міська архітектурно-будівельна інспекція.

**Індикативне еталонне значення.** Утворений та забезпечений кадрами, обладнанням, приміщенням, іншими матеріально-технічними умовами виконавчий орган місцевої ради з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

**Обґрунтування.** Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» встановлено, що органи державного архітектурно-будівельного контролю утворюються (визначаються) Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування з урахуванням можливостей і потреб відповідних територій.

Отже, законодавство передає механізм контролю за будівництвом на відповідній території в управління органам місцевого самоврядування. Відмова місцевої ради від утворення органів Державної архітектурно-будівельної інспекції або неналежне її оснащення чи забезпечення кадрами дає підстави вважати, що місцева рада не зацікавлена в забезпеченні моніторингу та перевірці законності будівництва на її території.

**Кращі практики.** Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у м. Львові.

**Джерела даних для аналізу.** Рішення про утворення міської архітектурно-будівельної інспекції, положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю місцевої ради та інші акти органу місцевого самоврядування.

- 6. Індикатор.** Виявлення органами міської Державної архітектурно-будівельної інспекції самочинного будівництва не пізніше ніж через 6 місяців після його початку.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність на території населеного пункту об'єктів самочинного будівництва, які були виявлені пізніше ніж через 6 місяців від дати початку будівельних робіт або не були виявлені взагалі.

**Обґрунтування.** Своєчасність виявлення об'єктів самочинного будівництва має вирішальне значення для захисту інтересів територіальної громади. Виявлення самочинного будівництва в найкоротший строк дасть можливість звести до мінімуму негативні наслідки як для міста, так і для забудовників. Крім того, неналежна робота Державної архітектурно-будівельної інспекції дозволяє приховати корупційні правопорушення, які полягають у непроведенні перевірок та накопиченні невиявлених правопорушень.

**Краці практики.** Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у м. Львові.

**Джерела даних для аналізу.** Звіти, протоколи та акти міської Державної архітектурно-будівельної інспекції, вибіркове дослідження матеріалів про виявлені правопорушення, опитування забудовників, аналіз інформації у засобах масової інформації та судових проваджень, пов'язаних із самочинним будівництвом за останні 5 років.

- 7. Індикатор.** Здійснення архітектурно-будівельного контролю.

**Індикативне еталонне значення.** Архітектурно-будівельний контроль здійснюється прозоро та публічно, на офіційному

вебпорталі органу місцевого самоврядування / державному інспекційному порталі оприлюднюються плани проведення перевірок, результати позапланових перевірок, акти й протоколи перевірок, постанови про накладання штрафів, інформація про результати ведення претензійної роботи.

**Обґрунтування.** Публічність і прозорість процесу та результатів архітектурно-будівельного контролю мінімізує корупційні ризики для замовників будівництва. Адже відсутність у вільному доступі офіційної інформації про результати архітектурно-будівельного контролю дає інспекторам змогу за змовою із замовниками будівництва вибірково здійснювати перевірки чи за підсумками перевірок фактично ігнорувати порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил. Закритість інформації про процес і результати перевірок унеможливорює оцінку ефективності й результативності діяльності посадових осіб відповідного структурного підрозділу.

**Джерела даних для аналізу.** Положення про структурний підрозділ, який здійснює архітектурно-будівельний контроль, офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, державний інспекційний портал.

## **8. Індикатор.** Визначений порядок надання поштових адрес.

**Індикативне еталонне значення.** Визначений порядок надання поштових адрес, в якому відсутні дискримінаційні умови та можливість затягування розгляду заяви забудовника.

**Обґрунтування.** Законодавством не визначено порядок надання поштових адрес об'єктам нерухомого майна. Тому на практиці це питання регулюється нормативно-правовими актами місцевих рад або не регулюється взагалі.

Водночас відсутність поштової адреси стає на заваді численним діям з об'єктами нерухомого майна, і цю проблему неможливо розв'язати в судовому чи іншому порядку. Саме тому

дуже важливо забезпечити захист інтересів забудовника під час надання поштової адреси.

**Джерела даних для аналізу.** Порядок надання поштових адрес на території населеного пункту або практика надання поштових адрес, яка буде визначена на підставі вибіркового дослідження та / або опитування забудовників.

- 9. Індикатор.** Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений чіткий та прозорий порядок розрахунку розміру пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, який не передбачає умов і можливостей для дискримінації або надання переваги конкретному забудовнику.

**Обґрунтування.** Законодавством встановлено верхню межу розміру пайової участі, проте визначення розміру збору для конкретного об'єкта будівництва належить до повноважень місцевих рад. Необхідною вимогою є відсутність в органі місцевого самоврядування можливості встановлювати індивідуальні умови для кожного забудовника (зокрема щодо розрахунку розміру, зарахування пайової участі, звільнення від пайової участі тощо), бо це створює значні корупційні ризики.

**Кращі практики.** Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі замовників у створенні й розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста Києва.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, який визначає порядок розрахунку розміру та залучення пайової участі замовників у розвитку інфраструктури населеного пункту; вибіркове дослідження рішень органів місцевого самоврядування щодо встановлення розміру пайової участі / звільнення від сплати / зарахування пайової участі; вибіркове опитування забудовників.



- 10. Індикатор.** Затверджений порядок надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений порядок або усталена практика видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами з чітким дотриманням вимог і строків, встановлених законодавством, та відсутністю дискримінаційних умов.

**Обґрунтування.** Закон України «Про рекламу» та Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року №2067, встановлюють порядок видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами. На практиці ж можливе встановлення штучних вимог та обмежень, які фактично суперечать нормам законодавства та зобов'язують заявника надавати зайві документи, користуватися послугами конкретних підрядників або навіть дають можливість встановлювати індивідуальні умови для кожного заявника.

Необхідною умовою є відсутність в органі місцевого самоврядування можливості встановлювати індивідуальні умови для кожного заявника, бо це створює значні корупційні ризики.

**Кращі практики.** Правила благоустрою м. Києва, затверджені рішенням Київської міської ради від 25 грудня 2008 року № 1051/1051, Правила розміщення рекламних засобів у м. Києві, затверджені рішенням Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 223/2445.

**Джерела даних для аналізу.** Порядок або практика видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами, яка буде визначена на підставі вибіркового дослідження та/або опитування забудовників.

- 11. Індикатор.** Затверджені вимоги до вивісок.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений чіткий та прозорий порядок розміщення вивісок з вичерпними вимогами до них та процедурами їх погодження.

**Обґрунтування.** Пункти 2, 48 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року №2067, встановлюють вимоги до вивіски, яка може бути розміщена без отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Водночас ці вимоги недостатньо конкретизовані, що створює простір для маніпуляцій. Поширена практика примусового демонтажу органами місцевого самоврядування тих вивісок, які, на їхню думку, є зовнішньою рекламою; так само побутує практика ігнорування очевидних порушень законодавства.

**Кращі практики.** Порядок розміщення вивісок у м. Івано-Франківську, затверджений рішенням Івано-Франківської міської ради від 30 грудня 2016 року №908.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, що визначають порядок розміщення та вимоги до вивісок у населеному пункті.

## ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ

- 1. Індикатор.** Наявність повної інформації про земельні ділянки, які за законом повинні належати або можуть належати місцевій громаді, а також інформації про земельні ділянки, що набуваються у власність громадою за певними процедурами.

**Індикативне еталонне значення.** Визначені чіткі процедури збирання й обробки органами місцевого самоврядування інформації про земельні ділянки, які мають або потенційно можуть переходити у власність територіальної громади згідно із законом.

**Обґрунтування.** Базовим елементом корупційних дій є інформація про майно (землю). Щоб земельна ділянка перейшла до земель запасу відповідного органу місцевого самоврядування, місцевій раді необхідно вжити низку заходів, зокрема й судових. Натомість існують схеми, завдяки яким земельні ділянки, які мають за законом відійти до власності громади, можуть перейти

до приватної власності, оскільки міська рада не має відповідної інформації про них і тому не вчиняє передбачених законом дій та процедур щодо таких ділянок.

До такої інформації можна віднести відомості про:

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

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

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, які регулюють збирання інформації про вказані земельні ділянки, аналіз результатів моніторингу органом місцевого самоврядування вказаних ділянок, оцінка ефективності обробки зібраної інформації та вчинення на підставі неї дій.

- 2. Індикатор.** Процедура проходження проєкту рішення міської ради з питань земельних відносин, яка забезпечує відсутність не передбачених законом підстав та умов для прийняття або відмови в прийнятті рішення міської ради.

**Індикативне еталонне значення.** Розроблено чітку процедуру ухвалення міською радою рішень з питань земельних відносин, яка забезпечує відсутність не передбачених законом підстав та умов для прийняття або відмови в прийнятті рішення міської ради, а також передбачає чітке дотримання порядку та строків, визначених законодавством.

**Обґрунтування.** Земельним кодексом України встановлено строки для розгляду земельних питань місцевими радами. У разі необхідності ухвалення радою рішення його слід підготувати, винести на розгляд ради та прийняти у встановлені строки. Також Земельним кодексом України та Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено виключний перелік підстав для ухвалення радою рішення про відмову в задоволенні прохання заявника.

Водночас побутує практика встановлення у внутрішніх документах ради (регламенті ради, положенні про постійні депутатські комісії, регламентах виконавчих органів, інших порядках і положеннях тощо) не передбачених законодавством підстав для відмови у передачі земельної ділянки у власність чи користування або затягування процесу прийняття радою рішень з питань земельних відносин через встановлення додаткових погоджень, обмежень та перепон під час підготовки рішення.

**Джерела даних для аналізу.** Регламент міської ради, положення про постійні депутатські комісії, регламент виконавчого комі-

тету ради, положення про виконавчий орган ради з земельних питань, інші порядки та положення, які регулюють ухвалення радою рішень з питань земельних відносин.

- 3. Індикатор.** Наявність оприлюдненої інформації про земельні ділянки, які можуть бути надані в оренду / власність, із зазначенням можливого використання земельних ділянок згідно з містобудівною та землевпорядною документацією.

**Індикативне еталонне значення.** На офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування оприлюднено інформацію в зручній та доступній формі про земельні ділянки, які можуть бути надані в оренду або безоплатно у власність (на підставі статей 118, 121 Земельного кодексу України) за категоріями земель або функціональним призначенням територій.

**Обґрунтування.** Найпоширенішою підставою для відмови у передачі вільної від забудови земельної ділянки в оренду або безоплатно у власність є нібито відсутність вільних земель відповідної категорії в межах населеного пункту (на підставі статей 118, 121 Земельного кодексу України). З огляду на те, що дані Державного земельного кадастру неповні, потенційний заявник позбавлений можливості перевірити законність відмови та знайти вільну земельну ділянку. Існування такої практики створює значні корупційні ризики, оскільки реальною інформацією про вільні земельні ділянки в межах населеного пункту володіє обмежене коло осіб.

**Джерела даних для аналізу.** Офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, які регулюють питання функціонування вебсайту, оприлюднена інформація про земельну політику ради.

- 4. Індикатор.** Максимальне покриття території населеного пункту планом зонування та детальними планами території.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений план зонування, який охоплює не менш ніж 80% території населеного пункту;

затверджений детальний план території, який охоплює не менш ніж 50% території населеного пункту.

**Обґрунтування.** Згідно зі статтею 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у разі відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється, окрім чітко визначених випадків.

Тобто відсутність затверджених планів зонування та детальних планів території обмежує можливості розвитку населених пунктів. Єдиним виходом у цьому випадку є розроблення містобудівної документації за рахунок особи, яка має намір отримати земельну ділянку на такій території. При цьому формальним замовником документації, який приймає рішення про початок її розроблення та остаточне затвердження, є сама місцева рада, що створює значні корупційні ризики.

Максимально можливе покриття території населеного пункту містобудівною документацією створить засади для розвитку території та усуне можливі корупційні ризики.

**Джерела даних для аналізу.** Генеральний план населеного пункту, плани зонування та детальні плани території.

- 5. Індикатор.** Наявність реєстру переданих у власність та користування земельних ділянок (інвентаризація земель), а також відомостей у реєстрі щодо всіх прийнятих за весь час існування відповідної ради рішень як сесій, так і виконкому з земельних питань з дати його створення.

**Індикативне еталонне значення.** Функціонує публічний реєстр (карта), який містить дані про земельні ділянки, передані радою у власність або користування, і доповнює інформацію Державного земельного кадастру реквізитами правовстановлювальних документів на них, а також відомостями про цільове

призначення, строк користування, обмеження у використанні та особу землекористувача.

**Обґрунтування.** Державний земельний кадастр містить не всі дані про передані у власність або користування земельні ділянки, у зв'язку з чим не забезпечує стовідсоткову достовірність таких даних. Водночас в архіві місцевої ради зберігаються рішення ради з питань земельних відносин щодо ділянок, які не внесені до Державного земельного кадастру. Хоча таких даних може бути недостатньо для внесення земельної ділянки до Державного земельного кадастру, проте їх можна використати для збирання довідкової інформації. Крім того, відсутність інформації про такі земельні ділянки фактично унеможлиблює захист прав осіб, які звертаються за отриманням земельної ділянки у власність або користування, від так званих «накладок» меж земельних ділянок. З цією самою метою зазначений реєстр також має містити інформацію про історико-культурні, санітарні, природоохоронні та інші обмеження у використанні земельних ділянок.

Якнайповніше (до 100%) внесення земельних ділянок до такого реєстру дасть змогу забезпечити територіальну громаду інформацією про землі населеного пункту, не спираючись на неповні дані Державного земельного кадастру.

**Кращі практики.** <https://gis.kyivcity.gov.ua>.

**Джерела даних для аналізу.** Опублікована на офіційному веб-сайті місцевої ради інформація про земельні ділянки, передані міською радою у власність або користування.

- 6. Індикатор.** Затверджений порядок передачі земельних ділянок в користування, типових умов договорів оренди землі, застосування рівних правил для кожного землекористувача при визначенні строку оренди, плати за землю, цільового призначення.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджено порядок передачі земельних ділянок у користування з чітким дотриманням вимог і строків, встановлених Земельним кодексом України й Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», та

відсутністю нерівних умов для визначення строку оренди, плати за землю, цільового призначення, інших умов користування земельною ділянкою.

**Обґрунтування.** Норми Земельного кодексу України та положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які встановлюють порядок передачі земельних ділянок у користування, обов'язково потребують уточнення в локальних нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування. За відсутності таких актів органи місцевого самоврядування мають можливість встановлювати індивідуальні умови користування землею для різних землекористувачів, що, своєю чергою, створює значні корупційні ризики.

З метою унеможливити встановлення індивідуальних умов користування землею необхідно закріпити в локальному нормативно-правовому акті рівні правила для кожного землекористувача залежно від цільового призначення земельних ділянок, їх місця розташування тощо.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, які регулюють порядок передачі земельних ділянок у користування, акти органу місцевого самоврядування індивідуальної дії із земельних питань.

- 7. Індикатор.** Внутрішні документи не повинні передбачати можливість відмови (затримки) у прийнятті рішення ради з земельних питань з підстав, не передбачених Земельним кодексом України.

**Індикативне еталонне значення.** Затвердження порядку прийняття рішень з земельних питань, який не передбачає можливості відмови (затримки) в ухваленні радою рішення з земельних питань на підставах, не передбачених Земельним кодексом України, зокрема права відкласти розгляд питання, отримати додаткові або повторні погодження, не передбачені законодавством, можливості несвоєчасної передачі проєкту рішення на розгляд ради, можливості альтернативного вирішення пи-



тання (крім задоволення заяви та відмови в ньому у випадках, встановлених законом) тощо.

**Обґрунтування.** Норми Земельного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюють вичерпний перелік підстав для відмови у прийнятті радою рішення з земельних питань та встановлюють строки для прийняття такого рішення. Водночас місцева рада внутрішніми положеннями може передбачити ускладнений порядок підготовки та внутрішнього погодження проєктів рішення.

З метою унеможливлення виникнення корупційних ризиків, пов'язаних із «прискоренням» або «гарантуванням» винесення необхідного рішення ради, слід не допустити у внутрішніх документах місцевої ради положень, які можна використати на шкоду особі, заінтересованій в ухваленні рішення.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, які регулюють прийняття рішень із земельних питань, акти органу місцевого самоврядування індивідуальної дії із земельних питань, вибіркове опитування заявників.

- 8. Індикатор.** Наявність у публічному доступі документації з нормативної грошової оцінки земель населеного пункту та встановлення зональних коефіцієнтів.

**Індикативне еталонне значення.** Оприлюднене на офіційному вебсайті ради рішення про затвердження нормативної грошової оцінки земель населеного пункту з технічною документацією.

**Обґрунтування.** Рішення ради про затвердження нормативної грошової оцінки земель населеного пункту підлягає обов'язковому опублікуванню відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Водночас технічна документація з нормативної грошової оцінки земель населеного пункту, зокрема щодо меж економіко-планувальних зон та встановлення відповідних коефіцієнтів, може не публікуватися, що створює простір для маніпулювання даними, які визначають розмір плати за землю, але відсутні в публічному доступі.

**Джерела даних для аналізу.** Оприлюднені рішення ради про затвердження нормативної грошової оцінки земель населеного пункту з технічною документацією, якою вона встановлена.

- 9. Індикатор.** Наявність встановленого порядку (або практики) надання земельних ділянок громадянам безоплатно у власність або в користування відповідно до статей 118, 121 Земельного кодексу України.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджено прозорий та чіткий порядок (або існує практика) надання земельних ділянок громадянам безоплатно у власність або в користування згідно зі статтями 118, 121 Земельного кодексу України.

**Обґрунтування.** Статті 118, 121 Земельного кодексу України надають громадянам право отримати безоплатно у власність або в користування земельні ділянки відповідного розміру та цільового призначення. Широко побутує практика обмеження громадян в їхніх правах, вимог викупу таких земельних ділянок, встановлення так званої черги, висування вимог щодо проживання у відповідному населеному пункту, передачі земельних ділянок тільки учасникам бойових дій та встановлення на внутрішньому рівні інших дискримінаційних норм, які суперечать чинному законодавству. Для уникнення корупційних ризиків необхідно розробити чітку процедуру надання земельних ділянок громадянам безоплатно у власність або користування, не обтяжену жодними дискримінаційними обмеженнями для громадян.

Як альтернатива можлива передача земельних ділянок в оренду з подальшою безоплатною передачею у власність або прозорий конкурс серед бажаючих отримати земельну ділянку.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування який визначає порядок передачі земельних ділянок громадянам безоплатно у власність або користування.

- 10. Індикатор.** Безоплатне надання послуг органу місцевого самоврядування щодо передачі земельної ділянки у власність та користування.

**Індикативне еталонне значення.** Безоплатне надання органом місцевого самоврядування усіх послуг щодо передачі земельної ділянки у власність та користування.

**Обґрунтування.** Земельним кодексом України не встановлено плату місцевій раді за прийняття рішень з земельних питань. Проте поширена практика – вимагати від заявника оплатити виготовлення будь-якої документації, замовити розроблення землепорядної документації у конкретної особи, вимагати розроблення землепорядної документації, яка не є обов'язковою. Яскравим прикладом є вимоги замовити у розробника землепорядної документації виготовлення графічних матеріалів, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки, про які йдеться у статтях 118,123 Земельного кодексу України. Однак законом не встановлено специфічних вимог до цього документа, щоб його не могла виготовити людина, яка не має спеціальних знань або доступу до специфічної інформації.

Винятком є виготовлення землепорядної документації, прямо передбаченої Законом України «Про землеустрій», що здійснюється розробником, який має дозволи на здійснення такої діяльності.

**Джерела даних для аналізу.** Інформація про практику виготовлення землепорядної або іншої документації, отримана шляхом вибіркового опитування заявників.

- 11. Індикатор.** Налагоджена взаємодія між радою та територіальним відділенням Державної фіскальної служби України при стягненні орендної плати за землю.

**Індикативне еталонне значення.** Орган місцевого самоврядування оприлюднює на своєму офіційному вебсайті звітність про суми нарахованої, сплаченої орендної плати за землю, суми боргу за орендну плату за землю в розрізі платників, надану за запитом від Державної фіскальної служби, та веде претензійну роботу.

**Обґрунтування.** Відповідно до положень Податкового кодексу України, плата за оренду землі державної або комунальної власності є однією з форм плати за землю у складі податку на майно (підпункт 14.1.147 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України), тобто податковим зобов'язанням. Не сплачене своєчасно податкове зобов'язання є податковим боргом і підлягає стягненню податковими органами. Проте законодавством не встановлено заборони місцевій раді – орендодавцю за договором вимагати стягнення орендної плати за землю в межах цивільного права. Це підтверджується досить поширеною судовою практикою.

Місцеві ради як орендодавці мають взаємодіяти з податковими органами з приводу стягнення плати за землю задля уникнення можливості подвійного стягнення плати та втрати контролю за процедурою сплати орендної плати. Оприлюднення відповідної інформації на виконання підпункту 12.3.3 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України та частини одинадцятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сприятиме мінімізації корупційного ризику під час невиконання обома органами своїх обов'язків щодо стягнення несвоєчасно сплаченої орендної плати з певних осіб (тобто нерівного становища орендарів та користувачів земельних ділянок).

**Кращі практики.** Використання програмного комплексу «Муніципальний фіскальний реєстр» Асоціації міст України.

**Джерела даних для аналізу.** Офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, нормативно-правові акти органу місцевого самоврядування, які регулюють функціонування офіційного вебсайту, положення про місцевий фінансовий орган, кількість судових проваджень про стягнення орендної плати за землю з боку місцевої ради та податкових органів; інформація від місцевої ради та податкових органів; вибіркове опитування землекористувачів.

- 12. Індикатор.** Затверджена процедура зміни цільового призначення земельних ділянок, в якій відсутні дискримінаційні умови. Зміна цільового призначення має відповідати плану зонування. Цільове призначення земельної ділянки має або повністю від-

повідати Класифікації видів цільового призначення земель, або бути сформульоване так, що це виключає його віднесення до двох чи більше пунктів класифікації.

**Індикативне еталонне значення.** Практика встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки має відповідати вимогам законодавства та містобудівної документації. Зокрема, зміна цільового призначення відповідає плану зонування та детальному плану території. Цільове призначення земельної ділянки відповідає Класифікації видів цільового призначення земель або сформульоване так, що це виключає його віднесення до двох чи більше пунктів класифікації.

**Обґрунтування.** Порядок встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки має відповідати містобудівній документації, генеральному плану населеного пункту та плану зонування. Крім того, положення цього Порядку, як і у випадку з передачею земельної ділянки у власність або користування, мають бути прозорими, рівними та зрозумілими для кожного землекористувача.

Органи місцевого самоврядування не зобов'язані використовувати у своїй діяльності Класифікацію видів цільового призначення земель, затверджену наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 року №548. Проте зазначена класифікація використовується у веденні Державного земельного кадастру та під час визначення розміру плати за землю згідно з Порядком нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, затвердженим наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 листопада 2016 року №489, який застосовується з 01 січня 2017 року.

З метою правильного визначення розміру плати за землю та запобігання можливим зловживанням необхідно забезпечити повну відповідність затвердженого місцевою радою цільового призначення земельної ділянки Класифікації видів цільового призначення земель або таке формулювання цільового призначення, яке виключало б його віднесення до двох чи більше пунктів класифікації.

**Джерела даних для аналізу.** Практика встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки відповідно до чинного законодавства та містобудівної документації, визначена шляхом вибіркового дослідження рішень ради та опитування заявників.

- 13. Індикатор.** Застосування на практиці функцій загального контролю за виконанням радою прийнятих рішень загалом, зокрема у контексті зазначення функціональних обов'язків працівників відповідної ради.

**Індикативне еталонне значення.** Кожне рішення ради містить пункт про контроль, який покладається на постійні комісії відповідної ради. Але практика свідчить, що цей пункт на всій території України є декларативним. Так, немає жодної інформації про те, що рада після прийняття рішення проводила хоч якийсь локальний контроль за його виконанням, не кажучи про висновки такого контролю.

**Обґрунтування.** Практика формального контролю не сприяє ані результативності, ані авторитету ради в цілому. Так, рада не має права у власному рішенні обмежувати терміни його реалізації (виконання).

Конституційний Суд України вважає, що системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують у межах закону питання в галузі земельних відносин. Отже, положення частини першої статті 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема в галузі земельних відносин (Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміні-

стративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, Справа №1-6/2010 від 01 квітня 2010 року).

**Джерела даних для аналізу.** Практика застосування функцій загального контролю, визначена шляхом вибіркового дослідження рішень ради та опитування заявників.

## УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМИМ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ до 01.02.2020 р.

- 1. Індикатор.** Облік об'єктів нерухомого майна, що є в комунальній власності.

**Індикативне еталонне значення.** Оприлюднено та регулярно оновлюється реєстр нерухомого майна з копіями договорів оренди (істотними умовами).

**Обґрунтування.** Типовою є ситуація коли місцева влада не має реєстру нерухомого майна, що перебуває в комунальній власності міста. Це створює можливості для корупційних зловживань з боку представників профільного департаменту. Можливе свідоме невключення об'єктів нерухомості до переліку об'єктів нерухомого майна комунальної власності з метою їх подальшого використання у власних цілях або невикористання взагалі. Фіксація усіх об'єктів комунальної власності, що підлягають передачі в оренду або перебувають в оренді, значно підвищить прозорість функціонування місцевої влади у цьому аспекті. Також це може підвищити інвестиційну привабливість міста.

**Кращі практики.** Наприклад, <http://chmr.gov.ua/ua/textex.php?s=8&s1=48&s2=306>.

**Джерела даних для аналізу.** Офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування; положення про відповідний структурний

підрозділ виконавчого комітету; регламент роботи геоінформаційної системи; порядок ведення реєстру комунального майна.

- 2. Індикатор.** Об'єкти нерухомого майна, що можуть бути передані в оренду.

**Індикативне еталонне значення.** Усі об'єкти, що можуть бути передані в оренду, зафіксовані та оприлюднені у Реєстрі нерухомого майна, який регулярно оновлюється й містить детальний опис кожного об'єкта.

**Обґрунтування.** З метою ефективного використання нежитлових приміщень та споруд комунальної власності територіальної громади міста необхідно зафіксувати всі об'єкти комунальної власності, що підлягають передачі в оренду або перебувають в оренді у приватних осіб. Це значно підвищить прозорість функціонування місцевої влади у цій сфері. Більше того, це може посприяти зростанню інвестиційної привабливості міста. Також слід враховувати, що можливі випадки свідомого невключення об'єктів до переліку об'єктів нерухомого майна комунальної власності з метою їх подальшого використання у власних цілях.

**Кращі практики.** Оприлюднення переліку об'єктів оренди (нежитлових приміщень і споруд), які можуть бути передані в оренду на конкурсних засадах у Київській міській раді.

**Джерела даних для аналізу.** Затверджений порядок або практика ведення реєстру, офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування.

- 3. Індикатор.** Використання електронної торгової системи ProZorro. Продажі для передачі в оренду комунального майна.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, який передбачає, що визначення орендарів об'єктів комунального майна відбувається виключно через ProZorro. Продажі, крім винятків, визначених абзацом четвертим статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».



**Обґрунтування.** У місцевих органів самоврядування є кілька поважних причин використовувати систему ProZorro.Продажі: повна прозорість і законність; можливість залучення коштів до місцевого бюджету; ринкові умови під час продажу комунального майна; підзвітність громаді через інструменти відкритості; можливість забезпечення більших надходжень до бюджету від комунального майна та інших активів.

Ризик встановлення потенційно заниженої оцінної вартості об'єктів нерухомого майна, що передаються в оренду, з метою задоволення власних інтересів та / або інтересів визначеного кола осіб.

**Кращі практики.** Практика проведення конкурсу щодо вибору орендаря комунальної власності у Львівській міській раді.

**Джерела даних для аналізу.** Нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, який визначає процедури передачі комунального майна в оренду; електронна торгова система ProZorro.Продажі.

- 4. Індикатор.** Підписання договору оренди із заявником без проведення конкурсу.

**Індикативне еталонне значення.** Орган місцевого самоврядування публікує на офіційному вебсайті повідомлення про намір передати в оренду суб'єкту комунальне майно в порядку, визначеному частиною четвертою статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»; веде окремий публічний реєстр / розділ у Реєстрі комунального майна, переданого в оренду без проведення конкурсу, з долученням копій договорів оренди та копій заяв із супровідними документами про намір взяти в оренду нерухоме майно без проведення конкурсу.

**Обґрунтування.** Оприлюднення інформації про передачу в оренду об'єкта нерухомого майна мінімізує корупційні ризики щодо передачі майна особам, пов'язаним зі службовцями, депутатським корпусом чи членами виконкому, для подальшого викупу у зв'язку з невід'ємними поліпшеннями. Адже

існує ризик укладання договору на свідомо не вигідних для міста умовах з метою задоволення власних інтересів та / або інтересів певного кола осіб.

**Джерела даних для аналізу.** Практика підписання договорів оренди із заявниками без проведення конкурсу; нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, який визначає процедури передачі комунального майна в оренду.

**5. Індикатор.** Проведення фізичного обстеження орендованого приміщення.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений порядок проведення періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в оренду, та перевірок дотримання умов договору. Зокрема визначені:

- періодичність перевірок;
- відповідальність за недотримання вимог договору (нецільове використання, несанкціоновану суборенду тощо);
- процедура проведення перевірок;
- відповідальні особи;
- звітування щодо результатів таких перевірок.

**Обґрунтування.** Існує ризик використання об'єктів комунальної власності територіальної громади, переданих в оренду, не за цільовим призначенням чи використання додаткових площ, не передбачених договором, свідомого приховування даних щодо порушення умов договору оренди (суборенди, використання за цільовим призначенням) з метою набуття власної вигоди.

За відсутності необхідного контролю суб'єкти господарювання під час укладення договорів оренди можуть свідомо зазначати інший, відмінний від фактичного, вид діяльності з нижчою орендною ставкою; використовувати додаткові площі, не передбачені договором. Отже, відсутність з боку балансоутримувачів та орендодавців об'єктів достатніх контрольних заходів щодо використання об'єктів оренди створює можливості для ризику.

**Джерела даних для аналізу.** Порядок або практика періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в орендне користування, визначені на підставі вибіркового дослідження результатів такої перевірки.

- 6. Індикатор.** Одержання права на викуп орендованого майна, яке було отримано в оренду без проведення аукціону.

**Індикативне еталонне значення.** Під час складання проєкту програми приватизації комунального майна до переліку не вносяться об'єкти, передані в оренду без використання електронної торгової системи ProZorro. Продажі; органи приватизації приймають рішення про приватизацію на аукціоні з умовами щодо компенсації орендарю невід'ємних поліпшень, визначених частиною другою статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

**Обґрунтування.** Внесення до переліку об'єктів приватизації комунального майна, яке було передано в оренду без аукціону на виконання частини четвертої статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», а орендар при цьому одержав право на викуп орендованого майна, виконавши кожну з умов, визначених частиною другою статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», відзначається високим корупційним ризиком як механізм обходу приватизації майна шляхом проведення аукціону. Відповідно, орган приватизації має право прийняти рішення про приватизацію на аукціоні з умовами щодо компенсації орендарю невід'ємних поліпшень згідно з частиною третьою статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

**Джерела даних для аналізу.** Процедури складання проєкту програми приватизації комунального майна, практика внесення об'єктів комунального майна до програми приватизації шляхом викупу, нормативно-правовий акт, що регулює питання приватизації та оренди комунального майна, практика передачі майна в оренду та приватизації шляхом викупу.

1 лютого 2020 року набрала чинності нова редакція Закону України «Про оренду державного та комунального майна», яка містить низку нововведень (зокрема, впроваджуються нові механізми передачі майна орендарю шляхом проведення електронного аукціону, визначаються засоби запобігання зловживанням під час передачі державного та комунального майна в оренду тощо).

У зв'язку з цим експерти переглянули індикатори оцінки корупційних ризиків у сфері управління нерухомим комунальним майном, а також провели оцінку наслідків відхилень від індикативного еталонного значення щодо нових індикаторів.

Рекомендуємо міським радам під час оцінювання корупційних ризиків у зазначеній сфері використовувати оновлені індикатори.

## УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМИМ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ з 01.02.2020 р.

- 1. Індикатор.** Використання ETC ProZorro. Продажі для проведення аукціону на право укласти договір оренди на нерухоме майно.

**Індикативне еталонне значення.** Для передачі нерухомого майна в оренду з 01 лютого 2020 року використовується ETC ProZorro. Продажі .

**Обґрунтування:** З 01 лютого 2020 року введено в дію нову редакцію Закону України «Про оренду державного та комунального майна», де визначено, що об'єкти комунальної власності, які відносяться до Переліку першого типу, передаються в оренду через аукціон. Проте документи в ETC можна буде завантажувати з 01 жовтня 2020 року. Посилаючись на цю норму, орендодавці можуть вважати, що від них вимагається використовувати ETC для проведення аукціонів з 01 жовтня

2020 року, а це створює надзвичайно високий корупційний ризик, пов'язаний із неконкурентними умовами укладання договорів оренди.

**Джерела даних для аналізу.** Договори оренди, укладені після 01.02.2020 року, оголошення на сайті орендодавця про проведення конкурсу на отримання права укласти договір оренди, практика передачі майна в оренду після 01.02.2020 року.

**2. Індикатор.** Проведення фізичного обстеження орендованого приміщення.

**Індикативне еталонне значення.** Затверджений порядок проведення періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в оренду, та перевірки дотримання умов договору. Зокрема визначено:

- періодичність перевірок;
- відповідальність за недотримання вимог договору (нецільове використання, несанкціоновану суборенду тощо);
- процедуру проведення таких перевірок;
- відповідальних осіб;
- формат звітування про результати перевірок.

**Обґрунтування.** Існує ризик використання об'єктів комунальної власності територіальної громади, переданих в оренду, не за цільовим призначенням чи використання додаткових площ, не передбачених договором, свідомого приховування відомостей про порушення умов договору оренди (суборенду, використання не за цільовим призначенням) з метою набуття власної вигоди.

Без необхідного контролю суб'єкти господарювання, укладаючи договори оренди, можуть свідомо зазначати інший, відмінний від фактичного, вид діяльності з нижчою орендною ставкою; використовувати додаткові площі, не передбачені договором. Тож недостатні заходи контролю за використанням об'єктів оренди з боку балансоутримувачів та орендодавців створюють умови для виникнення ризику.

**Джерела даних для аналізу.** Порядок або практика періодичного фізичного обстеження об'єктів комунальної власності, переданих в орендне користування, яка буде визначена на основі результатів вибіркового дослідження результатів такої перевірки.

- 3. Індикатор.** Одержання права на викуп орендованого майна, яке було отримано в оренду без проведення аукціону.

**Індикативне еталонне значення.** Під час підготовки проєкту програми приватизації комунального майна до переліку не вносяться об'єкти, які були передані в оренду без аукціону, а органи приватизації приймаються рішення про приватизацію на аукціоні з умовами щодо компенсації орендарю невід'ємних поліпшень, визначених частиною другою статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

**Обґрунтування.** Внесення до переліку об'єктів приватизації комунального майна, яке було передано в оренду без аукціону, на виконання частин першої та другої статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» має високий корупційний ризик, бо може використовуватися як механізм обходу приватизації майна шляхом проведення аукціону. Відповідно, орган приватизації має право прийняти рішення про приватизацію на аукціоні з умовами щодо компенсації орендарю невід'ємних поліпшень згідно з частиною третьою статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

**Джерела даних для аналізу.** Процедури підготовки проєкту програми приватизації комунального майна, практика внесення об'єктів комунального майна до програми приватизації шляхом викупу, нормативно-правовий акт, що регулює питання приватизації та оренди комунального майна, практика передачі в оренду майна та приватизації шляхом викупу.

- 4. Індикатор.** Оприлюднені Переліки (перший і другий) в ЕТС (до 01.10.2020 р. – на офіційних вебсайтах орендодавців).

**Індикативне еталонне значення.** В ЕТС (до 01.10.2020 р. – на офіційному вебсайті орендодавця) оприлюднені перший і другий Переліки об'єктів комунальної власності, які можуть бути передані в оренду.

**Обґрунтування.** Відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» орган місцевого самоврядування повинен сформувати Переліки першого і другого типу щодо об'єктів оренди комунальної власності. Перелік першого типу – перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні; Перелік другого типу – перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону.

**Джерела даних для аналізу.** Вебсайт органу місцевого самоврядування (до 01.10.2020 р.); ЕТС, визначена уповноваженим органом Кабінету Міністрів України (після 01.10.2020 р.).

- 5. Індикатор.** Створений реєстр організацій, які отримували в оренду приміщення відповідно до частини другої статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

**Індикативне еталонне значення.** На вебсайті органу місцевого самоврядування сформований реєстр організацій, які відповідно до частини другої статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» отримували приміщення в оренду без проведення аукціону.

**Обґрунтування:** Відповідно до статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» в оренду можна отримати приміщення без проведення аукціону. Орендар може отримати приміщення без аукціону для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних і політичних заходів на строк, що не перевищує 30 календарних днів, протягом одного року щодо кожного орендаря, якщо балансоутримувачем є державне або комунальне підприємство, установа, організація, що здійснює діяльність з організації конгресів і торговельних виставок.

Для уникнення надання приміщення в оренду без проведення аукціону одному й тому самому орендарю (більш ніж один раз на рік) на термін, що не перевищує 30 календарних днів, орган місцевого самоврядування створює і веде реєстр таких організацій.

**Джерела даних для аналізу.** Вебсайт органу місцевого самоврядування.

## ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

### до 19.04.2020 р.

- 1. Індикатор.** Наявність деталізованого опису предмета закупівлі з урахуванням відповідних технічних параметрів (технічне завдання).

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність неповних значень в описі предмета закупівлі в оголошенні та неповних або пустих значень у тендерній документації.

**Обґрунтування:** Неповні значення в описі предмета закупівлі в оголошенні ускладнюють для потенційних учасників пошук релевантної закупівлі. Більше того, неповні або відсутні значення в описі предмета закупівлі можуть вказувати на наявність антиконкурентних узгоджених дій між замовником та постачальником. Відповідно, виникає ризик перемоги постачальників, які можуть перебувати у змові з місцевими службовцями. Крім того, відсутність у договорі чи у звіті про укладений договір детального опису предмета закупівлі та відсутність додатків із затвердженою специфікацією / технічним завданням суттєво обмежують можливості контролю за ефективністю витрачання публічних коштів.

**Кращі практики.** Бібліотека примірних специфікацій<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Сервіс сформований на базі платформи ProZorro і містить примірні специфікації, що мають допомогти замовникам зорієнтуватися та визначити потрібний предмет закупівлі для найефективнішого витрачання публічних коштів. Режим доступу: <http://infobox.prozorro.org/specifications/>



**Джерела даних для аналізу.** Опис предмета закупівлі в оголошенні, підготовлена замовником тендерна документація (технічні завдання).

- 2. Індикатор.** Дискримінаційні умови у кваліфікаційних критеріях та / або технічному завданні, інших частинах тендерної документації.

**Індикативне еталонне значення.** Використання затверджених на місцевому рівні типових форм тендерної документації (насамперед технічних завдань) за предметами закупівель (кодами CPV).

**Обґрунтування.** Встановлюючи кваліфікаційні критерії на виконання вимог статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники часто намагаються внести умови, які мають дискримінаційний характер. Наприклад, щодо підтвердження наявності досвіду виконання аналогічних договорів, укладених лише з бюджетними / комунальними установами. Це обмежує можливості участі в тендері для тих учасників, які раніше не працювали у державному секторі, однак мають спроможність і досвід, що дозволять забезпечити потребу замовника. Також деколи замовники мають намір закупити або конкретний товар, або у конкретного постачальника. Відповідно, виписують тендерну документацію на закупівлю товарів з очікуваною вартістю з вимогою до учасників у тендерній документації надати гарантійного листа від виробника (авторизаційного листа). Водночас у списку товарів, на які потрібно надати авторизаційні листи, вказують товари, які виробляються одним виробником в Україні, що суттєво звужує конкуренцію на відповідні закупівлі.

Використання ж затверджених типових специфікацій та договорів унеможливує раптове виникнення дискримінаційних умов і надходження обґрунтованих скарг від учасників закупівель. Якщо замовник надає добре підготовлену документацію та добросовісно супроводжує процес, предмет оскарження відсутній.

**Кращі практики.** Практики органів місцевого самоврядування. Наприклад, Маріупольська міська рада<sup>2</sup> прийняла рішення про створення типових форм технічних завдань, які не лише полегшують роботу службовців, відповідальних за проведення закупівель, але й підвищують прозорість самого процесу закупівлі. Також Маріупольська міська рада опублікувала довідники типових специфікацій для певних категорій товарів (зокрема, харчових продуктів та канцелярських товарів).

**Джерела даних для аналізу.** Аналітичний портал BI ProZorro, аналітичний портал DoZorro, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення місцевих рад, розпорядження голів міських рад, відповідних керівників структурних підрозділів тощо).

- 3. Індикатор.** Проведення конкурентних процедур для закупівель, вартість яких перевищує 50 тис. грн, для товарів, робіт і послуг.

**Індикативне еталонне значення.** Обов'язкове проведення конкурентних процедур для закупівлі, очікувана вартість якої становить не менш ніж 50 тис. грн, для товарів, робіт і послуг.

**Обґрунтування.** Відповідно до статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» проведення конкурсних торгів відбувається, якщо очікувана вартість предмета закупівлі товарів і послуг дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн грн (крім винятків, перелік яких визначено у вказаному Законі). Проте під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є нижчою за вказані значення, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товарів, виконавця робіт та надавача послуг для укладення договору. Як наслідок, основним корупційним ризиком є можливість для замовників умисно розділяти предмет закупівлі, загальна вартість якого вимагає проведення конкурсних торгів, на кілька частин (лотів), вартість кожної з яких дає змогу застосовувати механізм

<sup>2</sup> Режим доступу: <https://mariupolrada.gov.ua/ru/page/v-dopomogu-pidpriemcjam>

проведення допорогових закупівель. У результаті конкуренція учасників на торгах відсутня, а процес вибору постачальників не має видимого належного обґрунтування та економічної доцільності й може містити ознаки змови з певними постачальниками. Наприклад, така практика використовується за необхідності капітальних або поточних ремонтів, бо такі роботи можна трактувати як різні лоти, оскільки їх можна прив'язати до різних адрес (наприклад, ремонт покрівель або ліфтів у різних будинках). Своєю чергою, на цьому етапі розбити лоти з товарами складніше, адже код товару CPV збагатиться. Варто зазначити, що дроблення предмета закупівель є порушенням чинного законодавства у сфері публічних закупівель.

Водночас Порядок здійснення допорогових закупівель<sup>3</sup> регламентує відповідні витрати через механізм публічних закупівель до 200 тис. грн для товарів / послуг, а також до 1,5 млн грн – для робіт.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія). Слід також зазначити, що рішення про проведення конкурсних закупівель, очікувана вартість яких нижча за порогові значення, наведені в Законі України «Про публічні закупівлі», було впроваджено кількома місцевими радами, зокрема Київською міською радою<sup>4</sup>, Івано-Франківською міською радою<sup>5</sup>, Маріупольською міською радою<sup>6</sup>.

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

<sup>3</sup> Наказ №10 від 19.03.2019 «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі». Режим доступу: <https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-10-vid-19-03-2019>

<sup>4</sup> Режим доступу: [kmr.gov.ua/sites/default/files/pyt\\_9\\_pr\\_3901\\_publ\\_zakupivli\\_0.pdf](http://kmr.gov.ua/sites/default/files/pyt_9_pr_3901_publ_zakupivli_0.pdf)

<sup>5</sup> Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/dzzakon/42589>

<sup>6</sup> Режим доступу: <https://mariupolrada.gov.ua/city-council-solutions/pro-vikoristannja-pri-zakupivljah-elektronnoi-sistemi-zakupivel>

#### 4. Індикатор. Кількість учасників у конкурентних торгах.

**Індикативне еталонне значення.** Середня кількість учасників у конкурентних торгах є не меншою, ніж середнє значення за відповідною групою міст України за населенням<sup>7</sup>:

- міста з населенням понад 500 тис. осіб – 2,25;
- 250–500 тис. осіб – 2,22;
- 100–250 тис. осіб – 2,38;
- до 100 тис. осіб – 2,4.

**Обґрунтування.** Показник слугує для вимірювання рівня конкуренції у конкурентних торгах, тобто вказує, скільки учасників у середньому подали свої пропозиції. Високий рівень конкуренції свідчить про високу професійність підготовки замовника до торгів та високу ймовірність отримання ринкової чи близької до неї ціни. Що менша кількість учасників закупівель, то більше ринок закупівель має ознаки олігополістичного. Останній, на відміну від конкурентного середовища, відзначається високою ймовірністю таких ризиків, як змова безпосередньо між самими учасниками закупівлі (узгоджені дії) або змова учасників із замовником, що є корупційним ризиком. При цьому замовники не можуть безпосередньо впливати на ризик узгоджених дій або змови між учасниками за відсутності беззаперечних доказів та передачі їх до відповідних органів (насамперед Антимонопольного комітету України), адже лише останні можуть встановити, чи справді наявне порушення.

Проте аналізований показник залежить не лише від якості тендерної документації чи професійності відповідальних осіб замовників. Є інші критерії, які об'єктивно впливають на його значення. Наприклад, у Донецькій та Луганській областях падіння показника зумовлюють особливо складні економічні та соціальні обставини, що склалися в регіоні, зокрема проблеми з логістикою. У цілому по Україні протягом останніх років показник демонструє тенденцію до зниження, однак суттєві відхи-

<sup>7</sup> Дані з системи електронних закупівель ProZorro

лення від середнього значення в меншу сторону слід детально опрацювати й проаналізувати.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи ВІ ProZorro.

**5. Індикатор.** Скасовані процедури з наявними пропозиціями учасників.

**Індикативне еталонне значення.** Частка скасованих процедур з наявними пропозиціями учасників від загальної кількості процедур становить не більш ніж<sup>8</sup>:

- у містах із населенням понад 500 тисяч осіб – 2,0%;
- 250–500 тисяч осіб – 1,7%;
- 100–250 тисяч осіб – 1,5%;
- до 100 тисяч осіб – 1,5%.

**Обґрунтування.** Часта відміна процедур може вказувати на те, що замовникові складно якісно оголосити й провести торги або ж він умисно створює умови для перемоги певного учасника. Наявні пропозиції учасників можуть також свідчити про те, що замовник припустився помилок саме у визначенні предмета закупівлі.

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

---

<sup>8</sup> Дані з системи електронних закупівель ProZorro

Нижче значення показника свідчить про якіснішу підготовку замовника до проведення процедур та меншу ймовірність узгоджених дій із замовником.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 6. Індикатор.** Наявність закупівель зі скаргами до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність обґрунтованих скарг, що були задоволені Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

**Обґрунтування.** Велика кількість задоволених колегією скарг може свідчити про неякісну підготовку тендерної документації та неефективну організацію процесу закупівель замовником або умисне обмеження конкуренції для надання переваги конкретним учасникам. Наприклад, через дискримінаційні підходи до розгляду пропозицій, підготовки проектів договорів, у змісті тендерної документації чи визначенні технічних вимог до предмета закупівлі тощо.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 7. Індикатор.** Економія у тендері склала понад 60%.

**Індикативне еталонне значення.** Економія не перевищує 60% від очікуваної вартості закупівельної процедури<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Порогове значення 60% запропоноване спеціалістами порталу Risk.ProZorro

**Обґрунтування.** Цей індикатор вказує на некоректну оцінку очікуваної вартості та неефективне планування. Також завищення очікуваної вартості погіршує результат аукціону на ринках газу, паперу, яєць тощо. Суттєва економія також може свідчити про потенційну змову між замовником і певним учасником (замовник умисно завищив вартість закупівлі для «свого» постачальника, однак інші учасники, які не брали участі у змові, запропонували ринкову ціну) та стати інструментом «фіктивного демпінгу». Підставний учасник може в кілька разів занижувати суму оплати за свої товари / послуги, проте, ставши переможцем у результаті торгів, відмовляється від участі або не підписує договір. У результаті переможцем стає компанія з пропозицією, дорожчою за ринкову.

Наприклад, комунальне підприємство «Київавтошляхміст» планувало здійснити закупівлю гравію, піску, щебеню і наповнювача на загальну суму 1 620,0 тис. грн з очікуваною вартістю, яка перевищувала середньоринкову розрахунково на 531,2 тис. грн (48,8%). Проте за підсумками проведення внутрішнього аудиту торги було відмінено.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

## **8. Індикатор.** Неправильне визначення коду предмета закупівлі.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність завершених закупівель, предмет яких визначено з порушенням Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17 березня 2016 року №454.

**Обґрунтування.** Основними ризиками за цим індикатором є відсутність серед учасників закупівлі постачальників із хорошою діловою репутацією через викривлену інформацію про закупів-

лю та перемога постачальників, які можуть перебувати у змові з місцевими службовцями.

Свідоме приховування тендерів від потенційних учасників може відбуватися шляхом вказування неправильного класифікатора закупівлі чи граматичних помилок у написанні предмета закупівлі. У результаті таких маніпуляцій тендер виграє «свій» постачальник.

Наприклад, замовник пише назву тендера з граматичними помилками («Закупівля машин»), класифікуючи це не як автомобільний транспорт, а як «Електроустаткування, інше», завантажуючи нечитабельну тендерну документацію. У результаті оголошується процедура закупівлі, яку можуть не помітити інші потенційні учасники, а знайдуть тільки «свої» постачальники.

Такі дії замовника порушують наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 17 березня 2016 року №454 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі», відповідно до якого предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з пунктами 17 і 32 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» та на основі національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 23 грудня 2015 року №1749, за показником четвертої цифри основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги.

Своєю чергою, у разі, якщо предмет закупівлі не має в ієрархічній структурі зазначеного Єдиного закупівельного словника відповідного коду, замовник має технічну можливість обрати в електронній системі закупівель показник «99999999-9 – Не визначено» і ввести предмет закупівлі вручну в текстовому полі. При цьому слід ураховувати, що замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення процедури відкритих торгів або застосування Закону України «Про публічні закупівлі» (частина сьома статті 2 вказаного Закону). Водночас



з 17 січня 2017 року замовник здійснює визначення та відображення предмета закупівлі у річному плані та додатку до нього з дотриманням Порядку зі змінами. Тобто наявність проведених закупівель за предметами, які не були відображені у річному плані, є порушенням частини першої статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі», згідно з якою закупівля здійснюється відповідно до річного плану.

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

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro, дані з аналітичної системи BI ProZorro.

- 9. Індикатор.** Дата оголошення закупівлі в системі ProZorro не була здійснена в належні терміни відповідно до опублікованого плану проведення закупівель.

**Індикативне еталонне значення.** Дата закупівель за опублікованими планами оголошена не пізніше ніж через п'ять днів після затвердження плану закупівель та до проведення самої закупівлі.

**Обґрунтування.** Основним ризиком за цим індикатором є умисне обмеження кола потенційних постачальників, що може призвести до виникнення корупційної змови між дійсними учасниками та замовником.

За відсутності інформації щодо майбутніх закупівель постачальники можуть не мати достатньо часу як для підготовки тендерної документації, так і для планування своєї операційної діяльності. Як наслідок, вони не матимуть фактичної можливості брати участь у відповідних закупівлях. З іншого боку, недотримання термінів опублікування планів закупівель та здійснення закупівель без опублікованого плану може призвести

до визнання торгів такими, що відбулися з порушеннями, а також спричинити розірвання договорів між замовником та учасником закупівлі.

Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» під недискримінацією учасників слід розуміти й забезпечення замовниками вільного доступу всіх учасників до інформації про закупівлю. Неоприлюднення інформації у плані закупівель, як цього вимагає частина перша статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі», унеможлиблює вільний доступ всіх учасників до інформації про закупівлю. Це, зокрема, свідчить про порушення принципу добросовісної конкуренції серед учасників, оскільки відсутність публічної інформації про закупівлю позбавляє інших суб'єктів можливості взяти в ній участь. При цьому неоприлюднення інформації є порушенням принципу прозорості та відкритості. У результаті цей індикатор може вказувати на наявність потенційної змови між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 10. Індикатор.** Очікувані кількість і вартість завершених закупівель перевищують кількість і вартість опублікованих пунктів плану (без урахування переговорних процедур за нагальної потреби).

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність у замовника завершених закупівель, які не були завчасно внесені до річного плану чи додатку до нього.

**Обґрунтування.** Як і у випадку попереднього індикатора, перевищення очікуваних вартості та кількості закупівель над вартістю й кількістю, опублікованими у планах закупівель, може свідчити про потенційне обмеження кола потенційних учасників, а також про можливе порушення чинного законодавства.

Помилки в пунктах плану вводять учасників в оману і викривляють картину ринку. Частина помилок може трактуватись як порушення статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі» (невідповідність прийнятого річного плану закупівель опублікованому). Також перевищення вартості й кількості закупівель над значеннями, поданими у річному плані закупівель, може свідчити про неоприлюднення замовником достовірної інформації. Це порушення принципу добросовісної конкуренції серед учасників, оскільки відсутність публічної інформації про закупівлю позбавляє інших суб'єктів можливості взяти в ній участь. У результаті цей індикатор може свідчити про наявність потенційної змови між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі.

Перевищення очікуваної вартості закупівель над запланованою може свідчити про проведення закупівель без опублікованого плану і спричинити розірвання вже укладених договорів між замовником та учасником.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro, дані з аналітичної системи BI ProZorro.

- 11. Індикатор.** Державною аудиторською службою України (далі – ДАСУ)<sup>10</sup> було виявлено порушення, які мають ознаки корупційних та стосуються сфери публічних закупівель.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність у замовників виявлених порушень, які мають ознаки корупційних і стосуються сфери публічних закупівель, за результатами ревізій та моніторингу ДАСУ.

<sup>10</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1025 «Про утворення Офісу фінансового контролю» утворено Офіс фінансового контролю як інспекцію, що є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, реорганізувавши Державну аудиторську службу шляхом перетворення.

**Обґрунтування.** Державна аудиторська служба України є одним із основних контролюючих органів у сфері публічних закупівель, на який покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням законодавства про закупівлі шляхом проведення ревізій та моніторингу. ДАСУ може перевіряти процедури закупівель під час планової / позапланової виїзної ревізії. У цьому випадку за результатами аудиту складається акт, а у випадку виявлення порушень – протокол про адміністративне правопорушення. Такий протокол складається на кожного члена тендерного комітету за кожне порушення і передається до суду. За результатами перевірок аудитори можуть скласти протокол про адміністративне правопорушення за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Краці практики.** Аналітичні звіти про результати діяльності ДАСУ та її територіальних структурних підрозділів, повідомлення про реагування керівників органів державної влади на рекомендації ДАСУ.

**Джерела даних для аналізу.** Акти та протоколи, аналітична звітність, інформація засобів масової інформації та пресслужби ДАСУ щодо виявлених порушень; дані з системи електронних закупівель ProZorro та з аналітичної системи BI ProZorro.

- 12. Індикатор.** Невідповідність предмета договору закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам та / або виконаним роботам, наданим послугам і необхідному часу для фактичного виконання договору (відповідно до вибірки).

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

такими є Державні будівельні норми України та Державні стандарти України).

**Обґрунтування.** Відповідно до статті 37 Закону України «Про публічні закупівлі» договір про закупівлю може бути визнаний нікчемним у разі його укладення з порушенням вимог частини четвертої статті 36 вказаного Закону. А саме: істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання сторонами зобов'язань в повному обсязі, крім випадків, передбачених законодавством. Як наслідок, для перевірки фактичного виконання умов здійснюється звірка документів, наприклад актів приймання-передачі, видаткових накладних, звітів про виконану роботу, кошторисів.

Виявлені невідповідності між фактичними та договірними умовами закупівлі можуть бути ознаками змови між замовником та постачальником, яка, ймовірно, сформувалася вже після проведення закупівлі за участю електронної системи. Наприклад, 27 грудня 2017 року управління культури Снятинської районної державної адміністрації та підприємець «С» уклали договір, за яким підрядник повинен провести капітальний ремонт даху будинку культури в селі Устя за 491,5 тис. грн. 28 грудня 2017 року підприємцю була перерахована повна сума, що свідчить про нібито виконання роботи.

**Кращі практики.** Міжнародні стандарти аудиту<sup>11</sup>.

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro; документи, що підтверджують фактичне постачання та / або надання товарів, робіт і послуг.

- 13. Індикатор.** Відсутність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом / підключення органу місцевого самоврядування до моніторингового порталу DoZorro.

<sup>11</sup> Режим доступу: <http://www.apu.com.ua/msa>

**Індикативне еталонне значення.** Наявність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом. Орган місцевого самоврядування підключений до моніторингового порталу DoZorro та реагує на відгуки, залишені на порталі, відповідні функції та обов'язки визначені актом органу місцевого самоврядування.

**Обґрунтування.** Система внутрішнього контролю є ключовим інструментом запобігання шахрайству та корупції. Для цього необхідно розробити й впровадити ефективні контрольні процедури, створити спроможний структурний підрозділ та вживати заходів внутрішнього контролю. Процедури та заходи мають запобігати порушенням вимог законодавства у сфері публічних закупівель та неефективному витрачання бюджетних ресурсів і водночас забезпечувати:

- розвиток, просування та моніторинг дотримання правових норм, процедур та внутрішніх регламентів;
- розробку й упровадження стратегій запобігання шахрайству, корупції та інших порушенням і виявлення таких фактів;
- одержання та розслідування скарг щодо випадків шахрайства, корупції та порушення фінансово-бюджетної дисципліни.

**Кращі практики.** Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України<sup>12</sup>, відділ запобігання та виявлення корупції Департаменту з питань безпеки та запобігання корупції Маріупольської міської ради, Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту Київської міської державної адміністрації, Управління фінансового контролю Департаменту «Адміністрація міського голови» Львівської міської ради.

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

<sup>12</sup> Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/134086>

**14. Індикатор.** Необґрунтоване укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність необґрунтовано укладених додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару.

**Обґрунтування.** Учасники у змові з замовниками можуть використовувати ціновий демпінг, щоб виграти аукціон, а потім фактично через додаткові угоди нівелювати його результати. У таких випадках додаткова угода може спричинити два наслідки: або прямі збитки через зазначену в ній ціну, завищену порівняно з ринковою, або дуже низька ціна на час аукціону з поступовим підняттям на ринковий рівень – як засіб нечесної конкуренції. Наприклад, закупівля природного газу відділом освіти Пустомитівської районної державної адміністрації. На аукціон вийшли 6 компаній. Найдешевший газ запропонувала київська фірма, чия пропозиція була дешевшою на понад 1 млн грн від найближчої пропозиції (лише 4 млн 495 тис. грн). І це за очікуваної ціни 8,9 млн грн та цінових пропозицій інших учасників у діапазоні 6 – 8 млн грн. Тож 5 липня цього року освітяни замовили газ у київської фірми по 5550 грн з ПДВ за тисячу кубометрів. Однак далі уклали такі додаткові угоди:

- 9 серпня – «Ціна газу з 1 липня 2017 року становить 6104,44 грн з ПДВ»;
- 10 серпня – «Ціна газу з 1 серпня 2017 року становить 6714,27 грн з ПДВ»;
- 6 вересня – «Ціна газу з 1 вересня 2017 року становить 7375,02 грн з ПДВ»;
- 23 жовтня – «Ціна газу з 1 жовтня 2017 року становить 8122,78 грн з ПДВ».

**Кращі практики.** Деталізоване та чітке визначення умов договору, точне планування потреб (бюджетування) і створення резервів (використання запасів); урахування листа Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.10.2016 р. №3302-06/34307-06 «Щодо зміни істотних умов договору про закупівлю».

**Джерела даних для аналізу.** Професійний модуль аналітики ProZorro ([bipro.prozorro.org](http://bipro.prozorro.org)).

- 15. Індикатор.** Дата завантаження договору та повідомлення про внесення змін до договорів при проведенні процедур відкритих торгів були завантажені не в належні терміни відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі».

**Індикативне еталонне значення.** Договори опубліковані не пізніше ніж через два дні після укладення, повідомлення про внесення змін до договору опубліковані не пізніше ніж через три дні з дня внесення змін.

**Обґрунтування.** Основним ризиком за цим індикатором є умисне обмеження можливості перевірки договорів та їх умов. Адже якщо неможливо перевірити факт постачання товару, виконання робіт, надання послуг, виконання договору може бути фіктивним. Тобто наявний ризик виникнення корупційної змови між дійсними учасниками та замовником.

Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі», під недискримінацією учасників слід розуміти і те, що замовники забезпечують вільний доступ всіх учасників до інформації про закупівлю. Відсутність вільного доступу, свідчить про порушення принципу добросовісної конкуренції серед учасників. При цьому неоприлюднення інформації є порушенням принципу прозорості та відкритості. У результаті цей індикатор може свідчити про наявність потенційної змови між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 16. Індикатор.** Процедури, які не відбулися.

**Індикативне еталонне значення.** Частка процедур, які не відбулися, у загальній кількості процедур становить не більш ніж 25%.



**Обґрунтування.** Велика кількість процедур, які не відбуваються, може вказувати на те, що замовникові складно якісно оголосити та провести торги або він умисно створює підстави, щоб закупівля пройшла за переговорною процедурою, умови якої можуть відрізнятися від попередніх закупівель, які оголошувалися за процедурою відкритих торгів. Також якщо в оголошеній закупівлі двічі відсутні учасники, а потім вона відбулася за переговорною процедурою, то це може вказувати на корупційну змову між певним учасником та службовцями місцевого самоврядування.

Нижче значення показника свідчить про якіснішу підготовку замовника до проведення процедур та меншу ймовірність узгоджених із замовником дій.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія)

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

Сучасне українське законодавство є динамічним та постійно оновлюється і вдосконалюється. Так, 19.04.2020 р. вводиться в дію Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», який містить низку нововведень (зокрема, використання електронної системи ProZorro для здійснення закупівель вартістю від 50 тисяч гривень, запровадження електронних каталогів ProZorro Market, посад уповноважених осіб для професіоналізації закупівель, а також персональної відповідальності за порушення законодавства у вказаній сфері тощо).

У зв'язку з цим оновлено індикатори оцінки корупційних ризиків у сфері публічних закупівель, а також проведено оцінку наслідків відхилень від індикативного еталонного значення щодо нових індикаторів. З огляду на вищезазначене після введення в дію вказаного Закону органу місцевого самоврядування під час оцінювання корупційних ризиків у сфері публічних закупівель слід використовувати вже оновлені індикатори.

## ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

з 19.04.2020 р.

- 1. Індикатор.** Наявність деталізованого опису предмета закупівлі з урахуванням відповідних технічних параметрів (технічне завдання).

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність неповних значень опису предмета закупівлі в оголошенні та неповних або пустих значень у тендерній документації.

**Обґрунтування.** Неповні значення в описі предмету закупівлі в оголошенні ускладнюють для потенційних учасників пошук релевантної закупівлі. Більше того, неповні або відсутні значення в описі предмету закупівлі можуть вказувати на наявність антиконкурентних узгоджених дій між замовником та постачальником. Відповідно, виникає ризик перемоги постачальників, які можуть перебувати у змові з місцевими службовцями. Крім того, відсутність у договорі чи звіті про укладений договір детальнього опису предмета закупівлі та відсутність додатків із затвердженою специфікацією / технічним завданням негативно впливають на можливість контролю за ефективністю витрачання публічних коштів.

**Кращі практики:** Бібліотека примірних специфікацій<sup>13</sup>.

**Джерела даних для аналізу.** Опис предмета закупівлі в оголошенні, підготовлена замовником тендерна документація (технічні завдання).

- 2. Індикатор.** Наявність дискримінаційних умов у кваліфікаційних критеріях та / або технічному завданні, інших частинах тендерної документації.

**Індикативне еталонне значення.** Використання затверджених на місцевому рівні типових форм тендерної документації

<sup>13</sup> Сервіс сформований на базі платформи ProZorro і містить примірні специфікації, що мають допомогти замовникам зорієнтуватись та визначити потрібний предмет закупівлі для забезпечення найефективнішого витрачання публічних коштів. Режим доступу: <http://infobox.prozorro.org/specifications/>

(насамперед технічних завдань) за предметами закупівель (кодами CPV).

**Обґрунтування.** Встановлюючи кваліфікаційні критерії на виконання вимог статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники часто намагаються внести умови, які носять дискримінаційний характер. Наприклад, щодо підтвердження наявності досвіду виконання аналогічних договорів, укладених лише з бюджетними / комунальними установами. Це обмежує можливості участі в тендері для тих учасників, які раніше не працювали у державному секторі, однак мають спроможність та досвід, що дозволяють забезпечити потребу замовника.

Також деколи замовники мають намір закупити або конкретний товар, або у конкретного постачальника. Відповідно, випишують тендерну документацію на закупівлю товарів з очікуваною вартістю з вимогою до учасників у тендерній документації надати гарантійного листа від виробника (авторизаційного листа). Водночас у списку товарів, на які потрібно надати авторизаційні листи, вказують товари, які виробляються одним виробником в Україні, що суттєво звужує конкуренцію на відповідній закупівлі.

Проте використання затверджених типових специфікацій та договорів унеможливорює раптове виникнення дискримінаційних умов та надходження обґрунтованих скарг від учасників закупівель. Якщо замовник надає добре підготовлену документацію та добросовісно супроводжує процес, предмет оскарження відсутній.

**Кращі практики.** Бібліотека примірних специфікацій<sup>14</sup>, практики органів місцевого самоврядування. Наприклад, Маріупольська міська рада<sup>15</sup> прийняла рішення про створення типових форм технічних завдань, які не лише полегшують роботу службовців, відповідальних за проведення закупівель, але й підвищують

<sup>14</sup> Сервіс сформований на базі платформи ProZorro і містить примірні специфікації, що мають допомогти замовникам зорієнтуватись та визначити потрібний предмет закупівлі для забезпечення найефективнішого витрачання публічних коштів. Режим доступу: <http://infobox.prozorro.org/specifications/>

<sup>15</sup> Режим доступу: <https://mariupolrada.gov.ua/ru/page/v-dopomogu-pidpriemcjam>

прозорість самого процесу закупівлі. Також Маріупольська міська рада опублікувала довідники типових специфікацій для певних категорій товарів (зокрема, харчових продуктів та канцелярських товарів).

**Джерела даних для аналізу.** Аналітичний портал BI ProZorro, аналітичний портал DoZorro, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення місцевих рад, розпорядження голів міських рад, відповідних керівників структурних підрозділів тощо).

- 3. Індикатор.** Проведення конкурентних процедур для закупівель товарів та послуг, вартість яких перевищує 20 тис. грн та є меншою за 50 тис. грн, або використання Prozorro.market.

**Індикативне еталонне значення.** Обов'язкове проведення конкурентних процедур для закупівлі, очікувана вартість якої становить не менш ніж 20 тис. грн для товарів та послуг, або проведення закупівлі через Prozorro.market.

**Обґрунтування.** Відповідно до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі», проведення конкурентних торгів відбувається, якщо очікувана вартість предмета закупівлі товарів і послуг дорівнює або перевищує 50 тис. грн (крім винятків, перелік яких визначено у вказаному Законі). Проте під час здійснення закупівлі товарів і послуг, вартість яких є нижчою за вказані вище значення, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, і можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товарів, надавача послуг та виконавця робіт для укладення договору.

Як наслідок, основним корупційним ризиком є можливість для замовників умисно розділяти предмет закупівлі, загальна вартість якого вимагає проведення конкурентних торгів, на кілька частин (лотів), вартість кожної з яких дає змогу застосовувати механізм проведення допорогових закупівель. У результаті конкуренція учасників на торгах відсутня, а процес вибору постачальників не має видимого належного обґрунтування та

економічної доцільності й може містити ознаки змови з певними постачальниками. Наприклад, така практика використовується за необхідності поточних ремонтів, бо такі роботи можна трактувати як різні лоти, оскільки їх можна прив'язати до різних видів поточного ремонту (наприклад, поточний ремонт фасаду, а потім поточний ремонт стіни). Своєю чергою, на цьому етапі розбити лоти з товарами складніше, адже код товару CPV буде співпадати. Варто зазначити, що дроблення предмета закупівель є порушенням чинного законодавства у сфері публічних закупівель.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія). Слід також зазначити, що рішення про проведення конкурентних закупівель, очікувана вартість яких нижча за порогові значення, наведені в Законі України «Про публічні закупівлі», було впроваджено кількома місцевими радами, зокрема: Київською міською радою<sup>16</sup>, Івано-Франківською міською радою<sup>17</sup>, Маріупольською міською радою<sup>18</sup>.

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

#### 4. Індикатор. Кількість учасників у конкурентних торгах.

**Індикативне еталонне значення.** Середня кількість учасників у конкурентних торгах становить не менш ніж 2,4.

**Обґрунтування.** Показник слугує для вимірювання рівня конкуренції в конкурентних торгах, тобто вказує, скільки учасників у середньому подали свої пропозиції. Високий рівень конкуренції

<sup>16</sup> Режим доступу: [kmr.gov.ua/sites/default/files/pyt\\_9\\_pr\\_3901\\_publ\\_zakupivli\\_0.pdf](http://kmr.gov.ua/sites/default/files/pyt_9_pr_3901_publ_zakupivli_0.pdf)

<sup>17</sup> Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/dzzakon/42589>

<sup>18</sup> Режим доступу: <https://mariupolrada.gov.ua/city-council-solutions/pro-vikoristannja-pri-zakupivljah-elektronnoi-sistemi-zakupivel>

свідчить про високу професійність підготовки до торгів замовником та високу ймовірність отримання ринкової чи близької до неї ціни.

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

Своєю чергою, замовники не можуть безпосередньо впливати на ризик узгоджених дій або змови між учасниками за відсутності беззаперечних доказів та без передачі їх до відповідних органів (насамперед Антимонопольного комітету України), адже лише останні можуть встановити, чи справді наявне порушення.

Проте цей показник залежить не лише від якості тендерної документації чи професійності відповідальних осіб замовників. Є інші критерії, які об'єктивно впливають на його значення. Наприклад, в Донецькій та Луганській області падіння показника зумовлюють особливо складні економічні та соціальні обставини, що склалися в регіоні, зокрема проблеми з логістикою.

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

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи BI ProZorro.

- 5. Індикатор.** Кількість учасників у допорогових конкурентних торгах (спрощена процедура закупівель).

**Індикативне еталонне значення.** Середня кількість учасників у допорогових конкурентних торгах (спрощена процедура закупівель) становить не менш ніж 1,7.

**Обґрунтування.** Показник слугує для вимірювання рівня конкуренції в допорогових конкурентних торгах, тобто вказує, скільки учасників у середньому подали свої пропозиції. Високий рівень конкуренції свідчить про високу професійність підготовки замовника до торгів та високу ймовірність отримання ринкової або близької до неї ціни.

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

Проте цей показник залежить не лише від якості тендерної документації чи професійності відповідальних осіб замовників. Є інші критерії, які об'єктивно впливають на його значення. Наприклад, в Донецькій та Луганській області падіння показника зумовлюють особливо складні економічні та соціальні обставини, що склалися в регіоні, зокрема проблеми з логістикою.

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

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи ВІ ProZorro.

- 6. Індикатор.** Відмінені процедури з наявними пропозиціями учасників.

**Індикативне еталонне значення.** Частка відмінених процедур з наявними пропозиціями учасників становить не більш ніж 3,5% від загальної кількості конкурентних процедур.

**Обґрунтування.** Часта відміна процедур може вказувати на те, що замовникові складно якісно оголосити й провести торги або

він умисно створює умови для перемоги певного учасника. Своєю чергою, наявні пропозиції учасників можуть також свідчити, що замовник припустився помилок саме у визначенні предмета закупівлі.

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

Нижче значення показника свідчить про більш якісну підготовку замовника до проведення процедур та меншу ймовірність узгоджених дій із замовником.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 7. Індикатор.** Наявність закупівель зі скаргами до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

**Індикативне еталонне значення.** Повна відсутність обґрунтованих скарг, що були задоволені Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

**Обґрунтування.** Велика кількість задоволених колегією скарг може свідчити про неякісну підготовку тендерної документації та неефективну організацію процесу закупівель замовником



або зумисне обмеження конкуренції для надання переваги конкретним учасникам. Наприклад, через дискримінаційні підходи до розгляду пропозицій, підготовки проектів договорів, у змісті тендерної документації чи визначенні технічних вимог до предмета закупівлі тощо.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

### **8. Індикатор.** Економія у тендері склала понад 60%.

**Індикативне еталонне значення.** Економія не перевищує 60% від очікуваної вартості закупівельної процедури<sup>19</sup>.

**Обґрунтування.** Цей індикатор вказує на некоректну оцінку очікуваної вартості та неефективне планування. Також завищення очікуваної вартості погіршує результати аукціону на ринках газу, паперу, яєць тощо. Суттєва економія також може свідчити про потенційну змову між замовником і певним учасником (замовник умисно завищив вартість закупівлі для «свого» постачальника, однак інші учасники, які не брали участі у змові, запропонували ринкову ціну) й стати інструментом «фіктивного демпінгу», адже підставний учасник може в кілька разів занижувати суму за свої товари / послуги. Проте, ставши переможцем у результаті торгів, відмовляється від участі або не підписує договір. В підсумку переможцем стає компанія з пропозицією, дорожчою за ринкову.

Наприклад, КП «Київавтошляхміст» планувало здійснити закупівлю гравію, піску, щебеню і наповнювача на загальну суму 1 620,0 тис. грн з очікуваною вартістю, яка перевищувала середньоринкову розрахунково на 531,2 тис. грн (48,8 %). Проте за підсумками проведення внутрішнього аудиту торги було відмінено.

<sup>19</sup> Порогове значення 60% запропоноване спеціалістами порталу Risk.ProZorro

**Краці практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

**9. Індикатор.** Неправильне визначення коду предмета закупівлі.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність завершених закупівель, предмет яких визначено з порушенням наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.01.2016 року №454 «Про затвердження Порядку визначення предмету закупівлі».

**Обґрунтування.** Основними ризиками за цим індикатором є відсутність серед учасників закупівлі постачальників із хорошою діловою репутацією через спотворену інформацію про закупівлю та перемога постачальників, які можуть перебувати у змові з місцевими службовцями.

Свідоме приховування тендерів від потенційних учасників може відбуватися шляхом вказування неправильного класифікатора закупівлі чи граматичних помилок у написанні предмета закупівлі. У результаті таких маніпуляцій тендер виграє «свій» постачальник.

Наприклад, замовник пише назву тендера з граматичними помилками («Закупівля машин»), класифікуючи це не як автомобільний транспорт, а як «Електроустаткування, інше», завантажуючи нечитабельну тендерну документацію. В результаті оголошується процедура закупівлі, яку можуть не помітити інші потенційні учасники, а знайдуть тільки «свої» постачальники.

Такі дії замовника порушують наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.03.2016 р. №454 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» зі змінами, відповідно до якого предмет закупівлі товарів і послуг

визначається замовником згідно з пунктами 21 і 34 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» та на основі національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», за показником четвертої цифри основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги.

Своєю чергою, якщо предмет закупівлі не має в ієрархічній структурі Єдиного закупівельного словника відповідного коду, замовник має технічну можливість обрати в електронній системі закупівель показник «99999999-9 – Не визначено» і ввести предмет закупівлі вручну в текстовому полі.

При цьому слід ураховувати, що замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону (частина десята статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Водночас з 17.01.2017 р. замовник здійснює визначення та відображення предмета закупівлі у річному плані та додатку до нього. Тобто наявність проведених закупівель за предметами, які не були відображені у річному плані, є порушенням статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі», згідно з якою закупівля здійснюється відповідно до річного плану.

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

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro, дані з аналітичної системи BI ProZorro.

- 10. Індикатор.** Дата оголошення закупівлі в системі ProZorro та дата внесення в план закупівель була здійснена в короткі терміни.

**Індикативне еталонне значення.** Дата опублікування планів закупівель – не менш ніж за місяць до проведення самої закупівлі.

**Обґрунтування.** Основним ризиком за цим індикатором є умисне обмеження кола потенційних постачальників, що може призвести до виникнення корупційної змови між дійсними учасниками та замовником.

За відсутності інформації щодо майбутніх закупівель постачальники можуть не мати достатньо часу як для підготовки тендерної документації, так і для планування своєї операційної діяльності. Як наслідок, вони можуть не мати фактичної можливості брати участь у відповідних закупівлях.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» під недискримінацією учасників слід розуміти й забезпечення замовниками вільного доступу всіх учасників до інформації про закупівлю.

Це, зокрема, свідчить про порушення принципу добросовісної конкуренції серед учасників, оскільки відсутність публічної інформації про закупівлю позбавляє інших суб'єктів можливості взяти в ній участь. При цьому неоприлюднення інформації є порушенням принципу прозорості та відкритості. У результаті цей індикатор може вказувати на наявність потенційної змови між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 11. Індикатор.** Офісом фінансового контролю (далі – ОФК) було виявлено порушення, які мають ознаки корупційних та стосуються сфери публічних закупівель.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність у замовників виявлених порушень, які мають ознаки корупційних і стосуються

сфери публічних закупівель, за результатами ревізій та моніторингу ОФК.

**Обґрунтування.** ОФК є одним з основних контролюючих органів у сфері публічних закупівель, на який покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням законодавства про закупівлі шляхом проведення ревізій та моніторингу.

ОФК може перевіряти процедури закупівель під час планової / позапланової виїзної ревізії. У цьому випадку за результатами аудиту складається акт, а в разі виявлення порушень – протокол про адміністративне правопорушення. Такий протокол складається на кожного члена тендерного комітету за кожне порушення і передається до суду. За результатами перевірок аудиторі можуть скласти протокол про адміністративне правопорушення за статтею 164-14 КУпАП.

**Кращі практики.** Аналітичні звіти про результати діяльності ОФК та її територіальних структурних підрозділів, повідомлення про реагування керівників на рекомендації ОФК.

**Джерела даних для аналізу.** Акти та протоколи ОФК, аналітична звітність ОФК, інформація засобів масової інформації та пресслужби ОФК щодо виявлених порушень; дані з системи електронних закупівель ProZorro та з аналітичної системи BI ProZorro.

- 12. Індикатор.** Невідповідність предмета договору закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам та / або наданим послугам, роботам, необхідному часу для фактичного виконання договору (відповідно до вибірки).

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність необґрунтованих відмінностей між характеристиками фактично поставлених та / або наданих товарів, послуг та робіт і зазначеним у договорі предметом закупівлі; відсутність логічних розбіжностей між періодом постачання товарів / надання робіт та послуг відповідно до документів і фактично необхідним часом на виконання умов договору (з урахуванням відповідних нор-

мативно-правових актів; наприклад, для капітальних ремонтів такими є ДБН та ДСТ).

**Обґрунтування.** Відповідно до статті 43 Закону України «Про публічні закупівлі» договір про закупівлю може бути визнаний нікчемним у разі його укладення з порушенням вимог частини четвертої статті 41 вказаного Закону. А саме: істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання сторонами зобов'язань у повному обсязі, крім випадків, передбачених законодавством. Як наслідок, для перевірки фактичного виконання умов здійснюється звірка документів, наприклад актів приймання-передачі, видаткових накладних, звітів про виконану роботу, кошторисів.

Виявлені невідповідності між фактичними та договірними умовами закупівлі можуть бути ознаками змови між замовником і постачальником, яка, ймовірно, сформувалася вже після проведення закупівлі з використанням електронної системи. Наприклад, 27 грудня 2017 р. управління культури Снятинської РДА та підприємець уклали договір, за яким підрядник повинен провести капітальний ремонт даху будинку культури в селі Устя за 491,5 тис. грн. 28 грудня підприємцю була перерахована повна сума, що свідчить про нібито виконання роботи.

**Кращі практики.** Міжнародні стандарти аудиту.

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro, документи, що підтверджують фактичне постачання та / або надання товарів, послуг і робіт.

- 13. Індикатор.** Відсутність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом / підключення органу місцевого самоврядування до моніторингового порталу DoZorro.

**Індикативне еталонне значення.** Наявність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом / орган місцевого само-

врядування підключений до моніторингового порталу DoZorro та реагує на відгуки, залишені на порталі.

**Обґрунтування.** Система внутрішнього контролю є ключовим інструментом запобігання шахрайству та корупції. Для цього необхідно розробити й впровадити ефективні контрольні процедури, створити спроможний структурний підрозділ та вживати заходів внутрішнього контролю. Процедури та заходи мають запобігати порушенням вимог законодавства в сфері публічних закупівель та неефективному витрачання бюджетних ресурсів і водночас забезпечувати:

- розвиток, просування та моніторинг дотримання правових норм, процедур та внутрішніх регламентів;
- розробку та впровадження стратегій запобігання шахрайству, корупції та іншим порушенням і виявлення таких фактів;
- одержання та розслідування скарг щодо випадків шахрайства, корупції та порушення фінансово-бюджетної дисципліни.

**Кращі практики.** Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України<sup>20</sup>, Відділ запобігання та виявлення корупції Департаменту з питань безпеки та запобігання корупції Маріупольської міської ради, Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту Київської міської державної адміністрації, Управління фінансового контролю Департаменту «Адміністрація міського голови» Львівської міської ради.

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

<sup>20</sup> Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/134086>

- 14. Індикатор.** Необґрунтоване укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару.

**Індикативне еталонне значення.** Відсутність необґрунтовано укладених додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару.

**Обґрунтування.** Учасники у змові з замовниками можуть використовувати ціновий демпінг, щоб виграти аукціон, а потім фактично через додаткові угоди нівелювати його результати. У таких випадках додаткова угода може спричинити два наслідки: або прямі збитки через зазначену в ній ціну, завищену порівняно з ринковою, або дуже низьку ціну на час аукціону з поступовим підняттям на ринковий рівень – як засіб нечесної конкуренції.

Наприклад, закупівля природного газу відділом освіти Пустомитівської РДА. На аукціон вийшли 6 компаній. Найдешевший газ запропонувала київська фірма чия пропозиція була на понад 1 млн гривень дешевшою від найближчої за ціною пропозиції (лише 4 млн 495 тис. грн.). І це за очікуваної ціни у 8,9 млн грн та цінових пропозицій інших учасників на рівні 6–8 млн грн. Тож 5 липня цього року освітяни замовили газ по 5550 грн з ПДВ за тисячу кубометрів. Однак далі уклали так звані додаткові угоди:

- 9 серпня – «ціна газу з 1 липня 2017 року становить 6104,44 грн з ПДВ»;
- 10 серпня – «ціна газу з 1 серпня 2017 року становить 6714,27 грн з ПДВ»;
- 6 вересня – «ціна газу з 1 вересня 2017 року становить 7375,02 грн з ПДВ»;
- 23 жовтня – «ціна газу з 1 жовтня 2017 року становить 8122,78 грн з ПДВ».

**Кращі практики.** Деталізоване та чітке визначення умов договору, точне планування потреб (бюджетування) і створення резервів (використання запасів); врахування листа Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.10.2016 р.



№3302-06/34307-06 «Щодо зміни істотних умов договору про закупівлю».

**Джерела даних для аналізу.** Професійний модуль аналітики ProZorro ([bipro.prozorro.org](http://bipro.prozorro.org)).

- 15. Індикатор.** Дата завантаження договору та повідомлення про внесення змін до договорів при проведенні процедур відкритих торгів були завантажені не в належні терміни відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі».

**Індикативне еталонне значення.** Договори опубліковані не пізніше ніж через два дні після укладення, повідомлення про внесення змін до договору опубліковані не пізніше ніж через три дні з дня внесення змін.

**Обґрунтування.** Основним ризиком за цим індикатором є умисне обмеження кола потенційних осіб, які можуть перевірити договір та його умови. Адже якщо неможливо перевірити факт постачання товару, послуги, роботи, виконання договору може бути фіктивним. Наявний ризик виникнення корупційної змови між дійсними учасниками та замовником.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» під недискримінацією учасників слід розуміти й забезпечення замовниками вільного доступу всіх учасників до інформації про закупівлю. Це, зокрема, свідчить про порушення принципу добросовісної конкуренції серед учасників. При цьому неоприлюднення інформації є порушенням принципу прозорості та відкритості. У результаті цей індикатор може свідчити про наявність потенційної змови між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу:** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

**16. Індикатор.** Процедури, які не відбулися.

**Індикативне еталонне значення.** Частка процедур, які не відбулися, у загальній кількості процедур становить не більш ніж 25%.

**Обґрунтування.** Велика кількість процедур, які не відбуваються, може вказувати на те, що замовникові складно якісно оголосити та провести торги або він умисно створює підстави, щоб закупівля пройшла за переговорною процедурою. При цьому умови переговорної процедури можуть відрізнятись від попередніх закупівель, які оголошувалися за процедурою відкритих торгів.

Також якщо двічі на закупівлю ніхто не з'являвся, а потім вона відбулася за переговорною процедурою, це може вказувати на корупційну змову між певним учасником та посадовими особами місцевого самоврядування.

Нижче значення показника свідчить про якіснішу підготовку замовника до проведення процедур та меншу ймовірність узгоджених із замовником дій.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія)

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

**17. Індикатор.** Процедури, які відмінені.

**Індикативне еталонне значення.** Частка процедур, які не відбулися, у загальній кількості конкурентних процедур становить не більш ніж 10%.

**Обґрунтування.** Велика кількість відмінених процедур може свідчити, що замовникові складно якісно оголосити й провести торги або він умисно створює умови, щоб закупівля пройшла під конкретного учасника. Часто спостерігається ситуація, коли замовник, отримавши в системі питання та скарги щодо закупівлі, замість виправити порушення, відміняє її.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 18. Індикатор.** Процедури, у яких не виконано рішення Антимонопольного комітету України.

**Індикативне еталонне значення.** 100% рішень АМКУ виконані, не зафіксовано випадків відміни закупівлі у зв'язку з рішенням АМКУ.

**Обґрунтування.** Замовникам не подобаються певні рішення Антимонопольного комітету України. Є випадки, коли Антимонопольний комітет України встановлює неправомірність кваліфікації чи дискваліфікації й просить заново оцінити пропозиції усіх учасників або усунути дискримінаційні вимоги, але замовник просто ігнорує рішення АМКУ або відміняє закупівлю, фактично не виконуючи рішення.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

- 19. Індикатор.** Процедури, які проведені без використання системи ProZorro.

**Індикативне еталонне значення.** 100% закупівель проведено через систему ProZorro або відображено в ній у випадку звітування.

**Обґрунтування.** Замовники по-різному трактують законодавство та вважають, що на них не поширюється дія Закону України «Про публічні закупівлі». Як наслідок, громадськість узагалі не може побачити, що такі замовники купували, й перевірити, як використовувалися кошти. Також частина замовників

умисно ніяк не відображає певні закупівлі в системі ProZorro, намагаючись приховати укладені договори від контролюючих органів.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro, E-data.

**20. Індикатор.** Невнесення персональних даних в систему ProZorro або ненадання їх на запит контролюючим органам.

**Індикативне еталонне значення.** У систему внесено 100% достовірних персональних даних замовників, а у відповідь на звернення контролюючим органам у 100% випадків надано персональні дані співробітників.

**Обґрунтування.** Усвідомлюючи можливість накладення штрафу, замовник просто не надає персональні дані на запити контролюючих органів. Без цих даних органи не можуть скласти протокол і накласти штраф або передати матеріали до суду. Завдяки ненадданню персональних даних замовники можуть уникати притягнення до відповідальності та сплати штрафів. З 19.04.2020 р. персональні дані потрібно буде вносити безпосередньо до системи закупівель. З метою уникнення відповідальності замовники можуть не вносити персональних даних до системи ProZorro або вносити недостовірні відомості.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

**21. Індикатор.** При використанні ProZorro.market обиралася найвища ціна.

**Індикативне еталонне значення.** При виборі товару (закупівлі) в ProZorro.market в 40% обирається товар із найвищою вартістю в цьому регіоні.

**Обґрунтування.** У разі змови постачальника та замовника постачальники умисно, під певну закупівлю чи в разі виставлення товару в ProZorro.market, значно завищуватимуть ціну на товар, а замовники купуватимуть його, при цьому усвідомлюючи, що значно переплачують.

**Кращі практики.** Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі ProZorro (Методологія).

**Джерела даних для аналізу.** Дані з системи електронних закупівель ProZorro.

## Додаток 2

### до Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування

## ОЦІНКА РІВНЯ НАСЛІДКІВ ВІДХИЛЕНЬ ВІД ІНДИКАТИВНОГО ЕТАЛОННОГО ЗНАЧЕННЯ

(низький – 1 бал, середній – 2 бали, високий – 3 бали)

№	Назва індикатора	Кількість балів
<b>Архітектура та містобудування</b>		
1	Наповнення містобудівного кадастру та оприлюднення всіх даних з кадастру на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування (геопорталі)	3
2	Публічний доступ до затвердженої містобудівної документації (генеральний план, плани зонування територій, детальні плани територій)	3
3	Містобудівна документація нижчого рівня не суперечить документації вищого рівня	2
4	Затверджений прозорий та безоплатний механізм видачі містобудівних умов та обмежень і вихідних даних	2
5	Утворена та забезпечена відповідними умовами для функціонування міська архітектурно-будівельна інспекція	2

№	Назва індикатора	Кількість балів
6	Виявлення органами міської ДАБІ самочинного будівництва не пізніше ніж через 6 місяців після його початку	1
7	Здійснення архітектурно-будівельного контролю	2
8	Визначений порядок надання поштових адрес	3
9	Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	3
10	Затверджений порядок надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами	2
11	Затверджені вимоги до вивісок	3

## Земельні питання

1	Наявність повної інформації про земельні ділянки, які за законом повинні належати або можуть належати місцевій громаді, а також інформації про земельні ділянки, що набуваються у власність громадою за певними процедурами	2
2	Процедура проходження проекту рішення міської ради з питань земельних відносин, яка забезпечує відсутність не передбачених законом підстав та умов для прийняття або відмови в прийнятті рішення міської ради	3
3	Наявність оприлюдненої інформації про земельні ділянки, які можуть бути надані в оренду / власність, із зазначенням можливого використання земельних ділянок згідно з містобудівною та землепорядною документацією	3
4	Максимальне покриття території населеного пункту планом зонування та детальними планами території	2
5	Наявність реєстру переданих у власність та користування земельних ділянок (інвентаризація земель), а також відомостей у реєстрі всіх прийнятих за весь час існування відповідної ради рішень як сесій, так і виконкомом з земельних питань з дати його створення	1

№	Назва індикатора	Кількість балів
6	Затверджений порядок передачі земельних ділянок в користування, типових умов договорів оренди землі, застосування рівних правил для кожного землекористувача при визначенні строку оренди, плати за землю, цільового призначення	3
7	Внутрішні документи не повинні передбачати можливість відмови (затримки) у прийнятті рішення ради з земельних питань з підстав, не передбачених Земельним кодексом України	3
8	Наявність у публічному доступі документації з нормативної грошової оцінки земель населеного пункту та встановлення зональних коефіцієнтів	3
9	Наявність встановленого порядку (або практики) надання земельних ділянок громадянам безоплатно у власність або в користування відповідно до статей 118, 121 Земельного кодексу України	3
10	Безоплатне надання послуг органу місцевого самоврядування щодо передачі земельної ділянки у власність та користування	2
11	Налагоджена взаємодія між радою та територіальним відділенням Державної фіскальної служби при стягненні орендної плати за землю	2
12	Затверджена процедура зміни цільового призначення земельних ділянок, в якій відсутні дискримінаційні умови. Зміна цільового призначення має відповідати плану зонування	3
13	Застосування на практиці функцій загального контролю за виконанням радою прийнятих рішень загальною, зокрема у контексті зазначення функціональних обов'язків працівників відповідної ради	3



№	Назва індикатора	Кількість балів
---	------------------	-----------------

### **Управління нерухомим комунальним майном (до 01.02.2020 р.)**

1	Облік об'єктів нерухомого майна, що є в комунальній власності	2
2	Об'єкти нерухомого майна, що можуть бути передані в оренду	3
3	Використання електронної торгової системи Prozorro.Продажі для передачі в оренду комунального майна	3
4	Підписання договору оренди із заявником без проведення конкурсу	2
5	Проведення фізичного обстеження орендованого приміщення	2
6	Одержання права на викуп орендованого майна, яке було отримано в оренду без проведення аукціону	2

### **Управління нерухомим комунальним майном (з 01.02 2020 р.)**

1	Використання ЕТС ProZorro.Продажі для проведення аукціону на право укласти договір оренди на нерухоме майно	3
2	Проведення фізичного обстеження орендованого приміщення	2
3	Одержання права на викуп орендованого майна, яке було отримано в оренду без проведення аукціону	2
4	Оприлюднені Переліки (перший і другий) в ЕТС (до 01.10.2020 р. – на офіційних вебсайтах орендодавців)	2
5	Створений реєстр організацій, які отримували в оренду приміщення відповідно до частини другої статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»	3

№	Назва індикатора	Кількість балів
<b>Публічні закупівлі (до 19.04.2020 р.)</b>		
1	Деталізований опис предмета закупівлі з урахуванням відповідних технічних параметрів (технічне завдання)	3
2	Наявність дискримінаційних умов у кваліфікаційних критеріях та / або технічному завданні, інших частинах тендерної документації	3
3	Проведення конкурентних процедур для закупівель, вартість яких перевищує 50 тис. грн для товарів, робіт і послуг	3
4	Кількість учасників у конкурентних торгах	1
5	Скасовані процедури з наявними пропозиціями учасників	2
6	Наявність закупівель зі скаргами до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель	3
7	Економія у тендері склала понад 60%	3
8	Неправильне визначення коду предмета закупівлі	2
9	Дата оголошення закупівлі в системі ProZorro не була здійснена в належні терміни відповідно до опублікованого плану про проведення закупівель	1
10	Очікувані кількість і вартість завершених закупівель перевищують кількість і вартість опублікованих пунктів плану (без урахування переговорних процедур за нагальної потреби)	2
11	Державною аудиторською службою України було виявлено порушення, які мають ознаки корупційних та стосуються сфери публічних закупівель	3
12	Невідповідність предмета договору закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам та / або наданим послугам, роботам, необхідному часу для фактичного виконання договору (відповідно до вибірки)	3

№	Назва індикатора	Кількість балів
13	Відсутність структурного підрозділу чи службовців які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом / підключення органу місцевого самоврядування до моніторингового порталу DoZorro	2
14	Необґрунтоване укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару	3
15	Дата завантаження договору та повідомлення про внесення змін до договорів при проведенні процедур відкритих торгів були завантажені не в належні терміни відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»	2
16	Процедури, які не відбулися	2

### **Публічні закупівлі** (з 19.04.2020 р.)

1	Наявність деталізованого опису предмета закупівлі з урахуванням відповідних технічних параметрів (технічне завдання)	3
2	Наявність дискримінаційних умов у кваліфікаційних критеріях та / або технічному завданні, інших частинах тендерної документації	3
3	Проведення конкурентних процедур для закупівель товарів та послуг, вартість яких перевищує 20 тис. грн та є меншою за 50 тис. грн, або використання Prozorro.market	2
4	Кількість учасників у конкурентних торгах	1
5	Кількість учасників у допорогових конкурентних торгах (спрощена процедура закупівель)	1
6	Відмінені процедури з наявними пропозиціями учасників	3
7	Наявність закупівель зі скаргами до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель	3

№	Назва індикатора	Кількість балів
8	Економія у тендері склала понад 60%	3
9	Неправильне визначення коду предмета закупівлі	2
10	Дата оголошення закупівлі в системі ProZorro та дата внесення в план закупівель була здійснена в короткі терміни	1
11	Офісом фінансового контролю було виявлено порушення, які мають ознаки корупційних та стосуються сфери публічних закупівель	3
12	Невідповідність предмета договору закупівлі та строків його виконання фактично поставленим товарам та / або наданим послугам, роботам, необхідному часу для фактичного виконання договору (відповідно до вибірки)	3
13	Відсутність структурного підрозділу чи службовців, які виконують функції внутрішнього контролю за закупівельним процесом / підключення органу місцевого самоврядування до моніторингового порталу DoZorro	2
14	Необґрунтоване укладання додаткових договорів про підвищення ціни за одиницю товару	3
15	Дата завантаження договору та повідомлення про внесення змін до договорів при проведенні процедур відкритих торгів були завантажені не в належні терміни відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»	2
16	Процедури, які не відбулися	2
17	Процедури, які відмінені	3
18	Процедури, у яких не виконано рішення Антимонопольного комітету України	3
19	Процедури, які проведені без використання системи ProZorro	3
20	Невнесення персональних даних в систему ProZorro або не надання їх на запит контролюючим органам	3
21	При використанні ProZorro.market обиралася найвища ціна	2

## 2. ІНСТРУКЦІЯ З НАПИСАННЯ ЗВІТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

---

### 2.1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

В Інструкції викладено порядок та етапи підготовки Звіту за результатами оцінювання корупційних ризиків (далі – Звіт) у діяльності органу місцевого самоврядування.

**Звіт** – це документ, який готується працівниками міської ради, в разі необхідності – за участю незалежних експертів / експерток, представників / представниць громадськості та засобів масової інформації (далі – експерти) на підставі проведеної оцінки корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування.

**Метою підготовки Звіту** є надання міській раді підтримки в процесі усунення / мінімізації корупційних ризиків шляхом встановлення надійних і прозорих процедур та ухвалення інноваційних рішень, що підвищують ефективність і забезпечують високі стандарти діяльності органу місцевого самоврядування, а також дають змогу громадянам, місцевим організаціям громадянського суспільства і журналістам здійснювати моніторинг діяльності міської ради та її виконавчих органів.

**В основу Звіту слід покласти такі принципи:**

- **достовірність** – використана для оцінки корупційних ризиків і підготовки Звіту інформація має бути отримана з надійних та актуальних джерел (нормативні й інші акти міської ради, офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування, відкриті реєстри тощо);
- **комплексність** – висновки щодо наявності / відсутності корупційних ризиків у діяльності міської ради мають базуватися на інформації, отриманій із різних джерел;
- **професійність** – Звіт має бути викладено стисло, державною діловою мовою. Особливу увагу під час написання Звіту необхідно звертати на точність і однозначність рекомендацій щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності міської ради. Подаючи інформацію у Звіті, необхідно уникати упередженості, маніпуляцій, викривлення, приховування тощо;
- **взаємодія та співпраця** – Звіт готують працівники / працівниці міської ради, в разі необхідності залучаються незалежні експерти / експертки, представники / представниці громадськості та засобів масової інформації.

## 2.2. ЕТАПИ ПІДГОТОВКИ ЗВІТУ

Експерти готують Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності міської ради.

Підготовка Звіту складається з низки послідовних кроків, які охоплюють етапи оцінки корупційних ризиків, визначені в *Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування (далі – Методологія)*.

Повний цикл підготовки Звіту наведено на схемі 2.

**Визначення напрямів оцінки корупційних ризиків.** Оцінка проводиться за визначеними експертами напрямками діяльності міської ради, що відзначаються підвищеними корупційними ризиками (в *Методології* таких напрямів названо чотири – публічні закупівлі, управління нерухомим комунальним майном, земельні питання, архітектура та містобудування).

**Схема 2** Цикл підготовки Звіту

**Визначення джерел отримання інформації.** Експерти обирають джерела інформації, необхідної для підготовки Звіту (схема 3).

**Проведення оцінки корупційних ризиків.** Експерти здійснюють ґрунтовний аналіз інформації, отриманої за результатами ідентифікації корупційних ризиків. Оцінка передбачає визначення відповідності індикативному еталонному значенню діяльності органів місцевого самоврядування у сферах з підвищеним корупційним ризиком.

**Визначення пріоритетності корупційних ризиків.** Експерти оцінюють рівень наслідків відхилень від індикативного еталонного значення й визначають чинники корупційного ризику в діяльності органу місцевого самоврядування, що можуть сприяти скоєнню посадовими особами міською ради корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

**Підготовка експертами рекомендацій.** Експерти розробляють дієві й практичні кроки, необхідні для усунення / мінімізації виявлених у міській раді та її виконавчих органах корупційних ризиків. Рекомендації мають бути чіткими, практичними, логічними.

**Складання Звіту.** На основі наданих експертами рекомендацій, спрямованих на усунення / мінімізацію виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради та її виконавчих органів, складається Звіт.

**Презентація Звіту міській раді.** Звіт, підготовлений за результатами оцінки корупційних ризиків, презентують керівництву міської ради та її виконавчим органам.

Звіт може бути винесено на публічне обговорення з метою обміну поглядами та міркуваннями щодо цього документа між міською радою й громадськістю. За результатами публічного обговорення надані експертами рекомендації щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути переглянуті та / або доопрацьовані.

## 2.3. СТРУКТУРА ЗВІТУ

Структура Звіту має забезпечувати послідовний логічний виклад результатів оцінки корупційних ризиків у діяльності міської ради та сприяти правильному їх розумінню і застосуванню.



### Звіт містить такі структурні елементи:

1	ЗМІСТ
2	ВСТУПНА ЧАСТИНА
3	ОПИС ВИКОРИСТАНОЇ МЕТОДОЛОГІЇ
4	КОРОТКИЙ ОГЛЯД РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
5	ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
6	ДОДАТКИ

- 1) зміст** – викладається загальна схема (структура) Звіту, що містить перелік заголовків і підзаголовків і демонструє загальну організацію документа;
- 2) вступна частина** – зазначаються підстави для підготовки Звіту, окреслюються його проблематика, мета й завдання;
- 3) опис використаної методології** – здійснюється огляд *Методології*, використаної експертами для оцінки корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування;
- 4) короткий огляд результатів оцінки корупційних ризиків** – наводиться оцінка рівня наслідків відхилень від індикативного еталонного значення для міської ради;
- 5) оцінка корупційних ризиків** – за кожною оціненою сферою діяльності міської ради наводяться:
  - опис визначених сфер із підвищеним корупційним ризиком – окреслюються досліджувані експертами сфери діяльності міської ради;
  - опис виконаних процедур;

- опис виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради та рекомендацій, спрямованих на їх усунення / мінімізацію.

**6)** У разі необхідності до Звіту долучаються **додатки**.

Для презентації результатів оцінки корупційних ризиків керівництву міської ради, її виконавчим органам та представникам громадськості доцільно також підготувати короткий опис Звіту.

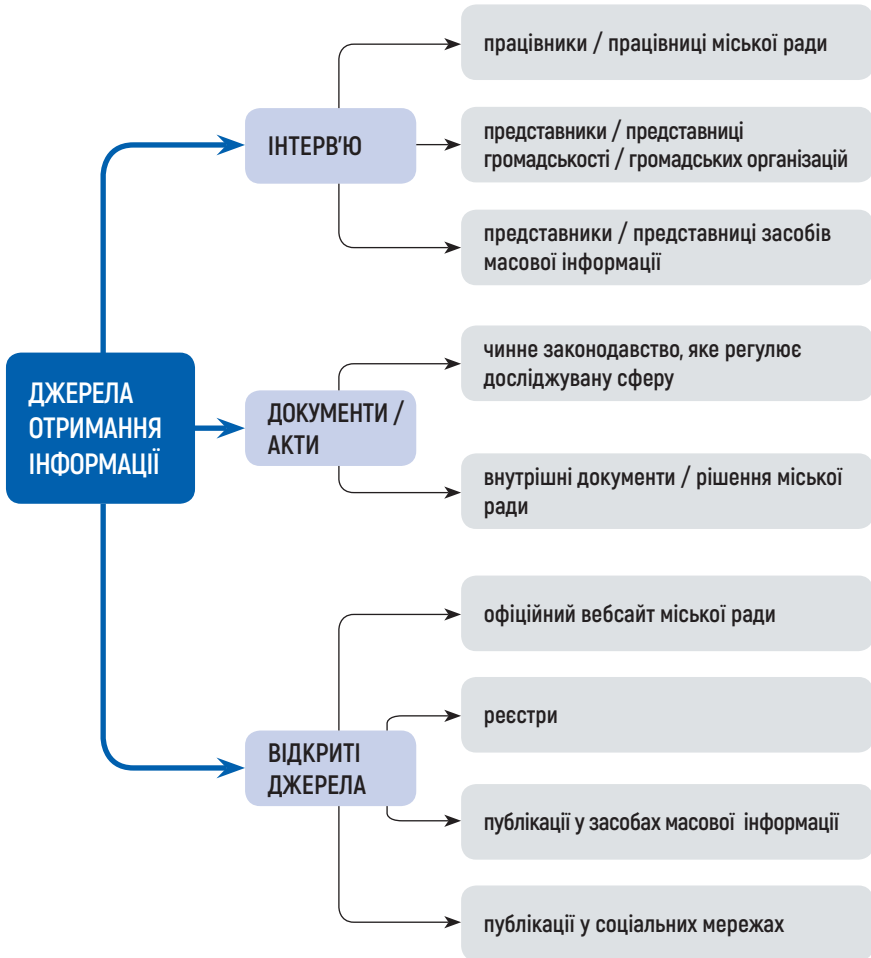
## 2.4. ДЕ ОТРИМАТИ ІНФОРМАЦІЮ ДЛЯ ЗВІТУ?

Для підготовки якісного, логічного й обґрунтованого Звіту експерти отримують інформацію про об'єкт дослідження з різних джерел – інтерв'ю, документів / актів міської ради, відкритих джерел (схема 3).

Насамперед експерти аналізують інформацію з відкритих джерел (офіційного вебсайту міської ради, реєстрів тощо) та законодавство у досліджуваній сфері.

Під час **аналізу внутрішніх документів / рішень міської ради** експерти мають перевіряти їх чинність та актуальність. У разі відсутності на офіційному вебсайті міської ради внутрішніх документів / актів міської ради, необхідних для проведення повної та всебічної оцінки корупційних ризиків, міська рада надає ці матеріали за запитом одного з експертів.

**Інтерв'ю** є важливим джерелом отримання інформації, оскільки експерт під час його проведення не лише досліджує практичний досвід виконання рішень міської ради, а й має можливість з'ясувати проблемні аспекти, з якими стикаються працівники та представники громадськості у ході їх реалізації. Інтерв'ю можна використовувати не лише для отримання інформації, а й для її перевірки (в разі необхідності).

**Схема 3****Джерела інформації для підготовки Звіту**

Під час проведення інтерв'ю рекомендується вести протокол, у якому, крім результатів опитування, доцільно зазначити місце, дату й час інтерв'ювання. З метою забезпечення відкритого та всебічного діалогу інформація про респондента / респондентку (прізвище, ім'я, по батькові, посада) у протоколі не зазначається.

## 2.5. СТРОКИ ПІДГОТОВКИ ЗВІТУ

Важливу роль у підготовці Звіту відіграє своєчасність та оперативність надання експертами інформації про виявлені корупційні ризики у сфері діяльності міської ради, де проводилась оцінка, та рекомендацій щодо їх усунення / мінімізації.

Строки підготовки Звіту встановлює міський голова, видаючи відповідне розпорядження.



У розпорядженні міського голови доцільно також визначити відповідальну особу, яка координуватиме роботу залучених до оцінки корупційних ризиків експертів і контролюватиме своєчасність надання ними інформації, необхідної для складання Звіту.

## 2.6. ПЛАН ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

Звіт є основою для підготовки **Плану доброчесності міста**. План міститиме заходи з впровадження рекомендацій, наданих у рамках оцінки корупційних ризиків, визначатиме ресурси, необхідні для їх реалізації, та чіткі індикатори виконання.

Порядок і основні засади розробки Плану визначені у *Концепції підготовки Плану доброчесності міста*.

### 3. КОНЦЕПЦІЯ ПІДГОТОВКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

**Концепція підготовки Плану доброчесності міста** розроблена з метою визначення порядку і засад розробки Плану доброчесності.

**План доброчесності міста** (далі – План) є стратегічним і водночас операційним документом міської ради, який розроблений з метою дієвої протидії та запобігання корупції і базується на результатах оцінювання корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування.

**Метою підготовки Плану** є визначення ефективних стратегічних і тактичних заходів, спрямованих на протидію корупції у місцевих органах влади, а також посилення їх спроможності у процесі розробки та застосування механізмів запобігання корупції.

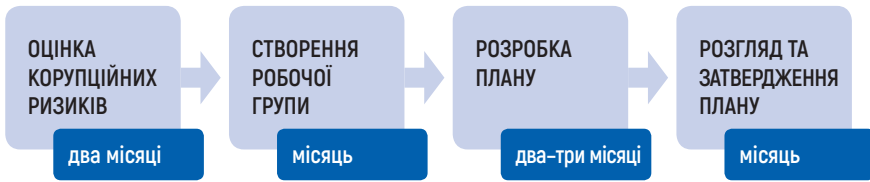
#### Очікувані результати від впровадження Плану:

- усунення/мінімізація корупційних ризиків, виявлених при проведенні оцінки таких ризиків у діяльності міської ради;
- посилення спроможності органу місцевого самоврядування у процесі розробки й застосування механізмів запобігання корупції;
- посилення довіри до органу місцевого самоврядування з боку громадськості та участі останньої у протидії корупції в місті;
- покращення іміджу органу місцевого самоврядування.

План розробляється Робочою групою, погоджується і затверджується рішенням міської ради.

Етапи та орієнтовні часові рамки підготовки Плану відображені на схемі 4.

#### Схема 4 Етапи підготовки Плану



Розгляньмо детальніше всі етапи підготовки Плану.

- Оцінка корупційних ризиків** проводиться згідно з *Методологією*.
- Робоча група з підготовки Плану доброчесності міста** створюється згідно з *додатком 1 до проекту розпорядження міського голови «Про затвердження складу Робочої групи з підготовки Плану доброчесності міста»*.

Порядок формування Робочої групи, її основні завдання та організація діяльності визначені *Положенням про Робочу групу з підготовки Плану доброчесності міста згідно з додатком 2 до проекту вказаного розпорядження*.

Основні завдання Робочої групи викладено на схемі 5.

#### Схема 5



**3. Розробка Плану здійснюється Робочою групою** на підставі результатів оцінки корупційних ризиків у діяльності міської ради.

**Складовими Плану є:**

- **вступ** (загальний опис ситуації, передумови розробки Плану);
- **мета, принципи та стратегічні цілі;**
- **процес підготовки Плану та очікувані результати від його впровадження;**
- **результати оцінки корупційних ризиків за напрямками діяльності міської ради, що відзначаються підвищеними корупційними ризиками** (азначаються виявлені корупційні ризики в діяльності міської ради за напрямками, за якими було проведено оцінку таких ризиків, та викладаються рекомендації (конкретні заходи) щодо їх усунення / мінімізації);
- **план дій** (містить ідентифіковані корупційні ризики, пріоритетність ідентифікованих корупційних ризиків; заходи щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків; інформацію про особу(ів), відповідальну(их) за виконання заходу; строки виконання заходу; ресурси, необхідні для впровадження заходів; очікувані результати (індикатори виконання).

**Під час розробки плану дій слід враховувати таке:**

- колонки «Ідентифікований корупційний ризик» та «Пріоритетність» заповнюються на підставі Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування;
- у колонці «Заходи щодо усунення / мінімізації корупційних ризиків» визначаються конкретні дії, спрямовані на усунення / мінімізацію виявлених корупційних ризиків. Заходи мають бути вимірюваними, актуальними, чіткими, а їх результати – досяжними;
- для кожного заходу в колонці «Особа(и), відповідальна(і) за виконання заходу» визначаються структурний(і) підрозділ(и) міської ради та особа(и), відповідальна(і) за виконання заходу. При цьому слід враховувати внутрішні документи міської ради, які визначають функції цих підрозділів та повноваження посадових осіб;

- у колонці «Строк виконання заходу» визначається конкретний період часу (місяць / квартал / рік) для виконання кожного заходу щодо усунення / мінімізації корупційного ризику;
- у колонці «Ресурси, необхідні для впровадження заходу» вказуються ресурси, які необхідно виділити на виконання передбачених Планом заходів. За відсутності в міській раді достатніх ресурсів для впровадження запланованих заходів у Плані дій робиться відмітка про необхідність їх додаткового залучення;
- у колонці «Очікувані результати (індикатори виконання)» зазначаються чіткі та зрозумілі індикатори, виконання яких сприятиме усуненню / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради. Стан виконання індикаторів оцінюється під час моніторингу.

- **впровадження, моніторинг та оцінка виконання Плану** *(визначаються шляхи реалізації Плану, порядок проведення моніторингу та алгоритм оцінки виконання Плану).*

Успішність мінімізації / усунення корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування залежить не лише від розробки та затвердження Плану, а й від якості його впровадження. Отже, міська рада має забезпечувати виконання, а також моніторинг та оцінку впровадження Плану.

**Впровадження.** План впроваджується шляхом реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради. Для кожного заходу визначені терміни реалізації, відповідальна(і) особа(и), необхідні ресурси та індикатори виконання.

**Моніторинг виконання Плану** полягає у систематичній перевірці стану виконання заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування. Моніторинг виконання Плану здійснює радник / радниця міського голови з питань публічності, підзвітності та запобігання корупції (далі – радник міського голови)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> У разі відсутності в міського голови радника / радниці з питань публічності, підзвітності та запобігання корупції він може визначити іншу особу, яка буде відповідальною за моніторинг виконання Плану (наприклад, нею може бути уповноважений / уповноважена з питань запобігання та виявлення корупції)



Особа, визначена відповідальною за реалізацію заходу(ів), щокварталу (до 10 числа місяця, наступного за звітним кварталом) письмово інформує радника міського голови про результати виконання Плану.

**У повідомленні зазначаються:**

- 1) назва ідентифікованого корупційного ризику, строк виконання заходів, спрямованих на його усунення / мінімізацію, – звітний період або постійно;
- 2) заходи, вжиті з метою усунення / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування;
- 3) пропозиції та рекомендації щодо перегляду і внесення змін до Плану (за наявності).

**На підставі отриманої інформації радник міського голови:**

- аналізує своєчасність виконання заходів (чи всі заходи виконані відповідальними особами у строк, визначений Планом);
- формує (з урахуванням пропозицій, наданих відповідальними особами) узагальнені пропозиції щодо перегляду Плану та внесення до нього змін (за наявності).

За результатами аналізу радник міського голови щокварталу письмово інформує міського голову про стан виконання (невиконання, несвоєчасного виконання) заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення корупційних ризиків у звітному періоді, та (за наявності) надає узагальнені пропозиції щодо перегляду Плану і внесення до нього змін.

За відсутності поважних причин невиконання заходів Плану радник міського голови ініціює скликання комісії з оцінки впровадження Плану. Комісія розглядає питання по суті, а про результати письмово повідомляє міському голові й міській раді.

Оцінку впровадження Плану здійснює комісія. Її персональний склад затверджується розпорядженням міського голови протягом місяця від дня затвердження Плану.

До складу комісії входять: один представник / представниця від кожної депутатської фракції та групи, посадові особи виконавчих органів ради, представники / представниці неурядових організацій. До складу комісії

не можна залучати осіб, відповідальних за виконання заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення виявлених корупційних ризиків у діяльності міської ради.

Щороку (до 15 січня) особи, відповідальні за виконання заходів, надають комісії письмовий звіт, який містить таку інформацію:

- 1) назва ідентифікованого корупційного ризику, строк виконання заходів, спрямованих на усунення / мінімізацію якого, – звітний рік або постійно;
- 2) заходи, вжиті з метою усунення / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування;
- 3) досягнуті результати (якщо протягом встановленого Планом строку ті чи інші заходи виконати не вдалося, слід вказати причину);
- 4) пропозиції та рекомендації щодо перегляду Плану й внесення до нього змін (за наявності).

Комісія оцінює ефективність заходів, ужитих з метою усунення / мінімізації виявлених корупційних ризиків у діяльності органу місцевого самоврядування, досягнуті результати та формує узагальнені пропозиції щодо перегляду Плану й внесення до нього змін (за наявності).

За результатами проведеної оцінки комісія щороку (до 1 лютого) готує зведений звіт про результати впровадження Плану в минулому році.

Звіт має містити інформацію щодо:

- поточного стану виконання заходів, визначених Планом;
- результатів впровадження заходів, визначених Планом;
- проблемних питань, які виникали в органі місцевого самоврядування під час впровадження Плану.
- пропозицій і рекомендацій щодо перегляду Плану та внесення до нього змін (за наявності).

У разі невиконання (несвоєчасного виконання) заходів у звіті також зазначаються причини, які унеможливили виконання / своєчасне виконання передбачених кроків.

Звіт надається міському голові та розглядається на сесії міської ради. Текст звіту також оприлюднюється на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування.

Підставами для перегляду Плану та внесення до нього змін є:

- результати моніторингу та оцінки впровадження Плану;
- процедурні й кадрові зміни в міській раді та її виконавчих органах;
- внесення змін до законодавства.

Ініціаторами перегляду Плану та внесення до нього змін можуть бути міський голова, виконавці заходів Плану, депутати міської ради та комісія з оцінки впровадження Плану.

**4. Погодження та затвердження Плану міською радою.** Розроблений Робочою групою План розглядається й затверджується рішенням міської ради та публікується на її офіційному вебсайті.

Після затвердження План доповнює основні стратегічні документи відповідного органу місцевого самоврядування (наприклад, Концепцію інтегрованого розвитку, Стратегічний план міської ради тощо) і є підставою для розробки та / чи перегляду локальних документів міської ради.

**Додаток:**

План доброчесності міста.

## Додаток

### до Концепції підготовки Плану добросовісності міста

## ПЛАН ДОБРОСОВІСНОСТІ МІСТА

### Вступ

1. Мета, принципи та стратегічні цілі.
2. Процес підготовки Плану та очікувані результати від його впровадження.
3. Результати оцінки корупційних ризиків за напрямками діяльності міської ради, що відзначаються підвищеними корупційними ризиками:
  - 3.1. Сфера публічних закупівель;
  - 3.2. Сфера архітектури та містобудування;
  - 3.3. Сфера земельних відносин;
  - 3.4. Сфера управління нерухомим комунальним майном.
4. План дій.

№	Ідентифікований корупційний ризик	Пріоритетність	Заходи щодо усунення / мінімізації корупційного ризику	Особа(и), відповідальна(і) за виконання заходу	Строк виконання заходу	Ресурси, необхідні для впровадження заходу	Очікувані результати (індикатори виконання)
<b>Публічні закупівлі</b>							
<b>Архітектура та містобудування</b>							
<b>Земельні відносини</b>							
<b>Управління нерухомим комунальним майном</b>							

5. Впровадження, моніторинг та оцінка виконання Плану.  
Додатки (за необхідності).

## 4. ПРОЄКТ РОЗПОРЯДЖЕННЯ МІСЬКОГО ГОЛОВИ

---

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ СКЛАДУ РОБОЧОЇ ГРУПИ З ПІДГОТОВКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

Відповідно до статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та з метою визначення ефективних стратегічних і практичних заходів, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків у діяльності міської ради, а також посилення її спроможності в процесі розробки й застосування механізмів запобігання корупції

1. Створити Робочу групу з підготовки Плану доброчесності міста (далі – Робоча група) й затвердити її склад (додаток 1).
2. Затвердити Положення про діяльність Робочої групи (додаток 2).
3. Робочій групі забезпечити підготовку проєкту Плану доброчесності міста та надання його на погодження і затвердження міській раді до \_\_\_\_\_.
4. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою.

Міський голова \_\_\_\_\_

## Додаток 1

---

### до розпорядження міського голови

Від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

## ПРИМІРНИЙ СКЛАД РОБОЧОЇ ГРУПИ З ПІДГОТОВКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

1. Радник міського голови з питань прозорості, підзвітності та запобігання корупції (у разі наявності).
2. Депутати міської ради.
3. Керівники структурних підрозділів міської ради за напрямами:
  - публічні закупівлі;
  - архітектура та містобудування;
  - земельні відносини;
  - управління нерухомим комунальним майном;
  - антикорупційна політика;
  - бухгалтерський облік / фінанси.
4. Представники громадськості, засобів масової інформації та незалежні експерти (в разі необхідності).

## Додаток 2

---

### до розпорядження міського голови

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

## ПОЛОЖЕННЯ ПРО РОБОЧУ ГРУПУ З ПІДГОТОВКИ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

### I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Положення про Робочу групу з підготовки Плану доброчесності міста (далі – Положення) є документом, який визначає порядок формування Робочої групи з підготовки Плану доброчесності міста (далі – Робоча група), її основні завдання та організацію діяльності.

1.2. Робоча група є тимчасово діючим дорадчим органом, який утворюється з метою визначення ефективних стратегічних і практичних заходів, спрямованих на усунення / мінімізацію корупційних ризиків у діяльності міської ради та її виконавчого комітету, а також посилення їх спроможності у процесі розробки й застосування механізмів запобігання корупції.

1.3. У своїй діяльності Робоча група керується Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими нормативними актами, а також цим Положенням.

## II. СКЛАД І СТРУКТУРА РОБОЧОЇ ГРУПИ

2.1. Персональний склад Робочої групи затверджується розпорядженням міського голови.

2.2. Кількісний склад Робочої групи не може бути меншим за 7 членів.

2.3. До складу Робочої групи можуть входити радник міського голови з питань прозорості, підзвітності та запобігання корупції (за наявності), депутати міської ради, керівники структурних підрозділів міської ради за напрямками: публічні закупівлі; архітектура та містобудування; земельні відносини; управління нерухомим комунальним майном; антикорупційна політика; бухгалтерський облік / фінанси, а також інші працівники міської ради, представники громадськості й засобів масової інформації, незалежні експерти (в разі необхідності).

2.4. Під час підготовки Плану доброчесності міста за ініціативою голови Робочої групи до роботи групи без включення до її складу можуть залучатися інші працівники міської ради, представники громадськості, засобів масової інформації, незалежні експерти, які можуть надати необхідну інформацію.

2.5. Робоча група складається з голови, секретаря та членів.

## III. ЗАВДАННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЇЇ ЧЛЕНІВ

3.1. Основними завдання Робочої групи є:

- визначення заходів щодо усунення / мінімізації виявлених корупційних ризиків;
- визначення осіб, відповідальних за виконання заходів;
- визначення строків виконання заходів;
- аналіз ресурсів, необхідних для виконання заходів;



- окреслення очікуваних результатів (індикаторів виконання).

3.2. Головою Робочої групи є радник міського голови з питань прозорості, підзвітності та запобігання корупції (за наявності) або інша визначена міським головою особа.

3.3. Голова Робочої групи:

- організовує роботу Робочої групи;
- визначає перелік питань для розгляду Робочою групою.

3.4. Секретар Робочої групи:

- готує проекти порядку денного засідання Робочої групи;
- інформує членів Робочої групи про дату, часу і місце проведення засідання Робочої групи та про порядок денний;
- оформлює протоколи засідання Робочої групи;
- готує інші документи, необхідні для забезпечення роботи Робочої групи.

3.5. Члени Робочої групи мають право:

- висловлювати свою позицію під час засідань Робочої групи;
- брати участь у прийнятті рішень шляхом голосування;
- ініціювати в разі потреби скликання засідання Робочої групи;
- у разі незгоди з ухваленим рішенням висловлювати окрему думку, що долучається до протоколу засідання Робочої групи;
- здійснювати інші повноваження, пов'язані із забезпеченням діяльності Робочої групи.

3.6. Члени Робочої групи зобов'язані:

- брати участь у засіданнях Робочої групи, а за відсутності на них повідомляти голові Робочої групи про причини неявки;
- бути неупередженими й об'єктивними при прийнятті рішень.

3.7. У разі відсутності голови Робочої групи міський голова може покласти тимчасове виконання функцій голови Робочої групи на одного з її членів.

## IV. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ РОБОЧОЇ ГРУПИ

4.1. Організаційною формою роботи Робочої групи є засідання.

4.2. Засідання Робочої групи є правомочним, якщо на ньому присутні більшість її членів.

4.3. Рішення Робочої групи ухвалюється відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

4.4. Рішення, ухвалені на засіданні Робочої групи, оформлюються протоколом, який підписується головуючим на засіданні та секретарем Робочої групи протягом трьох робочих днів.

4.5. Члени Робочої групи беруть участь у її засіданні особисто. Делегування членами Робочої групи своїх повноважень іншим особам забороняється.

4.6. План доброчесності міста готується Робочою групою з урахуванням *Концепції підготовки Плану доброчесності міста (див. наступний розділ)*.

4.7. Підготовлений Робочою групою План доброчесності міста затверджується рішенням міської ради.

4.8. Затверджений План доброчесності міста оприлюднюється на офіційному вебсайті міської ради.

## 5. ПРОЄКТ РІШЕННЯ МІСЬКОЇ РАДИ ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА

---

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ МІСТА НА \_\_\_\_\_ РР.

З метою визначення ефективних стратегічних та практичних заходів, спрямованих на мінімізацію / усунення корупційних ризиків у діяльності міської ради та її виконавчих органів, розглянувши поданий Робочою групою План доброчесності міста на \_\_\_ рр., відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міська рада

#### **ВИРІШИЛА:**

1. Затвердити «План доброчесності міста» згідно з додатком.
2. Контроль за виконанням цього рішення покласти на \_\_\_\_\_.

Міський голова \_\_\_\_\_

Дана публікація підготовлена в рамках проєкту «Міста доброчесності», який реалізується Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні у партнерстві з Програмою розвитку ООН і фінансується Європейською Комісією та Міністерством закордонних справ Данії. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам посібника і необов'язково відображають позицію Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні, Європейської Комісії, Міністерства закордонних справ Данії або Програми розвитку ООН.