

Проект «ГРОМАДСЬКА ВАРТА ЧЕРНІГІВЩИНИ»

Іван Сікора

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА НА ЧЕРНІГІВЩИНІ:

результати громадського моніторингу

Аналітичний звіт підготовано за результатами реалізації проекту «ГРОМАДСЬКА ВАРТА: здійснення громадського контролю за реалізацією антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області», що реалізовувався Чернігівським ОО ВМГО «Демократичні перетворення України» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».



Чернігів–2013

Іван Сікора,
керівник експертної групи проекту «ГРОМАДСЬКА ВАРТА: здійснення громадського контролю за реалізацією антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області», автор дослідження, консультант Чернігівського обласного осередку ВМГО «Демократичні перетворення України», директор Фондації «Відкрите суспільство»

Сікора І. В.
С 35 АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА НА ЧЕРНІГІВЩИНІ: результати громадського моніторингу / Іван Сікора. – Чернігів, 2013. – 182 с.

У дослідженні вперше в Україні зроблено спробу комплексної оцінки ефективності та результативності антикорупційної політики на обласному та міському рівні в Україні. Досі зусилля інститутів громадянського суспільства щодо оцінки антикорупційної політики в Україні мали здебільшого фрагментарний характер і не давали змоги сформувати цілісної картини стану корупції на національному, обласному та міському рівнях.

На основі аналізу впливів антикорупційної політики Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міської ради м. Чернігова оцінено весь комплекс інструментів антикорупційної політики в контексті потреб її бенефіціарів за допомогою застосування раніше розробленої автором методології «Індексу антикорупційної політики».

Дослідження дає інститутам громадянського суспільства інструментарій для здійснення моніторингу та експертизи антикорупційної політики на місцевому, регіональному та національному рівнях. Використання результатів дослідження дасть змогу органам влади підвищити ефективність та результативність антикорупційної політики. Книга може бути цікавою та корисною для громадських активістів, аналітичних центрів, органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів рад різних рівнів, політичних партій, співробітників міжнародних організацій та структур, що надають міжнародну технічну допомогу Україні.

**ББК 66.3(4Укр-4Чер)3
УДК 328.185(477.51)«20»**

Вміщені в аналітичному звіті оцінки є думками автора дослідження. В разі використання підходів до аналізу антикорупційної політики, викладених у цьому дослідженні, та методології «Індексу антикорупційної політики»© загалом чи окремих її частин для аналізу ситуації із протидією та запобіганням корупції й оцінки впливу антикорупційної політики на стан корупції на національному, обласному та місцевому рівнях, обов'язковим є отримання письмової згоди від автора методології та дослідження.

При копіюванні, перевиданні та використанні в рамках публікацій чи журналістських матеріалів обов'язковим є посилання на автора.

У разі зацікавленості у співпраці, отримання письмової згоди щодо використання підходів до аналізу антикорупційної політики, викладених в цьому дослідженні, та методології «Індексу антикорупційної політики» загалом чи окремих її частин, а також за додатковими коментарями й оцінками звертатися: siko1@ukr.net

ПОДЯКИ

Автор дослідження вдячний

Богові за натхнення,

рідним, близьким та колегам – за моральну підтримку та поради,

Романові Кобцю та Сергієві Панциру чий методологічні підходи і праці з аналізу політики було використано при підготовці дослідження,

Романові Шлапаку за можливість кращого ознайомлення із підходами Ради Європи та GRECO до аналізу корупції та пов'язаними із нею явищами, а також кращою європейською практикою програмування, впровадження та моніторингу антикорупційної політики

та

Міжнародному Фонду «Відродження» за можливість підготовки та публікації цього дослідження.

ПРО АВТОРА



Іван СІКОРА,

- директор Фундації «Відкрите суспільство» www.osf.org.ua
- керівник експертної групи проекту «ГРОМАДСЬКА ВАРТА: здійснення громадського контролю за реалізацією антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області»;
- консультант Чернігівського обласного осередку ВМГО «Демократичні перетворення України»;
- **автор методології «Індексу антикорупційної політики», яку апробовано в рамках дослідження антикорупційної політики на Чернігівщині;**
- **колишній консультант Ради Європи, радник Міністра економіки України та –екс-член дорадчого органу Світового Банку в Україні (Контактної групи);**
- від квітня 2013 року – координатор підгрупи «Протидія корупції» Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства. Ініціатор та співавтор 3-х позиційних документів та заяв, прийнятих від підгрупи, а потім від Робочої Групи 1 (зокрема щодо необхідності вдосконалення антикорупційної політики на національному та місцевому рівнях, оцінки змін до чинного антикорупційного законодавства та питань підвищення прозорості, підзвітності та участі громадськості в бюджетному процесі);
- від 2013 року – голова Коаліції «ЗА ДОБРОЧЕСНУ ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ: об’єднання зусилля інститутів громадянського суспільства України задля забезпечення громадського контролю за доброчесністю та запобіганню конфлікту інтересів у публічному секторі». Розробник методології оцінювання та ідентифікації ознак конфлікту інтересів та приховання доходів на основі теорії соціальних мереж;
- 1994–2000 роки – керівник одного із **перших аналітичних центрів в Україні** – «Центру прогнозування соціально-економічних та політичних процесів»;
- 1993–1998 роки – голова українського відділення міжнародної організації «Young Europeans for Security – Europe» (YES);
- 2001–2004 роки – член дорадчого органу – Контактної групи Світового Банку в Україні;
- головний редактор журналу «Професіонал: аналітичний журнал для бізнесменів та політиків» (1998–1999);
- учасник Українсько-американського консультативного комітету;
- співавтор досліджень:
 - «Бюджет Києва-2012: виклики та можливості для майбутньої бюджетної політики», 2013;
 - «Оцінка впливів Київської міської програми сприяння розвитку малого і середнього підприємництва на 2011–2012 роки на розвиток малого та середнього підприємництва в м. Києві», 2013;

- автор книги «Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу», 2000, де проаналізовано тіньові технології лобіювання бізнес-інтересів та описано корупційні практики в контексті їх впливу на національну безпеку України;
- співавтор та редактор книги «Антикорупційні стратегії для країн з перехідними економіками: спільні проблеми, спільні рішення» (2002), в якій презентовано комплексний підхід до підготовки, аналізу та планування антикорупційних програм, сформульовано ключові проблеми в державних антикорупційних програмах, та зроблено оцінки антикорупційних програм\проектів з точки зору їх пріоритетності та ефективності.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| I. Передмова. Фарисейська антикорупційна політика. Національний та локальний контексти антикорупційної політики в Україні | 8 |
| II. Висновки. Підґрунтя фарисейської антикорупційної політики на Чернігівщині | 13 |
| III. Методологія | 32 |
| IV. Опис антикорупційної політики | 39 |
| Визначення проблеми – проблемна ситуація бенефіціаріїв (їхні потреби)..... | 39 |
| Заінтересовані сторони антикорупційної політики | 48 |
| Цілі антикорупційної політики м. Чернігова та області. | |
| Відповідність цілей антикорупційної політики потребам бенефіціаріїв | 49 |
| Інструменти антикорупційної політики..... | 51 |
| V. Реалізація запланованої антикорупційної політики та досягнуті результати | 52 |
| Аналіз структури запланованих заходів антикорупційної політики | 52 |
| Ресурсне забезпечення антикорупційної політики..... | 53 |
| Продуктивність антикорупційної політики | 54 |
| Сумарні витрати, вартість одиниці продукту | 61 |
| Оцінка відхилення від очікуваного результату | 61 |
| Оцінка впливів антикорупційної політики ОДА та міськради Чернігова..... | 64 |
| Основні перешкоди у впровадженні антикорупційної політики | 64 |
| Міжвідомча координація у процесі реалізації антикорупційної політики..... | 65 |
| VI. Впливи антикорупційної політики | 66 |
| Ступінь задоволення потреб бенефіціаріїв. Чинники, які заважали бенефіціаріям скористатися результатами антикорупційної політики..... | 67 |
| Непередбачувані наслідки антикорупційної політики | |
| (впливи планів заходів на суміжні сфери в середньо- і довгостроковій перспективі)..... | 68 |
| Додаток 1. Опис методології «Індексу антикорупційної політики» та оцінки реалізації антикорупційної політики Чернігівською ОДА та виконавчим комітетом міської ради Чернігова | 70 |
| Додаток 2. Опис корупційних практик..... | 129 |

| | |
|---|------------|
| Додаток 3. Розпорядження Голови Чернігівської ОДА «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік»..... | 149 |
| Додаток 4. Розпорядження міського голови Чернігова «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді на 2012 рік» | 156 |
| Додаток 5. Аналіз стану виконання державними службовцями органів виконавчої влади та посадовими особами органів місцевого самоврядування області вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2012 році..... | 162 |
| Додаток 6. Аналітична інформація щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у Чернігівській міській раді за 2012 рік..... | 168 |
| Додаток 7. Результати експертного опитування щодо оцінки стану виконання вимог антикорупційного законодавства та реалізації антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області..... | 171 |
| Додаток 8. Відкрите звернення учасників громадських зборів «На шляху підвищення ефективності антикорупційної політики в м. Чернігові та Чернігівській області: можливості для співпраці громади та влади», 23 квітня 2013 року, м. Чернігів..... | 173 |
| Додаток 9. Резолюція засідання за «круглим столом» на тему: «Реалізація антикорупційної політики в області. Обговорення стану виконання розпорядження голови ОДА від 10 лютого 2012 року № 31 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції на 2012 рік» | 176 |
| Додаток 10. План роботи Громадської ради при Чернігівській ОДА на 2013 рік | 178 |

I. ПЕРЕДМОВА.

Фарисейська антикорупційна політика.

Національний та локальний контексти антикорупційної політики в Україні

Сьогодні в Україні, попри введення в дію від 2011 року нового антикорупційного законодавства та розширення повноважень президентської вертикалі в 2010 році, центральна влада так і не змогла продемонструвати помітних результатів у подоланні корупції. Не кращою є ситуація на регіональному та місцевому рівнях, що фактично віддзеркалює ситуацію на національному рівні.

Україна й надалі отримує вкрай негативні оцінки антикорупційних зусиль у рейтингах спеціалізованих міжнародних організацій. Зокрема, за оцінками міжнародних експертів, передусім Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), наша держава є однією з найгірших у Європі за темпами проведення антикорупційних реформ. На жаль, Україна традиційно посідає стабільно низькі місця в Індексі сприйняття корупції Transparency International. І це тоді, коли саме позиції України у міжнародних рейтингах (економічна свобода, інвестиційна привабливість, прозорість тощо), результати моніторингу України з боку міжнародних організацій, соціологічні дослідження, опитування громадської думки Президент України визначив як індикатори для оцінки ефективності реалізації Національної антикорупційної стратегії, що ґрунтуватиметься на результатах виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки.

Негативний вплив корупції спотворює результати ринкової конкуренції, порушує принципи формування бюджетів та розподілу бюджетних коштів, ставить під сумнів добросовісність набуття власності та використання державних і комунальних активів, гальмує розвиток підприємництва та зменшує можливості для залучення інвестицій. **Нездатність влади використовувати інституалізовані форми взаємодії з громадою в період між виборами, що існують у рамках чинного антикорупційного законодавства, або їх формально-імітаційне використання стає причиною низького рівня довіри до органів влади та поширеності неінституалізованих протестних та силових форм відстоювання інтересів громадянами.**

З огляду на те, що антикорупційні заходи протягом тривалого часу не зменшують масштабів поширення корупції в Україні, результати дослідження дають змогу краще зрозуміти основні проблеми та розробити ефективніший план антикорупційних заходів.

Поширеність корупційних практик підриває суспільну довіру до органів влади. Загально визнано, що основні корупційні ризики, практики та правопорушення найчастіше проявляються під час:

- формування бюджетів різних рівнів шляхом корупційного обміну між політиками, чиновниками та бізнесом задля отримання ренти;
- здійснення державних закупівель, що фінансуються із державного або місцевого бюджетів (використання неконкурентних процедур закупівель, обмеження конкуренції, завищення закупівельних цін тощо);
- виділення земельних ділянок для приватного будівництва, розпаювання земель, нецільове використання заповідних зон чи земель рекреаційного призначення, зміна цільового призначення земель сільськогосподарського та іншого призначення тощо;
- приватизації об'єктів державної та комунальної власності (через встановлення заниженої вартості об'єктів в інтересах окремих осіб, втручання у процес аукціону або

- уникнення його проведення, створення штучних обмежень та перешкод для доступу до торгів тощо);
- надання ліцензій на право займатися виробничою чи підприємницькою діяльністю, дозволів на встановлення об'єктів роздрібною торгівлі тощо.

Незадовільними є оцінки антикорупційної політики України з боку міжнародних організацій. Зокрема, згідно з даними міжнародних моніторингових організацій, наприклад, досліджень «Глобальний корупційний барометр», Global Corruption Barometer, проведені в період від літа 2012 до зими 2013, вони охопили понад 114 000 осіб у 107 країнах. В Україні опитування тривало з 9 по 17 серпня, під час нього було опитано 1000 осіб. Похибка становить +/- 3%.) За даними опитування, 43% респондентів вважають, що за останні два роки рівень корупції в Україні значно зріс, **74% – впевнені, що державний сектор корумпований, 80% – охарактеризували дії Уряду у боротьбі з корупцією як нерезультативні. Лише 4% опитаних вважають, що державна антикорупційна боротьба має хоч якийсь результат.** При цьому 83% зазначили, що важливо мати особистий контакт під час вирішення питань у державному секторі, а 84% – що Урядом країни керують організації, які діють у своїх інтересах.

Найкорумпованішою сферою українці визнали судову (66%), за нею: правоохоронні органи (64%), державну службу (56%), сферу охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітню систему (43%), бізнес (36%), військову сферу (28%), ЗМІ (22%), релігійні інституції (21%), громадські організації (20%).

Варто зауважити, що зростання недовіри до цих сфер підкріплене різкою тенденцією зростання хабарництва. Адже найчастіше українці сплачували хабар при отриманні послуг в: правоохоронних органах (49%), медичних установах (41%), освітніх закладах (33%), земельних службах (25%), реєстраційних та дозвільних службах (22%), судах (21%), податковій (18%), комунальних підприємствах (6%).

З огляду на корупційні ризики, пов'язані із часто вибіркоким реагуванням органів правосуддя та правоохоронних на факти корупції, високою є вірогідність **спотворення реальної картини корупційних ризиків у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.** В цьому контексті результати дослідження є важливим джерелом отримання зовнішньої громадської оцінки антикорупційної політики на обласному та міському рівнях в Україні на прикладі Чернігівщини.

З огляду на високий ризик формального підходу до здійснення антикорупційної політики в м. Чернігові й області та потребу оцінити вплив антикорупційної політики на впровадження механізмів зменшення рівня корупції, Чернігівський обласний осередок ВМГО «Демократичні перетворення України» (ЧОО ВМГО «ДемПУ») ініціював проект **«ГРОМАДСЬКА ВАРТА: здійснення громадського контролю за реалізацією антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області»** (далі – Громадська варта). **У рамках дослідження оцінено вплив антикорупційної політики на стан корупції із фокусом на діяльності в цій сфері Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міської ради Чернігова.**

Реалізація антикорупційної політики в м. Чернігові та області здійснювалася в 2012 році на підставі Розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації № 31 від 10.02.12 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік» та Розпорядження міського голови Чернігова О. Соколова № 38-р від 20 лютого 2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді», що прийняті на виконання вимог Закону України «Про запобігання і протидії корупції», «Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки», ухваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, постанови Кабінету Міністрів України від

28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки».

Незважаючи на оптимістичні звіти ОДА та виконкому міськради Чернігова, які свідчать про належне реагування на корупційні ризики, ситуація відрізняється від результатів офіційного звітування. Реагування на корупційні ризики та практики, а особливо на системні та ті, що стали публічно відомими й отримали суспільний резонанс, здебільшого немає. Така практика є типовою попри декларування важливості співпраці із інститутами громадянського суспільства в протидії корупції. Не є винятком і ситуація на Чернігівщині.

Предметом реагування правоохоронних органів та органів з контролю є переважно несистемні корупційні практики. Системні корупційні ризики зазвичай стають відомими та отримують суспільний резонанс завдяки діяльності інститутів громадянського суспільства, журналістів або політичних конкурентів, які, не зумівши домовитися, йдуть на оприлюднення лише невеликої частки того, що стоїть за кулуарними домовленостями різних політичних сил (або, як ще його називають, – «тіньовим» порядком денним).

Особливістю системних корупційних ризиків є їх закладання на етапі формування тіньового порядку денного органів влади. Ці ризики стосуються сфер із найбільшими можливостями для отримання рентних платежів – зловживань при формуванні бюджетів та розподілі бюджетних коштів, земельних ресурсів, майна, транспортних маршрутів та інших цінних активів. Саме системні корупційні ризики завдають найбільших збитків економіці та суспільству.

Системні корупційні ризики закладаються на етапі формування «тіньового» порядку денного, тобто порядку денного, що де-факто передбачає можливості для отримання корупційної ренти

Системні корупційні ризики закладаються на етапі формування «тіньового» порядку денного, тобто порядку денного, що де-факто передбачає можливості для отримання корупційної ренти. Обмеження доступу до інформації, невикористання чи контрольоване використання конкурентних процедур при розподілі бюджетних коштів та активів, брак реагування на інформацію про ознаки корупційних правопорушень, що з'являється в ЗМІ та внаслідок активності громадських активістів, є наслідком тіньового порядку денного. **Представники органів державної влади та місцевого самоврядування, де були ідентифіковані корупційні ризики, як правило, прагнуть приховати якнайбільше інформації, а якщо це не вдається, то рекомендують позивачам звертатися до правоохоронних органів, органів з контролю та до судів.** Чернігівська ОДА та виконавчий комітет міської ради Чернігова не є винятками. Відповідальність за виявлені інститутами громадянського суспільства корупційні ризики перекладається на правоохоронні, органи з контролю та судові органи, а також на «уповноважені підрозділи», що діють у структурі тих самих органів виконавчої влади, службовців яких вони перевіряють. Така практика реагування на корупційні ризики є поширеною. **Замість вжиття належних заходів щодо запобігання та протидії системним корупційним ризикам відбувається перекладання відповідальності на інші органи влади.**

Здебільшого, звернення до правоохоронних органів, органів з контролю та судових органів щодо виявлених корупційних ризиків є малоефективним. Мало того, навіть у разі існування судового рішення у першій інстанції щодо порушення чинного антикорупційного законодавства, судова тяганина із оскарженням рішення у судах вищих інстанцій може тривати роками. Наслідком такої ситуації є можливість впливати на рішення публічного службовця та його керівництво з боку правоохоронних та судових органів, які розглядають справу. Серед

вірогідних причин – системність корупційних ризиків та їхнє формування в централізованій системі ухвалення рішень у межах «тіньового» порядку денного. **Як показує судова практика в Україні, в разі політичної доцільності, судові рішення приймають досить оперативно, як, зрештою, і кадрові рішення.**

Безперечно, що належному реагуванню на корупційні ризики заважає **корумпованість та низький рівень довіри до правоохоронних, органів із контролю та судових органів** (в Україні від 63 до 69% опитаних повністю та переважно негативно ставляться до МВС, Прокуратури та судів згідно з даними загальнонаціонального опитування фонду «Демократичні ініціативи», проведеного в квітні 2012 року) **та їх фактичну залежність від центральних органів виконавчої влади через механізм так званого «телефонного права».**

Відповідальність «уповноважених підрозділів» в органах влади щодо реалізації антикорупційної політики в цих органах зводиться до формального звітування, вибіркості та упереженості з міркувань політичної або адміністративної доцільності, з огляду на те, що такі «контролери» фактично є або підлеглими, або колегами тих, кого вони уповноважені перевіряти. Як наслідок, виникає замкнене коло, в якому **неупереджене реагування на корупційні ризики з боку органів влади є радше винятком із правил, продиктованим політичною доцільністю.**

Неупереджене реагування на корупційні ризики з боку органів влади є радше винятком із правил, продиктованим політичною доцільністю. Наявність економічних та соціальних втрат від політичних рішень із ознаками корупційних ризиків не веде до політичної відповідальності та відповідальності перед законом тих, хто їх ухвалив

Зрештою, існуючий стан реагування органів влади на системні корупційні ризики ставить під сумнів їхню готовність виконувати вимоги антикорупційного законодавства. В підсумку, це підриває довіру до посадових осіб органів влади та передвиборчих зобов'язань політиків, які здебільшого декларують важливість боротьби з корупцією. Окрім того, без належного реагування на корупційні ризики громаді важко вплинути на відновлення справедливості, і це підриває довіру до верховенства права та демократичних інститутів. Згідно з даними загальнонаціонального опитування фонду «Демократичні ініціативи», у квітні 2012 року понад 54% опитаних так чи інакше виправдовують самосуд як спосіб відновлення справедливості, серед них 18,7% вважають, що самосуд є єдиним способом покарати злочинців.

41% населення України вважає, що пересічний громадянин ніяк не може вплинути на рішення влади (дослідження проводили Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова від 17 до 22 травня 2013 року).

Зусилля інститутів громадянського суспільства щодо оцінки антикорупційної політики в Україні є переважно фрагментарними. Зокрема, громадські активісти Чернігівщини, як, зрештою, й у інших регіонах України, аналізуючи антикорупційну політику на обласному та міському рівнях, здебільшого фокусувалися або лише на державних закупівлях, або моніторили доступність інформації на сайтах органів влади чи стан реагування на запити публічної інформації. Як наслідок, результати громадських моніторингових були обмеженими і фокусувалися на одному чи двох елементах антикорупційної політики, що не давало змоги комплексно та всебічно оцінити стан антикорупційної політики. І це тоді, коли корупція має системний характер, а зловживання у конкретних сферах чи галузях є наслідком сформованого порядку денного, що де-факто уможливує отримання корупційної ренти.

По суті, в дослідженні зроблено спробу оцінити весь комплекс інструментів антикорупційної політики в контексті потреб її бенефіціарів за допомогою застосування розробленої автором методології «Індексу антикорупційної політики». В основу Індексу закладено власні методологічні напрацювання автора та сучасні методологічні підходи до аналізу явища корупції з боку міжнародних організацій, зокрема Ради Європи та GRECO. **Антикорупційна політика в Україні загалом та на Чернігівщині зокрема, незважаючи на оптимістичну звітність, має мало спільного із реальним станом справ.** З огляду на фактичну пріоритетність виконання тіншового порядку денного для центральних та регіональних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, системні корупційні ризики стають ще більш латентними. Як наслідок, їх виявлення на основі застосування норм чинного законодавства, стає проблематичним і щороку ускладнюється. Переважно правоохоронні, органи з контролю та судові органи реагують вибірково на виявлені корупційні ризики. Судові ж органи можуть роками розглядати справи із ознаками корупційних правопорушень.

За умов змін до законодавства, що регулює закупівлі за бюджетні кошти, вдосконалити законодавчу базу та юридичні практики супроводження політичних рішень, виявляти корупційні ризики стає дедалі проблематичніше. Навіть за умов їх виявлення, відповідних підстав або політичної волі для кваліфікації корупційного правопорушення може бути недостатньо для притягнення до відповідальності посадової особи. З огляду на системність корупційних практик, відповідальність за їх виникнення може перекладатися на рішення місцевої ради (колективна відповідальність) або на інші органи влади, або ж «вбивати» актуальність проблеми у суспільному порядку денному шляхом банальної судової тяганини, що може тривати роками. **Вдосконалення корупційних практик призводить до зростання їх латентності. Відповідно, переважно корупційні ризики стають відомими внаслідок суперечностей, які виникають серед різних груп інтересів всередині політичної сили, що перебуває при владі, та можливостей суспільства отримати публічну інформацію.** Втім, навіть економічні та соціальні втрати від політичних рішень із ознаками корупційних ризиків часто не ведуть до політичної відповідальності та відповідальності перед законом тих, хто їх ухвалив. Як наслідок, **формально антикорупційна політика є успішною, що водночас не відповідає реальному стану справ.** Таку антикорупційну політику можна назвати фарисейською, оскільки формально вона є успішною, а фактично веде до вдосконалення корупційних практик, які виявити щороку стає дедалі важче.

Фарисейська антикорупційна політика формально є успішною, однак на практиці не відповідає реальному стану справ і веде до вдосконалення корупційних практик, які виявити щороку стає дедалі важче

Навіть за умов браку реальної політичної волі до реалізації дієвої антикорупційної політики з боку органів влади, збільшення відкритості та прозорості органів влади, використання механізмів консультацій із громадянами при прийнятті рішень та реагування на інформацію про корупційні ризики – може стати важливим кроком до формування ефективнішої антикорупційної політики. Водночас, **подолання фарисейської антикорупційної політики потребує політичної волі та готовності при програмуванні, виконанні та звітуванні щодо результатів антикорупційної політики брати до уваги не лише формальні критерії, але й звертати увагу на реальні наслідки, впливи, вигоди та втрати для суспільства від прийнятих політичних рішень.**

2. ВИСНОВКИ.

Підґрунтя фарисейської антикорупційної політики на Чернігівщині

ФАРИСЕЇ, фарисей; (грец.)

1. У Стародавній Юдеї – послідовник релігійно-політичної течії, що виражала інтереси заможних юдеїв, які відзначалися фанатизмом та надмірною увагою до зовнішніх проявів релігійності.

2. *перен.* Лицемірна людина, ханжа, блюзнір, лицемір.

У Новому Заповіті фарисеїв часто критикують як лицемірів (Мт. 23:25, 26), що у багатьох країнах стало тепер узагальненим визначенням людей, які критикують за найменші дрібниці, втрачаючи зв'язок зі змістом у цілому

Антикорупційна політика на Чернігівщині мала на меті запровадити механізми зменшення рівня корупції і до грудня 2012 року (до прийняття обласної Програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки) ґрунтувалася на річних планах заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області, які щорічно затверджує Чернігівська обласна державна адміністрація (далі – ОДА). На основі відповідного розпорядження ОДА, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування області ухвалювали свої річні плани заходів, про виконання яких вони двічі на рік звітували ОДА. Річні плани антикорупційних заходів ОДА та виконкому міськради Чернігова (*Додаток 3,4*) використано в тексті для позначення терміна «**антикорупційна політика**». Такі плани заходів не можна вважати місцевою цільовою програмою, на відміну від обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, затвердженої в грудні 2012 року. Відповідно, до антикорупційної політики, до грудня 2012 року не застосовували вимог Міністерства економіки України, висунутих до програм (Наказ Міністерства економіки України (Мінекономіки) № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 4.12.2006 та інших нормативно-правових актів, які регулюють розробку та звітування щодо державних цільових програм).

Попри оптимістичну інформацію, подану в аналітичних звітах щодо виконання антикорупційних планів заходів Чернігівською ОДА та виконавчим комітетом міської ради Чернігова за 2012 рік, результати дослідження засвідчують **спотворення картини корупційних ризиків і практик у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування**. З огляду на це, відсутність виявлених корупційних правопорушень у діяльності органів влади або їхня незначна кількість і масштаб ще не означає, що корупції у їхній діяльності немає. Такий феномен характерний не лише для Чернігівщини. Це дає підстави авторові дослідження стверджувати, що в Україні загалом та на Чернігівщині зокрема маємо фарисейську антикорупційну політику, ознаками якої є невідповідність між формою (планами та звітністю) і змістом (реальним станом справ). Тож можна зробити висновок, що якісна незалежна зовнішня оцінка впливів антикорупційної політики з боку інститутів громадянського суспільства є вкрай важливою в отриманні максимально неупередженої інформації

про реальний стан справ у протидії та запобіганні корупції. З огляду на системність корупційних ризиків та відповідно їх високу латентність, їх виявлення є проблематичним з боку правоохоронних, органів з контролю та судових органів. Ситуація ускладнюється ще й ураженістю корупцією цих органів, які в деяких випадках, будучи залученими до виконання тіншового порядку денного, не можуть належно кваліфікувати ознаки корупційних правопорушень. За такої ситуації зростає значення та роль превентивних антикорупційних заходів та співпраці влади й інститутів громадянського суспільства щодо виявлення та усунення корупційних ризиків.

В Україні загалом та на Чернігівщині зокрема маємо фарисейську антикорупційну політику. Її ознаками є невідповідність між формою (планами та звітністю) і змістом (реальним станом справ)

У дослідженні проаналізовано стан реалізації антикорупційної політики на Чернігівщині в 2012 році та частково в 2013 році, в аспекті виконання річних планів заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області із акцентом на м. Чернігові. В рамках дослідження оцінено ефективність та результативність антикорупційної політики та її вплив на стан корупції і формування механізмів зменшення її рівня на Чернігівщині.

Основний акцент зроблено на оцінюванні вжитих заходів Чернігівською ОДА та виконавчим комітетом міської ради Чернігова задля зменшення рівня корупції в м. Чернігові та області. Зокрема, проаналізовано стан виконання Розпорядження Чернігівської ОДА від 10.02.2012 року «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік» та Розпорядження міського голови Чернігова від 20.02.2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді». Окремо досліджено стан запобігання та реагування органами влади на корупційні ризики, що стали публічно відомими й отримали суспільний резонанс. Саме запобігання та реагування на корупційні ризики є індикаторами, що дають змогу оцінити реальну готовність органів влади до співпраці з інститутами громадянського суспільства та політичну волю запобігати та протидіяти корупції. У формі кейсів (прикладів) детально описано найтипівіші корупційні ризики і практики, стан запобігання та реагування на них (ідентифікація їх як корупційні правопорушення) з боку органів влади.

Дослідження виконано на основі авторської методології «Індексу антикорупційної політики», що дала змогу вперше в Україні провести комплексний моніторинг та оцінити антикорупційну політику міського та обласного рівнів на прикладі Чернігівщини. Досі громадські активісти аналізували лише окремі елементи антикорупційної політики (державні закупівлі, доступність інформації на сайтах органів влади або стан реагування на запити публічної інформації). На основі дослідження можемо отримати цілісну картину стану антикорупційної політики на Чернігівщині із фокусом на діяльності ОДА та виконавчого комітету міської ради Чернігова. Методологічні підходи, застосовані в дослідженні, дають інструментарій, за допомогою якого можна підвищити ефективність оцінювання антикорупційної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також впливу на її формування, виконання та звітування в рамках співпраці органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Отже, ефективність антикорупційної політики виконавчого комітету міськради Чернігова в рамках «Індексу антикорупційної політики» становить 2,05 балів із 5 можливих, а Чернігівської ОДА – 3,4 бали із 5 можливих. Докладну інформацію про методологію та результати оцінювання зазначено у Додатку № 1.

Результати дослідження дають підстави стверджувати про існування офіційних та неофіційних правил і порядків денних антикорупційної політики. Реалізація заходів антикорупційної політики мала б:

- створити умови для ефективного застосування антикорупційного законодавства органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- створити ефективну систему протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях;
- забезпечити відкритість та поінформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- сформувати у суспільстві нетерпиме, негативне ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища;
- посилити взаємодію об'єднань громадян з органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, забезпечити підтримку громадянським суспільством антикорупційних заходів, які здійснює держава.

Все це дало б змогу говорити про створення механізмів зменшення корупції, які б вели до перерозподілу повноважень, впливів та ресурсів та, зрештою, мали б зменшити вагу неофіційних правил («тіньового» порядку денного). Така ситуація зумовила б зростання довіри до органів влади, підвищення доходів бюджетів та збільшення ефективності витрачених бюджетних коштів, державного та комунального майна, активів та ресурсів.

Втім, розробники та виконавці антикорупційної політики на Чернігівщині, що представляють органи влади, фактично не зацікавлені у впровадженні ефективної антикорупційної політики. Практика ігнорування явних корупційних ризиків може додатково підтвердити гіпотезу про існування неофіційного (тіньового) порядку денного. Теперішня ситуація робить системні корупційні ризики латентними та призводить до їх ігнорування.

Розробники та виконавці антикорупційної політики на Чернігівщині фактично не зацікавлені у впровадженні ефективної антикорупційної політики. Практика ігнорування явних корупційних ризиків може додатково підтвердити гіпотезу про існування неофіційного (тіньового) порядку денного. Теперішня ситуація робить системні корупційні ризики латентними та призводить до їх ігнорування

Таку ситуацію зумовлено незацікавленістю керівництва області та м. Чернігова в реальному перерозподілі ресурсів та впливів, оскільки, найімовірніше, це заважатиме виконанню взятих зобов'язань згідно з неофіційним (тіньовим) порядком денним. Наслідком такого стану справ є фарисейська антикорупційна політика. Її виконавці лише епізодично реагують на явні корупційні ризики відповідно до політичної, адміністративної чи персональної доцільності.

Виконавці фарисейської антикорупційної політики лише епізодично реагують на явні корупційні ризики відповідно до політичної, адміністративної чи персональної доцільності. Переважно реагування на корупційні ризики пов'язані із суперечностями між різними групами інтересів серед «акціонерів» неофіційного порядку денного або із появою нових гравців

Реагування на корупційні ризики є радше епізодичними і пов'язані із суперечностями між різними групами інтересів серед «акціонерів» неофіційного порядку денного або із появою нових гравців. Показовим є приклад із реагуванням на корупційний ризик керівництва виконавчого комітету міськради Чернігова та депутатів міськради на початку 2013 року. Ймовірним приводом до оприлюднення корупційного ризику стала зацікавленість колишнього впливового депутата Верховної Ради України від Чернігівщини Сергія Андроса, який не отримав депутатський мандат в 2012 році, до перерозподілу впливів та ресурсів у рамках неофіційного порядку денного й отриманні офіційної посади у виконавчому комітеті міськради Чернігова. Частина депутатів міськради (зокрема і з більшості в міськраді Чернігова, яку контролює «Партія регіонів») «раптом» взнали про фактичне розграбування колишньої міської станції швидкої допомоги та потурання у цьому профільного заступника міського голови. Як виявилось, така ситуація давала можливість продати за залишковою вартістю у 400 тисяч гривень комунальну власність міської громади комунальному підприємству «Чернігівбудінвест», що орендує земельні ділянки в місті для потреб подальшого їх передання забудовникам. Основною цінністю є не приміщення колишньої міської станції швидкої допомоги, а земельна ділянка у самісінькому центрі міста, яку згодом можна продати для інвесторів через КП «Чернігівбудінвест». Як потім виявилось, скандал із розграбуванням колишньої міської станції швидкої допомоги фактично став лише приводом для перерозподілу впливів та ресурсів на рівні м. Чернігова. Зрештою, корупційний скандал дав змогу Сергієві Андросу отримати посаду першого заступника міського голови Чернігова, а колишній заступник міського голови, що фактично потурав корупційному ризику, очолив Фонд комунального майна м. Чернігова.

В 2012 році формально антикорупційна політика рівня органів виконавчої влади та виконкомів місцевого самоврядування області ґрунтувалася на Розпорядженні ОДА, що стосується реалізації на рівні органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування антикорупційної політики (плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік).

Розпорядження ОДА було прийняте для виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 **«Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки»**. Метою Програми є впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні відповідно до положень **Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки**, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001.

Серед шляхів та способів розв'язання проблеми корупції у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції можна виокремити такі:

1. Продовження реформування антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів;
2. Ефективне застосування антикорупційного законодавства органами державної влади і органами місцевого самоврядування;
3. Створення **ефективної системи протидії корупції** в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування на всіх рівнях;
4. Забезпечення **відкритості та поінформованості громадськості про здійснення заходів** щодо запобігання і протидії корупції;
5. Формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно-небезпечного явища;
6. Посилення взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади й органами місцевого самоврядування **у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, забезпечення підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів, які здійснює держава.**

Узагальнюючи зазначені вище шляхи та способи розв'язання проблеми корупції відносно завдань місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна виділити такі:

- підвищити ефективність системи запобігання і протидії корупції;
- знизити рівень корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- зменшити обсяги тіньової економіки;
- сформувати у громадськості активну позицію із запобігання і протидії корупції.

Загалом завдання Державної програми можна поділити на три умовні групи:

- заходи, спрямовані на запобігання умовам для виникнення корупції;
- заходи, що передбачають реформування системи органів, на які покладено функції щодо протидії корупції, та реформування законодавства щодо відповідальності за корупційні правопорушення;
- заходи щодо залучення до процесу запобігання і протидії корупції громадянського суспільства, зокрема представників засобів масової інформації, неурядових громадських організацій, навчальних та науково-дослідних закладів.

Проблема високого рівня корупції на рівні області та обласного центру Чернігівщини пов'язана зі системними причинами формально-імітаційної антикорупційної політики в діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Причиною неефективності антикорупційної політики є те, що:

- **Антикорупційна політика не враховує системних корупційних ризиків або їх відверто ігнорує, посиляючись на формальне дотримання процедур** (наприклад, у рамках бюджетного процесу та у витрачанні бюджетних коштів, при розподілі земельних ділянок та управлінні комунальним майном). Ігнорованими є навіть ті з корупційних ризиків, які стають публічно відомими й отримують суспільний резонанс завдяки діяльності організацій громадянського суспільства та публікаціям засобів масової інформації. **Фактично керівництво ОДА та виконавчого комітету міськради більше зацікавлене в формально-імітаційній діяльності та позитивній статистиці, аніж в реальному реагуванні на корупційні ризики та запобігання їм.**

Антикорупційна політика не враховує системних корупційних ризиків або їх відверто ігнорує, посиляючись на формальне дотримання процедур. Ігнорованими є навіть ті з корупційних ризиків, які стають публічно відомими й отримують суспільний резонанс

- **Плани антикорупційних заходів, затверджені в 2012 році, є, по суті, тактичними документами, що применшують їхній статус порівняно із цільовими програмами.** Це вплинуло на вимоги до їх підготовки та формування показників оцінки результативності та ефективності.

Прогалини нормативно-правового забезпечення та брак практики застосування антикорупційного законодавства (зокрема, в сфері регулювання питання конфлікту інтересів) призводили до суперечливого трактування конкретних корупційних ризиків з боку органів місцевого самоврядування Чернігова, правоохоронних, органів з контролю та судових органів. Потребує вдосконалення порядок обліку та класифікації звернень громадян та організацій, що стосуються ознак корупційних правопорушень, а також порядок реагування на них з боку органів влади. В рамках взаємодії із громадськістю поширеною є практика формального реагування або

ігнорування результатів громадського моніторингу та експертизи, перекладання відповідальності одного органу влади на інший та затягування розслідування.

- **Міськрада Чернігова ігнорує вимоги закону про доступ до публічної інформації в частині оприлюднення нормативно-правових актів щодо виділення земельних ділянок у місті, Генерального плану міста та детальних планів територій, а також щодо прозорості та публічності процесу виділення земельних ділянок під будівництво** (зокрема, КП «Чернігівбудінвест» не провело 2012 року в Чернігові жодного земельного аукціону для інвесторів). Зрештою, незважаючи на численні корупційні ризики при виділенні земельних ділянок під будівництво, в 2012 році в м. Чернігові не проведено жодного громадського слухання на тлі публічних протестів щодо прийнятих рішень міськради (наприклад, урочище «Ялівщина», «АЗС на Бобровиці» тощо). Okремо варто наголосити на епізодичних фактах реагування органів прокуратури попри існування численних корупційних ризиків при виділенні земельних ділянок під будівництво в м. Чернігові та пов'язаних із такими рішеннями публічних протестів та суспільного резонансу.
- **Недосконалим й надалі є організаційний механізм формування, виконання та звітування щодо антикорупційної політики.** Цей процес відбувається формально, без звітування перед громадськістю та обговорення проектів планів запланованих заходів. Не передбачене звітування і щодо виконання антикорупційних планів заходів на сесії міської та обласної рад.
- **Виконавці планів заходів, на яких покладено обов'язки організації роботи щодо запобігання проявам корупції та координації відповідних планів заходів, є підлеглими голови ОДА та міського голови.** Така ситуація унеможливує ефективний та незалежний контроль за виконанням вимог антикорупційного законодавства з їхнього боку і робить можливим політичний, адміністративний та персональний вплив на виконавців антикорупційного плану заходів. Фактично, така система виконання планів антикорупційних заходів є формальною. Вона зводиться до формального звітування, а її висновки можуть бути вибірковыми, упередженими та формулюватися з міркувань політичної або адміністративної доцільності.

Залежність виконавців антикорупційних планів від керівництва ОДА та міського голови унеможливує ефективний та незалежний контроль з їхнього боку за виконанням вимог антикорупційного законодавства

- **У рамках переліку посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції, не виділено пріоритетних осіб.** У Плані заходів ОДА немає чітких вимог щодо формування такого переліку посадових осіб, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції. Безперечно, це негативно впливає на визначення пріоритетів у рамках реалізації антикорупційної політики та сприяє формальному підходу до виділення таких структурних підрозділів та посадових осіб.
- **Непрозорою й надалі є інформація щодо тематики звернень та результатів розгляду всіх звернень щодо стосовно фактів корупції** (у звіті ОДА зазначено, що «у 2012 році на телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації надійшло 636 звернень, з яких 133 (або 21%) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Аналогічні телефонні лінії діють у структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях». Немає інформації щодо:
– тематики звернень, реагування на 79% отриманих звернень;

- загальної кількості звернень, що надійшли протягом 2012 року поза телефонною «гарячою лінією» голови ОДА;
- кількості та класифікації звернень, які надходять до ОДА, РДА та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування області;
- кількості критичних публікацій в у ЗМІ щодо ознак корупційних ризиків, які б мали розглядатися як публічні звернення громадян аналізуватися та перевірятися на відповідність реальному стану справ.

- **На рівні виконавчого комітету міськради Чернігова брак реагування на численні критичні публікації в ЗМІ та публічні звернення може свідчити про ігнорування ознак корупційних правопорушень попри звітування про відсутність звернень до керівництва Чернігівської міської ради від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід у роботі зі зверненнями не лише не дає повної картини ситуації, але й створює умови для маніпулювання інформацією, ускладнює аналіз та формування дієвого плану заходів на наступні періоди.**

Фактична відсутність чітких критеріїв класифікації звернень як таких, що містять ознаки корупційних правопорушень, дає змогу органам влади вести їхню довільну класифікацію та облік, що в підсумку сприяє маніпулюванню звітністю.

- **Із наданої у річних звітах інформації за 2012 рік важко зрозуміти, яких саме впливів та ознак результативності вдалося досягти в рамках кожного із 4-х заходів.** Форма висвітлення аналітичної інформації щодо виконання планів заходів у 2012 році і з боку ОДА, і з боку виконавчого комітету міськради Чернігова є незручною для аналізу результативності та впливів через довільний порядок її подання в аналітичному звіті ОДА та виконавчого комітету Чернігівської міської ради. Зокрема, аналітичну інформацію не розділено в звітах відповідно до форми її подачі в затверджених планах, що створює можливість маніпулювання інформацією, звітування за виконання одних заходів та сприяє уникненню звітування щодо інших.
- **У плані заходів ОДА на 2012 рік деякі із переліку заходів дублюють один одного.**
- **Не передбачено окремого фінансування планів заходів, однак його наявність чи відсутність не справляє вирішального впливу на якість антикорупційної політики з огляду на політичні, організаційні, правові, соціально-економічні та персональні причини.**
- **Громадськість переважно не усвідомлює шкоди, завданої неефективною антикорупційною політикою їхньому добробуту, і пов'язує її успішність, здебільшого, із заходами з боку правоохоронних органів та органів із контролю.** В рамках впровадження антикорупційної політики ОДА та виконавчому комітету міськради Чернігова бракує усвідомлення важливості превентивних заходів попри фокусування антикорупційної політики саме на них.

Громадськість переважно не усвідомлює шкоди, завданої неефективною антикорупційною політикою їхньому добробуту, і пов'язує її успішність, здебільшого, із заходами з боку правоохоронних органів та органів із контролю. Бракує усвідомлення важливості превентивних заходів

- **Громадськість переважно демонструє епізодичні випадки обстоювання власних інтересів, які були порушені внаслідок існування корупційних ризиків у рішеннях органів міської та обласної влади.** Зазвичай, реагування громади на ці ризики пов'язане із забудовами територій (наприклад, урочище «Ялівщина» та будівництва АЗС на

Бобровиці тощо). В той же час, в рамках адвокатування та лобістських кампаніях громадських організацій та політичних партій бракує акцентування на пов'язаності незаконних рішень із порушеннями чинного антикорупційного законодавства. Готовність до відстоювання власних інтересів, порушених через ігнорування корупційних ризиків, поки що не стала домінувати в поведінці громадськості. **Громадський контроль за реалізацією антикорупційної політики є епізодичним та фрагментарним.**

Готовність відстоювати власні інтереси, порушених через ігнорування корупційних ризиків, поки що не стала домінувати у поведінці громадськості

- **Антикорупційна політика фактично формується та реалізовується незалежно від її впливу на соціально-економічну ситуацію в області та обласному центрі, що призводить до втрат бюджетів через ігнорування фактів завищення закупівельних цін порівняно із ринковими у закупівлях за бюджетні кошти або недоотримання надходжень до бюджетів через заниження вартості земельних ділянок, державного та комунального майна чи уникнення конкурентних процедур при виділенні земельних ділянок під будівництво.**

Впливи антикорупційної політики

Аналіз реалізації антикорупційної політики ОДА та міською радою Чернігова в 2012 році на основі затверджених річних планів заходів дає підстави стверджувати, що вдалося досягти незначного впливу та ознак результативності щодо виконання організаційних заходів та підвищення рівня правової освіти з питань запобігання та профілактики корупційних проявів. Згідно з інформацією Чернігівської ОДА, здійснення заходів із запобігання корупційним проявам мало певний профілактичний ефект. Зокрема, якщо у другому півріччі 2011 року до адміністративної відповідальності притягнуто одного державного службовця (працівника райдержадміністрації) та 9 посадовців місцевого самоврядування, то за весь 2012 рік – одного працівника райдержадміністрації та 8 посадових осіб місцевого самоврядування. У звітному періоді жодну з посадових осіб місцевого самоврядування за скоєння корупційних діянь з посади звільнено не було». Щодо протидії корупційним проявам кримінального характеру, то в 2012 році викрито 171 злочин у сфері службової діяльності, у 2011 році – 235 злочинів, що свідчить про їхнє зменшення більш як на 25% порівняно із аналогічним звітним періодом. Із загальної кількості злочинів цієї категорії: 11 – зловживання владою або службовим становищем, у 2011 – 29 (ст. 364 КК України); 1 – перевищення влади або службових повноважень, у 2011 – 7 (ст. 365 КК України); 16 – фактів хабарництва, у 2011 – 26 (ст. 368, 369 КК України). За ознаками корупційних злочинів щодо державних службовців районних державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування упродовж 2012 року порушено 6 кримінальних справ (1 – стосовно державного службовця райдержадміністрації). Всі зазначені справи скеровано до суду (обвинувачені отримали різні терміни та види покарання).

Згідно з інформацією виконавчого комітету міської ради Чернігова за 2012 рік, здійснення заходів із запобігання корупційним проявам і на рівні області мало певний профілактичний ефект. За інформацією профільного відділу міськради Чернігова, «звернень до керівництва Чернігівської міської ради від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування не надходило». Такі **оптимістичні оцінки стану антикорупційної політики на рівні виконавчого комітету міської ради Чернігова створюють дисонанс із реальним станом**

справ щодо корупційних ризиків, які стали публічно відомими та отримали суспільний резонанс.

Аналіз реалізації антикорупційних планів Чернігівської ОДА дає підстави стверджувати, що хоча і вдалося досягти певних результатів щодо забезпечення доступу до публічної інформації та публічного обговорення громадськістю проектів важливих нормативно-правових актів на веб-сторінці облдержадміністрації та на засіданнях Громадської Ради при ОДА, підвищення прозорості та спрощення надання адміністративних та дозвільних послуг (завдяки відкриттю Центру надання адміністративних послуг в м. Чернігові та покращення інформування громадськості про публічні послуги), однак належного реагування на реальні корупційні ризики та дієвих заходів щодо запобігання їм переважно немає на рівні виконкому міської ради Чернігова та в меншій мірі, на рівні ОДА.

Можна стверджувати про формальне розуміння суті антикорупційної політики з боку керівництва ОДА та міської ради Чернігова. Акцентують на декларативно-формальному виконанні вимог антикорупційного законодавства. Водночас **відверто ігнорують явні системні корупційні ризики у сфері бюджетної, земельної та транспортної політики, при наданні публічних послуг. І це на тлі публічності цих корупційних ризиків.**

На рівні Чернігівської ОДА формально-декларативний підхід полягає у фактичному ігноруванні щорічної недоброчесної практики закупівлі послуг таксі для потреб обласної ради за цінами, що майже вдвічі перевищують середні ціни на ринку таксомоторних перевезень у м. Чернігові. Фактично, таке ігнорування корупційних ризиків попри розгляд проекту обласного бюджету на колегії ОДА ставить під сумнів виконання заходу антикорупційної політики із посилення контролю за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів та створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері.

Серед інших ознак формальності антикорупційної політики на рівні ОДА можна зазначити **факт завчасного затвердження відповідного плану антикорупційних заходів на 2013 рік, який був прийнятий ОДА до отримання звітності від виконавців плану заходів за друге півріччя 2012 року.**

Якщо на рівні ОДА формально-декларативний підхід до антикорупційної політики збалансовує співпраця із представниками громадськості через роботу Громадської ради при ОДА, проведення публічних обговорень важливих нормативно-правових актів та рішень ОДА, то на рівні виконкому міської ради Чернігова цей підхід домінує.

На рівні виконкому міської ради Чернігова домінує формально-декларативний підхід, а на рівні ОДА його збалансовує співпраця із представниками громадськості

Більшість системних корупційних ризиків протягом 2012 року зафіксовано саме у сфері розподілу земельних ділянок у м. Чернігові, бюджетної політики та домінування неконкурентних і непрозорих процедур закупівель за кошти бюджетів (це однаково стосується і обласного, і міського бюджетів). Обмеження конкурентних процедур та доступу до інформації щодо розподілу земельних ділянок поряд із обмеженням доступу до містобудівної документації в м. Чернігові є характерними корупційними ризиками для м. Чернігова. Фактично створюють штучні ситуації, щоб знизити вартість комунального майна, що перебуває на балансі міської ради Чернігова, задля його подальшого списання і передання на баланс КП «Чернігівбудінвест» із подальшими можливостями для зміни цільового призначення земельної ділянки та передачею без використання конкурентних процедур (аукціону або конкурсу) для приватних забудовників. Отримання неправомірної вигоди суб'єктом підприємницької діяльності, що був пов'язаний із громадською організацією, очолюваною до останнього часу міським головою Чернігова, якій цей суб'єкт підприємницької діяльності пожертвував автомобіль «Тойота Кемрі», є іншим характерним корупційним ризи-

ком. У рамках дослідження детально описано понад десяток резонансних корупційних ризиків у діяльності виконавчого комітету міськради та міського голови Чернігова О. Соколова.

Як свідчить практика ухвалення управлінських рішень на рівні м. Чернігова, явні корупційні ризики переважно стають відомими завдяки або виборам (урочище «Ялівщина», наприклад), або конкуренції за владу всередині політичної партії, що домінує у міськраді, – Партії регіонів. Останнє сталося на початку 2013 року, коли колишній депутат парламенту України від Чернігівщини, що не був обраний до Верховної Ради України, прагнув посісти місце першого заступника міського голови Чернігова. На черговій сесії міськради депутати «випадково» знайшли корупційні ризики у занижені вартості об'єкта комунальної власності (приміщення станції швидкої допомоги) в центрі міста.

Навіть більше, у звітній інформації ОДА та міськради Чернігова щодо виконання антикорупційних планів заходів, немає опису навіть тих корупційних ризиків, які зазначені у звітній інформації обласної прокуратури та питання яких порушували на спільних нарадах із правоохоронними органами. Зокрема, йдеться про реагування на корупційні ризики в сфері земельних відносини (зокрема й протести Прокуратури щодо відведення земельних ділянок в м. Чернігові) та в бюджетній сфері.

Й надалі ігнорують потреби громадян у доступі до важливої публічної інформації. Сфери із найвищими корупційними ризиками на рівні м. Чернігова залишаються найбільш закритими для громадського контролю. Це підтвердили результати експертного опитування, проведеного в рамках дослідження, та кейс-аналіз найтипівіших справ із ознаками корупційних ризиків, що стали публічно відомими (Додатки № 2, 7).

Сфери із найвищими корупційними ризиками на рівні м. Чернігова залишаються найбільш закритими для громадського контролю

Серед потреб громадськості, які ігнорують та вибірково задовольняють, а також сприяють виникненню корупційних ризиків, варто виокремити такі:

- **Усунути обмеження можливостей доступу до об'єктів комунальної власності та земельних ресурсів у м. Чернігові і забезпечення конкурентних та публічних механізмів їх виділення.** Потреба зумовлена обмеженням оприлюднення на сайті інформації про результати конкурсів на отримання права оренди, доступу до інформації про всі вільні об'єкти комунального майна та земельні ділянки, умови їх оренди та можливості їх отримати у власність чи в оренду на конкурентних та публічних засадах.
- **Оприлюднювати на сайті міської ради рішення ради, які стосуються виділення земельних ділянок у м. Чернігові для приватних та юридичних осіб на сесіях міськради.** Надавати земельні ділянки, якими розпоряджається КП «Чернігівбудінвест» та інші комунальні підприємства, для інвесторів-забудовників із застосуванням конкурентних та прозорих процедур земельних аукціонів. В 2012 році не проведено жодного торгу чи аукціону для інвесторів, які б хотіли будуватись у Чернігові в 2012 році. Водночас, за користування земельними ділянками в 2012 році КП «Чернігівбудінвест» сплачено майже 318 тис. грн податків та орендної плати за землю, а заробітна плата лише керівника КП «Чернігівбудінвест» Віталія Собіченка становила 16 тисяч гривень щомісячно. Отже, річний фонд зарплати керівника «Чернігівбудінвест» налічує 192 тис. грн, при тому що річний прибуток підприємства становив 117 тисяч гривень на рік, а до бюджету сплачено податків та орендної плати лише 318 тис. грн. Варто звернути увагу, що це лише фонд зарплати керівника комунального підприємства без всіх штатних одиниць цього комунального підприємства.

- **Надати для вільного доступу на сайті міськради містобудівну документацію (генеральний план міста, детальні плани територій, зокрема урочища «Ялівщина», яке планували забудувати).** «Ручний» доступ до генерального плану міста дає можливість міській раді приймати рішення про забудову територій без відповідних громадських обговорень чи змінювати цільове призначення земельних ділянок, що часто викликає громадський спротив. Зокрема, значного суспільного резонансу отримали плани забудови зеленої зони урочища «Ялівщина», АЗС на Бобровиці поряд із житловими будинками тощо.
- **Прозоро розподіляти транспортні маршрути серед приватних перевізників у м. Чернігові.** Конкурси на обслуговування міських автобусних маршрутів загального користування в 2012 році містили явні ознаки корупційних ризиків, пов'язані із обмеженням конкуренції на ринку розподілу транспортних маршрутів серед перевізників у місті Чернігові та області. Детально справу «Чернігівські перевізники» описано у відповідному додатку.
- **Належно реагувати на публічні корупційні ризики.** Наприклад, діяльність міського голови Чернігова О. Соколова пов'язана із рядом рішень, що мають ознаки корупційних ризиків і стали публічно відомими. Належного реагування на виявлені громадськістю та журналістами факти корупційних ризиків, за незначними винятками (формальне усунення факту конфлікту інтересів у міського голови, ревізія правоохоронними органами факту недоплати до міського бюджету 630 тис. грн. комерційною структурою, що подарувала громадській організації, яку ж і очолював міський голова до останнього часу, автомобіль «Тойота Кемрі» та декількох будівництв в м. Чернігові), немає і з боку міської влади, і з боку правоохоронних органів. Досі немає рішення Вищого адміністративного суду України щодо ідентифікації ознак корупційного правопорушення при отриманні від комерційної компанії автомобіля «Тойота Кемрі» міським головою Чернігова О. Соколовим, попри те, що ось уже як півроку справа перебуває на розгляді. Автомобіль «Тойота Кемрі» отримала громадська організація, яку ж і очолював міський голова до останнього часу (зараз її очолює його заступник у виконавчому комітеті міської ради). Як потім виявилось, комерційна структура, пов'язана із відомою справою «Тойота мера», недоплатила до міського бюджету 630 тис. грн.

Оцінка впливів кожного із 4-х заходів річного плану заходів дає підстави виокремлювати такі:

- **Просвітницько-профілактичні** (підвищення рівня правової освіти з питань запобігання та профілактики корупційних проявів). Виміряти результативність та вплив заходів із «підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів» можна лише частково з огляду на фрагментарність інформації та відсутність чітких індикаторів оцінки впливу. Статистична інформація щодо виявлення корупційних правопорушень у звіті ОДА свідчить про певний профілактичний ефект антикорупційної політики. Однак обмеження доступу громадськості до публічної інформації передовсім на веб-сайті виконкому міськради Чернігова, домінування непрозорих та неконкурентних процедур закупівель за кошти обласного та міського бюджетів та при розподілі земельних ресурсів, значна кількість публічних корупційних ризиків, які залишилися поза увагою ОДА, виконкому міськради та правоохоронних і органів з контролю, ставить під сумнів успішність просвітницько-профілактичних заходів та дає підстави говорити про незначні ознаки впливу та їх результативності.
- **Організаційні.**
Напевно, найбільш значимим результатом стало відкриття в кінці вересня 2012 року Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) у м. Чернігові. Створення ЦНАП стало інструментом виконання плану організаційних заходів, що сформульовані як «створення багатофункціональних центрів для надання фізичним особам адміністративних послуг» та

«виявлення фактів поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг». Варто відзначити зрушення щодо спрощення процедур надання адміністративних та дозвільних послуг в м. Чернігові завдяки відкриттю ЦНАП.

Водночас, відповідно до оцінок, зроблених у рамках проекту «Громадська варта» в травні-червні 2013 року, порівняно висока вартість послуг у ЦНАП ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів міста та може свідчити про неналежне виконання контрольних заходів у частині ефективного витрачання бюджетних коштів. Показово, що в плані заходів виконавчого комітету міськради Чернігова в рамках переліку контрольних заходів («здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна»), на відміну від плану ОДА, немає такого формулювання, як «посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів. Вживати заходів щодо створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері». Це є показовим з точки зору аналізу впливів антикорупційної політики плану заходів на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова, оскільки саме неефективне витрачання бюджетних коштів та активів у 2012 році в м. Чернігові було пов'язане із численними корупційними ризиками, які виконавчий комітет міськради ігнорував.

- **Превентивні** (превентивні антикорупційні заходи) **та контрольні** (здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна). Щодо виконання превентивних антикорупційних заходів та здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна, то можна стверджувати, що якщо в діяльності ОДА і були ознаки виконання превентивних антикорупційних заходів (проведення консультацій із громадськістю та експертиз в рамках роботи Громадської Ради при ОДА, оприлюднення нормативно-правових актів на веб-сайті тощо), то діяльність виконавчого комітету міськради Чернігова переважно звелася до формального звітування, вибіркового оприлюднення нормативно-правових актів та ігнорування явних корупційних ризиків та імітації діяльності в інтересах фактичного лобіювання потрібних рішень. Типовою практикою роботи виконкому міськради є перекладання відповідальності на правоохоронні органи за корупційні ризики.

Навіть більше, із аналітичних звітів ОДА (Додаток № 5) та виконавчого комітету міськради (Додаток № 6) важко зрозуміти, яких саме впливів, вигод та ознак результативності вдалося досягнути в рамках кожного із заходів: організаційних, превентивних, контролюючих та просвітницько-профілактичних. Причина – інформація подано в довільному порядку і без чіткої прив'язки до кожного із 4-х заходів.

Щодо позитивних впливів в рамках реалізації антикорупційної політики на рівні області в 2012 році, то варто відзначити розробку та затвердження обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, що, на відміну від річних планів заходів, пройшла процедуру публічного громадського обговорення. Окремо треба відзначити підвищення кваліфікації публічних службовців щодо вимог антикорупційного законодавства.

Позитивним можна вважати вплив щодо зменшення безпосередніх контактів громадян із чиновниками при наданні публічних послуг з боку ОДА та виконавчого комітету міськради в рамках реалізації організаційних заходів. На сайті ОДА в розділі «Адміністративні послуги» розміщено необхідну інформацію щодо отримання адміністративних послуг, зокрема і дозвільного характеру (серед них розміщено інформаційні та технологічні картки послуг), які надають структурні підрозділи ОДА та місцеві і регіональні органи державної влади.

Частково подібна інформація щодо публічних послуг, які можна отримати в ЦНАП, розміщена на сайті міської ради Чернігова. Однак така інформація на сайті міськради www.chernigiv-rada.gov.ua є складною для сприйняття і, по суті, є офіційним документом міськради. Така інформація є малокорисною для пересічного споживача адміністративних та дозвільних послуг міськради. Також на сайті міськради були відсутні інформаційні та технологічні картки

послуг. Як наслідок, громадянам необхідно витратити час на особистий візит в ЦНАП, де можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги.

Кроком в напрямку покращення інформаційної присутності в мережі Інтернет стало створення в 1 кварталі 2013 року «офіційного сайту» ЦНАП м. Чернігова <http://www.admincher.com.ua/>. На цьому сайті в розділі «Адміністративні послуги» можна знайти форму заяви, інформаційну та технологічну карти, але лише частини адміністративних та дозвільних послуг із 92, що надається в ЦНАП. Показово, що в розділі «Послуги» <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/poslugi/poslugi-list/3035> Чернігівської міської ради не розміщено жодної інформації щодо порядку надання послуг та їх вартості, інформаційні та технологічні картки послуг, тоді як вони були на сайті <http://www.admincher.com.ua/>. Також на сайті міськради у відповідному розділі не було жодної згадки про новий офіційний сайт ЦНАП м. Чернігова, що дає підстави стверджувати про брак координації дій та взаємодії між розробниками нового офіційного сайту ЦНАП та технічними службами, що підтримують офіційний сайт міської ради.

Аналіз роботи ЦНАП м. Чернігова дає підстави стверджувати щодо проблем пов'язаних із доступністю інформації про послуги в приміщенні ЦНАП. Станом на травень 2013 року інформація про послуги на інформаційних стендах в ЦНАП була обмеженою і не містила інформації про вартість послуг та опису всіх необхідних документів для подачі заяви на отримання послуги та їх зразків. Отже, щоб отримати елементарну інформацію про вартість та порядок отримання послуги, треба було записатися на прийом до спеціаліста ЦНАП.

Оцінити якість реагування органів влади на корупційні ризики, що були зазначені у зверненнях громадян та організацій, неможливо з огляду на фрагментарність та обмеженість інформації про звернення громадян. Попри існування з вересня 2011 року телефонної «гарячої лінії» голови облдержадміністрації задля удосконалення роботи із зверненнями громадян, запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень, оперативного реагування на порушені питання, в звіті немає жодної конкретної інформації щодо 636 звернень. Водночас, у звіті ОДА зазначено, що із 636 звернень 133 (або 21%) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Немає інформації щодо реагування на 79% (503 звернення), як, зрештою, немає інформації про те, яких саме питань та структурних підрозділів органів влади стосувалися звернення громадян. Зазначено, що аналогічні до «гарячої лінії» голови облдержадміністрації, телефонні лінії діють в структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях. Однак жодної інформації про кількість звернень на ці телефонні лінії, реагування на звернення та їх тематику, немає в звіті ОДА. **В аналітичній інформації за 2012 рік виконкому міськради взагалі зазначено про відсутність звернень щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування.** На тлі численних корупційних ризиків, пов'язаних із діяльністю виконкому міськради (зокрема й тих, які були усунуті завдяки діяльності прокуратури), така звітна інформація свідчить про ознаки ігнорування численних корупційних ризиків, які мали місце в 2012 році, або недосконалу систему фіксації звернень, їх обліку чи класифікації.

Також проблематичним є оцінка впливу антикорупційної політики на стан доброчесності публічних службовців, пов'язаний із декларуванням доходів та попередженням конфлікту інтересів. У звіті ОДА констатується, що в органах виконавчої влади області вживають заходи щодо запровадження системи контролю за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Яких саме заходів уживають і що зроблено для забезпечення конкретного реагування на ознаки корупційних ризиків, не зазначено. Показово, що відсутня інформація про перевірку факту появи міського голови Чернігова за кермом представницького автомобіля «Мерседес Бенц МL» (орієнтовна вартість приблизно 700 тис. грн.). Згідно з декларацією про доходи за 2012 рік, міський голова Чернігова, у О. Соколова немає жодного автомобіля. Незважаючи на запевнення одного із заступників міського голови, що такий транспортний засіб не належить міському голові, незважаючи на численні звернення та запити, зокрема і публічні з боку ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», жодних документів, які б підтвердили належність автомобіля

«Мерседес», за кермом якого перебував О. Соколов, не надано громадськості. **Щодо заходів, спрямованих на виконання вимог антикорупційного законодавства в частині оприлюднення декларацій публічними службовцями ОДА та РДА, то можна стверджувати про виконання вимог законодавства в цій частині. Декларації керівництва ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова за 2012 рік розміщено на сайті ОДА та міськради Чернігова.** Однак варто зазначити, що в 2012 році декларацій про доходи за 2011 рік міського голови та його заступників не було на сайті міськради м. Чернігова.

Оцінка впливів
антикорупційної політики ОДА та міськради Чернігова

| | Заходи | Оцінка впливів та результатів |
|---|--|--|
| 1 | Організаційні заходи | Незначні ознаки впливу та результативності |
| 2 | Превентивні антикорупційні заходи | Незначний вплив та ознаки результативності в ОДА; Реальний вплив відсутній, ознаки імітації результативності у виконавчого комітету міськради Чернігова |
| 3 | Здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна | Реальний вплив відсутній, ознаки імітації результативності |
| 4 | Підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів | Незначний вплив та ознаки результативності |

Незважаючи на формальне звітування про виконання заходів, можна стверджувати, що більшу частину їх не виконано. Попри зазначення посадових осіб, які працюють у сферах, де існує високий ризик корупції, у відповідному додатку до Розпорядження міського голови Чернігова щодо переліку посад місцевого самоврядування Чернігівської міської ради і її виконавчих органів, **вплив на діяльність підрозділів із високими корупційними ризиками фактично відсутній та має ознаки імітації результативності.** Зокрема, про це свідчать:

- брак належного реагування на корупційні ризики, що стали публічними;
- закритість публічної інформації особливо на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова (земельні питання, містобудівна документація, комунальна власність тощо);
- невикористання механізму консультацій із громадськістю та громадських обговорень в ухваленні важливих рішень для розвитку м. Чернігова (наприклад, щодо урочища «Ялівщина» чи будівництва ряду об'єктів в місті, що викликали значний спротив громадськості та суспільний резонанс, а деякі із них були опротестовані прокуратурою). Жодного громадського слухання в 2012 році в м. Чернігові не проводили;
- брак конкурентних відкритих процедур при розподілі земельних ділянок в місті Чернігові для забудовників (земельних аукціонів у 2012 році не проводили, а інформація про результати конкурсів із виділення земельних ділянок під інвестиційні проекти забудовників на сайті міськради відсутня).

Завдяки реалізації проекту «Громадська варта» вдалося досягнути таких результатів та впливів щодо підвищення ефективності антикорупційної політики:

- **Включення до порядку денного ОДА необхідності вдосконалення стратегії антикорупційної політики у частині відповідної обласної програми на 2013–2015 роки**, яку затверджено в грудні 2012 року. За інформацією ОДА, розробляється проект розпорядження «Про внесення змін та доповнень до обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки», який невдовзі заплановано розмістити для громадського обговорення на веб-сайті ОДА. Таким чином, фактично ОДА визнала недосконалість обласної антикорупційної програми, прийнятої в грудні 2012 року та слушність наданих пропозицій ЧОО ВМГО «ДемПУ» в рамках громадського моніторингу.
- **Включення до порядку денного Громадської ради при ОДА публічного звітування щодо реалізації річного антикорупційного плану заходів** щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Завдяки адвокаційній та лобістській кампанії ЧОО ВМГО «ДемПУ» питання звітування виконавців річного антикорупційного плану заходів включено до Плану роботи Громадської ради при Чернігівській ОДА на 2013 рік, а вже в липні 2013 року проведено круглий стіл «Реалізація антикорупційної політики у Чернігівській області. Обговорення стану виконання у 2012 році розпорядження голови облдержадміністрації від 10 лютого 2012 року № 31 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції на 2012 рік». Під час круглого столу представники громадськості заслухали звіти виконавців річного антикорупційного плану заходів за 2012 рік (представника відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації, представника відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату міської ради, представника Чернігівської обласної прокуратури, представників Державної фінансової інспекції Чернігівської області, головного управління земельних відносин ОДА, Центру надання адміністративних послуг м. Чернігова, департаменту житлово-комунального господарства, регіонального розвитку та інфраструктури Чернігівської ОДА). Також у рамках круглого столу представник ЧОО ВМГО «ДемПУ» в Громадській раді при ОДА Іван Сікора повідомив про результати громадського моніторингу щодо виконання вимог антикорупційного законодавства. За наполяганням представника ЧОО ВМГО «ДемПУ» в Громадській раді при ОДА вдалося домогтися ухвалення компромісної резолюції круглого столу (Додаток № 9) із рекомендаціями ОДА провести публічне обговорення:
 - звіту про виконання річного антикорупційного плану заходів за 2013 рік;
 - річного антикорупційного плану заходів на 2014 рік.
- **Включення до порядку денного (Плану роботи Громадської Ради при ОДА на 2013 рік – (Додаток № 10) Громадської ради при ОДА як постійного колегіального виборного консультативно-дорадчого органу при ОДА) проведення громадської експертизи** щодо виконання у 2013 році обласної Програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки і плану заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області в 2013 році. Фактично ці два основних нормативно-правових документи пройдуть незалежну громадську експертизу, що дасть змогу ОДА отримати зовнішню оцінку якості антикорупційної політики.
- **Включення до порядку денного (Плану роботи Громадської ради при ОДА на 2013 рік Громадської ради при ОДА) проведення громадського обговорення щодо виконання обласного бюджету та звітів розпорядників його коштів**, а також рекомендувати ОДА забезпечити проведення публічного громадського обговорення щодо виконання обласного бюджету та звітів розпорядників його коштів (не рідше 1 разу на рік);
- **Включення до порядку денного засобів масової інформації висвітлення антикорупційної тематики в різних її проявах.** Зокрема, звернено увагу на суперечності між антикорупційними деклараціями та рішеннями обласної та міської влади, зроблено якісну оцінку явища корупції та її ознак (корупційних ризиків), оцінено втрати

громадян від рішень із ознаками корупційних ризиків в сфері надання публічних послуг, використання бюджетних коштів, власності та активів;

- **Здійснення комплексного моніторингу та оцінки антикорупційної політики.** В межах проекту «Громадська варта» проведено перший в Україні комплексний громадський моніторинг та експертизу антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області із використанням авторської методології «Індексу антикорупційної політики». Комплексний антикорупційний моніторинг здійснений вперше в Україні. Досі громадські активісти здійснювали моніторинг або лише державних закупівель, або доступності інформації на сайтах органів влади, або стан реагування на запити публічної інформації. Тобто предметом моніторингу були лише окремі елементи антикорупційної політики.
- **Вдалося підвищити вплив інститутів громадянського суспільства на рішення органів влади, що несуть корупційні ризики, зробити внесок в усунення деяких із виявлених корупційних ризиків завдяки громадському тиску, діяльності політичних партій та висвітленню в ЗМІ.** Зокрема, формально міський голова Чернігова О. Соколов усунув факт конфлікту інтересів. Тепер головою обласної громадської організації Співка Співки ветеранів-афганців є його заступник у виконкомі міськради. Також вдалося домогтися реагування правоохоронних органів на корупційні ризики, які були пов'язані із ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто», що фігурувала в описах у рамках проекту справах «Тойота для мера» та «Тойота Королла». За інформацією, отриманою від правоохоронних органів та органів з контролю, ведеться ревізія факту невиконання до міського бюджету 630 тис. грн. податків ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто». Завдяки громадській активності вдалося домогтися реагування правоохоронних органів та судового розгляду рішень виконкому міськради Чернігова із ознаками корупційних ризиків (наприклад, справи «Тойота для мера», «АЗС на Бобровиці», «Урочища «Ялівщина»).

Фінансування антикорупційної політики

У тексті розпорядження ОДА зазначено необхідність «забезпечити виконання плану заходів за рахунок і в межах видатків, передбачених у відповідних бюджетах». Згідно з інформацією ОДА, яку публічно підтверджено під час громадського обговорення звітів виконавців антикорупційних планів заходів на 2012 рік, окремого фінансування виконання плану заходів не передбачено. Подібною є ситуація на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова. Водночас, вважаємо, що наявність чи відсутність фінансування за умови теперішнього порядку підготовки, виконання та звітування щодо плану заходів не справляє вирішального впливу на якість антикорупційної політики. Більше того, фактично розробники та виконавці річних антикорупційних планів заходів незацікавлені в ефективній антикорупційній політиці, а існуючі політичні, організаційні, правові та соціально-економічні чинники зумовлятимуть неефективне витрачання бюджетних коштів та імітацію діяльності.

Недоліки антикорупційної політики

За результатами аналізу антикорупційної політики виявлено такі недоліки:

- **Ігнорованими та лише частково задоволеними є потреби громади в доступі до публічної інформації, що стосується суспільно важливих питань, які впливають на добробут громадян та гарантовані законодавством України (оприлюднення норма-**

тивно-правових актів щодо виділення земельних ділянок в місті, Генерального плану міста та детальних планів територій, прозорості та конкурентності виділення земельних ділянок під будівництво, зокрема, КП «Чернігівбудінвест» не провело в Чернігові в 2012 році жодного земельного аукціону). Для громадськості й надалі невідомими є критерії відбору тих, хто отримує земельні ділянки в місті та детальні умови, на яких вони їх отримують.

- **Ігнорованими є корупційні ризики, що стали публічно відомими та отримали суспільний резонанс** (наприклад, ознаки конфлікту інтересів в діяльності міського голови Чернігова та пов'язані із цим збитки міського бюджету тощо).
- **Доступ зацікавлених сторін до закупівель за бюджетні кошти є обмеженим через домінування непрозорих та неконкурентних процедур закупівель при витрачанні бюджетних коштів** (за 9 місяців 2012 року майже 80% коштів обласного та міського бюджетів витрачено з використанням непрозорих допорогових процедур закупівель та неконкурентних закупівель в одного учасника).
- **При використанні відкритих процедур закупівель на рівні обласного бюджету щороку закладаються можливості для неефективного витрачання бюджетних коштів** (наприклад, при закупівлі послуг таксі для обласної ради за цінами, що є майже удвічі вищими за середні ціни на ринку). Експерти виявили брак прозорості та підзвітності в діяльності розпорядників бюджетних коштів. Отримати повну інформацію щодо ефективності витрачання коштів в межах допорогових закупівель проблематично з огляду на те, що органи влади зсилаються на непублічність такої інформації. **Домінує практика формального дотримання процедур без аналізу ефективності витрачання бюджетних коштів.**
- **Обласний та міський бюджети затверджують без його громадського обговорення, що закладає можливості подальшого неефективного витрачання бюджетних коштів.**
- **Не усунуто обмеження можливостей доступу громадян, організацій та суб'єктів підприємницької діяльності Чернігова до об'єктів комунальної власності та земельних ресурсів.** Це проявляється в обмеженні доступу до інформації та відсутності застосування або інформування про результати застосування конкурентних процедур, відсутності проведення земельних аукціонів тощо.
- **Немає реальних інструментів участі громадськості та її представників у місцевих радах у формуванні антикорупційної політики.** Громадяни, депутати місцевих рад, організації та суб'єкти підприємницької діяльності Чернігова та області не беруть участі у розробці плану заходів у сфері антикорупційної політики на рівні ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова.
- **Немає реальних інструментів громадського контролю щодо виконання антикорупційної політики в рамках звітування щодо виконання затверджених планів заходів.** Громадяни, депутати місцевих рад, організації та суб'єкти підприємницької діяльності Чернігова та області не беруть участі в обговоренні звітів виконавців антикорупційної політики, а результати громадського моніторингу та пропозиції за їх результатами переважно ігноруються (особливо на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова) або надають формальні відповіді. Громадяни міста в 2012 році, попри існування затвердженого плану антикорупційних заходів, віддають перевагу захисту інтересів громадян через акції прямої дії (мітинги, акції), звернення та заяви до правоохоронних органів та шляхом оскарження рішень міського голови в судовому порядку (зокрема, так зробив громадський діяч та підприємець О. Гашпар проти міського голови по справі «Тойоти-Камрі»). Така ситуація може свідчити про декларативність і формальність антикорупційного плану заходів.

За результатами аналізу структури планів заходів виявлено такі недоліки при її формуванні:

- Не виконано (неповністю виконано) окремі заходи обласною та міською владою;
- Не залучено громадськість, депутатів обласної та міської рад, суб'єктів підприємницької діяльності до формування антикорупційної політики. Плани заходів не обговорюються ані на сесії облради чи міськради, ані на засіданні Громадської ради при ОДА.
- Формальний підхід при підготовці плану заходів ОДА на 2013 рік. **План заходів затверджено в грудні 2012 року, тобто до отримання звітності від виконавців плану заходів за друге півріччя 2012 року.** План заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік Чернігівської ОДА на 2013 рік, що був затверджений Розпорядженням голови обласної державної адміністрації 5 грудня 2012 року № 452 майже нічим не відрізняються від відповідного плану заходів на 2012 рік.
- **Немає чітких вимог та критеріїв у Плані заходів ОДА щодо виділення переліку посадових осіб, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції для виконавців обласного плану антикорупційних заходів.** Безперечно, що це зменшує ефективність антикорупційної політики та веде до формального підходу до їх визначення та формування пріоритетів з боку виконавців планів заходів.
- **Не описано чітких процедур фіксування та класифікації звернень до посадових осіб органів влади, від громадян та організацій, їх класифікації та звітування щодо реагування на них.** Ігнорованими є публікації в ЗМІ щодо ознак корупційних правопорушень та публічні звернення. Така ситуація призводить до їх ігнорування, зумовлює фрагментарність відображення статистики щодо звернень та браку належного реагування на ознаки корупційних правопорушень, попри їх суспільний резонанс.
- **Немає чітких інструментів вимірювання й оцінювання результатів заходів, а також оцінювання впливів від їх виконання для всіх заходів.**
- **Бракує вжитих заходів, які впливають на структурні підрозділи міської ради із високими корупційними ризиками, та розпорядників бюджетних коштів.** Показово, що в плані заходів виконавчого комітету міськради Чернігова немає формулювання, яке є у плані ОДА, а саме, «посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів. Вживати заходів щодо створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері». Це є показовим з погляду аналізу впливів плану заходів на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова, оскільки якраз неефективне витрачання бюджетних коштів та активів у 2012 році було пов'язане із численними корупційними ризиками.
- **Продубльовано завдання у рамках різних планів заходів** (зокрема, в рамках планів організаційних та просвітницьких заходів).
- **Зміст і цілі завдань не відповідають повноваженням виконавців та їхнім можливостям належно виконувати визначені завдання.** «Уповноважені підрозділи», які є відповідальними за виконання планів заходів, у рамках органів виконавчої влади фактично залежать від керівництва органу влади, в рамках якого впроваджується антикорупційна політика.

Виконанню планів заходів перешкоджають:

- **Формальне звітування про виконання планів заходів через публікації звіту на сайті органу влади у формі аналітичної інформації, поданої в довільній формі, що дає змогу маніпулювати інформацією та не надавати чітких відповідей щодо виконання конкретних заходів та підзаходів.**
- Фактично відсутній дієвий моніторинг і контроль за виконанням планів заходів з боку уповноваженого підрозділу ОДА та посадової особи виконавчого комітету міської ради, профільних комісій та депутатського корпусу обласної та міської рад загалом, а також з боку громадських організацій і зовнішніх органів фінансового контролю. **Громадськість та депутати обласної та міської рад не залучені до обговорення звіту про виконання планів заходів.**
- **Імітаційно-маніпулятивний характер взаємодії в рамках плану заходів із громадянами, організаціями та суб'єктами підприємницької діяльності.** Фактично керівництво низки впливових громадських організацій, ЗМІ, журналісти та підприємці не розглядають план заходів як можливість для зменшення рівня корупції. Здебільшого, вони віддають перевагу альтернативним каналам взаємодії з обласною та міською владою (наприклад, через Громадську раду при ОДА або через безпосередні звернення до міської ради, правоохоронних та судових органів та акції прямої дії відносно рішень виконавчого комітету міської ради). До підготовки та виконання заходів, а також до моніторингу та оцінювання результативності виконання антикорупційної політики Програми, не були залучені представники профільних комісій та депутатського корпусу обласної та міської рад, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, ЗМІ. Взаємодію із мас-медіа зведено до надання матеріалів для публікацій.
- Неналежне виконання посадовцями ОДА та виконавчого комітету міської ради, а також правоохоронними органами та органами з контролю вимог законів, підзаконних актів і програм, що регулюють антикорупційну політику (зокрема, закону про доступ до публічної інформації), що сприяє корупційним ризикам та можливості довільного трактування вимог антикорупційного законодавства.

* * *

Отже, незважаючи на те, що ОДА та виконавчий комітет міської ради Чернігова прозвітував про успішне виконання антикорупційного плану заходів за 2012 рік, ефективних механізмів зменшення рівня корупції не було впроваджено. Ігнорування численних корупційних ризиків, що стали публічно відомими та отримали суспільний резонанс, брак взаємодії громадськості з органами державної влади й органами місцевого самоврядування поряд із неналежним виконанням вимог законодавства про доступ до публічної інформації (особливо на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова) дає підстави стверджувати про неефективне застосування антикорупційного законодавства органами державної влади й органами місцевого самоврядування та імітацію протидії корупції.

Головної мети антикорупційної політики, а саме впровадження ефективних механізмів зменшення рівня корупції, не досягли. Виконання антикорупційної політики суттєво не вплинуло на зміну становища її бенефіціарів (громадськості, об'єднань громадян, суб'єктів підприємницької діяльності особливо малого та середнього бізнесу, журналістів тощо).

III. МЕТОДОЛОГІЯ

Мета дослідження – визначити вплив антикорупційної політики на впровадження механізмів зменшення рівня корупції Чернігівщини в 2012 році з фокусом на м. Чернігові та діяльності в цій сфері Чернігівської ОДА і виконавчого комітету міської ради Чернігова в рамках річного плану заходів щодо запобігання проявам корупції на 2012 рік.

Річні плани антикорупційних заходів ОДА та виконкому міськради Чернігова (Додаток 3,4) вживаються в тексті для позначення терміна «**антикорупційна політика**». Такі плани заходів не можна вважати місцевою цільовою програмою, на відміну від обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, що була прийнята в грудні 2012 року. Відповідно, до існуючої антикорупційної політики (до грудня 2012 року) не застосовувалися вимоги Міністерства економіки України, висунуті до програм (Наказ Міністерства економіки України (Мінекономіки) № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 4.12.2006).

Завдання дослідження:

- Визначити потреби зацікавлених сторін та перешкоди для їх задоволення, що пов'язані із антикорупційною політикою, яка реалізовується на рівні ОДА та виконавчого комітету міськради.
- Оцінити відповідність цілей антикорупційної політики планів заходів потребам бенефіціаріїв.
- Проаналізувати реалізацію антикорупційної політики.
- Визначити ресурсне забезпечення антикорупційної політики та їх продукти, а також сумарні витрати.
- Визначити головні перешкоди впровадження антикорупційної політики.
- З'ясувати ефективність міжвідомчої координації у процесі реалізації антикорупційної політики.
- Проаналізувати адміністративні, економічні та соціальні впливи антикорупційної політики.
- Оцінити задоволення потреб бенефіціаріїв внаслідок виконання антикорупційної політики
- Оцінити зміну становища заінтересованих сторін.
- Проаналізувати недоліки формування антикорупційної політики.

Джерельна база дослідження складається з нормативно-правової бази, що регулює формування, здійснення та звітування щодо антикорупційної політики, офіційної інформації органів публічної влади, інформації на сайтах ОДА, обласної та міської рад, Прокуратури, УМВС, Державної фінансової інспекції, публікацій в електронних та друкованих ЗМІ (інформаційний портал www.gorod.cn.ua, газета «Високий Вал» www.newvv.net, портал «Чернігівщина: події та коментарі» www.pik.cn.ua, газета «Сіверщина» www.siver.com.ua), телепередач ТРК «Дитинець», інтерв'ювання та опитування заінтересованих сторін, аналітичних матеріалів, присвячених антикорупційній тематиці тощо.

Період дослідження статистичної та звітної інформації: 9 місяців 2012 року та звіти ОДА та виконавчого комітету міськради за 2012 рік про виконання планів заходів.

Період дослідження для відкритих джерел інформації: 2012 рік та перша половина 2013 року.

Методи дослідження:

Відповідно до визначених завдань застосовано міждисциплінарні підходи і поєднання різних методів польових і документальних досліджень. У його межах використано авторську методологію «Індексу антикорупційної політики»¹ (інтегральних індикаторів корупційних ризиків/практик та антикорупційної політики), яку апробовано при здійсненні аналізу антикорупційної політики в м. Чернігові та області. Використання методології дало змогу вперше в Україні провести комплексний моніторинг та оцінити антикорупційну політику на міському та обласному рівнях.

Методологія «Індексу антикорупційної політики» ґрунтується на понятійному апараті визначення корупції та її проявів у документах Ради Європи, Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Світового Банку, ООН, зокрема Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією, а також з врахування підходів Трансперенсі Інтернешнл і інших міжнародних організацій, а також враховує підходи до аналізу корупції, розроблені Інститутом прикладних гуманітарних досліджень щодо аналізу корупційних ризиків у кримінальному процесі та судовій системі в рамках відповідного дослідження проекту UPAC «Проект протидії корупції в Україні» Ради Європи та Європейської Комісії. Методологія враховує форми імплементації міжнародних підходів в українському законодавстві, зокрема у формі Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» № 3206-VI, в Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки, в Законі України «Про доступ до публічної інформації» та інших законодавчих актах, що регулюють доступ до інформації, участь громадськості у формуванні та реалізації державної та муніципальної політики, здійсненні державних закупівель.

Ключовим елементом «Індексу антикорупційної політики» є оцінка корупційних ризиків, які ведуть до корупційних практик у рамках кожного із 10 аналізованих індикаторів. Корупційні ризики є підґрунтям 15-річної діяльності Ради Європи та моніторингової діяльності ГРЕКО (GRECO) в 49 країнах від 2000 року.

«Індекс антикорупційної політики» дає змогу комплексно дослідити поширеність корупції та оцінити антикорупційну політику на національному, обласному та місцевому рівнях.

Методологію «Індексу антикорупційної політики» автор цього дослідження розробив за власною ініціативою на виконання завдання 1 Розділу VII Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки у частині «запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків... на рівні громадської експертизи, проведення якої забезпечується завдяки прозорій процедурі нормопроєктування та доступності інформації для громадськості» та охоплює 10 індикаторів корупційних ризиків та антикорупційної політики:

- **Політична воля.** Політична воля до здійснення антикорупційної політики. Готовність реалізовувати антикорупційну політику в рамках конкретних управлінських рішень.
- **Доступ до інформації.** Інформаційна відкритість та прозорість органів влади до антикорупційного моніторингу громадськості.
- **Оцінка заявників.** Оцінка доброчесності органу влади з точки зору заявників та журналістів, що викривають факти корупції.
- **Санкції за корупційні правопорушення.**
- **Консультації з громадянами.** Використання процедур взаємодії з громадою
- **Бюджет та закупівлі.** Формування, виконання і звітування щодо бюджету та закупівель за кошти бюджету
- **Власність та активи.** Прозорість, підзвітність і доброчесність використання власності та активів

¹ Обов'язковим є отримання письмової згоди автора (Івана Сікори) в разі її використання повністю або частково при здійсненні досліджень.

- **Конфлікт інтересів.** Дотримання норм законодавства, що забороняє конфлікт інтересів
- **Декларації доходів та витрат.** Декларування доходів та витрат державними службовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування
- **Доброчесність щодо підприємництва.** Деретуляція і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, забезпечення принципів відкритості, підзвітності і конкурентності при наданні публічних послуг та стан ділового клімату

Оцінки в рамках кожного із 10 індикаторів ґрунтуються на:

- аналізі відкритих джерел інформації (статистичні дані, веб-сайти органів влади, інтернет-ресурси ІГС, матеріали в ЗМІ, зокрема й електронних);
- аналізі відповідей на інформаційні запити, звернення та заяви;
- результатах експертного анкетування та інтерв'ювання, проведеного в рамках проекту «Громадська варта». Анкетне опитування та напівструктуроване інтерв'ювання застосовувалося для опитування представників зацікавлених сторін і цільових груп антикорупційної політики. Результати експертного опитування зазначені у Додатку № 7;
- результатах участі в засіданнях Громадської ради при ОДА та в громадських зборах у рамках реалізації проекту «Громадська варта»;
- результатах інших моніторингових проектів інститутів громадянського суспільства, що реалізувалися на території Чернігова та області в 2012 році (зокрема, Чернігівським громадським комітетом захисту прав людини, ІГС «Молодь ХХІ століття» тощо).

На оцінки у кожному з індикаторів впливали результати аналізу 15 корупційних ризиків та практик, що стали публічно відомими, отримали суспільний резонанс і зазначені в Додатку № 2.

У межах кожного із 10 індикаторів визначено **перелік ключових показників ефективності (КРІ), що дають змогу з'ясувати ступінь досягнення цілей антикорупційної політики. Оцінка у кожному із індикаторів здійснюється на основі аналізу досягнення описаних показників на основі п'ятибальної системи, де 5 – найвищий рівень оцінки в рамках індикатора, а 1 – найнижчий.** Показники дають змогу визначити слабкі місця та досягнення в рамках кожного із індикаторів. На підставі узагальнення оцінок у кожному індикаторі, зроблено узагальнювальне оцінювання антикорупційної політики органів влади Чернігівщини (ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова), що здійснюють антикорупційну політику. Докладний опис методології «Індексу антикорупційної політики» та результати оцінок антикорупційної політики Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова міститься в Додатку № 1.

Основні характеристики дослідження

У роботі проаналізовано соціально-економічні та політичні процеси, пов'язані з ознаками корупційних ризиків, та досліджено вплив існуючої антикорупційної політики на різні сфери суспільного життя і на основні заінтересовані сторони.

Серед основних причин, які ускладнюють оцінку впливу антикорупційної політики, треба зазначити такі:

- Відсутність показників оцінки результативності та методики оцінки впливів у прийнятих ОДА та виконкомом міськради антикорупційних планів заходів;
- Відсутність чіткої та структурованої інформації у звітах щодо виконання кожного із 4-х напрямків заходів у рамках антикорупційної політики;
- Відсутність чіткої інформації про тематику звернень громадян та організацій з приводу ознак корупційних правопорушень, а також реагування на них, у звітах ОДА та виконкому міськради Чернігова;
- Брак публічності при формуванні, звітуванні та виконанні антикорупційної політики;

- Брак відповідей на питання, які були сформульовані у запитах інформації, що надавалися в рамках проекту та у зверненнях і заявах, які зроблено в рамках проекту «Громадська варта»;
- Брак доступу до інформації щодо переможців закупівель розпорядників бюджетних коштів в межах допорогових процедур з огляду на чинне нормативно-правове регулювання;
- Відсутність чітких відповідей по суті наданих пропозицій за результатами дослідження частково з боку ОДА та переважно виконавчого комітету міськради Чернігова.

Об'єкт дослідження – нормативно-правові документи, що регулюють здійснення антикорупційної політики в Чернігівській області та м. Чернігові Чернігівською ОДА та міським головою Чернігова та публічно відомі корупційні ризики в діяльності Чернігівської ОДА, міського голови Чернігова, Виконавчого комітету Чернігівської міської ради та структурних підрозділів міської ради Чернігова.

Суб'єкт дослідження – Чернігівська обласна державна адміністрація, Чернігівська міська рада та її виконавчий орган, та частково діяльність Прокуратури, УМВС, Державної фінансової інспекції та Державної податкової інспекції Чернігівської області, що покликані забезпечити належне реагування на корупційні ризики в діяльності Чернігівської ОДА та міського голови Чернігова, Чернігівської обласної та міської рад та їхніх структурних підрозділів.

Предмет дослідження – стан виконання норм антикорупційного законодавства в 2012 році та ознаки корупційних ризиків і реагування на них у першій половині 2013 року, що сформульовані у річних планах антикорупційних заходів на 2012 рік.

У дослідженні використано такі визначення понять:

Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей задля одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Корупційна практика – види поведінки, які мають характер цілісної діяльності певних суб'єктів за певних умов та з певною метою, та (загалом чи в окремих діях, що утворюють відповідну практику) характеризуються корупційним правопорушенням. **У дослідженні корупційні практики описано у формі корупційних справ і виділено в окремий розділ.**

Корупційні практики можуть бути загальними чи універсальними (наприклад, хабар, як плата за отримання послуги чи певного блага), або специфічними (можливими лише в певних сферах або лише стосовно певних суб'єктів).

Корупційне правопорушення – скоєне особою умисне діяння з ознаками корупції, за яке законодавчо встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Корупційними правопорушеннями є:

корупційні злочини – зловживання повноваженнями, перевищення повноважень, комерційний підкуп, незаконне збагачення, торгівля впливом, хабарництво (отримання, пропозиція або давання хабара, а також посередництво в цих діях),

адміністративні корупційні правопорушення – незаконне одержання благ, підкуп, незаконне сприяння фізичним або юридичним особам, порушення порядку заняття підприємницькою діяльністю та вимог щодо сумісництва, незаконне входження до органів управління суб'єктів господарювання, неправомірне втручання в діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, порушення вимог фінансового контролю, відсутність заходів із протидії корупції,

порушення встановленого законодавством порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, незаконне використання інформації, що стала відомою через виконання посадових повноважень, незаконне одержання подарунка, порушення вимог щодо декларування особистих інтересів (конфлікту інтересів).

Бенефіціарії корупційних практик – особи, які внаслідок здійснення корупційних внесків отримують об'єкти корупційного обміну або ренти.

Суб'єкти корупційних практик – учасники правовідносин, в яких використано обставини (умови, засоби, тощо) що містять корупційні ризики. Такими суб'єктами можуть бути і суб'єкти корупційних правопорушень та бенефіціарії корупційних практик, й інші фізичні та юридичні особи, які так чи інакше сприяли появі, розвитку та реалізації корупційних практик або безпосередньо брали в них участь, але юридично не є суб'єктами корупційних правопорушень і практично не є отримувачами об'єкта корупційного обміну чи ренти (посередники).

Об'єкт корупційного обміну або ренти – матеріальні або нематеріальні блага, які бенефіціар корупційної практики отримує внаслідок передання корупційного внеску суб'єктові корупційного правопорушення.

Корупційний внесок – матеріальні або нематеріальні блага, які отримує суб'єкт корупційного правопорушення за передання бенефіціарієві корупційної практики об'єкта корупційного обміну або ренти.

Корупційний ризик – умови виконання своїх повноважень (функцій) учасниками відповідних процедур (наприклад, виділення земельних ділянок, закупівлі за кошти місцевого або державного бюджетів), що мають реальну чи потенційну можливість впливу на виникнення практик, тобто умови, що мають (чи можуть за певних умов отримувати) корупціогенний характер і кваліфікуватися відповідними правоохоронними органами як корупційне правопорушення.

Системний корупційний ризик – умови, за яких можливою стає переважно латентна корупційна практика, що сформувалася або формується на етапі артикулювання неофіційного («тіньового») порядку денного і яка характеризується повторюваністю, складністю ідентифікації корупційного правопорушення та браком належного реагування з боку органів влади попри очевидність негативних наслідків та втрат, які несе суспільство від її існування.

Здебільшого системні корупційні ризики стосуються бюджетного процесу та витрачання бюджетних коштів, розподілу земельних ділянок, управлінням державним та комунальним майном і активами.

Статистика Міністерства внутрішніх справ України за останні роки дає підстави стверджувати, що злочини у сфері службової діяльності розкриваються значно рідше, ніж, наприклад, звалтування або ДТП із смертельними наслідками. Якщо аналізувати за масштабністю, то злочини у сфері службової діяльності, що здійснюються з сумами в особливо великих розмірах, розкривають набагато рідше, ніж з меншими сумами. Найнижчі показники розкриття є для таких видів злочинів у сфері службової діяльності: порушення законодавства про бюджетну систему, незаконна приватизація державного, комунального майна; незаконні дії щодо приватизаційних паперів.

Корупційний ризик описує умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися:

а) в результаті застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, зокрема й підзаконними нормативно-правовими актами, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб;

б) внаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень;

в) під час формування практик у діяльності суб'єктів корупційних правопорушень: неформалізованих службових відносин між суб'єктами правозастосовчої діяльності, звичаїв, традицій, правил та інших елементів корпоративної культури, які не знайшли відображення у процесуальному законодавстві та регулятивних документах;

г) у результаті застосування процедур та звичаєвих практик у діяльності інших суб'єктів правозастосовчої діяльності, які опосередковано впливають на корупційні практики у визначених сферах процедурної діяльності (досудове та судове слідство, господарське, цивільне та адміністративне судочинство).

Форми прояву корупційних ризиків

Такі реальні чи потенційні чинники появи корупційних практик, як виявлення та опис корупційних ризиків, є важливим завданням дослідження. Ними є такі:

А. Елементи базових формальних процедур правозастосування або ці процедури загалом (наприклад, процедура застосування запобіжних заходів, процедура судового розгляду спору, процедура реалізації контрольних повноважень, процедура видачі дозволу на здійснення певних видів діяльності тощо). Такі ризики можна виявити під час аналізу текстів, на основі яких відбувається їхня регламентація, або практики їх застосування. Методи дослідження: експертний аналіз нормативно-правових актів, аналіз судової чи адміністративної практики, ситуаційний аналіз (case study), експертні оцінки, проведення фокус-груп.

Б. Неформальні, але соціально інституалізовані норми та стандарти здійснення певних видів правової діяльності. Такі ризики можуть проявлятися як звичаї, традиції, неформальні правила, неформальні контакти (взаємодії) суб'єктів, елементи корпоративної культури або інші елементи реальної практики, щодо яких відсутня формальна регламентація, але які існують як звичайна практика. Варто зазначити, що такими чинниками можуть бути і прогалини в нормативно-правовому регулюванні. Наприклад, відсутність чітких етичних стандартів поведінки у певних ситуаціях підвищеного ризику (конфлікт інтересів тощо). Використаний в дослідженні термін «**тіньовий**» **порядок денний** є саме відображенням неформальних правил здійснення антикорупційної політики, що фактично веде до ігнорування корупційних ризиків.

Ідентифікація та опис корупційних практик. Фактично це ключовий аспект дослідження, де мають бути описані конкретні реальні та потенційні корупційні ситуації.

Корупційну практику в дослідженні описано як самостійний об'єкт, що є елементом реальної практики у певній сфері. Цей опис охоплює:

- **ідентифікацію суб'єктів корупційної практики.** Це можуть бути і фізичні, і юридичні особи, а також особи, що мають формальний процесуальний статус або ж взагалі не є учасниками формальної процедури, однак отримують певні блага внаслідок корупційної взаємодії (суб'єкти корупційних правопорушень та посередники) або передають такі блага у вигляді корупційних внесків (бенефіціари корупційних практик);
- **ідентифікацію об'єкта корупційного обміну або корупційної ренти та корупційного внеску**, тобто матеріальних чи нематеріальних благ, які суб'єкт корупційних діянь отримує чи може отримувати внаслідок корупційної взаємодії. За відсутності такого об'єкта або неможливості його ідентифікації немає підстав для визначення ситуації як корупційної;
- **ідентифікацію дій** (бездіяльності), які спрямовані на забезпечення отримання об'єкта корупційного обміну або корупційної ренти. Такі дії не обов'язково мають бути неправомірними, оскільки і правомірні дії за певних умов можуть мати корупційний характер (мотиви та наслідки);
- **ідентифікацію корупційних ризиків.** Тобто завдання аналізу полягає в тому, щоб корупційні ризики описати як елементи певних ситуацій, які склалися під час застосування відповідних процедур.
- **інститут громадянського суспільства (ІГС)** – громадська, релігійна, благодійна організація, професійна спілка та їх об'єднання, творча спілка, асоціація, організація робо-

тодавців, недержавний засіб масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства України.

- **спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції** – органи прокуратури, спеціальні підрозділи із боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, із боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. В дослідженні для позначення зазначених вище органів використано термін «**правоохоронні органи**».
- **органи з контролю (контролюючі органи)**. Під цим терміном у дослідженні використано назву Державної фінансової інспекції України, що уповноважена Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю і грає ключову роль при виявленні корупційних ризиків у здійсненні витрат бюджетних коштів, зокрема у здійсненні закупівель за кошти бюджету.

IV. ОПИС АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначення проблеми –
проблемна ситуація бенефіціаріїв (їхні потреби)

Ситуація із корупцією на Чернігівщині не надто відрізняється від національного контексту та ситуації в інших обласних центрах України. Домінують системні корупційні ризики і практики та імітація успішної антикорупційної політики з боку органів влади на тлі фактичного існування так званого тіньового порядку денного. Наслідком такої ситуації є фарисейська антикорупційна політика, яка характеризується невідповідністю між змістом та формою.

Обмеження доступу до публічної інформації, невикористання чи контрольоване використання конкурентних процедур при розподілі бюджетних коштів та активів, брак реагування на інформацію про ознаки корупційних правопорушень, що з'являється в ЗМІ та внаслідок активності громадських активістів, перекладання відповідальності за реагування на корупційні ризики на інші органи влади є типовими характеристиками антикорупційної політики на Чернігівщині.

Особливістю регіону є один із найвищих показників кількості державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування на кожну тисячу населення – 11 чиновників (дані Національного агентства України з питань державної служби станом на 1 січня 2013 року) та порівняно високий рівень активності з боку інститутів громадянського суспільства. Варто відзначити роботу таких незалежних ЗМІ та інтернет-порталів області: портал «Город», «Сіверщина», «Високий вал», ПіК, ТРК «Дитинець», «Чернігівський монітор», а також таких громадських організацій, як Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, Чернігівський обласний осередок Всеукраїнського об'єднання підприємців малого та середнього бізнесу «Фортеця», Чернігівська профспілка підприємців «Єдність», освітній центр «Ініціатива», Польський центр міжнародних та регіональних досліджень тощо. Окремо варто відзначити активну роботу чернігівських обласних осередків партій «Демократичний альянс» та «Батьківщина», а також громадського активіста Олександра Гашпара, що в 2012 році створив прецедент оскарження рішення міського голови в місцевому суді (справа стосувалася конфлікту інтересів у діяльності міського голови і детально описана в рамках справи «Гойота Камрі» у відповідному додатку).

В 2012 році антикорупційна політика на рівні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області ґрунтувалася на Розпорядженні ОДА, що стосується реалізації на рівні органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування антикорупційної політики (плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік). Окремо варто зазначити, що в грудні 2012 року Голова Чернігівської ОДА після громадського обговорення затвердив обласну Програму запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки» (розпорядження Чернігівської ОДА від 21 грудня 2012 року № 486) та План заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік (розпорядження Чернігівської ОДА від 5 грудня 2012 року № 452). В 2013 році після опублікування звіту за 2012 рік про виконання Розпорядження № 38-р від 20 лютого 2012 року на сайті міськради, прийнято Розпорядження міського голови Чернігова № 6-р «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді у 2013 році» від 15 січня 2013 року.

Предметом аналізу в рамках цього дослідження є передовсім плани заходів, які затверджував Голова Чернігівської ОДА і міський голова Чернігова на 2012 рік, та стан звітування щодо їх виконання, а також факти, які стосувалися оцінки стану корупції та антикорупційної політики в області та в м. Чернігові у 2012 та першій половині 2013 року. Як зазначено вище, терміном «антикорупційна політика» позначаються відповідні річні плани заходів.

Розпорядження ОДА № 31 від 10.02.12 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік» прийняте на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки». Метою Програми є впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні відповідно до положень Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001.

На виконання відповідного розпорядження Голови Чернігівської ОДА прийнято розпорядження міського голови Чернігова О. Соколова № 38-р від 20 лютого 2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді».

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає створення в центральних органах виконавчої влади **підрозділів, які здійснюють заходи із запобігання та виявлення корупційних правопорушень.** Типове положення про такі підрозділи в органах влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2009 року № 1422. За інформацією річного звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році Міністерства юстиції України, «підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції створені майже в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, міських державних адміністраціях, які відповідно до покладених на них повноважень мають забезпечувати виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», указів Президента України та рішень Кабінету Міністрів України з питань посилення протидії корупційним проявам у сфері державної служби» та відповідно «з метою реалізації державної політики із запобігання та протидії корупції, профілактики та попередження причин та умов, які сприяють проявам корупції та іншим правопорушенням, в органах виконавчої влади». Саме на ці «уповноважені підрозділи» покладено завдання виконувати плани антикорупційних заходів.

Серед переліку типових заходів, що здійснюються на виконання затверджених антикорупційної політики треба відзначити:

- **Виявлення та усунення сприятливих для вчинення корупційних правопорушень ризиків у діяльності посадових і службових осіб** (зокрема, запобігання корупційним правопорушенням у проведенні закупівель товарів та послуг за державні кошти, конкурсних комісій із працевлаштування, при наданні дозволів у сфері господарської діяльності);
- **Запобігання та виявлення конфлікту інтересів** (зокрема, попередження запобігання причинам виникнення конфлікту інтересів, що пов'язані із порушенням обмеження щодо роботи близьких осіб);
- **Здійснення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування** (зокрема, запроваджено спеціальну перевірку з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайняття посади, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Спеціальній перевірці підлягають відомості про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення, достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, стан здоров'я кандидата, освіти, наявність у кандидата наукового ступеня, вченого звання);

- **Проведення службових розслідувань** (зокрема, за результатами розслідувань і перевірок формуються пропозиції щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню корупційних правопорушень);
- **Залучення до процесу запобігання і протидії корупції інститутів громадянського суспільства**, зокрема представників засобів масової інформації, неурядових громадських організацій, навчальних та науково-дослідних закладів тощо.

Незважаючи на оптимістичні звіти ОДА та виконкому міськради Чернігова щодо виконання антикорупційного плану заходів, належного реагування на корупційні ризики, а особливо на системні та ті з них, які стали публічно відомими й отримали суспільний резонанс, немає. Це є типовою практикою в діяльності органів влади Чернігівщини.

Предметом реагування правоохоронних органів та органів з контролю є переважно несистемні корупційні практики. Системні корупційні ризики, як правило, стають відомими та отримують суспільний резонанс завдяки діяльності інститутів громадянського суспільства, журналістів або політичних конкурентів чи груп інтересів в рамках однієї політичної сили, які, не зумівши домовитися, йдуть на оприлюднення лише невеликої частки того, що стоїть за кулуарними домовленостями різних політичних сил або всередині однієї політичної сили (чи, як ще його називають, – «тіньовим» порядком денним).

Системні корупційні ризики закладаються на етапі формування тіньового порядку денного і стосуються сфер із найбільшими корупційними ризиками:

- формування бюджетів різних рівнів шляхом корупційного обміну між політиками, чиновниками та бізнесом задля отримання ренти;
- державних закупівель, фінансованих з державного або місцевого бюджетів (використання неконкурентних та непрозорих процедур закупівель, обмеження конкуренції, завищення закупівельних цін тощо);
- виділення земельних ділянок для приватного будівництва, розпаювання земель, нецільове використання заповідних зон чи земель рекреаційного призначення, зміна цільового призначення земель сільськогосподарського чи іншого призначення тощо;
- приватизації об'єктів державної та комунальної власності (через встановлення заниженої вартості об'єктів в інтересах окремих осіб, втручання у процес аукціону або уникнення його проведення, створення штучних обмежень та перешкод для доступу до торгів тощо);
- надання ліцензій на право займатися виробничою чи підприємницькою діяльністю, дозволів на встановлення об'єктів роздрібною торгівлю тощо.

Саме системні корупційні ризики завдають найбільших збитків економіці та суспільству. Представники органів державної влади та місцевого самоврядування, де були ідентифіковані корупційні ризики, здебільшого прагнуть максимально приховати інформацію, а якщо це не вдається, то рекомендують позивачам звертатися до правоохоронних, органів з контролю та судових органів. **Перекладати відповідальність за системні корупційні ризики на правоохоронні органи, органи з контролю та судові органи, а також на «уповноважені підрозділи», що діють у структурі тих самих органів виконавчої влади, службовців яких вони перевіряють, для керівників органів влади та місцевого самоврядування (Чернігівська ОДА та виконавчий комітет міської ради Чернігова не є винятками), є поширеною практикою.**

Покладання ж відповідальності реалізовувати антикорупційну політику в органах влади на «уповноважені підрозділи», зводиться до формального звітування, вибірковості та упередженості з міркувань політичної або адміністративної доцільності, оскільки такі «контролери» фактично є або підлеглими, або колегами тих, кого вони уповноважені перевіряти. Як наслідок, брак неупередженого реагування на корупційні ризики з боку органів влади.

Питання статусу та підпорядкованості «уповноважених підрозділів» в органах влади потребує вирішення передусім на загальнодержавному рівні. Водночас, аналіз стану антикорупційної політики на рівні м. Чернігова, експертне опитування членів політичних партій, асоціацій підприємців, редакторів та журналістів дав змогу конкретизувати проблеми,

які перешкоджають реалізації антикорупційної політики та на усунення яких були спрямовані затверджені плани заходів, зокрема:

- **Антикорупційна політика не враховує системних корупційних ризиків або відверто їх ігнорує, зсилаючись на формальне дотримання процедур** (наприклад, в рамках бюджетного процесу та при витрачанні бюджетних коштів, при розподілі земельних ділянок та управлінні комунальним майном). Як наслідок, така антикорупційна політика за визначенням допускає корупцію та ігнорує явні корупційні ризики. Ігнорованими є навіть ті з корупційних ризиків, які стають публічно відомими й отримують суспільний резонанс завдяки діяльності організацій громадянського суспільства та публікаціям засобів масової інформації. Мало того, у звітності виконавчого комітету міської ради Чернігова за 2012 рік щодо виконання плану заходів підтверджено, що протягом 2012 року не було звернень від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування. І це на тлі судового позову мешканця м. Чернігова проти міського голови Чернігова, рішення районного суду м. Чернігова щодо задоволення його позову та ідентифікацію ознак корупційного правопорушення в діяльності міського голови Чернігова, фактичного усунення ознак конфлікту інтересів в діяльності міського голови після відповідного рішення суду, численних публічних звернень до міського голови з боку активістів політичної партії «Демократичний альянс» та низки публікацій у ЗМІ (ознак конфлікту інтересів в діяльності міського голови Чернігова, рішення міськради щодо виділення земельних ділянок в м. Чернігові містили явні ознаки корупційних ризиків, а деякі із них були предметом опротестування з боку органів прокуратури). **Фактично керівництво ОДА та виконавчого комітету міськради було більше зацікавлене у формально-імітаційній діяльності та позитивній статистиці, аніж у реальному реагуванні на корупційні ризики та запобіганні їм.**
- Плани антикорупційних заходів, що затверджені в 2012 році, є, по суті, тактичними документами, що применшує їх статус порівняно із цільовими програмами. Також це вплинуло на вимоги до їх підготовки та формування показників очікуваних продуктів та оцінки їх результативності. Лише в кінці грудня 2012 року ОДА затвердила стратегічний документ – обласну Програму запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, що дало змогу говорити про існування стратегії антикорупційної політики на рівні області. Однак затверджена обласна антикорупційна програма має суттєві недоліки, зокрема і в частині виконання вимог, які висуваються до цільових програм Міністерством економіки України. Текст програми розміщений на сайті Чернігівської ОДА.
- **Прогалини нормативно-правового забезпечення та брак практики застосування антикорупційного законодавства** (зокрема, в сфері регулювання питання конфлікту інтересів) приводили до суперечливого трактування конкретних корупційних ризиків з боку органів місцевого самоврядування Чернігова, правоохоронних, органів з контролю та судових органів. Показовим у цьому контексті було трактування факту, за яким громадська організація, яку очолював міський голова Чернігова, безкоштовно отримала автомобіль «Тойота Кемрі» від комерційної структури, що раніше виділив землю у місті під будівництво автосалону. За інформацією депутата міськради О. Мельника, земельна ділянка, виділена ТОВ «Сівер-авто» під будівництво автосалону, раніше призначалася для житлового будівництва. ТОВ «Сівер-авто» пожертвувала громадській організації автомобіль «Тойота Кемрі», який згодом було безоплатно передано міській раді для потреб міського голови Чернігова, що і очолював громадську організацію. Управління СБУ в Чернігівській області спочатку ідентифікувало ознаки корупційного правопорушення, а потім із незрозумілих причин, відмовилося від такого рішення. Суд в першій інстанції ідентифікував ознаки корупційного правопорушення у міського голови, що не завадило міському голові виграти суд в другій інстанції. За наявною

інформацією, досі Вищий адміністративний суд України, незважаючи на клопотання позивача О. Гашпара, ця справа не розглянув та остаточного рішення не ухвалив.

В рамках взаємодії із громадськістю не передбачено чіткого механізму врахування результатів громадського моніторингу нормативно-правових актів, що часто зводиться до формального реагування на надані пропозиції від громадськості з боку органів влади. Зокрема, на значну частину пропозицій щодо вдосконалення антикорупційної політики, на рівні ОДА, що були надані в рамках проекту «Громадська варта» в 2013 році, чимало відповідей були формальними, а з боку виконавчого комітету міської ради Чернігова, взагалі не було чітких та конкретних відповідей на більшу частину наданих пропозицій попри неодноразові звернення та заяви, зокрема і публічні, через засоби масової інформації. Подібною була ситуація і зі публічними зверненнями політичної партії «Демократичний альянс» стосовно ознак корупційних правопорушень у діяльності посадових осіб виконавчого комітету міськради в 2012 році.

Окремо варто наголосити на ігноруванні міськрадою Чернігова вимог закону про доступ до публічної інформації в частині оприлюднення нормативно-правових актів щодо виділення земельних ділянок в місті, генерального плану міста та детальних планів територій, а також обмеження вимог щодо прозорості, конкурентності та публічності процесу виділення земельних ділянок під будівництво (зокрема, КП «Чернігівбудінвест» не провело в Чернігові в 2012 році жодного земельного аукціону для інвесторів забудовників). Зрештою, в 2012 році у м. Чернігові не проведено жодного громадського слухання, незважаючи на існування численних корупційних ризиків, пов'язаних із виділенням земельних ділянок під будівництво, реагуванням Прокуратури на ці факти, а також численними публічними протестами.

- **Недосконалим й надалі є організаційний механізм формування, виконання та звітування щодо антикорупційної політики.**

- **Громадськість усунуто від формування, виконання та звітування щодо антикорупційної політики. Все відбувається формально, без звітування перед громадськістю та обговорення проектів планів заходів. Не передбачене звітування щодо виконання антикорупційних планів заходів на сесії міської та обласної рад.**

Лише у середині 2013 року завдяки проекту «Громадська варта» та активності представника громадської організації ЧОО ВМГО «ДемПУ» в Громадській раді при ОДА вдалося домогтися проведення громадського обговорення звітів виконавців антикорупційних заходів у рамках роботи відповідного комітету Громадської ради при ОДА та ухвалити відповідну резолюцію із рекомендаціями для ОДА. Втім, результати обговорення звітів виконавців антикорупційних заходів не вплинули на відповідні плани заходів на 2013 рік, з огляду на їх затвердження до проведення громадського обговорення (в грудні 2012 року був ухвалений відповідний план заходів ОДА на 2013 рік, а в січні 2013 – план виконавчого комітету міськради). Водночас, внесення до Плану роботи Громадської ради при ОДА на 2013 рік проведення громадської експертизи антикорупційної політики в 2013 році (обласної програми та плану заходів) та заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів обласного бюджету дає підстави говорити про позитивні зрушення в короткостроковій перспективі.

Водночас, на відміну від ОДА, виконавчий комітет міської ради Чернігова не передбачив в своїх планах роботи консультацій із депутатами міськради і громадськістю щодо антикорупційних планів заходів та продовжує формувати, виконувати та звітувати про виконання річних планів заходів щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді без жодних консультацій із громадськістю та депутатами міськради. Більше

того, продовжується практика відвертого ігнорування явних корупційних ризиків у діяльності виконавчого комітету міської ради Чернігова.

- **Залежність виконавців антикорупційних планів від керівництва ОДА та міського голови.** Виконавці планів заходів, на яких покладено обов'язки організації роботи щодо запобігання проявам корупції та координації відповідних планів заходів, є підлеглими голови ОДА та міського голови. **Така ситуація унеможливує ефективний та незалежний контроль за виконанням вимог антикорупційного законодавства і справляє політичний, адміністративний та персональний вплив на виконавців антикорупційного плану заходів.** Як наслідок, структурні підрозділи, що діють у структурі ОДА та виконавчого комітету міської ради, службовців яких вони зобов'язані перевіряти, зводять свою діяльність до формального звітування, оскільки такі контролери фактично є підлеглими або колегами тих, кого вони уповноважені перевіряти. **Така система виконання планів антикорупційних заходів є формальною та необ'єктивною, а її висновки можуть бути вибірковими, упередженими та формулюватися з міркувань політичної або адміністративної доцільності.**
- **Немає чітких вимог та критеріїв у Плані заходів ОДА щодо виділення переліку посадових осіб, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції для виконавців обласного плану антикорупційних заходів.** Безперечно, що це зменшує ефективність антикорупційної політики та сприяє формальному підходу до їх визначення та негативно впливає на формування пріоритетів.

Зокрема, результати експертного опитування (Додаток № 7), проведеного в рамках реалізації проекту «Громадська варта», засвідчили кореляцію між поширеними формами корупції та 5-кою найбільш вразливих до виникнення корупційних дій управлінь та підрозділів виконавчого комітету Чернігівської міськради. Серед них експерти відзначили (оцінки зроблено за 5-бальною системою, де 5 – найвищий рівень корупційного ризику, а 1 – найнижчий ризик) управління **земельних ресурсів і архітектури та містобудування** (4,8 бали з 5 можливих), **управління транспорту та зв'язку** (4,5 бали), **управління капітального будівництва** (4,3 бали) та **фонд комунального майна** (4,2 бали). Також оцінено **найпоширеніші форми корупції серед служб міської влади за п'ятибальною системою.** Серед форм корупції, що очолюють перелік зловживань, експерти виокремили земельні питання, затвердження містобудівних умов і обмеження забудови земельних ділянок, видачу будівельних паспортів забудови земельних ділянок, проведення конкурсів на міських автобусних маршрутах загального користування, приватизацію комунального майна.

Непрозорою й далі є інформація щодо звернень, які стосуються фактів корупції та результатів їх розгляду. «За інформацією районних державних адміністрацій, структурних підрозділів облдержадміністрації звернень щодо фактів корупції упродовж 9 місяців 2012 року до зазначених органів виконавчої влади не надходило. Не надходили такі звернення упродовж звітного періоду і до керівництва облдержадміністрації», – зазначено у відповіді Чернігівської ОДА на відповідний інформаційний запит, зроблений у рамках проекту «Громадська варта». Втім, вже у звіті ОДА за 12 місяців 2012 року зафіксовано, що «з метою удосконалення роботи із зверненнями громадян, запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень, оперативного реагування на порушені питання, з вересня 2011 року в обласній державній адміністрації запроваджена телефонна «гаряча лінія» голови облдержадміністрації Хоменка В.М. у 2012 році на телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації надійшло 636 звернень, з

яких 133 (або 21 %) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Аналогічні телефонні лінії діють в структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях». Немає інформації щодо:

- тематики звернень, реагування на 79% отриманих звернень;
- загальної кількості звернень, що надійшли протягом 2012 року поза телефонною «гарячою лінією» голови ОДА;
- кількості та класифікації звернень, які надходять до ОДА, РДА та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування області;
- кількості критичних публікацій в у ЗМІ щодо ознак корупційних ризиків, які б мали аналізуватися як публічні звернення та перевірятися на відповідність реальному стану справ.

Постає питання, яким чином обліковано та класифіковано публічне звернення, пов'язане із **справою «Таксі для облради»** (ознаки систематичного завищення вартості закупівлі послуг таксі для потреб обласної ради (протягом 3-х років), чим фактично завдано збитків бюджету на суму майже 625 тис. грн щорічно. Незважаючи на оприлюднення інформації про ознаки корупційного ризику, пов'язаного із неефективним витрачанням бюджетних коштів, реагування з боку ОДА, облради та Держфінінспекції області фактично не було, і в 2013 році ситуація із цією закупівлею повторилася). Також викликає питання обліку та класифікації **справа «Неконкурентна оренда»** (ознаки конфлікту інтересів, пов'язані із орендою комунального майна комунального підприємства «Діловий центр» Чернігівської обласної ради дружиною керівника комунального підприємства як суб'єктом підприємницької діяльності за цінами, що є нижчими від аналогічних офісних приміщень в згаданій частині міста). Це єдина справа в 2012 році, коли в результаті звернення громадських активістів обласна рада за результатами службового розслідування ухвалила рішення про звільнення керівника КП «Діловий центр» С. Бутенка із займаної посади. Обидві справи докладно описані в Додатку № 2.

На рівні виконавчого комітету міськради Чернігова саме брак реагування на численні критичні публікації в ЗМІ може свідчити про ігнорування ознак корупційних правопорушень та імітацію співпраці із інститутами громадянського суспільства. Такий підхід до виконання заходів антикорупційної політики не лише не дає повної картини ситуації, але й створює умови для маніпулювання інформацією, ускладнює аналіз та формування дієвого плану заходів на наступні періоди. Згідно з аналітичною звітною інформацією щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у Чернігівській міській раді за 2012 рік (Додаток № 6) взагалі не зафіксовано звернень («звернень до керівництва Чернігівської міської ради від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування не надходило»). З огляду на численні корупційні ризики, надання такої інформації виконавчим комітетом міськради не може не викликати питань щодо коректності обліку та класифікації звернень, які надходять до виконавчого комітету міськради. **Постає питання, як були обліковані та класифіковані численні публічні звернення активістів партії «Демократичний альянс» та низка публікацій у ЗМІ щодо ознак корупційних правопорушень в діяльності міського голови Чернігова** (наприклад, справа «Тойоти Кемрі», справи пов'язані із будівництвом АЗС на Бобровиці та торговельних рядів на Рокосовського тощо), судовий позов проти міського голови громадського активіста О. Гашпара, опротестовані рішення міської ради з боку органів прокуратури тощо.

По суті, критичні публікації в ЗМІ про ознаки корупційних ризиків можна кваліфікувати як фактично публічні звернення громадян до органу влади, якого стосується критика. **Відсутність чітких критеріїв класифікації звернень як**

таких, що містять ознаки корупційних правопорушень, дає змогу органу влади вести їх довільну класифікацію та облік, що в підсумку сприяє маніпулюванню звітністю.

- Із наданої у річних звітах інформації за 2012 рік важко зрозуміти, яких саме впливів та ознак результативності вдалося досягнути у рамках кожного із чотирьох заходів. У затверджених планах антикорупційних заходів сформульовано такі чотири напрямки заходів: **організаційні**, **превентивні** (превентивні антикорупційні заходи), **контрольні** (здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна) та **просвітницько-профілактичні** (підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів). Форма подачі аналітичної інформації щодо виконання планів заходів в 2012 році як і з боку ОДА, так і з боку виконавчого комітету міськради Чернігова, є незручною для аналізу результативності та впливів через довільний порядок її подання в аналітичному звіті ОДА та виконавчого комітету Чернігівської міської ради. Зокрема, **аналітична інформація не розділена в звітах відповідно до форми її подачі в затверджених планах, що сприяє маніпулюванню інформацією, звітуванню за виконання одних заходів та уникненню звітування щодо інших.**
- У плані заходів ОДА на 2012 рік деякі із переліку заходів дублюють один одного. Зокрема, це стосується організаційних та просвітницьких заходів. До прикладу, заходи, що зазначені як організаційні, як-от «організувати та поширювати через засоби масової інформації просвітницькі програми щодо прав громадян, механізмів їх реалізації в державних установах, а також пропагувати національні та загальнодуховні цінності», фактично дублюють заходи, які зазначені як просвітницькі.
- **Не передбачено окремого фінансування планів заходів, втім, його наявність чи відсутність не справляє вирішального впливу на якість антикорупційної політики з огляду на політичні, організаційні, правові, соціально-економічні та персональні причини.** Фактично розробники та виконавці річних антикорупційних планів заходів незацікавлені в ефективній антикорупційній політиці. Як наслідок, існуючі політичні, організаційні, правові та соціально-економічні чинники сприяють неефективному витрачання бюджетних коштів. І ситуація навряд чи покращиться без змін у підходах до формування, виконання та звітування щодо антикорупційної політики.
- **Громадськість переважно не усвідомлює збитків, завданих неефективною антикорупційною політикою їхньому добробуту, і пов'язує її успішність переважно із заходами з боку правоохоронних органів та органів із контролю.** Показово, що результати експертного опитування (Додаток № 7) зафіксували найбільший внесок у протидію корупції з боку обласної Прокуратури, МВС та Державної фінансової інспекції, а не ОДА та обласної ради і міської ради Чернігова.

З огляду на відсутність інформації про тематику звернень громадян та повної інформації щодо реагування на них у звітах ОДА та виконавчого комітету міської ради за 2012 рік, а також те, що в 2012–першій половині 2013 року в області не проводили репрезентативного соціологічного опитування щодо оцінки поширеності явища корупції, **точно оцінити впливи антикорупційної політики на ситуацію із корупцією неможливо. Водночас, якщо брати до уваги пов'язаність ефективної антикорупційної політики із довірою до представників органів влади та виявлені ознаки неефективного витрачання публічних коштів, ресурсів та активів, то матимемо факти, які можуть трактуватися на користь оцінки антикорупційної політики на обласному і особливо міському рівнях як неефективної.** Зокрема, результати парламентських виборів у мажоритарних округах на території м. Чернігова, показали низький рівень довіри до міського голови Чернігова О. Соколова та першого заступника Голо-

ви ОДА С. Прокопенко. Обидва представляли на виборах «Партію регіонів» і, незважаючи на фактичну підтримку владної вертикалі, програли вибори по мажоритарних округах опонентам, які представляли опозицію або позиціонувалися як опоненти влади.

Також показовими є результати експертного опитування «Чернігівщина експертна – 2012» Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень, що містило опитування 98 експертів. Його результати підтвердили зменшення рівня довіри до виконавчого комітету Чернігівської міської ради упродовж 2012 року на тлі збільшення контролю громадськості за діями місцевої влади.

Результати експертного опитування, проведеного в рамках проекту «Громадська варта», моніторинг відкритих джерел інформації та реагування органів влади на запити інформації, звернення та заяви в рамках проекту «Громадська варта», дають підстави стверджувати, що **антикорупційна політика має формально-імітаційні ознаки**. Жоден із опитаних експертів не вважає достатнім висвітлення теми зловживання владою та корупції в місцевих ЗМІ, незважаючи на інформацію у аналітичному звіті ОДА про те, що «в засобах масової інформації області систематично висвітлювалась інформація про заходи, яких вживають органи виконавчої влади у напрямку запобігання і протидії корупції. Упродовж звітнього періоду у друкованих засобах масової інформації області розміщено 196 публікацій з антикорупційної тематики, у мережі Інтернет – 231 матеріал, які висвітлюють стан протидії корупції в області». Попри існування у плані окремого пункту «забезпечити оприлюднення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному веб-порталі Чернігівської міської ради матеріалів, пов'язаних з антикорупційною діяльністю Чернігівської міської ради», у звіті виконавчого комітету міськради м. Чернігова взагалі не згадують за матеріали в місцевих засобах масової інформації щодо зловживання владою та корупції. І це тоді, коли саме в 2012 році ЗМІ рясніли публікаціями щодо корупційних ризиків у діяльності міського голови Чернігова та комунальних підприємств міста.

Показово, що понад 90% експертів, опитаних у рамках проекту «Громадська варта», стверджують, що їм «бракує інформації щодо виконання обласного плану заходів із протидії корупції та міської антикорупційної програми», і вони «вважають, що державні службовці ОДА та міської ради не в повній мірі декларують свої доходи та активи» і «незадоволені відкритістю органів міської та обласної влади (ОДА, обласна рада)». Понад 80% експертів «незадоволені відповідями на запити інформації» та «незадоволені оперативністю та повнотою інформації, що публікується на сайтах органів обласної та міської влади (ОДА, облради та міськради Чернігова)». Докладна інформація про результати експертного опитування зазначена у відповідному додатку.

Загалом, можна стверджувати, що в рамках **впровадження антикорупційної політики ОДА та виконавчому комітету міськради Чернігова бракує усвідомлення важливості превентивних заходів попри зосередженість антикорупційного плану заходів саме на них**.

- **Громадськість демонструє переважно епізодичні випадки обстоювання власних інтересів, які були порушені внаслідок існування корупційних ризиків у рішеннях органів міської та обласної влади.** Переважно реагування громади на корупційні ризики пов'язане із забудовами територій (наприклад, урочище «Ялівщина» та будівництва АЗС на Бобровиці тощо). В той же час, в рамках адвокатування та лобістських кампаній громадських організацій та політичних партій, бракує акцентування на пов'язаності незаконних рішень із порушеннями чинного антикорупційного законодавства, зокрема, обмеженням доступу до інформації щодо земельних питань та містобудівної документації, домінуванням неконкурентних та непрозорих процедур формування бюджетів та витрачання бюджетних коштів, відсутності публічних слухань тощо. **Готовність захищати власні інтереси, які порушені завдяки ігноруванню органами влади корупційних ризиків, поки що не стала домінувати у поведінці громадськості.** Здебільшого антикорупційні гасла використовують місцеві осередки партії «Демократичний альянс», що не представлена у міській раді Чернігова, та також частково в партії «Батьківщина» (щодо планів забудови урочища «Ялівщина»).

- **Антикорупційна політика фактично формується та реалізовується незалежно від оцінки її впливу на соціально-економічну ситуацію в області та обласному центрі, що зумовлює втрати бюджетів через завищення закупівельних цін при закупівлях за бюджетні кошти або недоотримання надходжень до бюджетів завдяки заниженню вартості земельних ділянок, державного та комунального майна чи уникнення конкурентних процедур при виділенні земельних ділянок під будівництво.**

Чернігівська область посідає 21-ше місце в Україні за кількістю населення і 19-те за внеском у ВВП України (1,6%). Валовий регіональний продукт в області становить 19 982 грн на особу, що відповідає 80,2% від середнього показника по Україні.

Кількість малих підприємств із розрахунку на 10 тис. осіб у місті Чернігові, за даними ДПП у м. Чернігові, суттєво не відрізняється від кількості в інших обласних центрах України (окрім Києва) і становить за 9 місяців 2012 року 11 065 осіб на 297,4 тис. населення обласного центру. Незважаючи на незначний рівень офіційного безробіття в області, згідно з експертними оцінками, суттєво зросло приховане безробіття та міграція робочої сили за межі області.

Заінтересовані сторони антикорупційної політики

Заінтересовані сторони – це люди, установи та організації, стан яких може змінитися внаслідок ухвалення певного рішення або реалізації певної спроби розв’язати суспільно значущу проблему. Антикорупційна політика може мати різний вплив на заінтересовані сторони (щодо стану розподілу повноважень, коштів, активів та ресурсів) та, відповідно, різну їх реакцію, що може і сприяти впровадженню, і створювати перешкоди.

Серед основних заінтересованих сторін у виконанні антикорупційної політики за 2012 рік можна виокремити:

- **ОДА – голова ОДА, його заступники, Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату, Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю тощо.** ОДА має найбільш суттєвий вплив на реалізацію антикорупційної політики загалом в області та в обласному центрі;
- **ОР – Обласна рада** – голова ради та його заступники, депутати, працівники секретаріату;
- **ВКМРЧ – Виконавчий комітет міської ради Чернігова** – міський голова, його заступники, комітет із конкурсних торгів, управління адміністративних послуг, відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради. Виконавчий комітет міської ради Чернігова має найбільш суттєвий вплив на реалізацію антикорупційної політики в обласному центрі;
- **МРЧ – Міська рада Чернігова** – голова ради та його заступники, депутати, працівники секретаріату;
- **ППКО – Представники правоохоронних органів та органів з контролю** (МВС, прокуратура, Держфінінспекція, СБУ тощо);
- **ПСС – Представники судової системи** (районні суди в м. Чернігові та області);
- **ЗМІ – Журналісти друкованих і електронних видань, радіо і телебачення;**
- **СПД – Суб’єкти підприємницької діяльності** – підприємці малого та середнього підприємництва, керівники промислових та сільськогосподарських підприємств;
- **ОПП – Отримувачі публічних послуг** (громадяни, що отримують адміністративні, дозвільні, реєстраційні, транспортні, комунальні та інші публічні послуги, які надають органи влади та їхні структурні підрозділи);
- **ГО – Громадські організації;**
- **ПП – Політичні партії.**

Серед проблем, пов'язаних із чіткою ідентифікацією й описом потреб та інтересів зазначених вище сторін, є існування так званого офіційного та тіньового порядку денного, з якого випливають системні корупційні ризики та практики.

Насправді, жодна із сторін офіційно не задекларує, що вона зацікавлена в рентних платежах шляхом завищення закупівельних цін при здійсненні закупівель за бюджетні кошти або недоотриманні надходжень до бюджетів через заниження вартості земельних ділянок, державного та комунального майна чи уникнення конкурентних процедур виділення земельних ділянок під будівництво задля зменшення витрат обраних забудовників. Водночас, саме ігнорування превентивних антикорупційних заходів створює сприятливе середовище для корупційних ризиків. Навіть більше, потурання системним корупційним ризикам та практикам з боку ОДА, обласної та міської рад, виконавчого комітету міської ради Чернігова, представників правоохоронних органів та органів із контролю дає підстави сумніватися у широті антикорупційних декларацій. Також така ситуація сприяє існуванню прихованих мотивів та можливості стверджувати про приховані інтереси заінтересованих сторін, що представляють органи влади. **Саме прихованими мотивами та існуванням тіньового порядку денного можна пояснити байдужість до виконання вимог антикорупційної політики та потурання існуванню корупційних ризиків та практик з боку органів влади.**

Цілі антикорупційної політики м. Чернігова та області.

Відповідність цілей антикорупційної політики потребам бенефіціаріїв

Антикорупційна політика на Чернігівщині мала впровадити механізми зменшення рівня корупції через здійснення наведених нижче заходів із запобігання і виявлення корупційних правопорушень. Серед них:

- **організаційні;**
- **превентивні;**
- **контрольні** (здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна);
- **просвітницько-профілактичні** (підвищення рівня правової освіти з питань запобігання та профілактики корупційних проявів).

Реалізація заходів антикорупційної політики мала на меті:

- створити умови для **ефективного застосування антикорупційного законодавства** органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- створити **ефективну систему протидії корупції** в усіх сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях;
- забезпечити **відкритість та поінформованість громадськості** про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- сформуванню у суспільстві нетерпиме, **негативне ставлення до корупції** як суспільно небезпечного явища;
- **посилити взаємодію об'єднань громадян з органами державної влади й органами місцевого самоврядування** у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, **забезпечити підтримку громадянським суспільством антикорупційних заходів**, які здійснюються державою.

Результатами антикорупційної політики мали б стати:

- підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції;
- зниження рівня корупції у системі органів державної влади й органів місцевого самоврядування, правоохоронних та інших органів влади;

- підвищення надходжень до бюджетів та підвищення зростання ефективності використання існуючих бюджетних коштів, ресурсів та активів (державної та комунальної власності, земельних ділянок, транспортних маршрутів тощо);
- покращення доступу до земельно-майнових ресурсів та до публічної інформації;
- зменшення можливостей для корупції та зловживання службовим становищем чиновників;
- покращення доступу до публічних послуг та підвищення їхньої якості;
- створення сприятливих умов для здійснення підприємницької діяльності та зростання малого та середнього бізнесу;
- зростання довіри до органів влади та їх керівників;
- формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

Формально-еклектичний підхід до формування антикорупційної політики та відсутності чітких критеріїв оцінки досягнення результатів та впливів, а також довільна форма звітності дають підстави стверджувати, що, хоча цілі антикорупційної політики і відповідали потребам бенефіціарів, однак практика їх виконання не дала змоги задовольнити інтереси частини бенефіціарів (тих, хто користується вигодами політики) Зокрема, незадоволеними були потреби:

- **СПД – Суб’єктів підприємницької діяльності** (серед них: підприємці малого та середнього підприємництва, керівники промислових та сільськогосподарських підприємств). Через домінування непрозорих та неконкурентних процедур закупівель за бюджетні кошти вони не мали змоги взяти участь у тендерах на закупівлю товарів, робіт та послуг, не отримали доступу до публічної інформації про плани розвитку територій у м. Чернігові, що збільшило їхні ризики при прийнятті управлінських рішень. Також вони не покращили доступ до земельно-майнових ресурсів в Чернігові через відсутність земельних аукціонів та прозорих процедур при формуванні планів розвитку територій, деякі із підприємців змушені були нести додаткові витрати та збитки, пов’язані із непрозорим розподілом транспортних пасажирських маршрутів (справа «Чернігівські перевізники») та при отриманні права здійснювати торгівлю (справа «Торгівельні ряди на Рокосовського») тощо.
- **ОПП – Отримувачів публічних послуг** (це громадяни, що отримують адміністративні, дозвільні, реєстраційні, транспортні, комунальні та інші публічні послуги, які надають органи влади та їхні структурні підрозділи). Право громадян на доступ до публічної інформації обмежується в частині доступності Генерального плану м. Чернігова, планів розвитку територій у м. Чернігові. Також громадяни отримали надто дорогі для бюджету м. Чернігова публічні послуги в ЦНАПі (докладніше у Додатку № 2), а також продовжують отримувати надто дорогі та не завжди якісні послуги із транспортних перевезень на маршрутах загального користування в м. Чернігові, змушені компенсувати коштом бюджету неякісні та завищені у параметрах «ціна-якість» послуги ЖКГ, отримали проблемні забудови, рішення, які ухвалено без жодного громадського обговорення тощо.
- **ГО – громадських організацій.** Частина громадських організацій негативно оцінила антикорупційну політику виконкому міськради Чернігова в частині ігнорування думки громадськості в ухваленні важливих рішень щодо розвитку міста (наприклад, плани забудови урочища «Ялівщина» та будівництва АЗС на Бобровиці), стану надання відповідей на інформаційні запити та доступність інформації на сайті міськради Чернігова, відсутності публічного звітування ОДА та виконкому міськради щодо реалізації антикорупційної політики та незалучення громадськості до її розроблення тощо.
- **ПП – Політичних партій та частини депутатів обласної та міської ради.** Частина політичних партій, здебільшого ті, які не представлені у міськраді (Демократичний альянс, наприклад) та які становлять меншість у міськраді та обласній раді (Батьківщина та незалежні депутати), негативно оцінила антикорупційну політику ви-

конкретному міськради Чернігова та ОДА в частині ігнорування думки громадськості в ухваленні важливих рішень щодо розвитку міста (наприклад, плани забудови урочища «Ялівщина» чи будівництва АЗС на Бобровиці), ігнорування ознак корупційних правопорушень у діяльності міського голови Чернігова (справа «Тойота Кемрі» та пов'язаний із цим конфлікт інтересів у міського голови, закупівлі послуг таксі для потреб обласної ради тощо), стану надання відповідей на інформаційні запити та доступність інформації на сайті міськради Чернігова, обмеження надання інформації виконкомом міськради Чернігова щодо отримувачів та підстав для виділення земельних ділянок. Також частина депутатів Партії регіонів, що має більшість у міськраді та обласній раді, була незадоволені рішеннями виконкому міськради, які зумовили неефективне використання об'єкта комунальної власності в м. Чернігові (будівля колишньої станції швидкої допомоги).

- **ЗМІ** (журналісти друкованих і електронних видань, радіо і телебачення) незадоволені станом надання відповідей на інформаційні запити та доступністю інформації на сайті міськради Чернігова та ОДА, відсутністю публічного звітування ОДА та виконкому міськради щодо реалізації антикорупційної політики та незалучення громадськості до її розроблення.

Ймовірно, що задоволеними в рамках реалізації формально-імітаційної антикорупційної політики були інтереси частини представників ОДА, виконавчого комітету міської ради Чернігова, обласної та міської рад Чернігова (переважно представників депутатської більшості), частини представників правоохоронних органів та органів з контролю, представників судової системи, які завдяки неефективній антикорупційній політиці можуть мати можливість для отримання рентних платежів і не нести за це відповідальності завдяки ігноруванню корупційних ризиків та практик, обмеженню доступу до публічної інформації та земельно-майнових ресурсів з боку громадськості.

Інструменти антикорупційної політики

До інструментів антикорупційної політики належать:

- Виявлення та усунення сприятливих для скоєння корупційних правопорушень ризиків у діяльності посадових і службових осіб;
- Запобігання та виявлення конфлікту інтересів;
- Проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- Проведення службових розслідувань та формування за їх результатами пропозиції щодо усунення причин і умов, які сприяли скоєнню корупційних правопорушень;
- залучення до процесу запобігання і протидії корупції громадянського суспільства, зокрема представників засобів масової інформації, неурядових громадських організацій, навчальних та науково-дослідних закладів.

V. РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАПЛАНОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДОСЯГНУТІ РЕЗУЛЬТАТИ

Аналіз структури запланованих заходів антикорупційної політики

За результатами аналізу структури запланованих заходів та запланованих впливів антикорупційної політики виявлено низку недоліків при їх формуванні, зокрема:

- Не виконано (неповністю виконано) окремі заходи обласною та міською владою;
- Не залучено громадськість, депутатів обласної та міської рад, суб'єктів підприємницької діяльності до формування антикорупційної політики. Плани заходів антикорупційної політики не обговорюють ані на сесії облради чи міськради, ані на засіданні Громадської Ради при ОДА. План заходів ОДА на 2013 рік затверджений у грудні 2012 року, тобто до отримання звітності від виконавців плану заходів за друге півріччя 2012 року. План заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік і затверджений Розпорядженням голови обласної державної адміністрації 5 грудня 2012 року № 452. План заходів Чернігівської ОДА на 2013 рік, затверджений Розпорядженням голови обласної державної адміністрації 5 грудня 2012 року № 452. План заходів на 2013 рік майже нічим не відрізняється від відповідного плану заходів, який був ухвалений на 2012 рік;
- Не виділено пріоритетного переліку посадових осіб ОДА, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції, та немає вимог у Плані заходів ОДА щодо виділення переліку посадових осіб, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції для виконавців обласного плану антикорупційних заходів. Безперечно, що це зменшує ефективність антикорупційної політики, її адекватність та відповідність потребам бенефіціарів. Виконком міськради Чернігова зазначив серед посад із високим ризиком прояву корупції всі структурні підрозділи (управління та відділи), що може свідчити про формальний підхід та неврахування специфіки і масштабів корупційних ризиків у кожному структурному підрозділі;
- Немає опису чітких процедур фіксування звернень до посадових осіб органів влади, від громадян та організацій, їх класифікації та звітування щодо реагування на них. Прогноровано публікації в ЗМІ щодо ознак корупційних правопорушень. Така ситуація зумовлює фрагментарність відображення статистики щодо звернень та брак належного реагування на ознаки корупційних правопорушень попри їх суспільний резонанс;
- Не виявлено чітких інструментів вимірювання й оцінювання результатів, а також оцінювання впливів від їхнього виконання для всіх заходів;
- Вжиті заходи не вплинули на структурні підрозділи міської ради із високими корупційними ризиками та розпорядників бюджетних коштів. Прикметно, що в плані заходів виконавчого комітету міськради Чернігова немає формулювання, яке є у плані ОДА, а саме, «посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів. Вживати заходів щодо створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері». Це є показовим з погляду аналізу впливів антикорупційної політики на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова, оскільки якраз неефективне витрачання бюджетних коштів та активів у 2012 році було пов'язане із численними корупційними ризиками;

- Продубльовано завдання в рамках різних планів заходів (зокрема, організаційних та просвітницьких заходів);
- повноваження виконавців антикорупційної політики (уповноважених підрозділів в органах виконавчої влади) не дають їм можливостей належно виконувати визначені завдання в умовах їх залежно від керівництва органу влади, в рамках якого впроваджують антикорупційну політику.

Аналіз виконання та звітування щодо антикорупційної політики дав змогу виокремити такі недоліки:

- **Формальне звітування на сайті органу влади про виконання антикорупційної політики через публікації звіту у формі аналітичної інформації, поданої в довільній формі, що дає змогу маніпулювати інформацією та уникати чітких відповідей щодо виконання конкретних заходів.** Немає дієвого моніторингу і контролю за виконанням планів заходів з боку уповноваженого підрозділу ОДА та посадової особи виконавчого комітету міської ради, профільних комісій та депутатського корпусу обласної та міської рад загалом, а також з боку громадських організацій і зовнішніх органів фінансового контролю. Громадськість та депутати обласної та міської рад не залучені до обговорення звіту про виконання планів заходів антикорупційної політики.
- **Імітаційно-маніпулятивний характер взаємодії в рамках плану заходів із громадянами, організаціями та суб'єктами підприємницької діяльності.** Фактично керівництво низки впливових громадських організацій, ЗМІ, журналісти та підприємці не розглядають план заходів як можливість для зменшення рівня корупції. Переважно вони віддають перевагу альтернативним каналам взаємодії з обласною та міською владою (наприклад, через Громадську раду при ОДА або через безпосередні звернення до міської ради, правоохоронних і судових органів та акції прямої дії при незгоді із рішеннями виконавчого комітету міської ради). До підготовки та виконання заходів, а також до моніторингу та оцінювання результативності виконання Програми, не були залучені представники профільних комісій та депутатського корпусу обласної та міської рад, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, ЗМІ.
- **Неналежне виконання посадовцями ОДА та виконавчого комітету міської ради, а також правоохоронними органами та органами з контролю вимог законів, підзаконних актів і програм, що регулюють антикорупційну політику** (зокрема, закону про доступ до публічної інформації). Така ситуація сприяє корупційним ризикам та створює можливість довільного трактування вимог антикорупційного законодавства.

Результати експертного опитування, проведеного в рамках проекту «Громадська варта», свідчать про вкрай низькі оцінки результативності та впливів антикорупційної політики з боку ОДА і, особливо, виконавчого комітету міськради Чернігова.

Ресурсне забезпечення антикорупційної політики

У Розпорядженні ОДА визначено потребу «забезпечити виконання плану заходів за рахунок і в межах видатків, передбачених у відповідних бюджетах». Згідно з інформацією ОДА, яка була публічно підтверджена під час громадського обговорення звітів виконавців антикорупційних планів заходів на 2012 рік, окремого фінансування виконання плану заходів не передбачено. Подібною є ситуація на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова. Водночас, на нашу думку, фінансування за умови чинного порядку підготовки, виконання та звітування щодо плану заходів не має вирішального впливу на якість антикорупційної політики. Навіть більше, фактично розробники та виконавці річних антикорупційних планів заходів

незацікавлені в ефективній антикорупційній політиці, а існуючі політичні, організаційні, правові та соціально-економічні чинники сприятимуть неефективному витрачання бюджетних коштів та імітації діяльності.

Продуктивність антикорупційної політики

Загальноприйняті підходи до аналізу політики виділяють такі наслідки політики:

- **Продукти політики** – товари, роботи, послуги, одержані цільовою групою та бенефіціаріями.
- **Впливи політики** – зміни в становищі, можливостях, поведінці, які є наслідками поставання продуктів. Впливи політики дають змогу з'ясувати ефективність політики в ролі офіційного засобу розв'язання проблеми (насамперед дії щодо визначних груп населення).

Вплив політики – суміш її результатів та наслідків. Оцінка впливу політики дає змогу оцінити чи досягла політика поставлених цілей та чи були зміни передбачуваними або запланованими.

- **Результат політики** (*policy outputs*) – те, що реально зроблено в процесі реалізації або виконання політичних рішень або заяв.
- **Наслідки політики** (*policy outcomes*) – очікувані / неочікувані кінцеві результати свідомої діяльності або бездіяльності.

Щодо оцінки впливу політики варто розрізняти «цільові групи» та «бенефіціаріїв». Цільові групи – це групи, на які політика повинна впливати; бенефіціарії – це групи, для яких такий вплив є вигідним та цінним.

Відповідно до аналізу звітної інформації Чернігівської ОДА за 2012 рік продуктами антикорупційної політики є:

- **Обласна програма із запобігання та протидії корупції**, яку після публічного громадського обговорення затверджено у Розпорядженні голови обласної державної адміністрації від 21 грудня 2012 року № 483 «Про затвердження обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки».
- **План заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік**, який затверджено у Розпорядженні голови обласної державної адміністрації від 5 грудня 2012 року № 452.
- Питання щодо стану виконання антикорупційного законодавства у звітному періоді, розглянуті на засіданнях колегій, нарадах в обласній державній адміністрації, її структурних підрозділах та районних державних адміністраціях.

На Колегії обласної державної адміністрації 20 грудня 2012 року розглянуто питання «Про стан дотримання законодавства з питань державної служби та протидії корупції в органах державної влади». Питання щодо протидії корупції розглядалися на нарадах голови обласної державної адміністрації з керівниками правоохоронних органів області.

Окремі питання зазначеної тематики, що є актуальними для регіону, розглядали за участю керівництва облдержадміністрації на Координаційних нарадах у прокуратурі області.

Обласна державна адміністрація провела підготовчу роботу з організації спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави.

Зокрема, в облдержадміністрації 31 січня 2012 р. відбулося апаратне навчання з керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, представниками кадрових служб органів виконавчої влади,

працівниками апарату облдержадміністрації, на якому було розглянуто питання «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».

- Розроблено **методичні рекомендації щодо проведення спеціальної перевірки осіб**, які претендують на зайняття посади в апараті та структурних підрозділах обласної державної адміністрації. Спеціальну перевірку пройшло всього 39 осіб.
- Затверджено Розпорядження ОДА від 06.08.2012 № 251-ос «Про проведення в облдержадміністрації та райдержадміністраціях функціональних обстежень» для підвищення ефективності проведення функціонального огляду органів державної влади з метою усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг
- Проаналізовано положення про апарати та структурні підрозділи обласної та і районних державних адміністрацій, визначено вичерпний перелік контрольно-наглядових функцій та адміністративних послуг, які надає відповідний орган влади.
- Встановлено відповідність формулювання функцій у положеннях про апарати та структурні підрозділи обласної та районних державних адміністрацій до норм Закону України „Про місцеві державні адміністрації”;
 - виявлено відсутність поєднання функцій з надання адміністративних послуг та функцій з контролю і нагляду в одному органі державної влади;
 - визначено функції, які можна передати іншим органам державної влади, а також ліквідувати, розширити чи звузити їх обсяг.
- Станом на 31 грудня 2012 року в апараті, структурних підрозділах обласної державної адміністрації та в усіх районних державних адміністраціях області **встановлено систему електронного документообігу**. Зараз триває робота із залучення до зазначеної системи районних рад та виконавчих комітетів міських рад Чернігова, Прилук, Ніжина. Встановлення системи електронного документообігу автоматизувало діловодство та контроль за виконавчою дисципліною в органах виконавчої влади області, зростає швидкість обробки паперових документів завдяки застосуванню технологій, сканування та розпізнавання, підтримується інтерактивний режим роботи великої кількості користувачів у середовищі одночасної реалізації різнорідних різних функцій.
- Створено та забезпечено функціонування **веб-сайтів** облдержадміністрації, 22 райдержадміністрацій та п'яти структурних підрозділів облдержадміністрації, які об'єднані між собою в єдиний веб-портал органів виконавчої влади області. Забезпечено інтеграцію веб-сайтів з системою електронного документообігу, системою ІР-телефонії та відеозв'язку.
- Поліпшено організаційні засади надання фізичними і юридичними особами **адміністративних послуг** в області, зокрема, продовжено години прийому громадян адміністративними органами до 20.00 у будні дні та до 16.00 у суботу, створено належні умови у приміщеннях, призначених для прийому громадян, забезпечено вільний та зручний доступ до адміністративних органів особам літнього віку та з обмеженими можливостями.
- Проведено **інвентаризацію послуг**, які надає облдержадміністрація, її структурні підрозділи, райдержадміністрації, органи місцевого самоврядування.
- Відбулося відкриття **Центру надання адміністративних послуг** 26 вересня 2012 року у м. Чернігові. З початку 2012 року розпочав свою роботу міський Центр надання адміністративних послуг м. Прилук. У звітному періоді вжито заходів щодо забезпечення функціонування у мережі Інтернет веб-сторінок органів виконавчої влади, державних підприємств, установ і організацій з інформацією про порядок надання відповідних адміністративних послуг.

- На офіційному сайті обласної державної адміністрації у рубриці «Адміністративні послуги» розміщено «Перелік адміністративних послуг», «Перелік основних адміністративних органів» та інформацію про обласний та районні центри адміністративних послуг. Також подано інформацію щодо нормативно-правових актів, відповідно до яких надають послуги, суб'єкта надання послуги, платності або безоплатності тощо.
- **Створено телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації Хоменка В. М. (із вересня 2011 року) з метою удосконалення роботи із зверненнями громадян, запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень, оперативного реагування на порушені питання.** У 2012 році на телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації надійшло 636 звернень, з яких 133 (або 21 %) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Аналогічні телефонні лінії діють у структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях.
- **В органах виконавчої влади області вжито заходів щодо запровадження системи контролю за витратами осіб, уповноважених на виконувати функції держави або місцевого самоврядування.**
- В обласній державній адміністрації 31 січня 2012 р. відбулося апаратне навчання з керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, представниками кадрових служб органів виконавчої влади, працівниками апарату облдержадміністрації на якому, зокрема, розглянуто питання «Про порядок заповнення державними службовцями Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік». З числа співробітників кадрових органів структурних підрозділів облдержадміністрації та райдержадміністрацій визначено осіб, відповідальних за своєчасне подання декларацій співробітниками відповідних підрозділів та органів.
- У рамках тематичних короткотермінових семінарів, які були проведені на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування з різними категоріями державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, розглянуто питання «Методика заповнення декларацій про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування щодо себе та членів своєї сім'ї». Семінарські заняття були розраховані на 76 осіб. Заняття із зазначеної тематики також відбулися в усіх структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях.
- Для забезпечення відкритості та прозорості в роботі органів виконавчої влади, створення більш ефективного механізму залучення громадськості до процесу прийняття рішень, врахування думки громадян на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації (<http://www.cg.gov.ua>) існує 29 рубрик та понад 200 підрубрик, які регулярно та оперативно наповнюються. Зокрема, щоб громадськість публічно обговорила важливі соціально-економічні та суспільно-політичні питання, на веб-сторінці облдержадміністрації функціонує рубрика «Консультації з громадськістю», де розміщуються проекти для громадського обговорення, проекти регуляторних актів для обговорення, моніторять громадську думку щодо зазначених проектів нормативно-правових актів, публікують плани проведення консультацій з громадськістю, звіти про проведені консультації. Кожен охочий має можливість висловити свої пропозиції та зауваження зауваги до проектів. Публікуються плани проведення консультацій з громадськістю, звіти про проведені консультації.
- Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 11 травня 2011 року № 161 затвердило **Порядок доступу до публічної інформації, розпорядником якої є обласна державна адміністрація**, а також доручило керівникам структурних підрозділів та

апарату облдержадміністрації розмістити у визначений термін на офіційному веб-сайті облдержадміністрації проекти всіх нормативно-правових актів. На виконання п. 7 Плану організації виконання Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» на офіційному веб-сайті облдержадміністрації створено рубрику «Доступ до публічної інформації», де у підрубриках «Проекти рішень обласної ради» та «Регуляторна діяльність» не пізніше як за 20 робочих днів до дати розгляду з метою обговорення розміщують проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, які ініціювала та розробила облдержадміністрація (відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Упродовж 2012 року на офіційному веб-сайті облдержадміністрації **розміщено 23 проекти нормативно-правових актів**. Відповідну рубрику створено і на веб-сайтах райдержадміністрацій.

- У засобах масової інформації області **систематично висвітлювано інформацію про заходи, які проводять органи виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції** з метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності у 2012 році. Упродовж звітного періоду у друкованих засобах масової інформації області **розміщено 196 публікацій з антикорупційної тематики, у мережі Інтернет – 231 матеріал, які висвітлюють стан протидії корупції в області**.
- На основі рекомендацій Нацдержслужби України Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування розробив програму **тематичного семінару «Забезпечення ефективності запобігання та протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування»**. Тематичні короткотермінові семінари за його програмою Центр розпочав з другої декади травня 2012 року. Більшу частину навчання проводили з вересня по листопад 2012 року. Відповідно до плану-графіка навчання з питань запобігання та протидії корупції Центр провів 5 семінарів у районах області та 22 – у Чернігові. В результаті підвищила свою кваліфікацію 2081 особа: 329 державних службовців місцевих органів виконавчої влади, 1414 державних службовців центральних органів виконавчої влади в області та 338 посадових осіб місцевого самоврядування. Окрім цього, коштом місцевого бюджету проведено навчання з питань запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (всього 6 занять). Підвищили кваліфікацію такі категорії слухачів: спеціалісти відділів кадрової роботи райдержадміністрацій, міськвиконкомів Чернігівської, Ніжинської, Прилуцької міських рад, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації; бухгалтери сільських, селищних, міських рад; секретарі сільських, селищних, міських рад; начальники відділів організаційно-кадрової роботи апаратів райдержадміністрацій, всього 153 особи (59 державних службовців та 94 посадові особи місцевого самоврядування).
- Усього за 2012 рік **підвищили кваліфікацію з питань запобігання та протидії проявам корупції 2234 особи (388 державних службовців місцевих органів виконавчої влади, 1414 державних службовців центральних органів виконавчої влади в області та 432 посадові особи місцевого самоврядування)**.
- Для методичного забезпечення навчання з питань антикорупційного законодавства в обласній державній адміністрації підготовлено три навчально-методичні посібники, а саме: «Нове антикорупційне законодавство», «Інформаційно-правове регулювання: новели чинного законодавства», «Порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення». У приміщенні прес-клубу «Ділове слово» 23 червня 2012 року відбулася презентація зазначених посібників.

- **Здійснено заходи з попередження корупційних проявів, що мало певний профілактичний ефект. До прикладу, якщо у другому півріччі 2011 року до адміністративної відповідальності притягнуто одного державного службовця (працівника райдержадміністрації) та 9 посадовців місцевого самоврядування, то за весь 2012 рік – одного працівника райдержадміністрації та 8 посадових осіб місцевого самоврядування.**

Всього співробітники правоохоронних органів області упродовж звітнього періоду склали 50 адміністративних протоколів про корупційні діяння, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. За корупційні правопорушення судами до адміністративної відповідальності притягнуто 39 осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з яких: 1 державний службовець, 8 посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура притягнутих до адміністративної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування виглядає так: 5 – міські та селищні голови, 2 – секретарі сільських та селищних рад, 1 – керівник комунального підприємства.

За адміністративними справами, розглянутих судами, про порушення вимог антикорупційного законодавства до адміністративної відповідальності притягнуто: 1 державний службовець районної державної адміністрації за ч. 1 ст. 172-2 (порушення обмежень щодо використання службового становища); 7 посадових осіб органів місцевого самоврядування за ч. 1 ст.172-2; 1 посадова особа органів місцевого самоврядування за ч. 2 ст.172-2.

Одного державного службовця районної державної адміністрації, притягнутого до адміністративної відповідальності за корупційне діяння, до набрання рішення суду законної сили звільнено з посади за власним бажанням.

У звітному періоді жодна з посадових осіб місцевого самоврядування за скоєння корупційних діянь з посади звільнена не була.

- **Правоохоронні органи в 2012 році області викрили 171 злочин у сфері службової діяльності, у 2011 році – 235 злочинів.** Із загальної кількості злочинів цієї категорії: 11 – зловживання владою або службовим становищем, у 2011 – 29 (ст. 364 КК України); 1 – перевищення влади або службових повноважень, у 2011 – 7 (ст. 365 КК України); 16 – фактів хабарництва, у 2011 – 26 (ст. 368, 369 КК України).

За ознаками корупційних злочинів відносно державних службовців районних державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування упродовж 2012 року порушено 6 кримінальних справ (1 – відносно державного службовця райдержадміністрації). Всі зазначені справи скеровано до суду (обвинувачені отримали різні терміни та види покарання).

За складами злочинів правопорушення, скоєні державними службовцями районних державних адміністрацій та посадовими особами місцевого самоврядування у сфері службової діяльності, виглядають так: 3 – ст. 368 (одержання хабара), 2 – ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем), 1 – ст. 191 (привласнення, розтрата майна).

Згідно з аналітичною інформацією щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у Чернігівській міській раді за 2012 рік продуктами плану заходів стали:

- **В рамках постійного тематичного семінару «Міське самоврядування як основа демократичного розвитку суспільства» для працівників Чернігівської міської ради систематично проводяться тематичні навчальні заняття (з метою правової обізнаності, поглибленого вивчення нормативно-правових актів антикорупційного характеру).**

Від початку 2012 року шляхом навчання у Чернігівському центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій згідно із затвердженим Пла-

ном-графіком за програмою постійних тематичних семінарів «Запобігання і протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як невід’ємна складова роботи кадрового менеджменту» та «Робота місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів міських рад по виконанню повноважень у галузі оборонної і мобілізаційної роботи, забезпеченню законності і правопорядку» кваліфікаційний рівень підвищили дві посадові особи Чернігівської міської ради.

Для посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради проведено ряд навчальних занять за різною тематикою, зокрема: у лютому – «Реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії корупції. Рекомендації щодо декларування» за участю начальника управління державної служби Головердержслужби України в області Ірини Протченко, заступника начальника юридичного відділу апарату Чернігівської обласної державної адміністрації Наталії Мужикової та головного спеціаліста з питань запобігання та протидії корупції відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату Чернігівської обласної державної адміністрації Сергія Меженного; у квітні – «Методичні рекомендації та порядок заповнення податкової декларації» за участю начальника відділу майнових податків та моніторингу з питань оподаткування фізичних осіб управління оподаткування фізичних осіб Державної податкової інспекції у м. Чернігові Алли Сапон. **Аудиторія присутніх на постійному тематичному семінарі кожного заняття в середньому налічувала 100–150 посадових осіб, із них 35 – постійних слухачів, які після семінару отримали сертифікати про підвищення кваліфікації.**

Для посадових осіб бюджетних установ, посадовців, а також осіб, уповноважених на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків комунальних закладів Чернігівської міської ради, позапланово організовано та проведено в березні навчання на тему «Декларування: заповнення, подання та зберігання декларацій посадовими особами бюджетних установ, а також посадовцями комунальних підприємств» за участю начальника управління державної служби Головердержслужби України в області Ірини Протченко.

З метою профілактики корупції, підвищення ефективності дотримання антикорупційного законодавства у районних у місті радах були проведені семінари – наради із запрошенням головних бухгалтерів установ і організацій, що фінансуються з районних бюджетів. Керівництво міської ради, посадові особи місцевого самоврядування та патронатної служби ознайомлені з вимогами Закону України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» під розпис.

- Проведені перевірки діяльності комунальних підприємств Чернігівської міської ради в частині дотримання Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про інформацію», «Про звернення громадян». Для усунення недоліків, які були виявлені у ході перевірки, керівникам комунальних підприємств постійно надають методичну допомогу.
- Відповідно до статті 12 Закону України від «Про засади запобігання і протидії корупції» були здійснені організаційні заходи щодо своєчасного заповнення та подання посадовими особами структурних підрозділів Чернігівської міської ради, районних у місті рад, а також посадовими особами бюджетних установ, посадовцями та особами, уповноваженими на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків комунальних закладів Чернігівської міської ради декларацій про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру за 2011 рік. Декларації були подані своєчасно та зберігаються відповідно до вимог чинного законодавства.
- Відповідно до законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про зайнятість населення» та з метою відкритості у роботі органів місцевого самоврядування, удосконалення практики інформаційного зв’язку з громадськістю, інформацію про наявність вільних робочих місць

(вакансій) щомісячно надсилалася до міського центру зайнятості, а у разі прийняття керівником рішення про проведення конкурсу на заміщення вакантних та/або тимчасово вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування – оприлюднювалася через офіційні засоби масової інформації (ТРА «Новий Чернігів») не пізніше, ніж за місяць до початку конкурсу. Заміщення посад посадових осіб місцевого самоврядування проводилось на відкритій конкурсній основі, а кандидати на заміщення вакантних посад в установленому порядку були попереджені про обмеження, встановлені законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та проходження цієї служби, а також про необхідність проведення спеціальної перевірки відповідно до статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та на виконання Указу Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (зі змінами).

Від початку 2012 року в установленому порядку проведено 18 засідань конкурсної комісії, визначено 22 переможців конкурсного відбору, а також 2 особи, які претендували на заміщення посади посадової особи місцевого самоврядування – радника міського голови (патронатна служба), за згодою, пройшли спеціальну перевірку та за її результатами були призначені на відповідні посади, ще 4 особи, які претендують на заміщення посад посадових осіб місцевого самоврядування, за їх згодою, в даний час проходять спеціальну перевірку.

- Для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, надання можливості для ознайомлення із нормативно-правовими актами громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій рубрики на веб-сайті міської ради постійно оновлюються.
- **Звернень до керівництва Чернігівської міської ради від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування не надходило.**
- Узасобах масової інформації міста систематично висвітлюється інформація про заходи, яких вживають органи місцевого самоврядування в напрямку запобігання і протидії корупції з метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності.
- Виконавчий комітет Чернігівської міської ради утворив комітет із конкурсних торгів (рішення виконкому від 23.10.2010 року № 219 зі змінами) з метою ефективного використання бюджетних коштів, організації та проведення процедур закупівель.
- Для упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг, з метою зменшення кількості безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з посадовими особами місцевого самоврядування, рішенням сесії міської ради від 22.06.2012 року створено управління адміністративних послуг Чернігівської міської ради.
- **До керівництва Чернігівської міської ради інформації щодо притягнення за корупційні правопорушення посадових осіб місцевого самоврядування від правоохоронних органів м. Чернігова та Чернігівської області не надходило.**

Серед позитивних тенденцій можна відзначити інформацію в звіті ОДА, в якій запропоновано головам районних державних адміністрацій та міським головам Чернігова, Ніжина, Прилук забезпечити перегляд переліків посад посадових осіб, які працюють у сферах з високим рівнем прояву корупції, та продовжити роботу, спрямовану на формування не-

гативного ставлення громадян до проявів корупції та залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності.

Інформації на відповідні інформаційні запити, яка б дала змогу оцінити ефективність, результативність, адекватність та відповідність потребам бенефіціарів антикорупційної політики в частині витрачання земельних ресурсів та об'єктів комунального майна, бюджетних коштів з боку виконавчого комітету міськради Чернігова, Державної фінансової інспекції в Чернігівській області та частково ОДА не було надано, а інформація із відкритих джерел не дає достатніх підстав для проведення такої оцінки. Також немає у звітах інформації про реагування на інформацію про корупційні ризики, яка була оприлюднена в ЗМІ та публічні звернення громадян. Зазначена вище інформація ускладнює оцінку впливів антикорупційної політики на зменшення рівня корупції та впровадження ефективних механізмів її протидії та попередження.

Сумарні витрати, вартість одиниці продукту

Оскільки окремого фінансування для антикорупційної політики не передбачено, то оцінити вартість одиниці продукту неможливо. Мало того, така оцінка не є принциповою з огляду на відсутність опису в планах заходів конкретних продуктів, яких планується досягнути. Витрати, які здійснювалися на виконання заходів програми, цілком могли бути виконані в рамках виконання службових обов'язків виконавців антикорупційної політики та із використанням приміщень та ресурсів, що є на балансі відповідних органів влади без додаткових на це витрат.

Оцінка відхилення антикорупційної політики від очікуваного результату

Попри зазначений у звітах «певний профілактичний ефект», що мали реалізовані антикорупційні заходи, стан реагування на численні системні корупційні ризики та практики (особливо, на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова) є незадовільним.

Оцінка впливів кожного із 4-х заходів річного плану заходів дає підстави стверджувати про:

- **Просвітницько-профілактичні** (підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів). Виміряти результативність, ефективність, адекватність, відповідність потребам та вплив заходів із «підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів» можна лише частково з огляду на фрагментарність інформації та відсутність чітких індикаторів оцінки впливу, якщо не брати до уваги кількість публічних службовців, які були залучені до просвітницьких заходів, та кількість публікацій у ЗМІ.
- **Щодо організаційних заходів**, то напевно найбільш значимим результатом стало відкриття наприкінці вересня 2012 року Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) у Чернігові. Створення ЦНАП стало інструментом виконання плану організаційних заходів, що сформульовані як «створення багатофункціональних центрів для надання фізичним особам адміністративних послуг» та «виявлення фактів поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг».

Варто відзначити зрушення щодо спрощення процедур надання адміністративних та дозвільних послуг в м. Чернігові завдяки відкриттю Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) 26 вересня 2012 року.

Водночас, згідно з оцінками, зробленими в рамках проекту «Громадська варта» в червні 2013 року, ефективність витрачання бюджетних коштів виконавчого комітету міськради Чернігова на надання публічних послуг в ЦНАП є під питанням з огляду на порівняно високу вартість, що може свідчити про невиконання контрольних заходів

(здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна) в рамках плану заходів виконавчого комітету міськради Чернігова. Показово, що в плані заходів виконавчого комітету міськради Чернігова в рамках переліку контролюючих заходів («здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна») на відміну від плану ОДА, відсутнє таке формулювання як «посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів. Вживати заходів щодо створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері». Це є показовим з точки зору аналізу впливів антикорупційної політики плану заходів на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова, оскільки саме неефективне витрачання бюджетних коштів та активів в 2012 році в м. Чернігові було пов'язане із численними корупційними ризиками, які виконавчий комітет міськради ігнорував.

- **Превентивні** (превентивні антикорупційні заходи) **та контрольні** (здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна).

Щодо виконання превентивних антикорупційних заходів та здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна, то можна стверджувати, що в діяльності ОДА були ознаки виконання превентивних антикорупційних заходів (проведення консультацій із громадськістю та проведення експертиз в рамках роботи Громадської Ради при ОДА, оприлюднення нормативно-правових актів на сайті тощо). В той же час, в діяльності виконавчого комітету міськради Чернігова робота переважно звелася до формального звітування, вибіркового оприлюднення нормативно-правових актів, ігнорування явних корупційних ризиків та імітації діяльності в інтересах фактичного лобіювання потрібних управлінських рішень.

Із аналітичних звітів ОДА (Додаток № 5) та виконавчого комітету міськради (Додаток № 6) важко зрозуміти, яких саме впливів та ознак результативності вдалося досягнути в рамках кожного із заходів: організаційних, превентивних, контрольних та просвітницько-профілактичних, оскільки інформацію подано в довільному порядку і без чіткої прив'язки до кожного із 4-х заходів. Щодо позитивних впливів у рамках реалізації антикорупційної політики на рівні області в 2012 році, то варто відзначити розробку та затвердження обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, що на відміну від річних планів заходів, пройшла процедуру публічного громадського обговорення.

Позитивним можна вважати вплив щодо зменшення безпосередніх контактів громадян із чиновниками при наданні публічних послуг з боку ОДА та виконавчого комітету міськради в рамках реалізації організаційних заходів. На сайті ОДА в розділі «Адміністративні послуги» розміщено необхідну інформацію щодо отримання адміністративних послуг, зокрема й дозвільного характеру, що надаються структурними підрозділами ОДА та місцевими і регіональними органи державної влади (зокрема й щодо розміщення інформаційних та технологічних карток послуг).

Частково подібну інформацію щодо публічних послуг, які можна отримати в ЦНАП, розміщено на сайті міської ради Чернігова. Водночас, інформація на сайті міськради www.chernigiv-rada.gov.ua складна для сприйняття і, по суті, є офіційним документом міськради, що є малокорисним для пересічного споживача адміністративних послуг. Також на сайті немає інформаційних та технологічних карток послуг. Як наслідок, громадянам необхідно витрачати час на особистий візит у ЦНАП, де можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги. Кроком до покращення інформаційної присутності в інтернеті стало створення в 1 кварталі 2013 року «офіційного сайту» ЦНАП <http://www.admincher.com.ua/>. На цьому сайті в розділі «Адміністративні послуги» можна знайти форму заяви, інформаційну та технологічну карти, але лише частини адміністративних та дозвільних послуг із 92, що надається в ЦНАП. Показово, що в розділі «Послуги» <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/poslugi/poslugi-list/3035> Чернігівської міської ради не розміщено жодної інформації щодо порядку надання послуг та їх вартості, інформаційні та технологічні картки послуг, які вже є на сайті <http://www.admincher.com.ua/>. Також на сайті міськради не-

має жодної згадки про новий сайт ЦНАП м. Чернігова, що дає підстави стверджувати про брак координації дій та взаємодії між розробниками нового офіційного сайту ЦНАП та технічними службами, що підтримують офіційний сайт міської ради.

Аналіз роботи ЦНАП м. Чернігова дає змогу зробити висновки щодо проблем, пов'язаних із доступністю інформації про послуги в приміщенні ЦНАП. Станом на травень 2013 року інформація про послуги на інформаційних стендах в ЦНАП була обмеженою і не містила інформації про вартість послуг та опису всіх необхідних документів для подання заяви на отримання послуги та їх зразків. Отже, щоб отримати елементарну інформацію про вартість та порядок отримання послуги, треба було записатися на прийом до спеціаліста ЦНАП.

Оцінити вплив на поведінку громадян діяльності органів влади щодо реагування та попередження корупційних ризиків неможливо з огляду на фрагментарність та обмеженість інформації про звернення громадян. Попри існування з вересня 2011 року телефонної «гарячої лінії» голови облдержадміністрації задля удосконалення роботи із зверненнями громадян, запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень, оперативного реагування на порушені питання в звіті, немає жодної конкретної інформації щодо 636 звернень. Зазначено, що із 636 звернень 133 (або 21 %) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. **Немає інформації щодо реагування на 79% (503 звернення), як, зрештою, й немає інформації про те, яких саме питань стосувалися звернення громадян.** Зазначено, що аналогічні до «гарячої лінії» голови облдержадміністрації, телефонні лінії діють в структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях. Однак жодної інформації про кількість звернень на них, реагування на звернення та їх тематику, немає в звіті ОДА. Показово, що немає й інформації про звернення, які надходили поза «гарячої лінії» голови облдержадміністрації.

В аналітичній інформації за 2012 рік виконкому міськради взагалі зазначено про відсутність звернень щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування, що може свідчити про ігнорування численних корупційних ризиків та публічних звернень в ЗМІ, які мали місце в 2012 році.

Також проблематичною є оцінка впливу антикорупційної політики на стан доброчесності публічних службовців, що пов'язаний із декларуванням доходів та попередженням конфлікту інтересів. У звіті ОДА констатовано, що в органах виконавчої влади області вжито заходів щодо запровадження системи контролю за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Які саме заходи вжито і що було зроблено для забезпечення конкретного реагування на ознаки корупційних ризиків – не зазначено. Показово, що відсутня інформація про перевірку факту появи міського голови Чернігова за кермом представницького автомобіля «Мерседес-Бенц ML» (орієнтовна вартість приблизно 700 тис. грн). Згідно з декларацією про доходи за 2012 рік у міського голови Чернігова О. Соколова немає жодного автомобіля. Заступник міського голови запевнив громадськість, що цей транспортний засіб не належить міському голові. Незважаючи на численні пропозиції, в тому числі і публічні, зокрема ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», жодних документів, які б підтвердили належність автомобіля «Мерседес», за кермом якого перебував О. Соколов, не було надано громадськості. Щодо заходів, спрямованих на виконання вимог антикорупційного законодавства в частині оприлюднення декларацій публічними службовцями ОДА та РДА, то можна стверджувати, про виконання вимог законодавства в цій частині. Декларації керівництва ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова за 2012 рік розміщені на сайті ОДА та міськради Чернігова.

Можна стверджувати, що більша частина заходів не була виконана попри формальне звітування щодо їхнього виконання. Незважаючи на зазначення у відповідному додатку до Розпорядження міського голови Чернігова переліку посад посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції, **переважно реального впливу на діяльність зазначених підрозділів немає.** Більше того, до переліку посад із високим ризиком прояву корупції занесено всі структурні підрозділи (управління та відділи) виконавчого комітету міськради. Такий підхід може свідчити про формальний підхід при визначенні переліку посад із високим ризиком прояву корупції без врахування специфіки та масштабів корупційних ризиків в кожному структурному підрозділі. Очевидно, що масштаб та особливості корупційних ризиків суттєво відрізняються в управлінні земельних ресурсів та фонді комунального майна порівняно з відділом із питань діяльності правоохоронних органів та відділом зв'язків із громадськістю.

Яскравим свідченням формального підходу є брак належного реагування на корупційні ризики та закритість публічної інформації, а надто на рівні виконавчого комітету міськради Чернігова (земельні питання, містобудівна документація, комунальна власність тощо) та невикористанні механізму консультацій із громадськістю та громадських обговорень в ухваленні важливих рішень для розвитку м. Чернігова (наприклад, щодо урочища «Ялівщина» чи будівництва ряду об'єктів в місті, що викликали значний спротив громадськості та суспільний резонанс, і протести органів прокуратури), невикористанні механізмів публічних консультацій із громадою в ухваленні важливих рішень (жодного громадського слухання в 2012 році в м. Чернігові не проведено), а також браку конкурентних відкритих процедур при розподілі земельних ділянок у місті Чернігові для інвесторів забудовників (земельних аукціонів в 2012 році не проведено).

Основні перешкоди у впровадженні антикорупційної політики

План заходів ОДА на 2013 рік затверджено в грудні 2012 року, тобто до отримання звітності від виконавців плану заходів за друге півріччя 2012 року. **План заходів на 2013 рік майже нічим не відрізняється від відповідного плану заходів на 2012 рік.**

До основних перешкод та недоліків у впровадженні антикорупційної політики, що сформульована Плані заходів на 2013 рік, належать:

- Неякісна та формальна підготовка планів заходів без проведення консультацій із зацікавленими сторонами, відсутність дієвого моніторингу і контролю за їхнім виконанням та формальне звітування про їх виконання;
- Незабезпечення участі інститутів громадянського суспільства, депутатів міської та обласної ради у підготовці і відстеженні результативності антикорупційної політики;
- Не виділено пріоритетного переліку посадових осіб ОДА та РДА, які працюють у сферах із високим ризиком прояву корупції та немає відповідної вимоги до виконавців Плану заходів ОДА. Перелік посад із високим ризиком прояву корупції на рівні виконавчого комітету Чернігівської міської ради підготовлено формально із внесенням до нього всіх структурних підрозділів (управлінь та відділів) виконавчого комітету міськради попри різну специфіку та масштаби корупції в них.
- Не описано чітких процедур фіксування, обліку та класифікації звернень посадових осіб до органів влади, від громадян та організацій. Суперечливими є підходи до їхньої класифікації та звітування щодо отриманих звернень, реагування на них. Зокрема,

ігнорованими є публікації в ЗМІ щодо ознак корупційних правопорушень та публічні звернення про ознаки корупційних правопорушень.

- Не визначено чітких інструментів вимірювання й оцінки результатів антикорупційних заходів, а також оцінки наслідків та впливів від їх виконання для різних заходів. Бракує впливу вжитих заходів на структурні підрозділи міської ради із високими корупційними ризиками та розпорядників бюджетних коштів.
- Продубльовано завдання в рамках різних планів заходів (зокрема, в рамках планів організаційних та просвітницьких заходів).
- Формальне звітування про виконання планів заходів шляхом публікації звіту на сайті органу влади у формі аналітичної інформації поданої в довільній формі дає змогу маніпулювати інформацією та не надавати чітких відповідей щодо виконання конкретних заходів.
- Немає взаємодії у планах заходів із споживачами продуктів, окрім публічних службовців та взаємодії ОДА із інститутами громадянського суспільства в рамках роботи Громадської Ради при ОДА. Думки інститутів громадянського суспільства переважно ігнорують (особливо це стосується виконавчого комітету міськради Чернігова).
- Неналежно виконано посадовцями ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова окремі заходи та вимоги законодавства в частині відкриття доступу до публічної інформації, яка стосується земельно-майнових ресурсів. Не зазначено заходів, які б мали бути вжиті задля підвищення долі конкурентних процедур при розподілі земельно-майнових ресурсів та бюджетних коштів тощо.
- **Не зазначено інструментів, які б мали покращити цільове використання бюджетних коштів та розширити можливості доступу зацікавлених сторін до закупівель за бюджетні кошти** (наприклад, через зменшення частки непрозорих та неконкурентних процедур закупівель при витрачанні бюджетних коштів, реагування при формуванні бюджетів на факти завищення закупівельних цін порівняно із середньо ринковими, що були виявлені в рамках громадських моніторингів та оприлюднені в ЗМІ тощо).

Міжвідомча координація у процесі реалізації антикорупційної політики

Роботу щодо виконання планів заходів координували відповідні «уповноважені підрозділи» в рамках ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова. Переважно міжвідомча координація в рамках виконання планів заходів передбачала розгляд стану виконання антикорупційного законодавства на засіданнях колегій, нарадах голови обласної державної адміністрації з керівниками правоохоронних органів області та за участю керівництва облдержадміністрації на Координаційних нарадах у прокуратурі області. Питання міжвідомчої координації в рамках виконання планів заходів потребує додаткового вивчення, оскільки саме перекладання відповідальності на корупційні ризики ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова на правоохоронні органи й органи з контролю є поширеною практикою. Також потребує вивчення стан реагування цих органів на корупційні ризики.

Окремої уваги потребує координація дій різних служб в рамках виконавчого комітету міськради Чернігова. Зокрема, попри створення «офіційного сайту» ЦНАП Чернігова та сайту міськради у відповідному розділі була відсутня будь-яка інформація про новостворений веб-сайт ЦНАП. Також відсутнє дублювання інформації «офіційному сайті» ЦНАП Чернігова та у відповідному розділі сайту міськради Чернігова.

VI. ВПЛИВИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Вдалося досягнути незначного впливу та ознак результативності щодо виконання організаційних заходів та підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів.

Попри оптимістичні оцінки та статистику зменшення кількості притягнутих до відповідальності публічних службовців, реальна картина із виявленими інститутами громадянського суспільства корупційними ризиками та брак реагування на них з боку органів влади, дає підстави стверджувати **про імітацію успішності позитивних впливів антикорупційної політики.**

Серед впливів антикорупційної політики треба виокремити такі:

а) адміністративні;

Програма мала вплив на створення нових адміністративних та дозвільних процедур та інструкцій в ОДА та у виконавчому комітеті міськради Чернігова. Зокрема, створено управління адміністративних послуг Чернігівської міської ради та розпочато роботу Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), а також затверджено відповідне Положення про порядок його роботи та перелік послуг, які можна в ньому отримати.

Виконавчий комітет Чернігівської міської ради утворив комітет із конкурсних торгів (рішення виконкому від 23.10.2010 року № 219 зі змінами) задля ефективного використання бюджетних коштів, організації та проведення процедур закупівель.

б) економічні;

Упровадження планів заходів не могло справити істотних впливів на економічне життя м. Чернігова та області через формально-імітаційний характер антикорупційних заходів. Заінтересованим сторонам бракує доступу до публічної інформації, земельно-майнових та бюджетних ресурсів (не проводилися земельні аукціони, високою є частка закупівель за кошти бюджету за неконкурентними та непрозорими процедурами тощо).

в) соціальні (поведінкові);

Публічні службовці стали більш обережними та прагнуть формально дотримуватися процедур задля уникнення звинувачень у корупції, про що свідчить зменшення рівня притягнення до відповідальності публічних службовців та зазначений у звітах «певний профілактичний ефект». Водночас, як і в попередні роки, факти корупції фіксують переважно у публічних службовців середньої та нижчої ланок (РДА, сільські та селищні голови, службовці комунальних підприємств). **Корупційні практики стали більш латентними, що негативно впливає на їх розкриття за допомогою правоохоронних та органів з контролю органів. На перше місце у запобіганні корупційним ризикам виходять превентивні заходи та активна роль в них інститутів громадянського суспільства.** Саме підвищення відкритості та прозорості, участі громадян у прийнятті управлінських рішень та належне реагування органів влади та звернення громадян та організацій (зокрема і через публікації в ЗМІ), може справити реальний вплив на підвищення ефективності та результативності антикорупційної політики.

Ступінь задоволення потреб бенефіціаріїв.
Чинники, які заважали бенефіціаріям скористатися
результатами антикорупційної політики

Бенефіціарії політики – групи, для яких результати політики є вигідними або цінними.

Серед бенефіціаріїв антикорупційної політики за 2012 рік є:

- **ОР – Обласна рада** – голова ради та його заступники, депутати, працівники секретаріату;
- **ОДА – Голова ОДА**, його заступники, Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату, Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю тощо;
- **ВКМРЧ – Виконавчий комітет міської ради Чернігова** – міський голова, його заступники, комітет із конкурсних торгів, управління адміністративних послуг, відділу з питань діяльності правоохоронних органів міської ради;
- **МРЧ – Міська рада Чернігова** – голова ради та його заступники, депутати, працівники секретаріату;
- **ППКО – Представники правоохоронних органів та контролюючих органів з контролю** (МВС, прокуратура, Держфінінспекція, СБУ тощо);
- **ПСС – Представники судової системи** (районні суди м. Чернігові та області тощо);
- **ЗМІ – журналісти друкованих і електронних видань, радіо і телебачення;**
- **СПД – Суб'єкти підприємницької діяльності** – підприємці малого та середнього підприємництва, керівники промислових та сільськогосподарських підприємств;
- **ОПП – Отримувачі публічних послуг** (громадяни, що отримують адміністративні, дозвільні, реєстраційні, транспортні, комунальні та інші публічні послуги, які надають органи влади та їх структурні підрозділи);
- **ГО – Громадські організації;**
- **ПП- Політичні партії.**

Інтереси ОДА, керівництва обласної та міської рад, керівництва виконавчого комітету міської ради Чернігова, керівництва правоохоронних органів і органів з контролю та частково судових органів, були задоволені, оскільки вдалося успішно прозвітувати про виконання вимог антикорупційного законодавства перед центральними органами влади та не завдати шкоди тіньовому порядку денному, який дає змогу ігнорувати системні корупційні ризики та практики, продовжувати обмежувати доступ до земельно-майнових ресурсів і публічної інформації.

Отримувачі публічних послуг (громадяни, що отримують адміністративні, дозвільні, реєстраційні, транспортні, комунальні та інші публічні послуги, які надають органи влади та їхні структурні підрозділи) задоволені частково, оскільки процедуру отримання адміністративних та дозвільних послуг полегшено та спрощено, втім, це не стосується інших публічних послуг, зокрема, реєстраційних, транспортних, комунальних, що у параметрах «ціна-якість» мають корупційне навантаження у їх формуванні тощо.

Суб'єкти підприємницької діяльності (підприємці малого та середнього підприємства, керівники промислових та сільськогосподарських підприємств) задоволені частково, оскільки процедуру отримання адміністративних та дозвільних послуг **полегшено та спрощено**, однак цього не можна сказати про отримання інших публічних послуг, зокрема, реєстраційних, транспортних, комунальних тощо. Також не зменшилися перешкоди в доступі до земельно-майнових ресурсів (відсутність земельних аукціонів тощо) та можливостей брати участь у закупівлях за бюджетні кошти через домінування непрозорих та неконкурентних процедур закупівель (домінування допорогових закупівель та закупівель в одного учасника)

Громадські організації задоволені частково на рівні виконання антикорупційної політики ОДА (робота в рамках Громадської ради при ОДА, участь в обговоренні проектів нормативно-правових актів тощо), однак це не стосується виконання плану заходів виконкому

міськради Чернігова, де й надалі обмежено доступ до публічної інформації (Генплан, детальні плани територій) та інформації щодо отримувачів земельних ділянок в м. Чернігові, відсутніми є громадські слухання, незадовільним є стан відповідей на запити публічної інформації та висвітлення роботи міськради на офіційному веб-сайті. Громадські організації не залучаються до формування та звітування щодо виконання антикорупційної політики.

ЗМІ (журналісти друкованих і електронних видань, радіо і телебачення) задоволені частково, з огляду на чималу кількість публікацій із антикорупційної тематики. Це стосується і незалежних ЗМІ, в яких опубліковано чимало матеріалів про корупційні ризики, що підвищило до них читацький інтерес. Частина редакторів та журналістів (переважно незалежних ЗМІ) не влаштовує стан відповідей на запити публічної інформації та висвітлення роботи міськради на офіційному веб-сайті, а також незалучення їх до формування та звітування щодо виконання антикорупційної політики.

Політичні партії. Партії, які формують більшість в обласній та міській раді, задоволені, оскільки антикорупційні плани заходів не вплинули на реалізацію їхнього порядку денного через брак реагування на корупційні ризики. Партії, що є меншістю в обласній та міській раді і не входять до складу представницьких органів влади, невдоволені, оскільки антикорупційна політика не вплинула на їхні можливості у внесенні змін до офіційного порядку денного, що визначає більшість в обласній та міській радах.

Зміна становища інших бенефіціарів планів заходів потребує додаткового вивчення.

Непередбачувані наслідки антикорупційної політики. Впливи антикорупційної політики на суміжні сфери в середньо- і довгостроковій перспективі

Неналежне виконання антикорупційної політики майже не вплинуло на суміжні сфери з огляду на їх формальність та імітаційність. Водночас, реалізація проекту «Громадська варта» стимулювала публічну дискусію щодо необхідності вдосконалення антикорупційної політики. У короткостроковій перспективі вдалося провести круглий стіл у рамках роботи Громадської Ради при ОДА, на якому заслухано звіти виконавців планів заходів в 2012 році та ухвалено компромісну резолюцію заходу із рекомендаціями ОДА провести публічне обговорення:

- звіту про виконання річного антикорупційного плану заходів за 2013 рік;
- річного антикорупційного плану заходів на 2014 рік.

Серед впливів, яких вдалося досягти через стимулювання дискусії щодо ефективності антикорупційної політики варто відзначити такі:

- Переконати ОДА в **необхідності вдосконалити стратегію антикорупційної політики**, що затверджена в грудні 2012 року. За інформацією ОДА, розроблено проект розпорядження «Про внесення змін та доповнень до обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки», який буде розміщено для громадського обговорення на веб-сайті ОДА. Отже, **фактично ОДА визнала недосконалість обласної антикорупційної програми, затвердженої в грудні 2012 року.**
- Включити до Плану роботи Громадської Ради при ОДА на 2013 рік проведення громадського обговорення щодо виконання обласного бюджету та звітів розпорядників його коштів за круглим столом на тему: «Обговорення проекту обласного бюджету на 2014 рік», а також рекомендувати ОДА у резолюції круглого столу від 3.07.2013 року **проводити таке публічне обговорення обласного бюджету не рідше 1 разу на рік.**
- Включити до Плану роботи Громадської Ради при ОДА на 2013 рік проведення громадської експертизи виконання у 2013 році обласної Програми із запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки і плану заходів щодо запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області в 2013 році. Фактично

два основних нормативно-правових документи пройдуть незалежну громадську експертизу, що дасть змогу вищому виконавчому органу влади Чернігівщини отримати зовнішню оцінку якості антикорупційної політики.

Також вдалося внести до порядку денного засобів масової інформації розгляд проблем корупції з огляду на їх вплив на бенефіціаріїв антикорупційної політики та створити низку цікавих інформаційних приводів у рамках висвітлення антикорупційної тематики в різних її проявах, яких раніше під таким ракурсом у ЗМІ не було.

Вдалося посилити вплив інститутів громадянського суспільства на рішення органів влади, що несуть корупційні ризики, докластись до усунення деяких із виявлених корупційних ризиків завдяки громадському тиску, діяльності політичних партій та висвітленню в ЗМІ. Зокрема, формально міський голова Чернігова О. Соколов усунув конфлікт інтересів. Також вдалося домогтись реагування правоохоронних органів на корупційні ризики, які були пов'язані із ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто», що фігурувала в описаних справах «Тойота для мера» та «Тойота Королла». За інформацією, отриманою від правоохоронних органів та органів з контролю, триває ревізія факту невивлати до міського бюджету 630 тис грн податків ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто». Завдяки громадській активності вдалося домогтись судового розгляду та реагування правоохоронних органів в ряді випадків із ознаки корупційних ризиків (наприклад, справи «Тойота для мера», АЗС на Бобровиці, справа урочища «Ялівщина» тощо).

ДОДАТОК 1

Опис методології «Індексу антикорупційної політики» та оцінки реалізації антикорупційної політики Чернігівською ОДА та виконавчим комітетом міської ради Чернігова

Методологію «Індексу антикорупційної політики» застосовуємо для оцінки ефективності антикорупційної політики. У рамках кожного з 10 індикаторів оцінки є підіндикатори. У рамках кожного з індикаторів визначено ключові показники ефективності, що дають змогу з'ясувати ступінь досягнення цілей антикорупційної політики.

| Індикатор та його КРІ (ключові показники ефективності, що дають змогу визначити ступінь досягнення цілей антикорупційної політики) | |
|---|---|
| <p>Оцінка в рамках кожного з індикаторів здійснюється шляхом аналізу досягнення описаних показників на основі п'ятибальної системи, де 5 – найвищий рівень оцінки, а 1 – найнижчий рівень оцінки.</p> <p>Оцінювання здійснюється на основі аналізу звітності, статистичних даних, експертних оцінок, результатів виборів та опитувань громадської думки, відкритих джерел інформації.</p> <p><i>Показники дають змогу визначити досягнення в рамках кожного з індикаторів та встановити перелік заходів, які необхідно виконати для підвищення оцінки в рамках кожного з індикаторів. На підставі узагальнення оцінок в рамках кожного індикатора зроблено узагальнюючу оцінку антикорупційної політики органу влади</i></p> | |
| 1. | <p>Політична воля. Політична воля до здійснення антикорупційної політики. Готовність реалізовувати антикорупційну політику в рамках конкретних управлінських рішень</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none">– реагування на корупційні ризики, що стали публічно відомими й отримали суспільний резонанс;– результати виборів та опитування громадської думки, що показують рівень довіри до політиків і політики, яку вони реалізують;– факт існування чи відсутності нормативно-правового документу (НПД) чи документів з чітким і повним планом антикорупційних заходів затвердженим на рівні органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування;– статус антикорупційного НПД;– порядок розробки антикорупційного НПД, звітування та моніторинг його виконання;– оцінка якості антикорупційних НПД з точки зору антикорупційної експертизи;– наявність чи відсутність окремого фінансування антикорупційного НПД із бюджету та процедур і критеріїв оцінки ефективності витрачання та звітування щодо коштів виділених на реалізацію заходів у рамках антикорупційних НПД. |

| | |
|----|---|
| 2. | <p>Доступ до інформації. Інформаційна відкритість і прозорість органів влади до антикорупційного моніторингу громадськості Оприлюднення публічної інформації.</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оприлюднення проектів рішень (ОДА, обласної і міської ради) у відкритому доступі на відповідних сайтах органів влади та існуючі обмеження; повнота оприлюдненої публічної інформації; – вжиття заходів щодо покращення ситуації з оприлюднення публічної інформації. <p>Запити інформації.</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – вчасність, повнота і точність надання відповідей на запити інформації; – вжиття заходів щодо покращення ситуації з надання відповідей на інформаційні запити. |
| 3. | <p>Оцінка заявників. Оцінка доброчесності органу влади з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кількість, характер та значимість звернень, заяв і скарг громадян, заяв про злочини, що передані до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до органів з контролю і правоохоронних органів та реагування на них (складання протоколу, відкриття провадження, висунення звинувачення, передача справи до суду, рішення суду); – суспільний резонанс звернень та заяв; оприлюднення офіційної позиції органу влади та оперативне реагування позитивно впливає на оцінку антикорупційної спроможності органу влади, а ігнорування – негативно; – публікації в ЗМІ, які викривають корупційні ризики на підставі інформації громадян чи власних журналістських розслідувань (кількість та резонанс публікацій); – зафіксовані порушення громадянських прав заявників та прав на професію журналістів, що викривають факти корупції з боку органів влади та реагування на них з боку органів влади. |
| 4. | <p>Санкції за корупційні правопорушення. Застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних санкцій, а також громадського осуду та відшкодування збитків і шкоди, завданих державі та суспільству внаслідок вчинення корупційного правопорушення</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кількість порушених справ і справ, доведених до суду; – зіставлення кількості доведених до суду справ і справ із звинувачувальним вироком; – кількість заяв про корупційні правопорушення і кількість відкритих справ та їх наслідки для підозрюваних чи обвинувачених; – морально-етичне засудження корупціонерів з боку колег і суспільства; – застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних санкцій, а також громадського осуду; – відшкодування збитків і шкоди, завданих державі та суспільству внаслідок вчинення корупційного правопорушення. |
| 5. | <p>Консультації з громадянами. Використання процедур взаємодії з громадою</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кількість і значимість питань, при розгляді яких використовуються інституалізовані процедури взаємодії з громадою та врахування наданих пропозицій в рамках взаємодії: <ul style="list-style-type: none"> ▪ участь у виборах; ▪ відкритий розгляд питань на сесії ради (представницького органу влади); |

| | |
|----|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ розгляд питань на засіданнях громадських рад та інших дорадчих органів при органах державної влади і місцевого самоврядування; ▪ участь інститутів громадянського суспільства (ІГС) в роботі комісій міської ради; ▪ громадські слухання та обговорення; ▪ громадські експертизи; ▪ врахування та оприлюднення позиції меншості депутатів рад різних рівнів в ЗМІ, що належать відповідному органу влади або на сайті органу влади; ▪ повнота врахування результатів волевиявлення та наданих пропозицій органами влади отриманих в рамках інституалізованих процедур взаємодії з громадою; ▪ представництво в дорадчих органах при органах державної влади і місцевого самоврядування представників різних груп та позиції ІГС. <p>– використання громадських протестів є свідченням неналежного використання інституалізованих процедур взаємодії з громадою з боку органу влади. Показник громадських протестів негативно впливає на оцінку дієвості чинних інституалізованих процедур взаємодії з громадою та може свідчити про їх декларативно-імітаційний характер.</p> |
| 6. | <p>Бюджет та закупівлі. Формування, виконання і звітування щодо бюджету та закупівель за бюджетні кошти</p> <p>Оцінка формування і звітування щодо бюджету.</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розміщення інформації на сайті органу влади: <ul style="list-style-type: none"> ▪ публікація річного бюджету на наступний рік у зручній і доступній формі; повнота оприлюднення інформації; ▪ публікація звіту щодо виконання бюджету у зручній і доступній формі; повнота оприлюднення інформації; – повнота надання інформації на підставі запитів інформації; – державний та громадський контроль за формуванням бюджету: <ul style="list-style-type: none"> ▪ публічна звітність щодо виконання бюджету і публікація бюджетних планів на наступний рік згідно вимог Бюджетного кодексу; ▪ участь громадськості у формуванні річного бюджету через механізми громадських експертиз, слухань та обговорень, участі представників ІГС у роботі відповідних комісій ради, що готують бюджет та звітують перед сесією ради про його виконання, участь у заслуховуванні звітів розпорядників бюджетних коштів. <p>Оцінка закупівель за кошти бюджету.</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розміщення інформації на сайті органу влади: <ul style="list-style-type: none"> ▪ факт публікації річного плану закупівель; ▪ публікація річного плану закупівель у повному обсязі, у зручній і доступній формі; ▪ публікація звіту щодо проведення закупівель із конкретною інформацією щодо переможців та суми закупівель; ▪ публікація змін до річного плану закупівель у зручній та доступній формі; – повнота надання інформації на підставі запитів інформації; – конкурентність та прозорість процедур закупівель (відсоток товарів, робіт і послуг, які закуповують із використанням процедур закупівель з високими корупційними ризиками: уникнення тендерної процедури закупівель та закупівлі в одного учасника); – державний та громадський контроль за закупівлями: <ul style="list-style-type: none"> ▪ державний контроль: результати перевірок – органів з контролю, реагування органів з контролю та правоохоронних органів на виявлені факти завищення чи заниження цін й інші порушення; ▪ громадський контроль: участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів, результати моніторингу та експертизи закупівель з боку ІГС. |

| | |
|-----|--|
| 7. | <p>Власність та активи. Прозорість, підзвітність і доброчесність використання власності та активів</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – прозорі, повні, оперативно обновлювані й відкриті бази даних об'єктів державної та комунальної власності, які здають в оренду або продають на сайті органу влади; – конкурентність процедур отримання прав власності чи оренди об'єктів державної та комунальної власності, які здають в оренду чи продають (відкриті аукціони і конкурси); – дотримання процедури оприлюднення інформації щодо приватизації або здачі в оренду об'єктів нерухомості, оголошень конкурсу на обслуговування транспортних маршрутів чи інших громадських інтересів на сайті органу влади та в ЗМІ; – державний та громадський контроль за приватизацією, здачею в оренду й обслуговуванням громадських інтересів (результати перевірок органів контролю і правоохоронних органів щодо дотримання процедур та цінкових параметрів до об'єктів приватизації, оренди й обслуговування громадських інтересів, участь громадськості в конкурсних комісіях, результати моніторингу та експертизи). |
| 8. | <p>Конфлікт інтересів. Дотримання норм законодавства, що забороняє конфлікт інтересів</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кількість виявлених фактів прямого чи прихованого суміщення посад; – факти отримання вигоди пов'язаними особами, близькими особами або родичами публічної посадової особи (державного службовця чи посадовця органу місцевого самоврядування, депутатом представницького органу влади), до компетенції якої належить прийняття рішення або вплив на прийняття рішення щодо управління державними чи комунальними власністю, ресурсами, активами. <p>Формальне та фактичне дотримання норм закону.</p> |
| 9. | <p>Декларації доходів та витрат. Декларування доходів та витрат державними службовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кількість наданих декларацій від загальної кількості державних службовців і посадовців, що підпадають під норму обов'язковості декларування; – перевірка достовірності інформації в деклараціях; – доступність інформації про декларації посадових осіб на сайтах органів влади чи політичних сил, або на підставі запиту інформації; – оцінка повноти декларування і виявлення суперечностей в оцінюванні доходів та активів за фактами, оприлюдненими через публікації в ЗМІ, звернення громадян та результати моніторингу та експертизи. <p>Формальне та фактичне дотримання норм закону</p> |
| 10. | <p>Доброчесність щодо підприємництва. Деретуляція і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, забезпечення принципів відкритості, підзвітності і конкурентності при наданні публічних послуг та стан ділового клімату</p> <p>Виконання законодавства щодо дерегуляції і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур і забезпечення комфортних умов для ведення бізнесу.</p> <p>Показники:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дотримання принципів відкритості, підзвітності та конкурентності з боку органу влади при виборі постачальників публічних послуг серед суб'єктів підприємницької діяльності; – дотримання принципів відкритості, підзвітності та конкурентності з боку органу влади щодо суб'єктів підприємницької діяльності при доступі до земельно-майнових ресурсів та публічних фінансів (бюджетних коштів); – факти рейдерства та недоброчесної конкуренції з боку органів влади чи пов'язаних із ними суб'єктів підприємницької діяльності. |

Шляхом застосування 5-бальної системи в рамках кожного з індикаторів Індексу здійснено оцінку ефективності реалізації антикорупційної політики Чернігівською ОДА та виконавчим комітетом міської ради Чернігова в 2012 році. На підставі узагальнення оцінок виставлено загальну оцінку голові Чернігівської ОДА та міському голові Чернігова.

У рамках кожного з індикаторів Індексу підготовано пропозиції Чернігівській ОДА та виконкому міської ради Чернігова, а також правоохоронним органам, органам з контролю, органам правосуддя щодо усунення виявлених корупційних ризиків і покращення антикорупційної політики. Пропозиції надано у формі звернень громадян, а після того, як зафіксовано брак належного реагування на ці пропозиції, – у формі заяви до Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова, а також до відповідних керівників обласної та міської рад, правоохоронних органів та органів із контролю.

З огляду на переважну вибірковість реагування правоохоронних органів та органів з контролю на корупційні ризики і практики, як і на відповідні санкції з боку органів правосуддя на такі факти, вирішено описати **реальні корупційні практики в різних сферах** діяльності обласної державної адміністрації й органів місцевого самоврядування м. Чернігова **у формі конкретних корупційних справ (практик)**. Такий підхід спрямований на звернення уваги органів влади на системність корупційних практик і життя заходів відповідного реагування.

У рамках кожного з індикаторів здійснено аналіз корупційних ризиків, що дає змогу описати корупційні практики, які можуть кваліфікуватися як корупційні правопорушення з боку правоохоронних органів та органів правосуддя. Найбільш типові корупційні ризики, які отримали втілення в корупційних практиках, виділено в такі **корупційні справи**: «Тойоти мера», «Тойота Королла», «Урочище Ялівщина», «Чернігівські перевізники», «Центр надання адміністративних послуг», «Депутат Стах», «Торгівельні ряди на Рокосовського», «Таксі для облради» тощо. Докладний опис кожної з 15 корупційних справ здійснено в окремому додаткові.

На підставі узагальнення інформації в рамках кожного з індикаторів зроблено оцінку обласної та муніципальної антикорупційної політики в 2012 році, які реалізовували Чернігівська ОДА та виконавчий комітет міської ради Чернігова.

Ефективність реалізації антикорупційної політики з боку голови Чернігівської обласної державної адміністрації та ОДА оцінено в 3,4 бали із 5 можливих.

Ефективність реалізації антикорупційної політики з боку міського голови Чернігова та виконавчого комітету міської ради Чернігова оцінено в 2,05 балів із 5 можливих.

Оцінки в рамках кожного з індикаторів вказані нижче в таблиці:

| | Індикатор оцінки та його КРІ (ключові показники ефективності, що дають змогу визначити ступінь досягнення цілей антикорупційної політики) | Міський голова Чернігова та виконавчий комітет міської ради Чернігова | Голова Чернігівської ОДА, Чернігівська ОДА |
|----|---|---|--|
| 1. | Політична воля. Політична воля до здійснення антикорупційної політики. Готовність реалізовувати антикорупційну політику в рамках конкретних управлінських рішень | 2 | 3,5 |
| 2. | Доступ до інформації. Інформаційна відкритість та прозорість органів влади до антикорупційного моніторингу громадськості <i>Оприлюднення інформації на сайті міської ради – 2 бали</i> <i>Робота міської ради із запитами інформації –</i> | 2,5 | 3,5 |

| | | | |
|-----|--|-----------------------------|-----------------------------|
| | <p>3 бали</p> <p>Середня оцінка – 2,5 бали</p> <p>Оприлюднення інформації на сайті ОДА– 4 бали</p> <p>Робота ОДА із запитами інформації – 3 бали</p> <p>Середня оцінка – 3,5 бали</p> | | |
| 3. | Оцінка заявників. Оцінка доброчесності органу влади з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції | 2 | 3,5 |
| 4. | Санкції за корупційні правопорушення | Оцінку не виставляли | Оцінку не виставляли |
| 5. | Консультації з громадянами. Використання процедур взаємодії з громадою | 2 | 4 |
| 6. | <p>Бюджет та закупівлі. Формування, виконання і звітування щодо бюджету та закупівель за бюджетні кошти</p> <p><i>Середня оцінка міського голови та виконкому міськради – 1,5 бали</i></p> <p><i>Оцінка формування і звітування щодо міського бюджету – 2 бали з 5 можливих</i></p> <p><i>Оцінка закупівель за кошти міського бюджету – 1 бал з 5 можливих</i></p> <p>Середня оцінка голові Чернігівської ОДА та Чернігівській ОДА щодо формування, виконання, звітування та моніторингу обласного бюджету та закупівель за кошти бюджету– 2 бали</p> <p><i>Оцінка формування, виконання, звітування та моніторингу обласного бюджету ОДА – 2 бали з 5 можливих</i></p> <p><i>Оцінка закупівель за кошти обласного бюджету ОДА – 2 бали з 5 можливих</i></p> | 1,5 | 2 |
| 7. | Власність та активи. Прозорість, підзвітність і доброчесність використання власності та активів | 2,5 | 3,5 |
| 8. | Конфлікт інтересів. Дотримання норм законодавства, що забороняє конфлікт інтересів | 2 | 3,5 |
| 9. | Декларації доходів та витрат. Декларування доходів та витрат державними службовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування | 2 | 4 |
| 10. | Доброчесність щодо підприємництва. Дeregуляція і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, забезпечення принципів відкритості, підзвітності і конкурентності при наданні публічних послуг та стан ділового клімату | 2 | 3,5 |
| | ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (із врахуванням 9 індикаторів) | 2,05 | 3,4 |

ІНДИКАТОР 1.

Політична воля. Політична воля до здійснення антикорупційної політики.
Готовність реалізовувати антикорупційну політику
в рамках конкретних управлінських рішень

Показники:

- реагування на корупційні ризики, що стали публічно відомими й отримали суспільний резонанс;
- результати виборів та опитування громадської думки, що показують рівень довіри до політиків і політики, яку вони реалізують;
- факт існування чи відсутності нормативно-правового документу (НПД) чи документів з чітким і повним планом антикорупційних заходів затвердженим на рівні органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування;
- статус антикорупційного НПД;
- порядок розробки антикорупційного НПД, звітування та моніторинг його виконання;
- оцінка якості антикорупційного НПД із зазначенням показників ефективності та результативності, опису продуктів і впливів, які заплановано отримати внаслідок реалізації НПД, зазначення пріоритетних сфер та заходів;
- результати антикорупційного моніторингу та експертизи;
- наявність чи відсутність окремого фінансування антикорупційного НПД із бюджету та процедур і критеріїв оцінки ефективності витрачання і звітування щодо коштів виділених на реалізацію заходів в рамках антикорупційних НПД.

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки політичної волі до здійснення антикорупційної політики, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка політичної волі до здійснення антикорупційної політики з боку міського голови та виконавчого комітету міської ради Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки

- Низькі показники довіри до міського голови, що продемонструвала його поразка на виборах до парламенту як мажоритарного кандидата від Партії регіонів у м. Чернігові.
- Брак уваги до попереджувальних (превентивних) антикорупційних заходів у формі відкритості публічної інформації на сайті міськради (зокрема, щодо власників виділених земельних ділянок на сесіях міськради, містобудівної документації тощо) та використання прозорих і конкурентних інструментів доступу до інформації, публічних фінансів, активів та ресурсів міста для громадян й організацій.
- Низка гучних справ із ознаками корупційних ризиків, пов'язаних із рішеннями міського голови.
- Рішення міської ради з ознаками корупційних ризиків лобювала більшість ради, яку очолює міський голова.
- Нормативно-правовий документ, на основі якого здійснюється антикорупційна політика в місті, є формально-декларативним документом і не має статусу цільової програми з усіма відповідними вимогами до його підготовки, виконання та звітування.
- НПД не охоплює важливих сфер із високими корупційними ризиками (насамперед, системними), формально зазначає пріоритетні сфери та посадових осіб структурних підрозділів виконкому міськради, чутливих до корупційних ризиків без зазначення особливостей прояву корупційних ризиків, має ознаки дублювання в рамках 4-х напрямків планів заходів, не має чітких і вимірюваних індикаторів результативності та ефективності антикорупційної політики, передовсім, з точки зору потреб та вигод бенефіціарів тощо.
- Тенденційно подано інформацію щодо відсутності звернень у 2012 році щодо фактів

корупції, що, ймовірно, пов'язано з сучасними недосконалими підходами до обліку й класифікації звернень громадян та організацій.

- Звітність щодо виконання НПД не є структурованою відповідно до плану заходів та містить інформацію, що може свідчити про брак чітких, зрозумілих і несуперечливих підходів до фіксування звернень громадян та організацій з приводу ознак корупційних правопорушень, а також свідчить про брак реагування на корупційні ризики, які стали публічно відомими та отримали суспільний резонанс.
- НПД, що регулює здійснення антикорупційної політики в місті, приймали без обговорення з громадськістю; він не передбачає звітності перед громадою і сесією міськради за результатами його виконання.
- Окремого фінансування антикорупційних заходів у рамках НПД не передбачено, а продукти і впливи, які заплановано отримати внаслідок реалізації НПД, не описано в плані заходів.
- Результати громадського моніторингу та експертного опитування здійснених в рамках проекту «Громадська варта» підтверджують мінімальний внесок міської ради у боротьбу з корупцією та низький рівень відкритості міської влади до співпраці з журналістами і громадськістю. Опитування громадської думки щодо ефективності антикорупційної політики в 2012 році не проводилися.

Оцінки політичної волі до здійснення антикорупційної політики з боку голови Чернігівської ОДА та ОДА: 3,5 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Низькі показники довіри до голови ОДА і його заступників, що засвідчила поразка першого заступника голови на виборах до парламенту як мажоритарного кандидата від Партії регіонів по м. Чернігову та соціологічні опитування, які проводили в 2011 році.
- Брак уваги до попереджувальних антикорупційних заходів щодо корупційних ризиків при формуванні обласного бюджету в частині практики закладення завищених, порівняно із ринковими, цін у рамках закупівлі послуг у рамках справи «таксі для облради».
- Порівняно з міським головою Чернігова, гучних корупційних справ, пов'язаних із рішеннями голови ОДА, не зафіксовано.
- НПД, що регулює здійснення антикорупційної політики в області, є формально-декларативним документом і не має статусу цільової програми з усіма відповідними вимогами до його підготовки, виконання та звітування. Водночас, готовність до громадського обговорення ряду важливих нормативно-правових актів та планів розвитку територій (наприклад, урочища «Ялівщина») засвідчує політичну волю керівництва ОДА до налагодження взаємодії з ІГС і врахування наданих пропозицій. На підставі наданих пропозицій у рамках проекту «Громадська варта» ОДА визнала недосконалість та необхідність вдосконалення стратегії антикорупційної політики, що затверджена в грудні 2012 року. За інформацією ОДА, розроблено проект розпорядження «Про внесення змін та доповнень до обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки», який буде розміщено для громадського обговорення на веб-сайті ОДА. Позитивним є включення до Плану роботи Громадської Ради при ОДА на 2013 рік проведення громадської експертизи виконання у 2013 році обласної Програми із запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки і плану заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області в 2013 році. Фактично два основних нормативно-правових документи пройдуть незалежну громадську експертизу, що дасть змогу вищому виконавчому органу влади Чернігівщини отримати зовнішню оцінку якості антикорупційної політики.
- Нормативно-правовий документ, що регулює здійснення антикорупційної політики в області в 2012 році, затвердили без обговорення з громадськістю; він не передбачав звітності перед громадою за результатами його виконання.
- В НПД, що регулює здійснення антикорупційної політики в області, не зазначено пріоритетних сфер із високими корупційними ризиками та немає чіткої вимоги до виконавців заходів щодо зазначення пріоритетних посадових осіб, чутливих до корупційних ризиків у своїх планах заходів. План заходів на 2013 рік прийняли до факту отримання звітності від виконавців планів заходів за 1-ше півріччя 2012 року, він має ознаки дублювання в рамках 4-х напрямків планів заходів, не має чітких та вимірюваних індикаторів результативності антикорупційної політики, передовсім, з точки зору потреб та

вигод бенефіціаріїв тощо.

- Звітність щодо виконання НПД не є структурованою відповідно до плану заходів та містить інформацію, що може свідчити про брак чітких, зрозумілих і несуперечливих підходів до фіксування звернень громадян та організацій з приводу ознак корупційних правопорушень, а також про брак реагування на корупційні ризики, які стали публічно відомими та отримали суспільний резонанс.
- Окремого фінансування антикорупційних заходів у рамках НПД, що регулює здійснення антикорупційної політики в області в 2012 році, не передбачено, а продукти і впливи, які заплановано отримати внаслідок реалізації НПД, не описано в плані заходів.
- ОДА проводить консультації з громадськістю з питань формування і реалізації державної та регіональної політики, оприлюднює проекти рішень, залучає до проведення консультацій із громадськістю Громадську Раду та Регіональну Раду підприємців.
- У листопаді–грудні 2012 року проведено громадське обговорення Обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки, а 10 вересня 2012 року затверджено План заходів із підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності виконавчої влади в області у рамках реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», що позитивно вплинуло на оцінку в рамках цього індикатора.
- Експертні оцінки підтверджують невисокий внесок ОДА в боротьбу з корупцією, хоча він і вищий порівняно з міською та обласною радами. Експерти підтверджують низький рівень відкритості обласної влади до співпраці з журналістами та громадськістю.

Найбільший внесок у боротьбу з корупцією серед органів влади міста Чернігова та області, за оцінками журналістів, які брали участь в експертному опитуванні, робить **обласне управління прокуратури та СБУ (3,3 бали з 5 можливих балів), а найменший внесок у боротьбу з корупцією роблять міська й обласна ради Чернігова (1 бал з 5 можливих) та ОДА (1,3 бали з 5 можливих).**

Результати експертного опитування засвідчили низький рівень відкритості органів міської та обласної влади до співпраці з журналістами та громадськістю (**92% опитаних незадоволені рівнем відкритості органів влади**).

Довіра є ключовим чинником підтримки будь-яких реформ. Логічно припустити, що дієва боротьба з корупцією веде до зростання довіри до керівників, які ототожнюються з владою. Взагалі люди вибирають арбітра – в житті чи коли це стосується суспільних інтересів – за двома критеріями: рівнем довіри і поваги та рівнем компетентності. Але перша похідна – це рівень довіри. **Вибори і результати соціологічних опитувань є індикаторами, які показують успішність чи проблеми у здійсненні владних повноважень.** Результати нещодавніх виборів до парламенту по мажоритарних округах засвідчили вкрай низький рівень підтримки і чинного мера Чернігова, і першого заступника Голови ОДА. Ймовірно, це і є однією з оцінок результатів реалізації, зокрема й антикорупційної політики на рівні міста Чернігова та області.

Міський голова та виконавчий комітет міської ради Чернігова

Попри понад 10-річний термін перебування на посаді та знаність у місті, показники довіри до міського голови О. Соколова є низькими. Не останню роль у цьому зіграли такі корупційні справи як «Тойота мера», «Урочище Ялівщина», «Мерседес родичів мера», «Тойота Корола» тощо. **В діяльності міського голови бракує уваги до попереджувальних антикорупційних заходів у формі відкритості публічної інформації на сайті міськради (зокрема, щодо власників виділених земельних ділянок на сесіях міськради, містобудівної документації тощо) та використання прозорих і конкурентних інструментів доступу до публічних фінансів, активів та ресурсів міста для громадян й організацій.**

28% підтримки, отримані по мажоритарному округу на парламентських виборах, майже відповідають кількості тих, хто «повністю довіряв» і «радіше довіряв» О. Соколову в листопаді–грудні 2011 року (майже 23,4% – за результатами опитування проведеного в м. Чернігові Поліським фондом міжнародних та регіональних досліджень). Навіть вступ до «Партії регіонів» та всі можливості, які з цього випливали, не допомогли суттєво підвищити рівень довіри до міського голови на жовтневих парламентських виборах 2012 року.

Ймовірно, що тривале десятирічне перебування на посаді міського голови вплинуло на його сприйняття реальності. Лише втратою «спортивної форми» можна було пояснити його відповідь на

прес-конференції щодо скандалу з отримання автомобіля «Тойота Камрі». Першу особу в місті щиро здивував такий інтерес до автомобіля, на якому він пересувається при виконанні обов'язків міського голови. Дивним чином мер пов'язав питання «Тойота Камрі» не з питанням порушення вимог антикорупційного законодавства, а з банальною заздрістю громадян, які чомусь раніше не реагували на те, що він подібним чином отримав автомобіль «Шкода Октавія». В цьому контексті виникає питання ефективності проведення інформаційної й роз'яснювальної роботи серед посадовців міської ради та її виконкому щодо вимог і положень антикорупційного законодавства з боку відповідного «уповноваженого підрозділу».

Зусилля міської ради у протидії корупції отримали найнижчу оцінку з боку опитаних журналістів, які брали участь в експертному опитуванні (1 бал із 5 можливих). Результати експертного опитування засвідчили низький рівень відкритості органів міської та обласної влади до співпраці з журналістами і громадськістю (92% опитаних незадоволені рівнем відкритості органів влади).

Нормативно-правовим документом, на основі якого здійснюється антикорупційна політика у місті Чернігові, є розпорядження міського голови Чернігова О. Соколова № 38-р від 20 лютого 2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді». Це розпорядження прийнято на виконання розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації № 31 від 10.02.12 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік». НПД не має статусу цільової програми з усіма відповідними вимогами до його підготовки, виконання і звітування.

НПД, що регулює здійснення антикорупційної політики в місті, затверджено без проведення його громадського обговорення та обговорення на сесії міської ради. Розробку НПД також проводили без громадського обговорення, що негативно вплинуло на його якість. Можна стверджувати, що антикорупційний НПД, на основі якого здійснюється антикорупційна політика в місті, є формально-декларативним документом. Він не охоплює важливих сфер з високими корупційними ризиками (передовсім, системними), формально зазначає пріоритетні сфери та посадових осіб структурних підрозділів виконкому міськради, чутливих до корупційних ризиків без зазначення особливостей прояву корупційних ризиків, має ознаки дублювання в рамках 4-х напрямків планів заходів, не має чітких і вимірюваних індикаторів результативності та ефективності антикорупційної політики, передовсім, з точки зору потреб та вигод бенефіціаріїв тощо.

НПД на 2013 рік фактично повторює аналогічне розпорядження 2012 року. Серйозним недоліком НПД є відсутність опису механізмів співпраці з громадськістю та ЗМІ в частині реагування на корупційні ризики, що стали публічними, та забезпечення вимог закону щодо доступу до публічної інформації. Тенденційно подано інформацію щодо відсутності звернень у 2012 році щодо фактів корупції, що, ймовірно, пов'язано з існуючими недосконалими підходами до обліку й класифікації звернень громадян та організацій. Відсутній опис механізму реагування на публікації в ЗМІ щодо фактів корупційних ризиків та домінує перекладання відповідальності за реагування на корупційні ризики на правоохоронні органи та органи з контролю.

Звітність за результатами виконання НПД передбачена лише перед Чернігівською ОДА двічі на рік (до 15.07 та 15.01). Звітність перед міською радою та громадськістю не передбачена, що негативно впливає на здатність контролювати ефективність здійснення антикорупційної політики в місті з боку громади міста. Водночас, майже половина опитаних експертів хотіли, щоб їх запросили до обговорення розпорядженням № 38-р від 20 лютого 2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді», а в 68% експертів є пропозиції щодо вдосконалення протидії корупції на рівні органів обласної та місцевої влади.

Окремого фінансування заходів НПД з бюджету не передбачено. Однак його наявність чи відсутність за чинного програмування, виконання і звітування щодо заходів антикорупційної політики навряд чи справило б вплив на виконання планів заходів.

Можливості для громадського моніторингу та експертизи НПД є обмеженими з огляду на закритість інформації, що стосується ряду сфер із високими корупційними ризиками, та ознаки порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в діяльності виконкому міськради. Це стосується питання передачі в користування комунальних земельних ділянок і майна конкретним особам та невикористання конкурсних процедур (аукціону чи конкурсу) при передачі земельних ділянок будівельним організаціям згідно з інвестиційними угодами. Містобудівна документація є фактично закритою для громадськості, чим обмежуються права громадян та організацій, зацікавлених в отриманні земельної ділянки згідно з Земельним кодексом. Попри те, що на сайті

міськради розміщено перелік об'єктів, які перебувають у комунальній власності та які пропонують в оренду, жодної інформації про проведення конкурсів чи аукціонів на відповідному розділі сайту не виявлено. Високою є частка закупівель за бюджетні кошти, які здійснюються без застосування тендерних процедур та в одного учасника. Декларації про доходи і витрати міського голови та його заступників до березня 2013 року були відсутні на сайті міськради.

Незважаючи на факт існування нормативно-правового документу з чітким планом антикорупційних заходів (розпорядження міського голови № 38-р від 20 лютого 2012) та звітності за 2012 рік, понад 95% опитаних експертів у рамках в рамках проекту «Громадська варта» вказали, що їм бракує інформації щодо виконання міської антикорупційної програми. Не сприяє інформуванню громади про антикорупційні зусилля міської влади і відсутність громадського звітування та обговорення виконання антикорупційного плану заходів на рівні міста. Понад те, звітність щодо виконання НПД є неструктурованою відповідно до плану заходів і містить інформацію, що може свідчити про брак чітких, зрозумілих і несуперечливих підходів до фіксування звернень громадян та організацій з приводу ознак корупційних правопорушень, а також про брак реагування на корупційні ризики, які стали відомими загалові та отримали суспільний резонанс.

Окремо треба відзначити, що громада Чернігова не отримала публічного звіту про виконання попереднього антикорупційного нормативно-правового документу, який затверджено розпорядженням міського голови «Про організацію роботи щодо запобігання проявам корупції» № 414-р від 5 грудня 2005 року, що офіційно втратив чинність тільки в лютому 2012 року.

Можна стверджувати, що прийняття розпорядження міського голови № 38-р від 20 лютого 2012 року було формальністю, якої треба було дотриматися задля виконання відповідного розпорядження Чернігівської ОДА.

На надані в рамках проекту «Громадська варта» пропозиції міському голові щодо підвищення ефективності антикорупційної політики переважно не отримано конкретних відповідей по суті цих пропозицій, попри численні звернення і заяви, зокрема й публічні.

Таким чином, **існує високий ризик формально-імітаційного підходу до здійснення антикорупційної політики в діяльності виконкому міськради м. Чернігова.**

Голова Чернігівської ОДА та Чернігівська ОДА

Голова Чернігівської ОДА В. Хоменко, який найдовше з усіх своїх попередників перебуває на посаді губернатора області (понад 4 роки), позиціонує себе як представник Президента в області й прагне уникати дій, які б могли його компрометувати. Показовою є позиція В. Хоменка у справі «Тойота мера». Він одразу ж дистанціювався від цієї справи і зазначив, що зараз цей конфлікт є недоречним у контексті вимог, які ставить Президент України до органів місцевої влади. Також він взяв під особистий контроль у 2013 році справу створення регіонального ландшафтного парку урочища «Ялівщина» на підставі відповідного звернення Громадської Ради при ОДА, зважаючи на значний суспільний резонанс цієї справи у місті.

Цікаво, що за результатами опитування, проведеного в листопаді–грудні 2011 року у м. Чернігові Поліським фондом міжнародних та регіональних досліджень, майже половина опитаних не знали, хто такий В. Хоменко, а «повністю довіряли» і «скоріше довіряли» йому лише 6,1%. Показовою з точки зору довіри до керівництва обласної державної адміністрації стала беззаперечна поразка першого заступника губернатора Чернігівщини Станіслава Прокопенка (члена Партії регіонів) у мажоритарному 206 окрузі, що включав м. Чернігів, від самовисування Владислава Атрошенка.

Зусилля обласної ради у протидії корупції отримали найнижчу оцінку з боку опитаних журналістів, які брали участь в експертному опитуванні (1 бал із 5 можливих). Водночас, зусилля Чернігівської ОДА оцінили трохи вище, ніж обласної та міської рад (1,3 бали із 5 можливих). **Результати експертного опитування засвідчили низький рівень відкритості органів міської та обласної влади до співпраці із журналістами та громадськістю (92% опитаних незадоволені рівнем відкритості органів влади).**

Нормативно-правовим документом, на основі якого реалізується антикорупційна політика на рівні Чернігівської області, є розпорядження голови ОДА від 10.02.2012 № 31, яким затверджено перелік заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік. НПД не має статусу цільової програми з усіма відповідними вимогами до його підготовки, виконання і звітування. Всі органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язали прийняти відповідні плани заходів і звітувати перед ОДА про їх виконання двічі на рік (15.07 та 15.01 протягом року). Розпорядження ОДА прийняли без проведення громадського

обговорення. Його не обговорювали ні серед членів Громадської Ради при ОДА та на сесії обласної ради. Звітування передбачене лише перед Кабінетом міністрів України. Окремого фінансування заходів у документі не визначено.

Чинна процедура прийняття розпорядження Чернігівської ОДА, яке регулює здійснення антикорупційної політики в області, в умовах часто вибіркового реагування на корупційні ризики з боку правоохоронних органів та органів з контролю, а також органів правосуддя, створює серйозні проблеми для ефективної реалізації антикорупційної політики. **Водночас, майже половина опитаних експертів у рамках проекту хотіли, щоб їх запросили до обговорення розпорядження голови Чернігівської ОДА № 31 від 10.02.12, а в 68% експертів є пропозиції щодо вдосконалення протидії корупції на рівні органів обласної та місцевої влади.**

Реагування на інформацію про факти корупційних правопорушень у регіоні (п.1.26 Плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік, що додається до розпорядження голови ОДА від 10.02.2012 № 31) **потребує вдосконалення в частині оприлюднення офіційної позиції ОДА і вдосконалення теперішнього порядку обліку та класифікації звернень громадян та організацій щодо ознак корупційних правопорушень.** На часі є розширення трактування поняття «інформації про факти корупційних правопорушень», оскільки це можуть бути не лише звернення та заяви громадських організацій і громадян, але й публікації в ЗМІ, що стосуються діяльності та рішень відповідного органу влади. **Зафіксовано усунення ОДА від запобігання корупційним ризикам при формуванні обласного бюджету в частині потурання на колегії ОДА практиці закладення завищених, порівняно із ринковими, цін у рамках справи «таксі для облради».** Дана справа детально описана у відповідному додатку.

Показовою є фіксація звернень щодо фактів корупції. «За інформацією районних державних адміністрацій, структурних підрозділів облдержадміністрації, звернень щодо фактів корупції впродовж 9-ти місяців 2012 року до зазначених органів виконавчої влади не надходило. Не надходили такі звернення впродовж звітного періоду і до керівництва облдержадміністрації», – зазначено у відповіді Чернігівської ОДА на інформаційний запит, надісланий у рамках проекту «Громадська варта». Водночас, вже у звіті ОДА за 12 місяців 2012 року зазначено, що «у 2012 році на телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації надійшло 636 звернень, з яких 133 (або 21%) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Аналогічні телефонні лінії діють у структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях».

Немає інформації щодо:

- тематики звернень, реагування на 79% отриманих звернень;
- загальної кількості звернень, що надійшли протягом 2012 року поза телефонною «гарячою лінією» голови ОДА;
- кількості та класифікації звернень, які надходять до ОДА, РДА та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування області;
- кількості критичних публікацій у ЗМІ щодо фактів корупційних ризиків, які б мали аналізувати й перевіряти на предмет відповідності реальному станові справ.

Відсутній опис процедур реагування на критичні публікації в ЗМІ щодо фактів корупції чи корупційних ризиків у рішеннях органів влади. **В цьому контексті можна стверджувати, що механізми моніторингу сигналів про корупційні правопорушення та стимулювання громадян/громадських організацій до інформування про корупційні правопорушення і корупційні ризики потребують вдосконалення.**

Звітність за результатами антикорупційних заходів у рамках прийнятого НПД не передбачена ні перед Громадською Радою при ОДА, ні перед сесією обласної ради. Звітність у формі аналітичної інформації на сайті ОДА не є структурованою відповідно до плану заходів і містить інформацію, що може свідчити про брак чітких, зрозумілих і несуперечливих підходів до фіксування звернень громадян та організацій з приводу ознак корупційних правопорушень. Бракує реагування на корупційні ризики, які стали відомими загальною й отримали суспільний резонанс.

План антикорупційних заходів, прийнятий розпорядженням голови Чернігівської ОДА № 31 від 10.02.12, не відображає сфер з високими корупційними ризиками на рівні області (земельні питання, розвиток територій, закупівлі, питання власності тощо) та не містить чітких вимог щодо формування пріоритетного переліку осіб, які працюють у сферах із високими корупційними ризиками і на рівні ОДА, і на рівні виконавців планів заходів (РДА, органи місцевого самоврядування). План заходів має ознаки дублювання в рамках 4-х напрямків планів заходів, не має чітких і вимірюваних індикаторів результативності антикорупційної політики передовсім з точки зору потреб та вигод бенефіціарів.

Обмеженими є можливості громадського моніторингу закупівель за кошти обласного бюджету з огляду на домінування процедур закупівель без проведення тендерів та в одного учасника. Можна стверджувати, що **прийняття розпорядження голови Чернігівської ОДА від 10.02.12 стало формальністю, якої треба було дотриматися, на виконання відповідної постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки».**

Водночас, у листопаді–грудні 2012 року з боку голови Чернігівської ОДА зроблено важливий крок у напрямку підвищення прозорості роботи ОДА у сфері вироблення антикорупційної політики. Зокрема, після публічного обговорення головою ОДА була затверджена Обласна програма запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки. На підставі наданих у рамках проекту «Громадська варта» пропозицій, ОДА погодилася вдосконалити прийняту в грудні 2012 року Обласну програму запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки шляхом розробки проекту розпорядження «Про внесення змін та доповнень до обласної програми запобігання та протидії корупції на 2013–2015 роки», яке буде розміщено на веб-сайті ОДА для громадського обговорення.

10 вересня 2012 року, у рамках реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», затверджено План заходів з підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності виконавчої влади в області, що позитивно вплинуло на оцінку в рамках даного індикатора. До плану роботи Громадської Ради при ОДА включено питання проведення громадської експертизи Обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки та плану антикорупційних заходів затвердженого Розпорядженням ОДА від 5.12.2013 р. Водночас, план не передбачає громадського обговорення виконання плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік.

Окремо варто відзначити обласну програму сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада», що містить антикорупційні елементи в частині підвищення прозорості та публічності діяльності ОДА і передбачає відповідне фінансування. Зокрема, спільним розпорядженням голів облдержадміністрації та обласної ради від 1 жовтня 2012 року № 38 виділено 50,0 тис. грн на часткове фінансування заходів обласної Програми сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада».

Незважаючи на те, що лише 35% опитаних експертів задоволені станом виконання та результатами обласної програми «Чернігівська громада» за 9 місяців 2012 року, 80% із них не мають інформації про стан виконання цієї обласної програми.

Важливим нормативно-правовим документом, орієнтованим на покращення антикорупційної спроможності ОДА, є затверджений 10 вересня 2012 року План заходів із підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності виконавчої влади в області у рамках реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд».

ІНДИКАТОР 2

Доступ до інформації.

Інформаційна відкритість і прозорість органів влади до антикорупційного моніторингу громадськості

Оприлюднення публічної інформації

Показники:

- оприлюднення проектів рішень та рішень обласної і міської ради (ОДА, обласної і міської ради) у відкритому доступі на відповідних сайтах органів влади та існуючі обмеження; повнота оприлюдненої публічної інформації;
- вжиття заходів щодо покращення ситуації з оприлюднення публічної інформації.

Запити інформації

Показники:

- вчасність, повнота і точність надання відповідей на запити інформації;
- вжиття заходів щодо покращення ситуації з надання відповідей на інформаційні запити.

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки інформаційної відкритості та прозорості органу влади, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка оприлюднення інформації на сайті міської ради м. Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки

- Зафіксовано порушення ЗУ «Про доступ до публічної інформації» в частині відсутності інформації на сайті міськради про рішення сесії міськради, на яких приймали рішення про виділення земельних ділянок, відсутній генеральний план міста і детальні плани територій та інша містобудівна документація за незначними винятками.
- На сайті розміщено перелік вільних об'єктів комунальної власності територіальної громади м. Чернігова, запропоновані для передачі в оренду, і методика розрахунку та порядок використання плати за оренду майна комунальної власності, однак інформація про використання конкурсних процедур при оренді комунального майна відсутня. Попри те, що на сайті міськради розміщено перелік об'єктів, які перебувають у комунальній власності та запропоновані в оренду, але жодної інформації про проведення конкурсів чи аукціонів на відповідному розділі сайту не виявлено, а інформації щодо суб'єктів підприємницької діяльності та умов отримання ними об'єктів комунальної власності не було надано згідно з відповідним запитом інформації.
- Відсутніми були декларації про доходи міського голови і його заступників до березня 2013 року.
- Заходів для покращення ситуації щодо оприлюднення інформації на сайті міськради керівництво міськради не вживає.
- Відсутній вичерпний і зрозумілий перелік документів міської ради з грифом «для службового користування».
- На сайті є розділ «Бюджет міста» та інформація про бюджети міста з 2007 по 2012 рр. Інформація про бюджет міста подана у формі офіційної інформації (рішення та додатки), що ускладнює її сприйняття пересічними відвідувачами сайту, а пропозицію щодо спрощення подання інформації про бюджет міста, що була надана в рамках проекту «Громадська варта», не була підтримана.
- Інформація щодо закупівель за бюджетні кошти на сайті є важкою для пошуку для пересічного користувача сайту.
- Опитані експерти незадоволені оперативністю і рівнем повноти інформації, публікованої на сайті міської влади.

Оцінка роботи виконкому Чернігівської міської ради із запитами інформації: 3 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Попри дотримання термінів надання відповідей, зафіксовано факт надання неточної інформації Чернігівському обласному осередкові ВМГО «Демократичні перетворення України» щодо закупівель за кошти міського бюджету за 9 місяців 2012 року; виникали проблеми з надсиланням запиту на електронну пошту міськради з боку ГО «Молодь 21 століття» в 2012 році.
- Чернігівському обласному осередкові ВМГО «Демократичні перетворення України» надіслано відповідь на запит інформації на електронну пошту з помилкою в адресі, що змусило подавати додатковий запит інформації в травні 2013 року.
- На запити ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», які стосувалися комунальної власності та земельних ділянок, надано інформацію щодо переліку об'єктів комунальної власності територіальної громади м. Чернігова, приватизованих у 2012 році, та перелік об'єктів комунальної власності, наданих в оренду фондом комунального майна міської ради у 2012 році станом на 01.10.2012 р. Однак відмовили в наданні інформації про назву власника або орендатора, – про терміни й умови оренди – з посиланням на її непублічність.
- 80% опитаних експертів були незадоволеними відповідями на запити інформації через недотримання термінів і повноту наданої інформації.

Середня оцінка доступності публічної інформації на сайті міської ради та надання інформації на запити з боку виконкому міської ради: 2,5 з 5 можливих балів.

Оцінка оприлюднення інформації на сайті Чернігівської ОДА: 4 з 5 можливих балів.

Обґрунтування оцінки:

- Оприлюднено інформацію щодо нормативно-правових актів, цільових програм, земель і власності, яка приватизується та здається в оренду на території області. Повноту та оперативність інформації не перевірено.
- Окремий розділ про бюджет області на сайті відсутній. Водночас, враховуючи те, що ОДА розглядає проект обласного бюджету на засіданні Колегії щороку переважно в грудні, в розділі «Новини» є докладна інформація про показники бюджету області, який потім розглядають на сесії обласної ради.
- На сайті ОДА легко знайти розділ «Державні закупівлі», в якому в доволі зручній формі розміщено відповідну інформацію. В розділі є річні плани розпорядників бюджетних коштів, помісячні плани розкриття торгів, звіти про проведення торгів. Водночас, звіти про проведення торгів, хоча й містять узагальнену статистичну інформацію, але не містять інформації про конкретних переможців.
- Зафіксовані заходи з покращення ситуації щодо оприлюднення інформації на сайті з ОДА після надання відповідних пропозицій ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України» в січні 2013 року.
- Відсутній вичерпний і зрозумілий перелік документів ОДА з грифом «для службового користування».
- Опитані експерти незадоволені оперативністю і рівнем повноти інформації, що публікується на сайті обласної влади.

Оцінка роботи Чернігівської ОДА із запитами інформації: 3 з 5 можливих балів.

Обґрунтування оцінки:

- Зафіксовано порушення термінів надання відповідей на запити та ненадання Чернігівському обласному осередкові ВМГО «Демократичні перетворення України» частини запитуваної інформації (про закупівлі в 2010 році).
- 80% опитаних експертів незадоволені відповідями на запити інформації.

Середня оцінка доступності публічної інформації на сайті ОДА та надання інформації на запити ОДА: 3,5 з 5 можливих балів.

На запитання експертної анкети «Чи задоволені Ви оперативністю та повнотою інформації, що публікується на сайтах облдержадміністрації, обласної ради та міської ради м. Чернігова» лише 18% експертів виявилися задоволеними оперативністю і повнотою інформації, що публікується на сайтах органів обласної та міської влади, а 82% – незадоволені.

На питання експертної анкети «Чи задоволені Ви відповідями на запити, які надавалися Вам у 2012 році?» лише 20% експертів виявилися задоволеними відповідями на запити інформації, які надавали їм у 2012 році (80% – незадоволені відповідями). Серед основних причин незадоволення відзначають ненадання запитуваної інформації або надання інформації не в повному обсязі, порушення термінів надання відповідей.

Оприлюднення публічної інформації

Міський голова та виконавчий комітет міської ради Чернігова

У процесі аналізу оприлюднення публічної інформації виявлено такі характерні порушення права громадян на публічну інформацію. На сайті міськради відсутня інформація про виділення земельних ділянок та її власників, відсутній генеральний план міста і детальні плани територій та інша містобудівна документація, окрім 3-х повідомлень, які стосуються початку процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації «Детальний план території третього мікрорайону житлового району «Масани», повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації «Внесення змін до Генерального плану міста в частині розміщення багатоквартирної житлової забудови в кварталі вулиць Попудренка та Маяковського» та повідомлення про початок процедури розгляду і врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації «Внесення змін до Генерального плану міста щодо розміщення багатоквартирної житлової забудови на території військового містечка № 1 по вулиці Михалевича». Попри те, що на сайті міськради розміщено перелік об'єктів, які перебувають у комунальній власності та пропонуються в оренду, немає жодної інформації про проведення конкурсів чи аукціонів на відповідному розділі сайту, а інформації щодо суб'єктів підприємницької діяльності та умов отримання ними об'єктів комунальної власності не було надано згідно відповідного запиту інформації.

За інформацією виконкому міськради, **проекти рішень і рішення міської ради, які стосуються земельних ділянок, містобудівної документації** (генерального плану та планів розвитку територій) **не оприлюднюються на сайті – посилаючись на те, що такі документи є індивідуально-правовими і містять персональні дані громадян, оприлюднення яких не повною мірою відповідає Закону України «Про захист персональних даних», або ж із посиланням на накладення грифу «для службового користування» з боку проектного інституту, що розробляв Генплан для м. Чернігова.** Докладніше опис корупційних ризиків зроблено в справах «Таємний план розвитку» і «Таємна земля», які є у відповідному додатку. На сайті міської ради важкодоступною (потребує тривалого пошуку) для пересічного користувача є інформація про закупівлі за кошти міського бюджету. Також на сайті міськради відсутні інформаційні і технологічні картки адміністративних, дозвоільних та інших публічних послуг, що надають структурні підрозділи міськради, в тому числі у ЦНАП – попри те, що більшість з них присутні на так званому «офіційному сайті» ЦНАП за іншою адресою в мережі інтернет. Також була відсутня будь-яка інформація про декларації про доходи міського голови і його заступників до березня 2013 року.

В розділі «Бюджет міста» та інформація про бюджети міста з 2007 по 2012 рр. Існуюча інформація про бюджет міста подана у формі офіційної інформації (рішення та додатки), що ускладнює її сприйняття пересічними відвідувачами сайту. Інформація щодо закупівель за бюджетні кошти на сайті є важкою для пошуку для пересічного користувача сайту. У відповідному розділі є лише 1 оголошення про проведення торгів в одного учасника від 7.02.2013 та річні плани закупівель розпорядників бюджетних коштів. Звіти про проведення торгів відсутні, як і будь-яка статистична інформація. Не зафіксовано заходів з покращення ситуації щодо оприлюднення інформації на сайті міськради після надання відповідних пропозицій ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України» в січні 2013 року.

На сайті відсутній вичерпний і зрозумілий перелік документів міської ради з грифом «для службового користування», а є лише посилання на розпорядження міського голови від 12 травня 2011 р. № 102-р, що затверджує перелік відомостей, які становлять службову інформацію. Такий підхід дає змогу під різними приводами обмежувати доступ до інформації для громадськості.

У рамках моніторингового проекту доступності генпланів міст Чернігівської області, який реалізував Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, на скарги до органів прокуратури отримано однотипні відповіді: «На подані нами скарги майже жодна прокуратура не надала повноцінної відповіді. Зміст майже скрізь однаковий – генплан перебуває під грифом «Для службового користування», і підстав для прокурорського реагування немає. Той факт, що до того ж порушується ряд законів, зокрема ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про доступ до публічної інформації», – органи прокуратури, мабуть, не хвилює», – стверджує Віктор Тарасов, виконавчий директор Чернігівського громадського комітету захисту прав людини. Цікавим винятком з цього переліку є реакція Ніжинської міжрайонної прокуратури, до якої було направлено скаргу на неправомірну відмову в наданні інформації щодо містобудівної документації м. Ніжина та з вимогою притягнути міського голову Ніжина М. В. Приходька (саме за його підписом отримано відповідь від Ніжинської міської ради) до адміністративної відповідальності за невиконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Ніжинська прокуратура чи не єдина адекватно відреагувала на скаргу про відмову в задоволенні інформаційного запиту і повідомила про порушення дисциплінарного провадження щодо начальника відділу містобудування та архітектури, головного архітектора міста Г. М. Діденка. За цікавим збігом обставин, за кілька днів до того саме цей посадовець був затриманий за отримання хабара в 2000\$.

Можна стверджувати, що **правоохоронні органи часто займають вибірккову позицію при реагуванні на порушення чинного законодавства з боку місцевої влади щодо оприлюднення публічної інформації**. До речі, подібне суперечливе реагування було виявлено при аналізі справи «Тойота мера», в якій Управління СБУ спочатку виявило факт порушення чинного законодавства в діях міського голови Чернігова при отриманні автомобіля «Тойота Камрі», але потім чомусь офіційно змінило свою позицію.

Виникають питання щодо якості виконання Чернігівською міською радою відповідного Розпорядження голови ОДА від 10.02.2012 № 31, в якому п. 1.27 Плану заходів чітко вказано: «Забезпечувати безумовне виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині доступу громадськості до ознайомлення з проектами нормативно-правових актів шляхом розміщення зазначених проектів на веб-сайті та веб-сторінці». Чомусь цей пункт та взагалі будь-яке згадування про важливість забезпечення доступу до публічної інформації у відповідному плані заходів до Розпорядження міського голови Чернігова № 38-р від 20 лютого 2012 року відсутній.

Можна зробити висновок, що міська рада Чернігова та її голова незадовільно виконують Закон України «Про доступ до публічної інформації» та не вживають достатньо заходів з покращення ситуації з оприлюдненням публічної інформації. Не дивно, що 82% опитаних у рамках проекту експертів виявилися незадоволеними оперативністю і повнотою інформації, що публікується на сайтах органів обласної та міської влади.

Голова Чернігівської ОДА та Чернігівська ОДА

На сайті ОДА оприлюднено інформацію щодо нормативно-правових актів та їх проектів, опис та стан виконання обласних цільових програм. Оприлюднено інформацію про продаж земельних ділянок та об'єктів державної власності, що приватизуються та здаються в оренду на території області. Повнота і оперативність інформації не перевірялися. Також на сайті ОДА є інформаційні та технологічні картки адміністративних та інших публічних послуг.

Окремий розділ про бюджет області на сайті ОДА відсутній. Водночас, враховуючи те, що ОДА розглядає проект обласного бюджету на засіданні Колегії переважно в грудні кожного року, на сайті в розділі «Новини» є докладна інформація про показники бюджету області, який потім розглядають на сесії обласної ради.

На сайті ОДА легко знайти розділ «Державні закупівлі», в якому в доволі зручній формі розміщено відповідну інформацію. В розділі є річні плани розпорядників бюджетних коштів, помісячні плани розкриття торгів, звіти про проведення торгів. Водночас, звіти про проведення торгів, хоча й містять узагальнену статистичну інформацію, але не містять інформації про конкретних переможців. Порівняння інформації в цьому розділі до надання проміжних результатів моніторингу в рамках проекту «Громадська варта» в 1-й половині січня 2013 року та в кінці першого півріччя 2013 року дає підстави стверджувати про покращення розміщення інформації в такому розділі сайту ОДА.

Декларації про доходи голови ОДА та його заступників були розміщені на сайті ОДА в 2012 році, і ця практика продовжилася в 2013 році.

На сайті ОДА ведеться узагальнення та облік отриманих інформаційних запитів та відповідей на них (кількість запитів, їх тематика та кількість наданих відповідей).

Водночас, варто зазначити, що опитані експерти незадоволені оперативністю та повнотою інформації, що публікується на сайті обласної влади.

На сайті ОДА відсутній вичерпний і зрозумілий перелік документів ОДА з грифом «для службового користування». Такий підхід дає змогу під різними приводами обмежувати доступ до інформації для громадськості.

Запити інформації

Міський голова та виконавчий комітет міської ради Чернігова

Під час проведення моніторингу та експертизи антикорупційної політики в рамках проекту «Громадська варта» на адресу міського голови Чернігова скеровано численні запити інформації. Відповіді на них були надані вчасно. Попри дотримання термінів надання відповідей, зафіксовано факт надання неточної інформації Чернігівському обласному осередкові ВМГО «Демократичні перетворення України» щодо закупівель за кошти міського бюджету за 9 місяців 2012 року, що потребувало підготовки додаткового запиту задля уточнення інформації, яка, як з'ясувалося, була помилково надана раніше. Були зафіксовані проблеми з надісланням запиту на електронну пошту міськради з боку ГО «Молодь 21 століття» в 2012 році. Також варто зазначити, що Чернігівському обласному осередкові ВМГО «Демократичні перетворення України» надіслано відповідь на запит інформації на електронну пошту з помилкою в адресі, що змусило подавати додатковий запит інформації в травні 2013 року. Варто зазначити, що **повнота і точність надання відповідей на поставлені в запитах питання була сумнівною**. Зокрема, інформації про пільги у міському бюджеті для окремих суб'єктів господарювання надано не було, не було надано інформації про звинувачувальне рішення суду в червні 2012 року щодо керівника комунального підприємства А. Стаха. На запити ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», які стосувалися комунальної власності та земельних ділянок, було надано інформацію щодо переліку об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Чернігова, приватизованих у 2012 році, та перелік об'єктів комунальної власності, наданих в оренду фондом комунального майна міської ради у 2012 році станом на 01.10.2012 р. Однак відмовлено в наданні інформації щодо назви власника або орендаря, терміну і умов оренди, посилаючись на її непублічність.

Зафіксовано порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині обмеження щодо надання публічної інформації по виділених земельних ділянках у місті, Генерального плану міста та детальних планів територій. Зокрема, проведення громадської експертизи детального плану території урочища Ялівщина в 2012 році всіляко гальмувалося, посилаючись на непублічність цієї документації. Зафіксовані факти відмови в наданні інформації представникові партії «Демократичний Альянс» щодо справ «Тойота мера», «Тойота Корола», «Чернігівські перевізники».

У вересні 2012 року в рамках реалізації моніторингового проекту «Знати, щоб діяти» ІГС «Молодь 21 століття» зафіксовано порушення в частині дотримання процедури отримання запитів на електронну пошту міської ради, яка не працювала. Оскільки згодом такі порушення не були зафіксовані у звіті ІГС «Молодь 21 століття», то можна вважати, що з боку виконавчого комітету міської ради вжито заходів щодо покращення ситуації.

На запитання експертної анкети «Чи задоволені Ви відповідями на запити, які надавалися Вам у 2012 році?» лише 20% експертів виявилися задоволеними відповідями на запити інформації, які надавали їм у 2012 році (80% – незадоволені відповідями). Серед основних причин незадоволення відзначають ненадання запитуваної інформації або надання інформації не в повному обсязі, порушення термінів надання відповідей.

Попри дотримання термінів надання відповідей, зафіксовано факти надання неточної і неповної інформації, а також були відмови в її наданні ІГС та політичним партіям, посилаючись на її непублічність (справи «Тойота мера», «Тойота Королла», «Чернігівські перевізники», «Таємна земля», «Таємний план розвитку»). Міськрада вживає заходів щодо виправлення ситуації після оприлюднення відповідних негативних оцінок з боку проекту ІГС «Молодь 21 століття». Є зауваження щодо повноти і точності надання запитуваної інформації. На сайті міськради не ведеться узагальнення та облік отриманих інформаційних запитів і відповідей на них (кількість запитів, їх тематика та кількість наданих відповідей). Також потрібно відзначити, що 80% опитаних у рамках проекту «Громадська варта» експертів незадоволені відповідями на запити інформації.

Під час проведення моніторингу та експертизи антикорупційної політики на адресу Голови Чернігівської ОДА та обласної ради скеровано численні запити інформації. Відповіді на запити, які подано на адресу Голови Чернігівської ОДА в жовтні 2012 року, були отримані з порушенням термінів. Відповіді на запити були неповними, а деяку інформацію не надали (зокрема, інформацію щодо переможців у відкритих торгах). На сайті ОДА ведеться узагальнення та облік отриманих інформаційних запитів і відповідей на них (вказується кількість запитів, їх тематика та кількість наданих відповідей).

Зафіксовано факт ненадання інформації представникові ВМГО «Демократичний альянс» на підставі відповідного запиту інформації щодо конкурсу на визначення перевізника на маршруті «Чернігів – Корюківка – Чернігів» з боку Чернігівської ОДА. Тільки після другого запиту місцевого осередку «Демократичний альянс» Головне управління економіки надало копії протоколів засідання конкурсного комітету. Не надано жодної інформації по поданих перевізниками-претендентами документах. ОДА аргументувала це наявністю в запитуваних документах конфіденційної інформації. У відповіді Чернігівської ОДА вказано: «обласна державна адміністрація не володіє інформацією, чийм інтересам може завдати шкоди поширенням протоколів та чому шкода перевищує суспільний інтерес». Через необґрунтоване обмеження доступу до документів з боку Чернігівської ОДА в 2012 році Чернігівський обласний осередок ВМГО «Демократичний альянс» звернувся в Прокуратуру з проханням перевірити законність дій Чернігівської ОДА в питанні обмеження доступу до інформації.

ІНДИКАТОР 3

Оцінка заявників. Оцінка доброчесності органу влади з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції

Показники:

- кількість, характер та значимість звернень, заяв і скарг громадян, заяв про злочини, що передані до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до органів з контролю і правоохоронних органів та реагування на них (складання протоколу, відкриття провадження, висунення звинувачення, передача справи до суду, рішення суду);
- суспільний резонанс звернень та заяв; оприлюднення офіційної позиції органу влади та оперативне реагування позитивно впливає на оцінку антикорупційної спроможності органу влади, а ігнорування – негативно;
- публікації в ЗМІ, які викривають корупційні ризики на підставі інформації громадян чи власних журналістських розслідувань (кількість та резонанс публікацій);
- зафіксовані порушення громадянських прав заявників та прав на професію журналістів, що викривають факти корупції з боку органів влади та реагування на них з боку органів влади.

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки доброчесності органу влади з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка доброчесності міського голови міської ради Чернігова та виконкому міської ради з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Більше 10-ти корупційних ризиків (описані в розділі «Корупційні справи») у рішеннях міської ради, що оприлюднені в ЗМІ. Справи «Тойота мера» та «Урочище Ялівщина» викликали значний негативний суспільний резонанс.
- Зафіксовано відверте ігнорування запитів інформації та звернень громадян, критичних публікацій щодо корупційних ризиків у рішеннях міської ради.
- Реагування на критичні публікації ЗМІ чи журналістські розслідування або взагалі відсутнє або відбувається епізодично та із запізненням.
- Публічних фактів порушень громадянських прав заявників та журналістів не виявлено.
- Чіткої і формалізованої процедури реагування на критичні публікації в ЗМІ щодо фактів корупційних ризиків в рішеннях міської ради в рамках НПД, що регулює антикорупційну політику на рівні міста, не виявлено.

Оцінка доброчесності голови Чернігівської ОДА та Чернігівської ОДА з точки зору заявників та журналістів, що викривають факти корупції: 3,5 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Відсутні публічні корупційні справи, в яких би звинувачували голову ОДА та рішення ОДА з корупційними ризиками.
- Попри розгляд проекту обласного бюджету на засіданні колегії ОДА відсутня чітка позиція голови ОДА в справі «Таксі для облради», що отримала значний суспільний резонанс і містить ознаки неефективного витрачання бюджетних коштів у 2013 році.
- Потребує вдосконалення механізм оприлюднення позиції голови ОДА щодо корупційних ризиків у рішеннях органів влади, які отримали суспільний резонанс (зокрема, обласної ради).
- Зафіксовано публічний факт порушень прав заявників та журналістів (справа «Чернігівських перевізників»).

28% опитаних експертів мають інформацію про факти порушення законодавства або процедур при проведенні закупівель за кошти державного чи місцевого бюджетів, про проблемні питання, пов'язані з укладенням договорів на виконання робіт та послуг, з передачею в оренду комунальної власності та/чи земельних ділянок у 2012 році. Серед найбільш типових порушень зазначалися справи «Урочище Ялівщина» та «Тойота мера».

Жоден із опитаних експертів не вважає достатнім рівень висвітлення теми зловживання владою та корупції в місцевих засобах масової інформації.

На питання «Чи відчуваєте Ви тиск на журналістів та на Вас як головного редактора в разі проведення журналістських розслідувань, що стосуються питань корупції?», 36% опитаних журналістів вказали, що відчувають тиск. Деякі з опитаних зазначили, що тиску немає доти, доки немає результатів серйозних журналістських розслідувань.

Загальновідомо, що пасивними й неосвіченими людьми легко маніпулювати. Активна громада змушує владу бути постійно «у формі» та уникати дій, що можуть викликати громадські протести. Звернення та скарги громадян, заяви про злочини є важливими інструментами відстоювання прав громадян у стосунках із владою в період між виборами.

Найбільш кричущим недоліком України є відсутність належного захисту інформаторів про корупційні прояви, – зазначено у звіті міжнародної організації Global Integrity за 2011 рік. Українська держава отримала одні з найгірших показників у цій сфері серед всіх країн, які досліджувалися. Досі ситуація не надто покращилася з огляду на брак дієвого реагування органів влади на корупційні ризики та їх попередження.

Заявники відіграють важливу роль у здійсненні антикорупційної політики. Захищаючи суспільне благо, такі громадяни часто ризикують своїм життям, роботою та приватним благополуччям. Їх може спіткати звільнення через порушення вимог конфіденційності інформації або звинувачення в наклепі, а в деяких випадках може загрожувати кримінальна відповідальність або фізична розправа. **Право на можливість повідомити про факт корупції або незаконну діяльність тісно пов'язане зі свободою слова, свободою сумління і принципами підзвітності та прозорості влади перед громадянами.** Забезпечення механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень є важливим елементом антикорупційної політики.

З метою забезпечення реалізації громадянами їх права на повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень, передбаченого у пункті 1 частини першої статті 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», державні органи запровадили такі механізми зворотного зв'язку з громадськістю: телефони довіри, на які можна повідомити про факти корупційних діянь державних службовців, можливість залишити інформацію на сайтах органів влади та, безперечно, звернення, скарги і заяви про злочини, які можна надати особисто до відповідних органів влади.

Ст. 19 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» вимагає від органів влади забезпечення своєчасного інформування про заходи щодо запобігання і протидії корупції. Публікації в ЗМІ є підставою для правоохоронних органів для проведення розслідування фактів можливих корупційних правопорушень і прийняття заходів реагування. На жаль, практика оперативного реагування на публікації в ЗМІ та самостійне ініціювання проведення розслідувань з боку правоохоронних органів та органів контролю є рідкістю. Зазвичай, лише масові протести – разом із публікаціями в ЗМІ та за наявності відповідних звернень громадян, – призводять до проведення розслідувань по фактах, викладених у ЗМІ. Водночас, така практика реагування на корупційні ризики не применшує значення журналістських розслідувань і публікацій, які викривають факти корупції, як важливого антикорупційного інструменту.

Активність заявників (громадян, ІГС та політичних партій) впливає на оцінку якості доброчесності органу влади і здатність здійснювати ефективну антикорупційну політику. Існуюча статистика органів державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронних органів та органів контролю щодо отриманих звернень заявників та повідомлень про факти корупції, реагування на них і вжиті заходи щодо порушників не дає достатньо інформації для оцінки міської ради та ОДА з огляду на її непублічність. Показник підіндикатора «Кількість, характер і значимість звернень та скарг громадян, заяв про злочини, переданих до органів з контролю та правоохоронних органів, і реагування на них» потребує додаткового ґрунтового аналізу. Порядок обліку звернень громадян та організацій щодо фактів корупційних ризиків потребує вдосконалення з огляду на неповну і суперечливу звітність Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова за 2012 рік.

*Звернення, що надходили до
міського голови та виконавчого комітету міської ради Чернігова,
голови Чернігівської обласної державної адміністрації та Чернігівської ОДА*

З метою зменшення кількості безпосередніх контактів представників підприємств, установ та організацій міста, фізичних осіб з посадовцями органів місцевого самоврядування, прийом заяв, скарг проводить відділ звернень громадян міської ради, що розташований за межами приміщення Чернігівської міської ради по вул. Шевченка, 9. Заяви, після розгляду керівництвом міської ради, скеровували до відповідного виконавця.

Чернігівська ОДА та міська рада у відповідях на відповідні запити інформації, які були надані в рамках проекту «Громадська варта», зазначили, що не зафіксували за 9 місяців 2012 року звернень щодо фактів корупції і надали однотипні відповіді на інформаційні запити. «На виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1338 «Про заходи щодо посилення протидії корупції» ОДА здійснює узагальнення інформації про звернення підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, органів місцевого самоврядування і громадян щодо фактів корупції. **За інформацією районних державних адміністрацій, структурних підрозділів облдержадміністрації, звернень щодо фактів корупції впродовж 9 місяців 2012 року до зазначених органів виконавчої влади не надходило. Не надходили такі звернення упродовж звітнього періоду і до керівництва облдержадміністрації».** Однак у звіті ОДА за 2012 рік зазначено вже іншу інформацію. Зокрема, як звернення зазначені дзвінки на телефонну лінію голови ОДА. Однак чіткої інформації про стан реагування на всі отримані звернення та їх тематику немає у відповідному звіті ОДА за 2012 рік.

При аналізі інформації за 9 місяців 2012 року, ОДА та виконком міськради писали у відповідь на такі запити інформації, що **оскільки інформації про здійснення корупційних правопорушень посадовими особами немає, то відсутня й потреба в проведенні службових розслідувань та розробці нових внутрішніх механізмів контролю пов'язаних із виявленням корупційних правопорушень. Однак вже при аналізі інформації за 12 місяців 2012 року (принаймні, аналітичного звіту ОДА) виникає питання, чому не проведено службових розслідувань та не розроблено нових внутрішніх механізмів контролю, пов'язаних із виявленням корупційних правопорушень у ситуації, коли були зафіксовані звернення на «телефонну лінію» голови ОДА.**

Водночас, у рамках здійснення цього дослідження лише в м. Чернігові за 2012 рік виокремлено більше 10-ти справ, які містили ознаки корупційних ризиків у діяльності міського голови та міської ради Чернігова (докладніше – в додатку «Корупційні практики»). Всі корупційні справи стали відомими завдяки активності заявників (політичних партій, депутатів рад, ІГС) та журналістів.

Здебільшого міська влада (оскільки проти її дій було спрямовано більшу частину публікацій) прагнула замовчувати та ігнорувати виявлені корупційні ризики. Понад те, було зафіксовано відверте ігнорування запитів інформації та звернень громадян, які прагнули прояснити ситуацію щодо можливих корупційних ризиків у рішеннях міської ради. До речі, подібною була й реакція обласної ради після публікації інформації про завищення майже вдвічі суми закупівлі таксі для потреб обласної ради (справа «Таксі для облради») – поряд із браком належного реагування щодо цього факту з боку ОДА при розгляді обласного бюджету на 2013 рік на засіданні колегії ОДА. Показовою є позиція виконавчого комітету міської ради, яка каже, що інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидію корупції є компетенцією спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 19 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції»), тобто правоохоронних органів та органів з контролю. Водночас, не враховано необхідності проведення попереджувальної роботи на рівні виконкому міської ради та виникає питання трактування виконкомом міськради суті превентивних і просвітницько-профілактичних антикорупційних заходів.

*Звернення, що надходили до
Державної фінансової інспекції Чернігівській області*

Державна фінансова інспекція (Держфінінспекція) в Чернігівській області зобов'язана здійснювати державний фінансовий контроль через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. Саме цей державний орган зобов'язаний оцінювати законність та ефективність використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильність ведення бухгалтерського обліку і достовірність фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

На запит інформації до Держфінінспекції в Чернігівській області (підрозділ Держфінінспекції в м. Чернігові відсутній) щодо тематики питань, з якою найчастіше зверталися громадяни стосовно порушень законодавства установами та організаціями при витрачанні бюджетних коштів, отримано дуже узагальнену відповідь (без будь-якої конкретної інформації, хоча про таку запитували): «За 9 місяців поточного року на адресу Держфінінспекції в Чернігівській області надійшло 108 звернень громадян. Загальна кількість звернень, у яких повідомлялось про крадіжки, нестачі та інші зловживання, становить 13, які скеровано до правоохоронних органів. За вказаний період розглянуто 105 звернень, за результатами розгляду яких по 73 надано роз'яснення, по 7 – призначено проведення контрольних заходів, 8 скеровано за належністю з повідомленням автора, по 16 – відмовлено в задоволенні, по 1 – скеровано запит до підконтрольної установи про надання документів».

За аналогічний період 2011 року на адресу Держфінінспекції в Чернігівській області надійшло 218 звернень громадян. Загальна кількість звернень, у яких повідомлялось про крадіжки, нестачі та інші зловживання, становить 3, з яких 1 скеровано до правоохоронних органів.

За вказаний період розглянуто 218 звернень, за результатами розгляду яких по 204 надано роз'яснення, по 7 – призначено проведення контрольних заходів, 5 скеровано за належністю з повідомленням автора, по 16 – відмовлено в задоволенні, по 2 – скеровано запит підконтрольній установі про надання документів».

З цієї відповіді можна зробити висновок, що реагування на звернення громадян з боку Держфінінспекції в Чернігівській області відбулося лише в 7-ми випадках (призначено проведення контрольних заходів) із 105 звернень, тобто лише 7% звернень мали результатом проведення перевірок. Які санкції накладено за результатами перевірок 7 звернень, на кого вони накладені чи їх взагалі не було, Держфінінспекція в Чернігівській області відмовила в наданні цієї інформації – з посиланням на те, що така статистика не ведеться. Отже, визначити дієвість заявників на основі статистичної інформації Держфінінспекції в Чернігівській області є проблемою.

Показово, що, за даними Держфінінспекції в Чернігівській області за 9 місяців 2012 року вдвічі зменшилася кількість звернень від громадян, порівняно з аналогічним періодом минулого року. Це може свідчити або про покращення ситуації з використанням бюджетних коштів, або про зневіру громадян щодо здатності органів з контролю реагувати на їх звернення про порушення в бюджетній сфері. В контексті критики роботи Держфінінспекції в Чернігівській області з боку прокуратури області, виявлених громадськістю фактів корупційних ризиків при здійсненні закупівель за кошти бюджету (наприклад, завищення майже вдвічі цін на оренду таксі для обласної ради, питання вартості автомобіля «Тойота Королла», який закупило комунальне підприємство міської ради Чернігова тощо), фактів ігнорування звернень громадян чи небажання надавати конкретну інформацію для громадськості на підставі запитів, можна говорити, радше, не про покращення ситуації з використанням державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, а про зневіру громадян вплинути на ситуацію та формальне ставлення до їх звернень з боку органів з контролю Чернігівщини.

Звернення громадян до прокуратури області

Щодо ситуації із зверненнями громадян, які надходили до органів прокуратури області за 9 місяців 2012 року, то можна відзначити 15 звернень про бюджетну систему, 17 звернень про паливно-енергетичну сферу і аж 78 звернень про власність. За результатами розгляду звернень, задоволено лише 1 з питань порушення законів у паливно-енергетичній сфері та 2 – про власність. Із 22 звернень, які за характером стосуються питань порушення законів про охорону довкілля, 1 задоволено. Із 216 звернень, які за характером стосуються питань охорони та використання земель, 8 задоволено.

Найцікавішою є статистична інформація про відповідальність, яку понесли порушники чинного законодавства. За інформацією прокуратури області, серед злочинів про порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 210) за 9 місяців 2012 року не зафіксовано жодного! В той же час, зафіксовано 124 злочини за ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем». На запит щодо уточнення інформації, якими є і де були скоєні ці 124 злочини, ми отримали відповідь, що надати інформацію не є можливим, оскільки вона не відповідає вимогам публічності.

Отже, можна зробити висновок, що тенденція до суттєвого зменшення звернень громадян до прокуратури могла б свідчити про покращення здійснення антикорупційної політики в місті та області, якби були майже відсутні корупційні ризики в рішеннях органів місцевої влади, які стали відомими завдяки ЗМІ, а також високим був би рівень підтримки громадою керівників міста та

області, а також аналогічною була б статистика отримання відповідних повідомлень до інших правоохоронних органів. Проте оскільки цього немає, то виникають питання щодо ефективності реагування органів прокуратури на звернення громадян.

Звернення громадян до УДПС у Чернігівській області

Згідно з даними ДПС, у Чернігівській області за 9 місяців 2012 року порушено 13 кримінальних справ щодо посадових осіб суб'єктів господарської діяльності, які були переможцями державних закупівель (із них по м. Чернігову порушено 4 справи). Встановлена сума збитків за порушеними кримінальними справами склала 9,16 млн грн, з них відшкодовано 4,94 млн грн. Інформації щодо кількості отриманих звернень у відповіді УДПС у Чернігівській області не надано, що не дає змогу підрахувати відсоток реагування на звернення громадян.

Водночас, ДПС у Чернігівській області в 2011 та за 9 місяців 2012 року не виявила порушень податкового законодавства щодо здачі в оренду об'єктів комунальної власності, цілісних майнових комплексів та іншого державного майна. Так само, як і не було зафіксовано звернень громадян стосовно порушень установ, організацій при витрачанні бюджетних коштів, при виділенні і зміні цільового призначення земельних ділянок, приватизації та здачі в оренду об'єктів нерухомості у Чернігівській області. Детальнішу інформацію щодо конкретних справ у сфері державних закупівель отримати на підставі запиту не вдалося.

Звернення громадян до УМВС у Чернігівській області

Згідно з даними УМВС у Чернігівській області, отримано заяв про злочини, пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (в області загалом):

- надійшло заяв і повідомлень про ці злочини – 115;
- порушено кримінальних справ – 66;
- відмовлено в порушенні кримінальних справ – 19;
- передано за підслідністю – 30;
- за фактом хабарництва надійшло звернень – 16, за якими порушено 8 кримінальних справ.

З них по м. Чернігову:

- надійшло заяв і повідомлень про ці злочини – 62;
- порушено кримінальних справ – 39;
- відмовлено в порушенні кримінальних справ – 17;
- передано за підслідністю – 6;
- за фактом хабарництва надійшло 2 звернення, за якими порушено 2 кримінальні справи.

Кількість звернень за 9 місяців 2011 року, що отримали органи УМВС в Чернігівській області, про вчинення злочину в бюджетній системі становить 149.

Аналіз статистичних даних УМВС свідчить про порівняно високий рівень справ, що порушено на підставі заяв про злочини щодо бюджетного законодавства (із 115 заяв та повідомлень про злочини у 66 випадках було порушено кримінальні справи, що складає майже 60% від кількості отриманих заяв та повідомлень). Аналогічною є ситуація із заявами та повідомленнями по м. Чернігову (із 62 заяв та повідомлень про злочини у 39 випадках порушено кримінальні справи, що становить понад 60% від кількості отриманих заяв та повідомлень). Порівняно із 7% реагування на звернення з боку Держфінінспекції, 60% реагування з боку УМВС є показовими.

Водночас, за 9 місяців 2012 року зменшилась кількість звернень, порівняно з аналогічним періодом минулого року (115 в 2012 і 149 в 2011 році, тобто зменшення становило трохи більше, ніж 20%, а не удвічі, як у випадку з Держфінінспекцією).

На основі цієї інформації можна зробити висновок, що громадяни більше звертаються до УМВС із заявами про злочини, пов'язані з порушенням бюджетного законодавства, ніж до прокуратури, УДПС та Держфінінспекції. Суттєво вищим є рівень реагування на повідомлення громадськості з боку УМВС області порівняно із прокуратурою та Держфінінспекцією. Ця тенденція реагування на звернення та заяви про злочини громадян потребує додаткового вивчення.

На нашу думку, тенденція до зменшення звернень та повідомлень щодо злочинів до правоохоронних органів та органів з контролю є, радше, свідченням зневіри громадян вплинути на ситуацію через інформування про корупційні ризики в діяльності місцевих та обласних органів влади. Підтвердженням цього висновку є фактичне ігнорування заявників (наприклад, ПП «Демократичний альянс», Чернігівської профспілки підприємців «Єдність» тощо) в ряді випадків. Зок-

рема, неупередженого розслідування фактів порушень, що викладено у відповідних зверненнях до органів з контролю та правоохоронних органів, ці заявники не провели, а санкції щодо порушників не були накладені, попри явні ознаки порушень антикорупційного законодавства (наприклад, справи «Тойота мера», «Тойота Королла», «Урочище Ялівщина», «Торгівельні ряди на Рокосовського», «Таксі для облради» тощо).

Оскільки в результаті надсилання запитів інформації до відповідних органів з контролю та правоохоронних органів не отримано відповідної інформації щодо розгляду конкретних звернень громадян та накладених санкцій на порушників, то оцінити, в яких із них були ознаки корупційних правопорушень, а в яких їх не було, ми не можемо. Звідси об'єктивно оцінити такий важливий антикорупційний показник даного індикатора як «Оцінка заявників. Оцінка доброчесності органу влади з точки зору заявників і журналістів, що викривають факти корупції» є проблемою. Оцінка в рамках даного показника потребує додаткового аналізу інформації та вивчення.

Оцінки в рамках цього індикатора зроблено на підставі експертних оцінок, публікацій у ЗМІ щодо корупційних справ, інформація про які стала відомою завдяки активності заявників та через журналістські розслідування. Більшу активність заявники проявляли щодо рішень міської ради, ніж обласної та ОДА, що дає підстави стверджувати про вищі корупційні ризики і меншу доброчесність у діяльності міської ради Чернігова, порівняно з діяльністю обласної ради та ОДА. Таким чином, за кількістю та характером звернень заявників (громадян та ІГС) **антикорупційну діяльність посадовців виконкому міської ради Чернігова можна вважати менш успішною, порівняно з діяльністю ОДА.** Водночас, факт фізичного недопущення директором ДП «Пассервіс» В. Примаком представника ІГС і політичної партії «Демократичний Альянс» І. Андрійченка на зустріч представника управління внутрішньої політики ОДА, представників Експертної комісії до питань транспорту громадської ради при ОДА та перевізників, а також деяких журналістів вплинув на зниження оцінки Чернігівської ОДА в рамках цього індикатора.

Журналістські розслідування є важливим джерелом отримання інформації про корупційні ризики. За інформацією журналістів, що взяли участь в експертному опитуванні, проведення журналістських розслідувань є важливим інструментом протидії корупції, але їх проведення потребує значних витрат часу і ресурсів, що не завжди є вигідним з професійної точки зору. З боку журналістів висловлювалися побажання об'єднувати зусилля ІГС та журналістів різних ЗМІ для проведення журналістських розслідувань.

Чіткої і формалізованої процедури реагування на критичні публікації в засобах масової інформації щодо фактів корупційних ризиків у рішеннях органів влади або/та дій, що містять ознаки корупційного правопорушення в рамках нормативно-правового документа, що регулює антикорупційну політику на рівні міста та області, не виявлено.

Реагування на критичні публікації ЗМІ чи журналістські розслідування і з боку міської ради, і з боку ОДА відбувається епізодично (наприклад, вдалося домогтися реагування у справі урочища Ялівщина). Реагування відбувається із запізненням та характеризується намаганням виграти час та не допустити «витоку» небажаної інформації (яскравими прикладами є реагування на публікації по справах «Тойота мера», «Тойота Королла», «Центр надання адміністративних послуг», «Таксі для облради», «Чернігівські перевізники»). Хоча винятки із правил були, й епізодично реакція була доволі оперативною. До прикладу оперативної реакції можна віднести реакцію заступника міського голови С. Віхрова щодо інформації в ЗМІ про появу в мера автомобіля «Мерседес» напередодні виборів (справа «Мерседес родичів мера»).

Незважаючи на численні публікації в ЗМІ щодо можливих корупційних зловживань та ризиків у рішеннях міської влади, реакція міського голови і виконкому міськради з'являлася, коли приховати факти було вже не можливо. До прикладів такої запізнілої реакції можна віднести справи «Тойота мера», «Тойота Корола», «Урочище Ялівщина», «Будівництво АЗС на Бобровиці» тощо. Часто реакція міської влади з'являлася вже після реагування правоохоронних органів та органів правосуддя.

На відміну від сайту ОДА, на сайті міської ради відсутній розділ «Реагування на критику», що значно зменшує можливості налагодження ефективного діалогу з громадою міста і журналістами. Водночас, у розділі «Реагування на критику» сайту ОДА станом на січень 2013 року було лише 2 реагування. Зокрема, заступник Чернігівського міського голови М. О. Сенькович надає відповідь «Щодо проблеми з забезпеченням житлом 30 родин, які постраждали через вибух газу в Чернігові» та управління охорони здоров'я облдержадміністрації відповідає «Щодо ситуації навколо забезпечення фінансування послуг із гемодіалізу для пацієнтів нефрологічного профілю з хронічною нирковою недостатністю». Щодо інших критичних публікацій в ЗМІ – жодної інформації та реагування. Варто зазначити,

що після надання відповідних пропозицій в рамках проекту «Громадська варта», ситуація із наповненням інформацією розділу «Реагування на критику» сайту ОДА покращилася. Однак досі у відповідному розділі сайту ОДА відсутня інформація про вжиті заходи у справі «Неконкурентна оренда», що містила ознаки корупційних ризиків та в рамках якої вжито відповідні заходи реагування після оприлюднення відповідної інформації в ЗМІ. Також виникає питання про причини не зазначення факту реагування на це корупційне правопорушення (справа «Неконкурентна оренда») у відповідному аналізі ОДА щодо виконання антикорупційного плану заходів за 2012 рік.

Варто відзначити, що, на відміну від міської ради Чернігова та її голови, критичних публікацій із звинуваченнями в корупції щодо голови Чернігівської ОДА та ОДА загалом практично немає, що може позитивно впливати на оцінку в рамках цього індикатора діяльності ОДА. Винятком є недопущення активного заявника і представника партії «Демократичний альянс» І. Андрійченка на зустріч представника управління внутрішньої політики ОДА, представників Експертної комісії з питань транспорту громадської ради при ОДА та перевізників у лютому 2012 року. Більше того, щодо І. Андрійченка було застосовано фізичну силу. Досі цей факт не був неупереджено розслідуваний правоохоронними органами, а винні не понесли покарання.

ІНДИКАТОР 4

Санкції за корупційні правопорушення.

Застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових та дисциплінарних санкцій, а також громадського осуду та відшкодування збитків і шкоди, завданих державі та суспільству внаслідок вчинення корупційного правопорушення

Показники:

- кількість порушених справ і справ, доведених до суду;
- зіставлення кількості доведених до суду справ і справ із звинувачувальним вироком;
- кількість заяв про корупційні правопорушення і кількість відкритих справ та їх наслідки для підозрюваних чи обвинувачених;
- морально-етичне засудження корупціонерів з боку колег та суспільства;
- застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних санкцій, а також громадського осуду;
- відшкодування збитків і шкоди, завданих державі та суспільству внаслідок вчинення корупційного правопорушення.

Оцінка міському голові, міській раді Чернігова та її виконавчому комітету, голові Чернігівської ОДА та Чернігівській ОДА не виставлялась.

Згідно з інформацією, наданою Чернігівською ОДА, у першому півріччі 2012 року правоохоронні органи області не виявили жодного корупційного правопорушення з боку державних службовців обласної та районних державних адміністрацій. За 9 місяців 2012 року факти корупційних правопорушень з боку депутатів міської ради та виконавчого комітету міської ради Чернігова були відсутніми. За наявною в ОДА інформацією, службові розслідування щодо виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, в місцевих органах виконавчої влади області не проводились. Отже, правоохоронні та адміністративні санкції щодо депутатів міської ради та її виконавчого комітету не застосовувалися.

Водночас, у червні 2012 року Апеляційний суд Чернігівської області підтримав позицію прокуратури і скасував виправдовувальний вирок Деснянського районного суду м. Чернігова у кримінальній справі по обвинуваченню в хабарництві депутата Чернігівської міської ради, колишнього керівника управління торгівлі міськради Артема Стаха. В суді першої інстанції А. Стах був виправданий, а на місцевих виборах 2010 року А. Стах, балотуючись по мажоритарному округу від Партії Регіонів, виграв вибори. Зараз, окрім комунального підприємства «Дільниця із контролю за благоустроєм міста», він також очолює Лічильну комісію міської ради.

У червні 2012 року своїм вирокіом Апеляційний суд визнав посадовця А. Стаха винним у скоєнні злочину, передбаченого ст. 15 ч. 2 та ст. 368 ч. 2 Кримінального кодексу України і визначив покарання в 5 років позбавлення волі без конфіскації майна, з позбавленням права займати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій строком на 2 роки. На підставі ст. 75 Кримінального кодексу підсудний буде звільнений від відбування призначеного покарання, якщо протягом 3-х років не скоїть нового злочину. На жаль, цю інформацію у відповіді міської ради в рамках інформаційного запиту не вдалося отримати. Ймовірно, що це може бути пов'язано із тим, що А. Стах посідає посаду керівника міського комунального підприємства «Дільниця із контролю за благоустроєм міста». **Справа А. Стаха неврахована в аналітичній інформації виконкому міськради щодо корупційних правопорушень, що скоєні в міській раді в 2012 року, попри відповідний обвинувачувальний вирок Апеляційного суду в червні 2012 року.**

Показово, що відома в місті корупційна справа «Тойота Корола», яку ми розглядаємо в нашому дослідженні, була пов'язана саме з діяльністю КП «Дільниця із контролю за благоустроєм міста», яке очолює А. Стах.

З огляду на резонанс справи Артема Стаха виникає питання до керівництва міської ради щодо відсутності реагування протягом більш, ніж 6 місяців з часу вироку Апеляційного суду Чернігівської області в частині застосування відносно А. Стаха ст. 22 п. 1 ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції».

Окремої уваги потребує розгляд реагування правоохоронних органів та органів з контролю на ряд корупційних справ, які отримали суспільний резонанс у місті (справи «Тойота мера», «Тойота Королла», «Урочище Ялівщина» тощо). На жаль, за нечисленними винятками, правоохоронні органи та органи з контролю не приділили належної уваги ознакам порушення антикорупційного законодавства і з боку міського голови, і з боку керівників комунальних підприємств міста.

У рамках цього дослідження не аналізувалася кількість порушених справ і справ, доведених до суду, кількість доведених до суду справ і справ із звинувачувальним вироком, кількість заяв про корупційні правопорушення та кількість відкритих справ і їх наслідки для підозрюваних чи обвинувачених, морально-етичне засудження корупціонерів з боку колег та суспільства, застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних санкцій, а також громадського осуду, відшкодування збитків і шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення. З огляду на частковий аналіз цього індикатора, оцінка діяльності міському голові, міській раді та її виконавчому комітету, голові Чернігівської обласної ради та Чернігівській ОДА не виставлялась.

ІНДИКАТОР 5

Консультації з громадянами.

Використання процедур взаємодії з громадою

Показники:

- **кількість і значимість питань, при розгляді яких використовуються інституалізовані процедури взаємодії з громадою та врахування наданих пропозицій у рамках взаємодії:**
 - участь у виборах;
 - відкритий розгляд питань на сесії ради (представницького органу влади);
 - розгляд питань на засіданнях громадських рад та інших дорадчих органів при органах державної влади і місцевого самоврядування;
 - участь інститутів громадянського суспільства (ІГС) в роботі комісій міської ради;
 - громадські слухання та обговорення;
 - громадські експертизи;
 - врахування та оприлюднення позиції меншості депутатів рад різних рівнів в ЗМІ, що належать відповідному органу влади або на сайті органу влади;
 - повнота врахування результатів волевиявлення та наданих пропозицій органами влади отриманих у рамках інституалізованих процедур взаємодії з громадою;
 - представництво в дорадчих органах при органах державної влади і місцевого самоврядування представників різних груп та позиції ІГС.

Використання громадських протестів є свідченням неналежного використання інституалізованих процедур взаємодії з громадою. Показник громадських протестів негативно впливає на оцінку дієвості чинних інституалізованих процедур взаємодії з громадою та може свідчити про їх декларативно-імітаційний характер.

Оцінка використання процедур взаємодії з громадою з боку міського голови та виконкому міської ради Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Частою є практика використання громадських протестів як форми тиску на міську владу (справи «Урочище Ялівщина», «АЗС на Бобровиці», «Тойота мера», «Торгівельні ряди на Рокосовського», «Розподіл транспортних маршрутів» тощо).
- Розгляд важливих для громади міста питань (земельні, бюджет, власність, транспорт, розвиток міста) відбувається не публічно та без проведення громадської експертизи, слухань та обговорень.
- Зафіксовані факти необґрунтованого обмеження участі представників ІГС в роботі комісії міської ради.
- Відсутній постійний інституалізований репрезентативний механізм консультацій з громадою міста у формі Громадської ради чи подібного представницького дорадчого органу при виконкомі міськради.
- Громадські слухання в 2012 році не проводились, а пропозицію щодо їх ініціювання, яку надано в рамках проекту «Громадська варта», міський голова не реалізував.
- Відсутня інформація про проведення громадських експертиз.
- Міська рада майже рік блокувала проведення громадської експертизи «Детального плану території. Функціонально-планувальної організації лісопарку «Ялівщина», а в 2013 році всіляко затягується питання створення регіонального ландшафтного парку «Ялівщина».

Оцінка використання процедур взаємодії з громадою з боку голови Чернігівської ОДА та Чернігівської ОДА: 4 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Громадськість залучається до розробки нормативно-правових актів з важливих питань

розвитку області та їх експертизи через роботу Громадської Ради та інших дорадчих органів при ОДА.

- Збільшилась майже вдвічі кількість рішень, які виносилися на громадське обговорення (за 9 місяців 2012 року – 53 питання).
- Заплановано громадську експертизу резонансного для громади проекту «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина». Аналітичний звіт за результатами громадської експертизи відсутній у відкритому доступі. Проте Громадська Рада при ОДА обмежилася резолюцією відповідного круглого столу за результатами громадської експертизи урочища Ялівщина. Варто зазначити, що проведення громадської експертизи фактично блокувалося виконкомом міськради Чернігова. Водночас, у 2013 році, за активної позиції Громадської Ради при ОДА та сприяння голови ОДА і керівництва обласної ради, вдалося домогтися певного прогресу у вирішенні цього резонансного питання (створення регіонального ландшафтного парку «Ялівщина»).
- Почала реалізовуватися Обласна програма сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада», яка містить антикорупційні елементи в частині підвищення прозорості та публічності діяльності ОДА.
- Обласна програма запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки було розміщена на сайті ОДА для проведення її громадського обговорення 19 листопада 2012 року, а ОДА погодилася із пропозиціями наданими в рамках проекту «Громадська варта», щодо внесення відповідних змін та доповнень до неї.
- Серйозних громадських протестів проти рішень Чернігівської ОДА в 2012 році не зафіксовано, окрім одного, що був пов'язаний із визначенням перевізників на автобусні маршрути і стосувався корупційної практики «Чернігівських перевізників».

Міський голова та виконавчий комітет міської ради Чернігова

З точки зору дотримання виборчих процедур під час парламентських виборів 2012 року, ситуація є порівняно задовільною (явка виборців і використання адміністративного ресурсу на останніх парламентських виборах була співмірною з іншими обласними центрами, а серйозних порушень у визначенні результатів виборів не зафіксовано). Ймовірно, це можна пояснити впевненою перемогою опонентів кандидатів від Партії регіонів по 2 мажоритарних округах м. Чернігова.

Ефективність використання таких процедур взаємодії з громадою міста як громадські слухання та обговорення, експертиза, участь громадськості в розробці нормативно-правових актів та прийнятті рішень і повнота врахування громадських інтересів у діяльності міської влади є сумнівною. Понад те, з боку міської ради довгий час фактично відбувалося блокування проведення громадської експертизи «Детального плану території. Функціонально-планувальної організації лісопарку «Ялівщина», на який було витрачено значні кошти з міського бюджету. В 2013 році всіляко затягується питання створення регіонального ландшафтного парку «Ялівщина». З огляду на значний суспільний інтерес, який становить питання майбутнього урочища Ялівщина для чернігівців, така позиція міської ради ставить під сумнів готовність керівництва міської ради до конструктивної взаємодії з громадою.

Саме брак використання міською радою таких процедур взаємодії з громадою як громадські слухання, обговорення та експертиза, неврахування думки меншості опозиційних депутатів міськради при прийнятті важливих рішень призводили в 2012 році до частоті практики використання громадських протестів як крайньої форми тиску на міську владу (справа «Будівництво АЗС на Бобровиці», «Тойота мера», «Урочище Ялівщина», «Торгівельні ряди на Рокосовського» тощо). Це можна вважати свідченням того, що в рамках чинних інституалізованих антикорупційних інструментів (обговорення питань на сесії ради, громадських слухань, обговорень та експертизи) влада не може ефективно вирішувати питання розвитку міста.

Зафіксовано факти неопрацьованого обмеження участі представників ІГС в роботі комісії міської ради. Зокрема, представника ІГС «Демократичний альянс» І. Андрійченка не включили до конкурсного комітету на визначення перевізника на міських автобусних маршрутах загального користування, посилаючись на те, що «Порядок проведення конкурсу на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 3 грудня 2008 року № 1081, не містить вимог щодо кількісного складу і кількості учасників конкурсного комітету. Також І. Андрійченка не включили (без аргументованого пояснення причин) до складу Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради (рішення Виконавчого

Комітету Чернігівської міської ради № 341 від 16.12.2011 р.). Отже, громадськість обмежено в здійсненні громадського контролю за визначенням перевізника на маршруті «Чернігів – Корюківка – Чернігів», а також в інших питаннях, які стосуються вирішення проблем транспортного забезпечення міста.

Розгляд таких важливих для громади міста питань (земельні, бюджет, власність, транспорт, розвиток міста) відбувається не публічно. За інформацією депутатів міськради від опозиції, окремі пропозиції депутатів вносять із голосу в сесійній залі, і в стенограмі часто не фіксують, що саме пропонував доповідач, і, зрештою, рішення приймають ті, які вигідні більшості в міськраді. Немає постійного інституцізованого механізму консультацій з громадою міста у формі Громадської ради чи подібного представницького дорадчого органу при виконкомі міськради. Міський голова проведення громадських слухань у 2012 році не ініціював. Громадські слухання в 2012 році не проводились, а останні та єдині громадські слухання відбулися 19 березня 2011 року і стосувалися затвердження Програми охорони тваринного світу та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами у місті Чернігові на 2011–2015 роки. Пропозицію щодо ініціювання громадських слухань з питання здійснення в місті антикорупційної політики, надану в рамках проекту «Громадська вартя», міський голова не реалізував. Також немає інформації про проведення громадських експертиз.

Голова Чернігівської ОДА та Чернігівська ОДА

З точки зору дотримання виборчих процедур ситуація є порівняно задовільною (явка виборців та використання адміністративного ресурсу на останніх парламентських виборах була співмірною із іншими областями України, а серйозних порушень у визначенні результатів виборів не було зафіксовано).

У роботі Чернігівської ОДА активно використовуються різноманітні інституцізовані процедури взаємодії з громадою, зокрема участь ІГС у роботі Громадської Ради при ОДА, підприємців – у відповідній Раді підприємців при ОДА. Громадськість залучається до розробки нормативно-правових актів з питань реформування економіки області в рамках Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава»; освіти в рамках Середньострокової програми соціально-економічного розвитку області «Чернігівщина–2015. Спільний шлях до добробуту». Зокрема, протягом звітнього періоду було забезпечено проведення семи круглих столів, ініційованих Громадською Радою при облдержадміністрації: «Громадське обговорення концепції реконструкції Чернігівського Дитинця (Валу)» (28 березня 2012 року), «Якість вищої освіти у Чернігівській області» (30 березня 2012 р.), «Обговорення Закону України «Про громадські об'єднання», який вступить у силу з 1 січня 2013 року» (1 липня 2012 року), «Обговорення проекту Національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 року). Замісна терапія» (8 серпня 2012 р.), «Суспільні процеси та відродження духовності в області» (15 серпня 2012 року), «Виконання програми реформування житлово-комунального господарства у контексті виконання Середньострокової програми соціально-економічного розвитку Чернігівської області на 2011–2015 роки «Чернігівщина–2015. Спільний шлях до добробуту» (29 серпня 2012 р.) і «Ялівщина. Стан, проблеми та шляхи їх вирішення» (11 вересня 2012 року).

У рамках налагодження механізмів ефективної комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в області, 12 вересня 2012 року голова ОДА підписав розпорядження № 334 «Про організацію виконання завдань Стратегії державної політики сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації». Це розпорядження передбачає:

- залучати представників інститутів громадянського суспільства до роботи комісій, оргкомітетів, інших дорадчих органів при обласній державній адміністрації;
- ввести голів відповідних комітетів Громадської ради при облдержадміністрації до складу колегій при структурних підрозділах облдержадміністрації (за згодою);
- надавати пропозиції до щомісячного плану облдержадміністрації щодо проведення консультацій з громадськістю;
- надавати пропозиції до щорічного плану облдержадміністрації щодо проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;
- надавати звіти про проведені консультації з громадськістю та інше.

Щодо створення належних умов для розвитку інститутів громадянського суспільства, то необхідно відзначити проведення в I кварталі 2012 року процедури громадського обговорення (в т. ч. розглянуто 29 лютого 2012 року на засіданні Громадської ради при облдержадміністрації) Положення про

Ресурсний центр сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства при Управлінні з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації.

У січні–вересні 2012 року ОДА та її структурні підрозділи винесли на громадське обговорення 53 питання. У 2011 році Громадська рада при облдержадміністрації взяла участь у громадському обговоренні 27-ми питань (проектів рішень). **Збільшення майже удвічі кількості рішень, які виносили на громадське обговорення, свідчить про позитивну динаміку в налагодженні процедур взаємодії з громадою при обговоренні проектів рішень ОДА.**

Негативною тенденцією, порівняно із 2011 роком, є непроведення за 9 місяців 2012 року жодної громадської експертизи з боку ІГС. У 2011 році було проведено три громадські експертизи діяльності облдержадміністрації, її структурних підрозділів. Водночас, **значимість для громади запланованої громадської експертизи в 2012 році щодо урочища Ялівщина важко переоцінити з огляду на значний суспільний резонанс цього питання.** 29 лютого 2012 року Громадська рада при облдержадміністрації на своєму засіданні ухвалила рішення про створення робочої групи по організації та проведенню громадської експертизи проекту «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина». Робоча група провела підготовчу роботу (здійснені інформаційні запити, проведено засідання круглого столу) для проведення громадської експертизи. Однак аналітичний звіт щодо проведення громадської експертизи «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина» так і не був оприлюднений. Громадська Рада при ОДА обмежилася резолюцією відповідного круглого столу за результатами громадської експертизи урочища Ялівщина. Водночас, варто зазначити, що, попри бажання членів Громадської Ради при ОДА, неможливість провести всебічну громадську експертизу плану розвитку урочища Ялівщина пов'язана з об'єктивними причинами, які полягають в ненаданні з боку виконкому міської ради Чернігова відповідного детального плану території, з посиланням на те, що цей документ є службовою інформацією.

Також слід відзначити позитивну тенденцію у прийнятті нормативно-правових документів, що визначають стратегію антикорупційної політики в області. Проект Обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки розміщено на сайті ОДА 19 листопада 2012 року для проведення його громадського обговорення протягом 30-ти днів з часу публікації.

Окремо треба відзначити Обласну програму сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада», що містить антикорупційні елементи в частині підвищення прозорості та публічності діяльності ОДА. Незважаючи на те, що 35% опитаних експертів задоволені станом виконання і результатами обласної програми «Чернігівська громада», 80% із них не мають інформації про стан виконання цієї обласної програми. З огляду на це, Чернігівській ОДА варто покращити інформування щодо програми «Чернігівська громада» через ЗМІ та публічні заходи.

Серйозних громадських протестів проти рішень Чернігівської ОДА в 2012 році не зафіксовано крім одного, який був пов'язаний із справою «Чернігівські перевізники». За нашою інформацією, у приватного підприємця О. Зарецької під формальним приводом (відсутність ліцензійної картки на 2-ому автобусі) «забрали» автобусний маршрут «Чернігів-Михайло-Коцюбинський». Справа О. Зарецької пов'язана з корупційною справою «Чернігівські перевізники» і є свідченням корупційних ризиків у діяльності ДП «Пассервіс», яке, за експертною інформацією, контролює сім'я Вакуленків. За нашою інформацією, обіцянки одного із заступників голови ОДА О. Зарецькій вирішити її питання в обмін на припинення акції протесту не мали успіху, і, зрештою, приватний підприємець змушена була продати автобуси та піти з ринку автобусних перевезень.

ІНДИКАТОР 6

Бюджет та закупівлі.

Формування, виконання і звітування

щодо бюджету та закупівель за кошти бюджету

Формування, виконання і звітування щодо бюджету

Показники:

- **розміщення інформації на сайті органу влади:**
 - публікація річного бюджету на наступний рік у зручній та доступній формі, повнота оприлюднення інформації;
 - публікація звіту щодо виконання бюджету у зручній та доступній формі, повнота оприлюднення інформації;
- **повнота надання інформації на підставі запитів інформації;**
- **державний і громадський контроль за формуванням бюджету:**
 - публічна звітність щодо виконання бюджету і публікація бюджетних планів на наступний рік згідно з вимогами Бюджетного кодексу;
 - участь громадськості у формуванні річного бюджету міста через механізми громадських експертиз, слухань та обговорень, участь представників ІГС у роботі відповідних комісій ради, що готують бюджет та звітують перед сесією ради про його виконання, участь у заслуховуванні звітів розпорядників бюджетних коштів.

Закупівлі за кошти бюджету

Показники:

- **розміщення інформації на сайті органу влади:**
 - факт публікації річного плану закупівель;
 - публікація річного плану закупівель у повному обсязі, у зручній та доступній формі;
 - публікація звіту щодо проведення закупівель із конкретною інформацією щодо переможців та суми закупівель;
 - публікація змін до річного плану закупівель у зручній та доступній формі;
- **повнота надання інформації на підставі запитів інформації;**
- **конкурентність та прозорість процедур закупівель (відсоток товарів, робіт та послуг, які купують із використанням процедур закупівель із високими корупційними ризиками: уникнення тендерної процедури закупівель та закупівлі в одного учасника);**
- **державний і громадський контроль за закупівлями:**
 - державний контроль: результати перевірок органів з контролю, реагування органів з контролю та правоохоронних органів на виявлені факти завищення чи заниження цін та інші порушення;
 - громадський контроль: участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів, результати здійснення моніторингу та експертизи закупівель з боку ІГС.

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки формування, виконання і звітування щодо бюджету та закупівель за кошти бюджету, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Середня оцінка міському голові Чернігова та виконкому міськради – 1,5 бали

Оцінка формування і звітування щодо міського бюджету – 2 бали з 5 можливих

Оцінка закупівель за кошти міського бюджету – 1 бал з 5 можливих

Оцінка формування, виконання і звітування щодо бюджету м. Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Формування міського бюджету і звітування за його виконання є непрозорим для громади, процедура громадських слухань щодо бюджету не застосовується.
- На сайті міськради є розділ «Бюджет міста» та інформація про бюджет міста з 2007 по 2012 рр. Чинну інформацію про бюджет міста подано у формі офіційної інформації (рішення та додатки), що ускладнює її сприйняття пересічними відвідувачами сайту. Відсутня пояснювальна записка до звітів про виконання міського бюджету за 2012 рік.
- Мільйонні втрати міського бюджету пов'язані із рішенням виконкому міської ради щодо діяльності комунальних підприємств (КП «Зеленбуд», КП «Чернігівбудінвест» тощо)
- Депутатська меншість міськради не має дієвих механізмів контролю за використанням бюджету.
- Державний і громадський контроль за бюджетним процесом є слабким та не справляє впливу на його формування.

Оцінка закупівель за кошти бюджету м. Чернігова: 1 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Розділ про закупівлі за бюджетні кошти на сайті міськради є важким для пошуку для пересічного користувача сайту. У відповідному розділі станом на січень 2013 року було лише 1 оголошення про проведення торгів в одного учасника від 7.02.2013 та річні плани закупівель розпорядників бюджетних коштів. Звіти про проведені закупівлі були відсутні, як і будь-яка узагальнювальна статистична інформація.
- Інформація щодо закупівель за кошти міського бюджету була надана неточно і потребувала додаткового уточнення шляхом підготовки додаткових запитів інформації.
- За 9 місяців 2012 року більше 70% товарів, робіт та послуг за кошти міського бюджету закуповується за неконкурентними і непрозорими процедурами закупівель: без тендеру та в одного учасника. Без тендеру було витрачено 46,7 % від загальної вартості договорів, або більше 161 млн грн, а ймовірні втрати бюджету могли скласти від 73 до 103 млн грн лише за 9 місяців 2012 року.
- Державний контроль за закупівлями є незадовільним і характеризується ігноруванням очевидних ознак порушень та корупційних ризиків (наприклад, закупівля автомобіля Toyota Corolla КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста»). Якість державного контролю потребує вдосконалення.
- Громадський контроль за закупівлями є незадовільним і перебуває на початковій стадії. Систематична участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів та інформування громадськості про ймовірні порушення наразі не поширена. Немає і результатів моніторингу та експертизи конкретних закупівель за кошти міського бюджету, окрім одного випадку.

Середня оцінка голові Чернігівської ОДА та Чернігівській ОДА щодо формування, виконання, звітування та моніторингу обласного бюджету та закупівель за кошти бюджету – **2 бали**

Оцінка формування, виконання, звітування та моніторингу обласного бюджету ОДА – **2 бали з 5 можливих**

Оцінка закупівель за кошти обласного бюджету ОДА – **2 бали з 5 можливих**

Оцінка формування, виконання, звітування та моніторингу обласного бюджету ОДА:

Обґрунтування оцінки:

- Формування обласного бюджету і звітування за його виконання є непрозорим для громади, процедура громадських слухань щодо бюджету не застосовується. ОДА не вживає заходів щодо підвищення прозорості та підзвітності бюджетного процесу на рівні області.
- Окремий розділ про бюджет області відсутній на сайті ОДА. Водночас, враховуючи те, що ОДА розглядає проект обласного бюджету на засіданні Колегії зазвичай в грудні кожного року, на сайті в розділі «Новини» є докладна інформація про показники бюджету області, який потім розглядають на сесії обласної ради. На сайті ОДА розміщена докладна

інформація про державні цільові програми, що реалізуються в області. Інформацію щодо проектів бюджетів та виконання обласних бюджету на сайті ОДА розміщують як аналітичну інформацію у формі, що є незручною для сприйняття пересічним відвідувачем сайту.

- Бракує реагування ОДА на корупційні ризики, пов'язані з ознаками неефективного витрачання бюджетних коштів в обласному бюджеті, попри розгляд проекту бюджету на колегії ОДА.
- Депутатська меншість обласної ради не має дієвих механізмів контролю за бюджетом.
- Державний і громадський контроль за бюджетним процесом є слабким та не справляє впливу на оцінку при звітуванні щодо його виконання та на формування бюджету.
- Пропозиції щодо бюджетного процесу, надані в рамках проекту «Громадська варта», були враховані в частині включення до плану роботи Громадської Ради при ОДА заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів у 2013 році.

Оцінка закупівель за кошти обласного бюджету Чернігівській ОДА

Обґрунтування оцінки:

- На сайті ОДА легко знайти розділ «Державні закупівлі», в якому доволі зручно розміщена відповідна інформація. Подібне можна сказати і про сайт обласної ради. В розділі «Державні закупівлі ОДА» є річні плани розпорядників бюджетних коштів, помісячні плани розкриття торгів, звіти про проведення торгів. Водночас, звіти про проведення торгів хоча й містять узагальнену статистичну інформацію, але не містять інформації про конкретних переможців. Після пропозицій, наданих ОДА в рамках проекту «Громадська варта», подача інформації та її повнота в розділі «Державні закупівлі» на сайті ОДА покращилася.
- Інформації щодо переможців закупівель по відкритих торгах за кошти обласного бюджету не було надано на підставі відповідного запиту в рамках проекту «Громадська варта».
- 76,3% товарів, робіт та послуг за кошти обласного бюджету, що становить понад 885 млн грн, купують за неконкурентними і непрозорими процедурами закупівель: без тендеру та в одного учасника лише за 9 місяців 2012 року. Статистика за 2012 рік суттєво не відрізняється від показників за 9 місяців 2012 року. Якщо застосувати до цієї суми експертні оцінки щодо традиційної практики 30% «відкатів», то можна припустити, що понад 265 млн. грн бюджетних коштів могли бути використані з корупційними ризиками лише за 9 місяців 2012 року. Без проведення процедури тендеру здійснено закупівель на суму більше 505 млн. грн, що складає 43,6 % від загальної вартості закупівель за договорами в обласному бюджеті. Ймовірно втрати бюджету могли скласти від 265 до 348 млн. грн лише за 9 місяців 2012 року.
- Державний контроль за закупівлями є незадовільним і характеризується ігноруванням очевидних ознак зловживань та корупційних ризиків (наприклад, закупівля «Послуги таксі та послуги з оренди пасажирських автомобілів з водієм (автопослуги)» більш відома як справа «Таксі для облради», в результаті якої більш, ніж удвічі, завищена ціна оренди таксі, чим завдано збитків бюджету на суму більше півмільйона грн).
- Громадський контроль за закупівлями є незадовільним і перебуває на початковій стадії. Систематична участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів та інформування громадськості про порушення не поширена.

На запитання про найпоширеніші форми корупції серед служб міської влади опитані експерти зазначили «зловживання, пов'язані із закупівлею товарів та послуг розпорядниками коштів міського бюджету» в 4,1 бали із 5 можливих.

Формування, виконання і звітування щодо бюджетів

Непрозора процедура формування бюджетів, без участі громадськості, створює передумови для його наступного непрозорого використання в інтересах наближених до міської чи обласної влади депутатів та лобістів. Зловживання при здійсненні закупівель за бюджетні кошти – шляхом використання неконкурентних та непрозорих процедур закупівлі або договірних тендерів – стає логічним наслідком непрозорої процедури формування бюджетів без участі громадськості.

Звичною є практика відсутності дієвого громадського контролю за формуванням бюджету, а депутатська меншість у радах різних рівнів виконує роль статистів при його формуванні та прийнятті. Їх

думку зазвичай ігнорують, а тих опозиційних депутатів, які мають бізнес-інтереси чи при голосуванні за важливі питання, прагнуть зацікавити можливістю участі в розподілі бюджетних коштів, що часто впливає на підтримку бюджету з їхнього боку на відповідній сесії. Контрольні комітети рад не очолюють представники меншості, що зменшує можливість контролю за використанням бюджетних коштів. З огляду на відсутність практики проведення громадських слухань при формуванні і звітуванні про виконання бюджету, тенденцію зміни фракційної приналежності депутатів при обранні до рад різних рівнів та їхній інтерес у лобюванні приватних інтересів при формуванні бюджету, інтереси громад в бюджетному процесі фактично ігноруються.

Загальноприйнятною є практика отримання депутатами рад різних рівнів підрядів при закупівлях за кошти міського та обласного бюджетів. Працює така практика «підкupu» і стосовно опозиційних депутатів, які мають бізнес-інтереси. Саме депутати часто виступають основними лобістами при виділенні коштів на ті чи інші роботи, які вони могли б «освоїти» через контрольованих суб'єктів підприємницької діяльності. З різних причин органи з контролю не прагнуть проводити неупереджене розслідування обґрунтованості використання значних бюджетних коштів без використання тендерних процедур або з використанням процедур із обмеженою конкуренцією (закупівлі в одного учасника). **В основі оцінок в рамках здійснення державного контролю при витрачанні бюджетних коштів лежить формальне дотримання процедур закупівель, а не ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів.**

Закупівлі за кошти бюджетів

За оцінками Президента України Віктора Януковича, зробленими в 2011 році, «10–15% коштів державного бюджету осідає в кишенях чиновників. Це приблизно 4–7 мільярди доларів». З врахуванням змін до законодавства про державні закупівлі, що були зроблені наприкінці 2011 року (підняття порогів вартості – вони зросли втричі для закупівлі робіт – до 1 мільйона гривень, а також втричі підняло поріг для закупівлі товарів та послуг у сфері будівництва – до 300 тисяч гривень) та у травні 2012 році (підприємства-монополісти, а також підприємства, що перебувають у комунальній або державній власності та займаються постачанням товарів та послуг у сфері ЖКГ, отримали право проводити закупівлі за власні кошти, без застосування режиму профільного закону про здійснення державних закупівель, якщо вартість предмету закупівлі товарів або послуг є нижчою за 5 мільйонів грн.), можна прогнозувати збільшення відсотку коштів, які можуть бути фактично «вкраденими» при закупівлях через відому практику «відкатів». Варто відзначити, що ідентифікація корупційних ризиків при закупівлях за бюджетні кошти для громадськості є проблематичною з огляду на переважну практику формального дотримання процедур закупівель, що, однак, не виключає можливостей зловживань через завищення закупівельних цін та лобювання інтересів зацікавлених суб'єктів підприємницької діяльності через договірні тендери.

Важливим недоліком змін до закону, прийнятих у 2012 році, є те, що знизилася можливість для громадського моніторингу коштів, оскільки під час закупівель, які підпадають під зміни, прийняті в 2012 році, інформацію про них не будуть оприлюднювати на державному веб-порталі. Оприлюднюють лише річні плани закупівель на власних веб-сайтах. Непрозорими для громади стали закупівлі дрібних будівельних або ремонтних робіт на рівні місцевих громад (школи, лікарні, дороги, будинки органів влади тощо). Також непрозорими стали приблизно 90% торгів підприємств-монополістів (за вартістю 25–30% від всіх державних закупівель). Також непрозорими, згідно з експертними оцінками, стануть не менше третини закупівель підприємств, які перебувають у державній та комунальній власності.

Виведення закупівель за власні кошти підприємств, які перебувають у державній або комунальній власності, або під контролем органів влади, з-під дії профільного законодавства (закон № 5044-17 (відомий як законопроект № 9634), що вступив в дію на початку серпня 2012 року), обмежує оприлюднення інформації за власні кошти підприємств. Тепер вся інформація щодо таких закупівель жодним чином не буде оприлюднюватися, що негативно впливає на можливості громадського контролю.

Згідно з експертними оцінками, в Україні сфера закупівель за кошти державного та місцевих бюджетів є однією з найбільш корумпованих. У середньому 30 і більше відсотків від суми закупівель стають предметом корупційної змови між замовниками і постачальниками послуг, товарів та робіт. Що менш прозорою і конкурентною є процедура закупівель, то більшими є ризики втрати частини бюджетних коштів.

Серед найвідоміших і поширених корупційних ризиків при здійсненні закупівель відзначають:

- приховування або обмеження доступу до інформації щодо здійснення торгів;
- неконкурентна процедура закупівлі в одного учасника;
- уникнення конкуренції і тендерних процедур через штучне заниження суми закупівель до 100 000 грн;
- участь або перемога компаній, близьких до організатора торгів;
- створення штучної конкуренції через участь контрольованих учасників торгів, які беруть участь в торгах за попередньою згодою;
- відсутність громадського контролю в разі відсутності участі представників громадськості та ЗМІ в тендерних комісіях;

Бюджет м. Чернігова на 2013 рік становить трохи більше 1 млрд грн. Контроль за виконанням бюджету міста здійснює постійна комісія міської ради з питань соціально-економічного розвитку, фінансів та бюджету. За інформацією виконавчого комітету міської ради Чернігова, за 9 місяців 2012 року бюджет міста збільшено на 88,2 млн грн або на 14%.

На сайті міськради є розділ «Бюджет міста» та інформація про бюджети міста з 2007 по 2012 роки. Інформацію про бюджет міста подано у формі офіційної інформації (рішення та додатки), що ускладнює її сприйняття пересічними відвідувачами сайту. Немає пояснювальної записки до звітів про виконання міського бюджету за 2012 рік.

У відповіді на інформаційний запит ІГС «Демократичні перетворення України» не надано інформації про надання пільг та переваги для окремих суб'єктів господарювання й органів влади. Як з'ясувалося згодом, міська рада все ж надає пільги зі сплати податків для комунальних підприємств міста та органів державної влади. Такі пільги передбачені в бюджеті міста на 2013 рік. За інформацією, рішення про надання пільг у бюджеті міста прийняте без застосування процедури громадського обговорення.

Якість державного і громадського контролю за формуванням бюджету викликає запитання з огляду на відсутність проведення громадських слухань та обговорень при звітуванні про його виконання та при його плануванні. Громадськість і меншість депутатів міської ради не мають впливу на визначення пріоритетів в розподілі бюджетних коштів. Контрольні комітети ради не очолюють представники меншості, що знижує можливість контролю за використанням бюджетних коштів. Громаду практично усунуто від участі у бюджетному процесі. Така ситуація негативно впливає на ефективність використання бюджетних коштів та створює передумови для зловживань і поширення різних форм лобізму на тлі ігнорування реальних потреб міста.

Показовим прикладом мільйонних втрат міського бюджету, пов'язаних з рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради, є діяльність КП «Зеленбуд», на балансі якого перебувають об'єкти благоустрою, в тому числі дерева парків, бульварів, скверів та вулиць міста. За інформацією Держфінінспекції області КП «Зеленбуд» втратило понад 1 млн грн через звільнення окремих юридичних осіб від сплати відновної вартості знищених дерев.

Згідно з рішеннями виконавчого комітету Чернігівської міської ради за 2010–2012 роки «Про вирубку зелених насаджень», **юридичні особи повинні укладати договори з КП «Зеленбуд» на висаджування дерев у трикратному розмірі від знищених.** Проте у вказаних розпорядчих документах чітко не прописано строки висадки дерев, хто має контролювати виконання цих зобов'язань, а також не передбачено відповідальності за їх невиконання.

КП «Чернігівбудінвест» не провело жодного торгу чи аукціону для інвесторів, які б хотіли будувати в Чернігові в 2012 році. Водночас, за користування земельними ділянками в 2012 році КП «Чернігівбудінвест» сплачено податків та орендної плати за землю майже 318 тис. грн, а заробітна плата лише керівника КП «Чернігівбудінвест» Віталія Собіченко складала 16 тисяч гривень щомісячно.

Зараз на ревізії УМВС перебуває справа про недоплату до міського бюджету 630 тис. грн підприємницькою структурою, яка отримала землю в Чернігові і пов'язана із справою «Тойота мера». Подібні факти є непоодинокими і характеризують масштаби втрат. Неефективним є витрачання бюджетних коштів на надання адміністративних, дозвільних, реєстраційних та інших послуг (зокрема в ЦНАП Чернігова), що й показано в рамках проекту «Громадська варта» і описано в додатку 2.

Бюджетний процес на рівні Чернігівської міської ради та її виконавчого органу залишається непрозорим, що часто призводить до ігнорування реальних потреб місцевих громад. І хоча на рівні експертів напередодні прийняття бюджету на сесії міської ради все ж відбуваються експертні обговорення, але вони не справляють жодного впливу на позицію міської влади в бюджетному питанні. За експертною інформацією, поширеною є практика неформального закріплення певних бюджетних статей за відповідними депутатами міської ради і лобістами.

Відсутні громадські ініціативи, спрямовані на здійснення дієвого громадського впливу на формування бюджету міста. Чинна процедура звітності про виконання міського бюджету є формальною, а відповідальності за помилки та недоліки на всіх стадіях бюджетного процесу уникають і колективний представницький орган (Чернігівська міська рада), і її виконавчий орган.

Непрозорий механізм формування бюджету впливає на розподіл відповідних бюджетних статей при здійсненні закупівель. **Майже половина бюджетних коштів міста (46,7%) витрачається без проведення тендерів, що становить понад 161 млн грн (161316,7 тис. грн) лише за 9 місяців 2012 року. Більше 70% товарів, робіт та послуг за кошти міського бюджету купують за неконкурентними і непрозорими процедурами закупівель: без тендеру та в одного учасника (загальна сума закупівель, включаючи договори без проведення тендерів, складає 345 млн грн (345 225,5 тис. грн). З них без тендеру та в одного учасника купують на суму більше 244 млн грн (244 326,2 тис. грн).**

Таким чином, закупівлі за неконкурентними і непрозорими процедурами із значними корупційними ризиками склали більше 244 млн. грн. Якщо застосувати до цієї суми експертні оцінки щодо традиційної практики 30% «відкатів», то можна припустити, що більше 73 млн. грн бюджетних коштів могли бути використані з корупційними ризиками лише за 9 місяців 2012 року. А якщо застосувати такий підхід до всіх закупівель, що здійснюються з муніципального бюджету, то можна припустити, що громада Чернігова втрачає понад 103 млн грн через брак громадського контролю за закупівлями та можливі корупційні змови між замовниками і постачальниками послуг, товарів і робіт.

Кожного року закупівлі за кошти міського бюджету зростають. **Якщо за 9 місяців 2010 року, не враховуючи договори без проведення тендерних процедур, вони становили 38,6 млн грн, в 2011 – 71,6 млн грн, а в 2012 році – вже 183,9 млн грн. До того ж у 2012 році, порівняно із 2010 роком, у 643% зросли закупівлі в одного учасника – при тому, що сума коштів, яку витрачають на закупівлі, в 2012 році, порівняно із 2010 роком, зросла лише на 376%. Враховуючи високі корупційні ризики при здійсненні закупівлі в одного учасника, логічно припустити, що корупційні ризики мають тенденцію до зростання при здійсненні закупівель за кошти бюджету з року в рік.**

Збільшення кількості проведених процедур закупівлі в одного учасника порівняно з 2010 роком виконавчий комітет міської ради пояснив прийняттям законів. Закон України «Про здійснення державних закупівель», який набув чинності 30.07.2010 року зобов'язав замовників проводити процедури для закупівлі електричної енергії, централізованого постачання теплової енергії, природного і нафтового газу, послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, послуг поштового зв'язку та інших послуг, які надають монополісти. Найбільше цих процедур проводять лікувальні заклади, управління освіти та ЖКГ міської ради. Логічно припустити, що оскільки закупівлі в одного учасника несуть не менші корупційні ризики, ніж закупівля без застосування тендерних процедур, то й найбільші корупційні ризики зараз переміщуються у сферу закупівель з боку лікувальних закладів, управління освіти та ЖКГ. **За 9 місяців 2011 року закупівлі в одного учасника становили більше 3 млн грн (3164,4 тис. грн), а за аналогічний період 2012 року нараховували понад 83 млн грн. Зростання закупівель за неконкурентною процедурою становило понад 2523%.**

Розділ про закупівлі за бюджетні кошти на сайті міськради є важким для пошуку для пересічного користувача сайту. У відповідному розділі було лише 1 оголошення про проведення торгів в одного учасника від 7.02.2013 та річні плани закупівель розпорядників бюджетних коштів. Звіти про проведення закупівель відсутні, як і будь-яка узагальнювальна статистична інформація. Показово, що така статистична інформація є на сайті ОДА.

На підставі інформаційного запиту ІГС «Демократичні перетворення України» інформацію від міськради щодо закупівель за кошти міського бюджету надано неточно, вона потребувала уточнення (надсилання додаткового запиту).

У 2011 році громадська організація «Молодь – 21 століття» виявила типові способи уникнення проведення відкритих торгів: коли цінові пропозиції на певні види товарів встановлюють на рівні 99950 грн, а також були виявлені випадки суттєвого заниження цін на закупівлю вершкового масла (41,57 при середній ціні 67,75), що може свідчити про закупівлю спреду замість масла. На нашу думку, в такий спосіб діяло й комунальне підприємство «Дільниця по контролю за благоустроєм міста», яке купило автомобіль Toyota Corolla за 99 000 грн в кінці 2011 року і завершило оплату за угодою вже в 2012 році. І хоча керівництво підприємства стверджує, що закупівля здійснювалася за власні кошти, але це виглядає нелогічним, оскільки в такому разі незрозумілими є причини заниження вартості закупівлі автомобіля майже в 2 рази від його реальної вартості на ринку (аналогічна Toyota Corolla коштує від 156 до 223 тис. грн, а не 99 тис. грн). Ймовірно, що закупівлю все ж зроблено не за власні кошти комунального підприємства, а за кошти міського бюджету, однак органи з контролю не знайшли нічого підозрілого в цій закупівлі комунальним підприємством «Дільниця по контролю за благоустроєм міста», як і в інформації про отримання земельної ділянки автосалоном ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради, що продав автомобіль Toyota Corolla цьому ж комунальному

підприємству. Показовим також є факт, що керівник КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» Артем Стах є депутатом міськради і перебуває з березня 2009 року під слідством по справі, пов'язаній із хабарництвом.

Також виникають й інші питання, які стосуються доцільності купівлі комунальним підприємством автомобіля, який йому був не потрібен, оскільки зразу ж після придбання його передано до міської ради. Особливо актуальним є це питання з огляду на постійний брак коштів у бюджеті на соціальну та інші сфери життєдіяльності міста Чернігова.

Державний контроль за закупівлями є незадовільним, попри оптимістичні оцінки міської ради. У своїй відповіді міська рада запевняє, що проводиться моніторинг цін на основні групи товарів та послуг, з результатами якого ознайомлюються розпорядники коштів міської ради. Також зазначено, що, за інформацією виконавчого комітету міської ради Чернігова, за 9 місяців 2012 року завдяки проведеній попереджувальній роботі порушень щодо цільового витрачання бюджетних коштів та державних закупівель не допущено.

Однак, попри оптимістичні оцінки міської ради, на одній з колегій прокуратури області зазначено, що «результати проведених прокурорами перевірок засвідчили поширеність порушень при використанні коштів державного і місцевого бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, завищення вартості матеріальних цінностей, будівельних та ремонтних робіт. Відзначено неефективну діяльність органів Держфінінспекції, яка фактично не впливає на зміцнення законності в бюджетній сфері. Перевірки проводять неякісно, зосереджують увагу, зазвичай, на незначних фактах, у актах ревізій відображаються чималі суми фінансових порушень та прямих збитків, які згодом не знаходять свого підтвердження». За інформацією прокуратури області, за результатами проведених перевірок у бюджетній сфері прокурори вже порушили 17 кримінальних справ, внесено 52 документи реагування, до відповідальності притягнуто 79 посадових осіб. З огляду на бездіяльність органів з контролю, до суду скеровано 69 позовів на 2,4 млн грн, з яких задоволено вже 36 позовів на 671 тис. грн.

На інформаційний запит до Держфінінспекції області щодо виявлених порушень при перевірках використання коштів з міського бюджету та щодо типових порушень не надано жодної інформації. У відповіді Держфінінспекції області сказано: «аналіз додержання фінансової дисципліни в розрізі адміністративно-територіальних одиниць області Держфінінспекцією в Чернігівській області не проводиться, тому інформацію про результати перевірок установ та організацій окремо по м. Чернігову та окремо по районних центрах області надати не можемо». Така позиція ключового органу з контролю області свідчить лише про небажання оприлюднювати будь-яку інформацію, оскільки згідно з чинними процедурами Держфінінспекція в Чернігівській області регулярно готує звіти до центрального апарату Держфінінспекції України. З огляду на це, цілком виправданою є критика роботи Держфінінспекції в Чернігівській області з боку обласної прокуратури й оцінка роботи цієї головної служби фінансового контролю як такої, що «фактично не впливає на зміцнення законності в бюджетній сфері».

Також показовою з точки зору дотримання вимог законодавства щодо здійснення закупівель за бюджетні кошти є інформація ДПС у Чернігівській області. Згідно з інформацією ДПС у Чернігівській області, за 9 місяців 2012 року порушено 13 кримінальних справ щодо посадових осіб – суб'єктів господарської діяльності, які були переможцями державних закупівель (із них по м. Чернігову було порушено 4 справи). Встановлена сума збитків по порушених кримінальних справах склала 9,16 млн. грн, з них відшкодовано 4,94 млн. грн.

Результати експертного опитування дають підстави припустити існування корупційних ризиків під час реконструкції 100-метрового відрізка дороги поблизу гіпермаркету «ВЕНА». На реконструкцію було виділено 8 млн грн бюджетних коштів, але й цього не вистачило, щоб привести його до ладу.

Громадський контроль за закупівлями є незадовільним і перебуває на початковій стадії. Позитивним моментом у формуванні елементів громадського контролю є виконання громадською організацією «Молодь – 21 століття» в Чернігові та області протягом 2-х років відповідного моніторингового проекту «Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель», що досліджував районні і міські адміністрації Чернігівської області на предмет розпорядження коштами, що не підпадають під процедуру тендерних закупівель.

За результатами реалізації проекту, громадська організація «Молодь – 21 століття» в 2012 році виявила системні факти заниження вартості закупівель (до 100 тис. грн), що дає змогу уникнути процесу конкурентної тендерної процедури, а отже, й не оприлюднювати інформацію що, за скільки і в кого купують. Водночас така **форма громадського контролю як систематична участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів та інформування громадськості про можливі порушення наразі**

не здобула поширення. Немає і результатів громадського моніторингу та експертизи конкретних закупівель за кошти міського бюджету, крім одного випадку, наведеного у звіті громадської організації «Молодь – 21 століття».

Отже, аналіз цього індикатора в діяльності міської ради Чернігова дає підстави стверджувати, що закупівлі за кошти міського бюджету є вкрай непрозорими для громади і характеризуються домінуванням неконкурентних і непрозорих процедур закупівель, а дієвість державного та громадського контролю за використанням коштів є незадовільною. Високими є корупційні ризики при використанні понад 244 млн грн бюджетних коштів (понад 70%). Згідно з експертними оцінками, громада Чернігова може втрачати від 73 до 103 млн грн лише за 9 місяців 2012 року через брак державного та громадського контролю за закупівлями і через можливі корупційні змови між замовниками і постачальниками послуг, товарів та робіт.

Формування, виконання і звітування щодо бюджету Чернігівської області

Бюджет Чернігівської області на 2013 рік становить майже 2,2 млрд грн. ОДА має можливості впливу на бюджетний процес, оскільки розглядає проект обласного бюджету на засіданні Колегії. Окремий розділ про бюджет області відсутній на сайті ОДА. Водночас, в розділі «Новини» є докладна інформація про показники бюджету області, який потім розглядають на сесії обласної ради. Інформація в розділі «Новини» про обласний бюджет подано у формі аналітичного звіту, у складній для сприйняття формі для пересічного відвідувача сайту.

Маючи можливості ініціювати проведення громадського обговорення обласного бюджету, Чернігівська ОДА не скористалася такою можливістю в 2012 році. Депутатська меншість в обласній раді не має впливу на його формування та дієвих механізмів контролю за його витрачанням. Так само звітність за виконання бюджету не передбачає проведення громадських обговорень чи слухань. В області немає громадських ініціатив, спрямованих на моніторинг витрачання бюджетних коштів. Чинна процедура звітності про виконання бюджету є формальною. Як наслідок, громаду практично усунули від участі у бюджетному процесі. Водночас, варто відзначити, що пропозиції, надані в рамках проекту «Громадська варта» щодо бюджетного процесу, були враховані ОДА в частині включення до плану роботи Громадської Ради при ОДА заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів в 2013 році.

Бракує реагування ОДА на корупційні ризики, пов'язані з ознаками неефективного витрачання бюджетних коштів в обласному бюджеті, попри розгляд проекту бюджету на колегії ОДА. Тільки на закупівлях послуг з оренди пасажирських автомобілів з водієм (автопослуги), більше відомих, як справа «Таксі для облради», обласний бюджет втрачає більше півмільйона гривень щорічно – внаслідок завищення майже вдвічі цін, порівняно з ринковими. І така практика триває вже 4 рік поспіль.

Немає і громадських ініціатив, спрямованих на моніторинг витрачання бюджетних коштів, та прагнення здійснювати громадський вплив на формування бюджету області. Отже, бюджетний процес на рівні Чернігівської ОДА та обласної ради є непрозорим і створює передумови для корупційних ризиків.

Закупівлі за кошти бюджету Чернігівської області

Непрозорий механізм формування бюджету безпосередньо впливає й на розподіл відповідних бюджетних статей при здійсненні закупівель. За 9 місяців 2012 року понад 76,3% товарів, робіт і послуг закупляли за кошти обласного бюджету за неконкурентними і непрозорими процедурами закупівель: без тендеру та в одного учасника. Закупівлі за неконкурентними і непрозорими процедурами із значними корупційними ризиками винесли понад 885 млн грн (885 529,5 тис. грн). Якщо застосувати до цієї суми експертні оцінки щодо традиційної практики 30% «відкатів», то можна припустити, що більше 265 млн грн бюджетних коштів могли бути використані з корупційними ризиками лише за 9 місяців 2012 року. А якщо застосувати такий підхід до всіх закупівель, що здійснюються з обласного бюджету, то можна припустити, що понад 348 млн грн з 1 млрд 160 тис. грн (1160 331,3 тис. грн) обласний бюджет втрачає через брак державного і громадського контролю за закупівлями та можливі корупційні змови між замовниками й постачальниками послуг, товарів та робіт.

На 885,9 млн грн зросли закупівлі за кошти обласного бюджету в одного учасника за 9 місяців 2012 року, порівняно з аналогічним періодом минулого року (із трохи більше 6 млн грн у 2011 році до понад 379 млн грн у 2012 році). Враховуючи високі корупційні ризики при здійсненні закупівлі в

одного учасника, логічно припустити, що настільки ж зросли корупційні ризики при використанні коштів обласного бюджету. Отже, домінування неконкурентних процедур закупівель (без тендеру та в одного учасника) підтверджує припущення про зростання корупційних ризиків у закупівлях за кошти обласного бюджету.

На сайті ОДА легко знайти розділ «Державні закупівлі», в якому в доволі зручній формі розміщено відповідну інформацію. Подібне можна сказати й про сайт обласної ради. В розділі «Державні закупівлі» ОДА є річні плани розпорядників бюджетних коштів, помісячні плани розкриття торгів, звіти про проведення торгів. Водночас, звіти про проведення торгів, хоча й містять узагальнену статистичну інформацію, але не містять інформації щодо конкретних переможців. Після пропозицій, наданих ОДА в рамках проекту «Громадська варта», подача інформації та її повнота в розділі «Державні закупівлі» на сайті ОДА покращилася.

Графік проведення процедур закупівель по відкритих торгах розпорядниками бюджетних коштів розміщений на сайті ОДА. Звіт про проведення торгів на звітні періоди зроблений на сайті ОДА у формі таблиці із статистичною інформацією, що обмежує можливості відвідувачів сайту в отриманні інформації про учасників та переможців торгів.

Серед відомих широкій громадськості корупційних ризиків при здійсненні закупівель за кошти обласного бюджету відзначимо справу «Таксі для облради». **В результаті закупівлі послуги таксі для обласної ради виявилися не на 30% більшими від середніх цін на ринку, як це звично буває при «відкатній» схемі роботи з коштами бюджету, а майже вдвічі дорожчими за таксі для чернігівців.** Згідно з протоколом розкриття пропозицій, комунальне підприємство «Облавтосервіс» виграло тендер, запропонувавши ціну 48 грн за годину роботи та вартість одного кілометра 3,96 грн з ПДВ. Показово, що у «Віснику державних закупівель» про кількість та якість орендованих автомобілів не повідомляють, а лише зазначають, що замовлено автомобілі представницького та бізнес-класу з водіями з ненормованим режимом роботи. Єдиним конкурентом було ПАТ «Таксосервіс», в якого вартість кілометра була вищою на 20 копійок. Вартість 1 км пробігу або погодинного обслуговування у службах таксі Чернігова є вдвічі дешевшими за проїзд в автомобілях ККП «Облавтосервіс». Таким чином, **більше півмільйона бюджетних гривень обласного бюджету витрачено із явними корупційними ризиками.** Ціни на послуги таксі для депутатів обласної ради систематично завищувались протягом мінімум 3-х років (до 2013 року), чим фактично завдано збитків обласному бюджету на суму більше 1,8 млн грн за 3 роки.

Перевірку провела Прокуратура області, втім, не знайшла ознак завдання збитків обласному бюджету на суму більш, як півмільйона гривень, посилаючись на те, що формально закупівля проведена згідно з відповідною процедурою, а факт завищення ціни в 2 рази не отримав належної оцінки. Перевірка Держфінінспекції в Чернігівській області не виявила ознак корупційного правопорушення, незважаючи на перевищення майже вдвічі цін, за якими зроблено закупівлю. **Така позиція Держфінінспекції в Чернігівській області зайвий раз свідчить про небажання реагувати на очевидні факти корупційних ризиків і потурання цього органу з контролю в нанесенні збитків бюджету області. Бракує реагування на подібні ознаки корупційних ризиків і на колегії ОДА, яка розглядала обласний бюджет на 2013 рік. Безперечно, зазначені факти є свідченням браку належного державного контролю за використанням коштів обласного бюджету.**

Державний контроль за закупівлями є незадовільним, попри оптимістичні оцінки ОДА. Формальна позиція ОДА щодо контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державних закупівель є достатньо чіткою і сформульована у відповіді на відповідний запит інформації: «Внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та державних закупівель до теперішнього часу в обласній та районних державних адміністраціях не здійснювався у зв'язку з відсутністю відповідного підрозділу та нормативної бази, яка б регламентувала його діяльність. В теперішній час в облдержадміністрації розглядають питання щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту» та «Реалізація заходів з попередження зловживань у бюджетній сфері є компетенцією контролюючих та правоохоронних органів області». Водночас, з такими оцінками ОДА важко узгоджується неналежний моніторинг цін протягом 3-х років при закупівлі послуг таксі за цінами вдвічі вищими від ринкових.

Незважаючи на оптимістичні оцінки ОДА, на одній із колегій прокуратури області зазначалось, що «результати проведених прокурорами перевірок засвідчили поширеність порушень при використанні коштів державного і місцевого бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, завищення вартості матеріальних цінностей, будівельних та ремонтних робіт. Відзначено неефективну діяльність органів Держфінінспекції, яка фактично не впливає на зміцнення законності в бюджетній сфері. Перевірки проводяться неякісно, зосереджується увага, зазвичай, на малозначних фактах, у актах ревізій відображаються чималі суми фінансових порушень та прямих збитків, які згодом не знаходять

свого підтвердження». За інформацією прокуратури області, за результатами проведених перевірок у бюджетній сфері прокурори вже порушили 17 кримінальних справ, внесено 52 документи реагування, до відповідальності притягнуто 79 посадових осіб. З огляду на бездіяльність органів з контролю, до суду скеровано 69 позовів на 2,4 млн грн, з яких задоволено вже 36 позовів на 671 тис. грн».

На інформаційний запит до Держфінінспекції області щодо виявлених порушень при перевірках використання коштів з обласного бюджету та про типові порушення не надано жодної інформації. У відповіді Держфінінспекції області сказано: «аналіз додержання фінансової дисципліни в розрізі адміністративно-територіальних одиниць області Держфінінспекцією в Чернігівській області не проводиться, тому інформацію про результати перевірок установ та організацій окремо по м. Чернігову та окремо по районних центрах області надати не можемо». Така позиція ключового органу з контролю області свідчить лише про небажання оприлюднювати будь-яку інформацію. З огляду на це, цілком виправдано є критика роботи Держфінінспекції в Чернігівській області з боку обласної прокуратури й оцінка роботи цієї головної служби з контролю як такої, що «фактично не впливає на зміцнення законності в бюджетній сфері».

Також показовою з точки зору дотримання вимог законодавства щодо здійснення закупівель за бюджетні кошти є інформація ДПС у Чернігівській області. Згідно з інформацією ДПС у Чернігівській області, за 9 місяців 2012 року порушено 13 кримінальних справ щодо посадових осіб – суб'єктів господарської діяльності, які були переможцями державних закупівель (із них по м. Чернігову порушено 4 справи). Встановлена сума збитків по порушених кримінальних справах склала 9,16 млн грн, з них відшкодовано 4,94 млн грн.

Громадський контроль за закупівлями є незадовільним і перебуває на початковій стадії. Позитивним моментом у формуванні елементів громадського контролю є виконання громадською організацією «Молодь – 21 століття» в Чернігові та області протягом 2-х років відповідного моніторингового проекту «Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель», що досліджував районні і міські адміністрації Чернігівської області на предмет розпоряджання коштами, що не підпадають під процедуру тендерних закупівель.

За результатами реалізації проекту громадська організація «Молодь – 21 століття» у 2012 році виявила системні факти заниження вартості закупівель (до 100 000 грн), що дає змогу уникнути процесу конкурентної тендерної процедури, а отже, не оприлюднювати інформацію що, за скільки і в кого закуповують. **Така практика є дуже поширеною на рівні закупівель за кошти обласного бюджету, оскільки сума укладених договорів без тендеру складає 43,6 % (більше 505 млн грн) від загальної вартості закупівель за всіма договорами в обласному бюджеті (загальна сума закупівель за 9 місяців 2012 року склала більше 1,16 млрд грн (1160 311,3 тис. грн)).** Серед поширених порушень у рамках проекту «Молодь – 21 століття» зазначені: заниження цінової пропозиції на окремі групи товарів та послуг з метою виграшу тендеру, з наступним постачанням продуктів та послуг низької якості, закупівля окремих (сезонних) товарів за завищеними цінами, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів, заниження цінової пропозиції з метою уникнення проведення тендерів, відсутність інформації про організацію торгів (річний план закупівель, оголошення про проведення торгів) у доступній формі, в деяких випадках тендерні комітети очолюють начальники управлінь освіти.

Порівняння витрат різних районних державних адміністрацій області щодо закупівлі «Надання послуг Internet та обслуговування мереж», проведеного в рамках моніторингового проекту «Молодь – 21 століття», наштовхнуло на роздуми з огляду на значну різницю в сумах закупівель при існуванні одного і того ж постачальника послуг. Зокрема, м. Прилуки витратило на ці потреби 11500 грн, а Бахмацька РДА – 1200 грн. Навіть Чернігівська обласна адміністрація на ці потреби витратила 7000 грн. Всі адміністрації обслуговує провайдер «Укртелеком».

Водночас, така форма громадського контролю як систематична участь громадськості в комітетах з конкурсних торгів та інформування громадськості про ймовірні порушення наразі не здобула поширення. Немає і результатів моніторингу та експертизи конкретних закупівель за кошти міського бюджету.

ІНДИКАТОР 7

Власність та активи.

Прозорість, підзвітність і добросовісність
використання власності та активів

Показники:

- прозорі, повні, оперативно обновлювані і відкриті бази даних об'єктів державної та комунальної власності, що здаються в оренду чи продаються на сайті органу влади;
- конкурентність процедур отримання прав купівлі чи оренди об'єктів державної та комунальної власності, які здають в оренду чи продають (відкриті аукціони і конкурси);
- дотримання процедури оприлюднення інформації щодо приватизації чи здачі в оренду об'єктів нерухомості, оголошень конкурсу на обслуговування транспортних маршрутів або інших громадських інтересів на сайті органу влади та в ЗМІ;
- державний та громадський контроль за приватизацією, здачею в оренду й обслуговуванням громадських інтересів (результати перевірок органів контролю і правоохоронних органів щодо дотримання процедур та цінових параметрів до об'єктів приватизації, оренди й обслуговування громадських інтересів, участь громадськості в конкурсних комісіях, результати моніторингу та експертизи).

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки прозорості, підзвітності і добросовісності використання власності та активів, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінки прозорості, підзвітності і добросовісності використання власності та активів міста з боку міського голови та виконкому міської ради Чернігова: 2,5 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Інформація про приватизацію чи здачу в оренду об'єктів нерухомості є відкритою та розміщена на сайті міськради. Повнота інформації та можливі порушення щодо використання об'єктів нерухомості та земельних ресурсів потребує додаткового детального аналізу. На відповідному розділі сайту міськради не виявлено жодної інформації про проведення конкурсів чи аукціонів. За відомою інформацією, КП «Чернігівбудінвест» в 2012 році не провів жодного конкурсу щодо передачі земельних ділянок забудовникам. Інформації щодо суб'єктів підприємницької діяльності та умов отримання ними об'єктів комунальної власності не було надано згідно з відповідним запитом інформації, що стало на заваді всебічному аналізу ефективності використання майна та землі.
- Зафіксовано ознаки фіктивності при укладенні угод з інвесторами в діяльності КП «Паркування та ринок» (справа «Торгівельні ряди на Рокосовського»), що може нести ризики недоотримання міським бюджетом коштів.
- Відсутнім на сайті є генплан міста та детальні плани територій.
- Виявлено обмеження щодо забезпечення участі представників ІГС у конкурсній комісії з розподілу транспортних маршрутів серед перевізників у місті.
- Непрозорою є інформація і прийняття рішень щодо земельних питань на сесіях міськради.
- На питання експертної анкети щодо оцінок служб міської влади, що є найбільш вразливим для виникнення корупційних дій та несе найбільші корупційні ризики, 90% опитаних вказали службу земельних ресурсів й управління архітектури та містобудування (85% опитаних) та Фонд комунального майна (85%). Саме інформація цих служб міськради є найбільш закритою та дозованою на сайті міськради.

Оцінки прозорості, підзвітності і доброчесності використання власності та активів з боку голови Чернігівської обласної державної адміністрації та Чернігівської ОДА: 3,5 з 5 балів

Обґрунтування оцінки:

- Інформація про приватизацію і передачу в оренду об'єктів нерухомості та земельних ділянок є відкритою та розміщена на сайті ОДА. Повноту інформації не аналізували.
- Порушень щодо використання об'єктів нерухомості при приватизації чи здачі в оренду в області земельних ділянок, що отримали громадський розголос, не виявлено.
- Розподіл транспортних маршрутів в області відбувається з порушеннями, які були виявлені в результаті здійснення громадського контролю.
- Виявлено порушення, пов'язані із зловживаннями при передачі в оренду об'єктів комунальної власності КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради, та непрозору процедуру розподілу транспортних маршрутів за участю ДП «Пассервіс» у місті та області. Обидва факти були розслідувані та оприлюднені представниками громадськості.
- Виявлено обмеження щодо забезпечення участі представників ІГС на зустрічі представників ОДА, Експертної комісії Громадської Ради при ОДА та перевізників.

Міський голова та виконавчий комітет міської ради Чернігова

За інформацією Виконавчого комітету міської ради Чернігова, за 9 місяців 2012 року відсутні порушення щодо використання майна, яке перебуває у власності міста. **Інформація щодо нерухомості, яка належить місту і запланована до приватизації чи здачі в оренду, є доступною на сайті міської ради.** Зокрема на сайті розміщена інформація про наміри щодо передачі в оренду нерухомого майна, яке належить територіальній громаді м. Чернігова, перелік **вільних об'єктів комунальної власності територіальній громаді м. Чернігова, які пропонують для передачі в оренду, і методика розрахунку та порядок використання плати за оренду майна комунальної власності, однак жодної інформації про проведення конкурсів чи аукціонів на відповідному розділі сайту не виявлено.** Інформації щодо суб'єктів підприємницької діяльності та умов отримання ними об'єктів комунальної власності не було надано згідно з відповідним запитом інформації.

Хоча інформацію подано у зрозумілій формі, але вона потребує удосконалення щодо її візуалізації. Водночас, **інформація про вільні земельні ділянки і рішення про виділення земельних ділянок на сесії міської ради на сайті відсутня, незважаючи на те, земельні ділянки виділяють на сесіях міськради.** Також відсутній генплан міста і детальні плани територій, окрім 3-х незначних обговорень розвитку територій у рамках відповідного розділу сайту.

На підставі аналізу відкритих джерел інформації не виявлено порушень, пов'язаних із зловживаннями при приватизації та здачі в оренду об'єктів комунальної власності. Однак не можна стверджувати, що їх немає, з огляду на оцінки опитаних експертів. **Згідно з експертними оцінками, поширеними для Чернігова є корупційні ризики у прийнятті рішень сесією міської ради при відведенні земельних ділянок під забудову багаточисельних будинків і супермаркетів (райони вул. Савчука, Войкова, Белова), а також в урочищі «Ялівщина».** Також експерти відзначали корупційні ризики при розподілі автобусних маршрутів серед приватних перевізників у м. Чернігові. Перевірка відповідності вартості одного м² нерухомості, що приватизується чи здається в оренду, середнім цінам на ринку на подібні об'єкти в рамках дослідження не здійснювалася, що не дає змоги оцінити ефективність використання комунальної власності.

Водночас, в рамках проведення моніторингу виявлено факти, які мають ознаки корупційних ризиків. Це справи «Урочище Ялівщина», «Торгівельні ряди на Рокосовського», «Будівництво АЗС на Бобровиці», «Будівництво магазину» та інші факти з ознаками корупційних ризиків щодо неправомірного виділення земельних ділянок приватним компаніям на сесіях міськради. Поширеною є практика використання комунальними підприємствами (зокрема, КП «Паркування та ринок», КП «Дільниця із контролю за благоустроєм міста») угод з інвесторами з ознаками фіктивності (наприклад, справа «Торгівельні ряди на Рокосовського»), що може нести ризики недоотримання міським бюджетом коштів за землю.

Згідно з результатами експертного опитування, для міста характерною є практика несплати до бюджету або сплата не в повному обсязі коштів, які має отримати бюджет міста від продажу комунального майна. Минулими роками експерти зафіксували факти ненадання інформації

щодо продажу комунального майна КП «Паркування та ринок» на суму майже 125 тисяч гривень. Звіт про використання 125 тис. грн, отриманих від продажу комунального майна всупереч чинному законодавству, це КП не подавало до Фонду комунального майна. У відповіді на відповідний запит міська рада не надала інформації, чи отримав бюджет кошти в розмірі 125 тис. грн.

Дані прокуратури області свідчать про 6 злочинів, вчинених у сфері земельних правовідносин на території області. Однак отримати інформацію про конкретні справи не вдалося через непублічність цієї інформації. Водночас, за даними прокуратури області за 9 місяців 2012 року у бюджетній системі (комунальних та державних підприємствах) не вчинено жодного злочину ні в області, ні в місті Чернігові.

Згідно з інформацією ДПС у Чернігівській області, в 2011 та за 9 місяців 2012 року не виявлено порушень податкового законодавства щодо здачі в оренду об'єктів комунальної власності, цілісних майнових комплексів та іншого державного майна. Так само, як і не зафіксовано звернень громадян стосовно порушення установами, організаціями при витрачанні бюджетних коштів, при виділенні та зміні цільового призначення земельних ділянок, при приватизації та здачі в оренду об'єктів нерухомості у Чернігівській області.

Що ж до розподілу такого важливого активу міста як визначення перевізників на міських транспортних маршрутах, то описана у відповідному додатку справа «Чернігівські перевізники» містить достатню ознаку корупційних ризиків для реагування з боку правоохоронних органів.

Вкрай непрозорим залишається питання виділення земельних ділянок. За результатами експертного опитування, виявлено, що комісія міської ради, яка регулює земельні питання, надає відповіді громадянам без відповідного обґрунтування, що ускладнює процедуру оскарження таких рішень у судових органах. Також поширеною є практика не запрошувати громадян, які подали документи на отримання земельних ділянок, на засідання комісії міської ради та Держкомзему.

Державний контроль за використанням земельних ресурсів визнати задовільним – з огляду на ряд корупційних ризиків у рішеннях міськради, які отримали належну оцінку з боку прокуратури області. Водночас, реакція з боку правоохоронних органів та органів з контролю часто є вибірковою.

Громадський контроль щодо використання комунальної власності визнати задовільним, а щодо використання земельних ділянок – визнати незадовільним через відсутність у громади доступу до інформації про земельні ділянки, які виділяють на сесіях міськради, також до містобудівної документації і непрозорий механізм розподілу земельних ділянок для здійснення будівництва КП «Чернігівбудінвест». Громадський контроль потребує вдосконалення в частині забезпечення постійної участі ІГС у роботі відповідних комісій міськради та конкурсних комітетів, координації зусиль різних ІГС та ЗМІ. Добрим прикладом координації зусиль громади є відстоювання земель урочища Ялівщина в 2012 році (незважаючи на рішення міської ради), моніторинг дотримання взятих зобов'язань компаніями-перевізниками, обраними переможцями на обслуговування транспортних маршрутів.

На питання експертної анкети щодо оцінок служб міської влади, що є найбільш вразливим для виникнення корупційних дій та несе найбільші корупційні ризики, 90% опитаних вказали службу земельних ресурсів й управління архітектури та містобудування (85% опитаних) та Фонд комунального майна (85%). **Саме інформація цих служб міськради є найбільш закритою і дозованою на сайті міськради.**

Голова Чернігівської ОДА та Чернігівська ОДА

Інформація про об'єкти нерухомості та земельні ділянки, які належать області і виставляються на продаж чи здаються в оренду, є доступною на сайті ОДА. Зокрема, на сайті розміщено інформацію про об'єкти нерухомості, які готують до приватизації та пропонують для передачі в оренду, інформацію про водні об'єкти, які пропонують для передачі в оренду. Також відкритою є інформація про земельні ділянки державної або комунальної власності, призначені для продажу суб'єктам підприємницької діяльності під забудову, що підлягають продажу на конкурентних засадах (на земельних торгах). З метою забезпечення прозорості, відкритості торгів, недопущення корупційних проявів у процесі продажу, формування реальної ринкової вартості земельних ділянок, **Чернігівська ОДА пропонує каталог інвестиційно-привабливих земельних ділянок, які підлягають продажу на конкурентних засадах на території області.**

На інформаційний запит до Чернігівської ОДА щодо виявлених за 9 місяців 2012 року порушень щодо використання майна інформацію не було надано. За інформацією прокуратури області, за відповідний період зареєстровано 6 злочинів, вчинених у сфері земельних правовідносин.

ДПС у Чернігівській області в 2011 та за 9 місяців 2012 року не виявила порушень податкового законодавства щодо здачі в оренду об'єктів комунальної власності, цілісних майнових комплексів та

іншого державного майна. Так само, як і не зафіксовано звернень громадян стосовно порушення установами, організаціями при витрачанні бюджетних коштів, при виділенні та зміні цільового призначення земельних ділянок, при приватизації та здачі в оренду об'єктів нерухомості у Чернігівській області.

З аналізу відкритих джерел інформації виявлено порушення, пов'язані із зловживаннями при передачі в оренду об'єктів комунальної власності КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради та непрозора процедура розподілу транспортних маршрутів за участю ДП «Пассервіс» у місті та області. Обидві теми були порушені представниками громадськості.

Зловживання при передачі в оренду нерухомості КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради докладно описано у відповідному додатку під назвою «Неконкурентна оренда». Оскільки заходів реагування з боку обласної влади не було вжито, і винні понесли покарання, ми не будемо докладно зупинятися на цьому випадку. Відзначимо оперативність реагування обласної влади на виявлені порушення і те, що факт порушень виявлений не з боку обласної влади чи органів з контролю, а з боку ІГС.

Виявлені системні зловживання при розподілі транспортних маршрутів за участю ДП «Пассервіс» у місті та області. Випадки неконкурентного розподілу транспортних маршрутів є доволі показовими для області, і докладно цю справу описано у відповідному додатку під назвою «Чернігівські перевізники». Справа містить багато ознак корупційних ризиків, яким із боку відповідних правоохоронних органів та органів з контролю не було приділено достатньо уваги.

Державний контроль за використанням об'єктів нерухомості і земельних ресурсів можна визнати добрим – з огляду на відсутність порушень щодо оприлюднення інформації та відсутність у відкритих джерелах інформації про корупційні ризики в рішеннях ОДА. Водночас, державний контроль за розподілом транспортних маршрутів в області з боку ОДА вважати незадовільним та вибіркоким, що стосується так само й оцінки правоохоронних органів та органів з контролю (справа «Чернігівські перевізники»).

Громадський контроль щодо використання об'єктів нерухомості і земельних ділянок можна визнати задовільним. Саме завдяки громадському контролю виявлено порушення при здачі в оренду нерухомості КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради, а також ініційовано громадське розслідування справи «Чернігівські перевізники». Водночас, він потребує вдосконалення стосовно забезпечення постійної участі ІГС в роботі відповідних комісії ОДА та обласної ради, в конкурсних комітетах, покращення координації зусиль різних ІГС та ЗМІ. Особливої уваги та дослідження потребує розподіл транспортних маршрутів в області.

ІНДИКАТОР 8.

Конфлікт інтересів.

Дотримання норм законодавства, що забороняють конфлікт інтересів

Показники:

- кількість виявлених фактів прямого чи прихованого суміщення посад;
- факти отримання вигоди пов'язаними особами, близькими особами або родичами публічної посадової особи (державний службовець чи посадовець органу місцевого самоврядування, депутат представницького органу влади), компетенцією якої є зокрема прийняття чи вплив на прийняття рішення щодо управління державною чи комунальною власністю, ресурсами чи активами.

Формальне та фактичне дотримання норм закону

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки дотримання норм законодавства, що забороняють конфлікт інтересів, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка дотримання міським головою та виконкомом міської ради Чернігова норм законодавства, що забороняють конфлікт інтересів: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Публічно відомі факти конфлікту інтересів, які були виявлені і лише формально усунуті з боку міського голови (справа «Тойота мера»), ігнорування з боку міського голови ознак конфлікту інтересів у справі «Прибудови дружини заступника мера».
- Поширення фактів роботи депутатів міської ради в комісіях міської ради, які готують і приймають рішення на сесії міськради, в яких вони можуть мати або лобіювати приватні інтереси, а також суміщення посад депутатами міськради посад керівників комунальних підприємств.

Оцінка дотримання головою Чернігівської обласної державної адміністрації та Чернігівською ОДА норм законодавства, що забороняють конфлікт інтересів: 3,5 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Публічно відомих фактів конфлікту інтересів не виявлено, а факт конфлікту інтересів керівника КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради С. Бутенка і його дружини усунуто. Водночас, факт конфлікту інтересів у керівника КП «Діловий центр» виявило не керівництво обласної ради чи ОДА, а ІГС, і звільнений він був не через факт конфлікту інтересів, а через виявлені порушення при передачі в оренду приміщень. Справа «Неконкурентна оренда», з огляду на зазначені обставини, негативно вплинула на оцінку.

На питання експертної анкети «Чи знаєте Ви про факти конфлікту інтересів і кумівства в органах державної та міської влади, в комунальних підприємствах», більшість опитаних експертів відповіли негативно. Водночас, деякі з експертів під час проведення інтерв'ювання та анкетування називали публічно відомі факти ознак корупційних зловживань (справи «Тойота мера», «Неконкурентна оренда», «Прибудови дружини заступника мера»), а також можливий факт кумівства міського голови Чернігова та керівника одного комунального підприємства.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» визначає конфлікт інтересів як «використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на

її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей». По суті, можна говорити про суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, яка може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. Службовці зобов'язані вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, а при його виявленні – негайно повідомляти безпосереднього керівника, організацію за місцем роботи, орган, на який покладено проведення спеціальної перевірки таких осіб.

Конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовим обов'язком і приватними інтересами державної посадової особи. У згаданому конфлікті державна посадова особа має інтереси, які впливають з її становища як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. У тих випадках, коли приватний інтерес фактично скомпроментував належне виконання посадовою особою її офіційних обов'язків, це доречніше розглядати як приклад неправомірної поведінки або «зловживання службовим становищем», або навіть як факт корупції, а не як «конфлікт інтересів».

Шкоду публічним інтересам завдає не лише реальний (вже існуючий конфлікт інтересів), але й потенційний (приватний інтерес у відповідній сфері). Саме такий конфлікт породжує недовіру до публічного службовця і підозру у причетності до вчинення корупційного діяння. Неправомірний пошук вигоди з боку публічних службовців у рамках реалізації їх власних чи корпоративних інтересів, а також інтересів їхніх сімей, родичів та друзів, підриває довіру до рішень органів влади і ставить під сумнів ефективність антикорупційної політики.

У рамках виконання ст. 6 «Обмеження щодо використання службового становища», ст. 7 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 8 «Обмеження щодо одержання подарунків (пожертв)», ст. 9 «Обмеження щодо роботи близьких осіб» Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», ст. 14. «Урегулювання конфлікту інтересів» у редакції 14 травня 2013 року Закону України «Про державну службу», Закону України «Про правила етичної поведінки», Наказу Головного управління державної служби від 4 серпня 2010 року та на виконання «Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки», ухваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки», відповідних розпоряджень голів ОДА та міських голів – відповідні структурні підрозділи органів влади формально звітують про проведення роботи щодо забезпечення доброчесності, декларування доходів та недопущення фактів конфлікту інтересів у роботі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. **Чинний механізм фінансового контролю за достовірністю декларацій і конфліктом інтересів у рамках «уповноважених підрозділів», що діють у структурі тих самих міністерств і відомств, службовців яких перевіряють, є вочевидь неефективним і на практиці зведений до формального звітування.** Контролери в рамках «уповноважених підрозділів» є фактично підлеглими або колегами тих, кого вони уповноважені перевіряти. Внаслідок цього така система перевірок є формальною та необ'єктивною, а її висновки можуть бути вибірковими, упередженими та формулюватися з міркувань політичної або адміністративної доцільності.

Окремо треба звернути увагу, що до прийняття Закону № 2837 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року **поза регулюванням чинного антикорупційного законодавства залишалася публічність декларування доходів і конфлікту інтересів у діяльності обраних депутатів міських та обласних рад**, що часто лобіюють вузькокорпоративні інтереси, пов'язані з бізнес-інтересами близьких осіб і донорів політичних сил, до яких вони належать, або власні бізнес-інтереси. Більша частина обраних депутатів фактично залишаються власниками або посадовими особами в бізнес-компаніях, які отримують державні або комунальні замовлення за бюджетні кошти.

Відповідно до статті 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» **порядок недопущення (запобігання) й офіційного декларування конфлікту інтересів (повідомлення про його виникнення або наявність) є, по суті, добровільним і непідкріпленим належними законодавчими механізмами контролю.** Оскільки конфлікт інтересів виступає головним ризиком і джерелом корупції, розвиток й утвердження форм громадського контролю за виникненням конфлікту інтересів та орга-

нізоване залучення і включення до активної антикорупційної діяльності громадських об'єднань мають вирішальне значення для виявлення й усунення підстав для корупції у системі влади в Україні.

За інформацією виконавчого комітету міської ради м. Чернігова та Чернігівської міської ради, за 9 місяців 2012 року порушень антикорупційного законодавства, яке регулює конфлікт інтересів, не зафіксовано. А тим часом аналіз відкритих джерел інформації та результати експертного опитування дали змогу виявити ряд фактів, які можуть свідчити про ознаки конфлікту інтересів.

З аналізу відкритих джерел інформації фактичним підтвердженням існування явища конфлікту інтересів можуть слугувати такі корупційні практики:

- **Справа «Тойота мера»** (суміщення посади голови міської ради і голови громадської організації, яка передала міській раді для потреб міського голови автомобіль «Тойота Камрі»). Незважаючи на існуючі корупційні ризики в діях міського голови, ні правоохоронні органи (крім частково Управління СБУ в Чернігівській області), ні органи правосуддя (крім Деснянського районного адміністративного суду Чернігова) не ідентифікували порушень чинного антикорупційного законодавства. Не знайшов ознак адміністративного корупційного правопорушення в діях міського голови і Київський апеляційний адміністративний суд у своєму рішенні від 6 грудня 2012 року. Досі немає остаточного рішення Вищого адміністративного суду України щодо цієї справи. Формально міський голова Чернігова усунув конфлікт інтересів. Зараз цю посаду в обласній Спільці ветеранів Афганістану займає його заступник у виконкомі міськради Станіслав Віхров.
- **Справа «Прибудови дружини заступника мера»** пов'язана з інтересами дружини заступника міського голови Миколи Сеньковича (заступника мера з ЖКГ) Наталії Шкель (будівництво по вулиці П'ятницькій, де було споруджено прибудову у два поверхи на відстані 5 м. 40 см від вікон житлового будинку). І хоча формально заступник міського голови Микола Сенькович не займається питаннями будівництва (це компетенція іншого заступника міського голови), але і в журналістів, і в громадськості були вагомими підстави вважати, що така демонстративно агресивна поведінка будівельників та охоронців будівництва стосовно місцевих жителів навряд чи була б можливою без «даху» у виконкомі міської ради. За нашою інформацією, з боку міського голови і правоохоронних органів факту конфлікту інтересів, пов'язаного з лобюванням інтересів родичів заступника міського голови Миколи Сеньковича, не виявлено.
- **Справа «Неконкурентна оренда»** стосувалася порушень з орендою комунального майна КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради. Факт конфлікту інтересів полягав у тому, що дружина керівника КП «Діловий центр» С. Бутенка орендувала приміщення в КП «Діловий центр» за цінами, що є нижчими від аналогічних офісних приміщень у цій частині міста. За результатами перевірок, керівник КП «Діловий центр» С. Бутенко був звільнений із займаної посади.

Окремо треба відзначити можливі факти конфлікту інтересів, що пов'язані з роботою депутатів міської та обласної ради у комісіях відповідних рад. Рішення, які готують депутати, що мають приватний інтерес як керівника чи власника бізнесу, можуть суперечити громадському інтересу.

До прикладів конфлікту інтересів серед депутатів міської ради зараховуємо такі:

- **Депутат міської ради Вакуленко Сергій Володимирович** є директором ТОВ «Автоекспрес», що має родинні зв'язки з Вакуленками, чия сім'я контролює ДП «Пассервіс» та транспортні перевезення в Чернігові й області. ДП «Пассервіс» обслуговує зараз 23 з 46 міських маршрутів. Викликає питання факт можливих антиконкурентних узгоджених дій на ринку перевезень м. Чернігова двох суб'єктів господарювання ТОВ «Пассервіс-Люкс» та ДП «Пассервіс» (дочірнє підприємство ВАТ «Чернігівавтосервіс»). Оскільки ДП «Пассервіс» обслуговує зараз 23 з 46 міських маршрутів, тобто половину, ТОВ «Пассервіс-Люкс» обслуговує один із найбільш прибуткових маршрутів м. Чернігова №12. Підприємства фактично розташовані за однаковою адресою – вул. Борисенка, 39. Присутні родинні зв'язки у керівництва цих двох підприємств, зокрема Козир Володимир Олександрович, який очолював ТОВ «Пассервіс-Люкс», а нині генеральний директор ВАТ «Чернігівавтосервіс», є братом дружини Вакуленка Володимира

Михайловича, колишнього керівника ВАТ «Чернігівавтосервіс», а тепер – віце-президент ВААП (Всеукраїнської асоціації автомобільних перевізників).

Справа «Чернігівські перевізники» пов'язана з сім'єю Вакуленків. Вакуленко Володимир Михайлович є колишнім керівником ВАТ «Чернігівавтосервіс». Приватні та бізнес-інтереси С. Вакуленка як члена постійної комісії міської ради з питань житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку можуть суперечити інтересам громади при прийнятті рішень про розподіл транспортних маршрутів у місті.

- **Депутат міської ради Тарасовець Юрій Миколайович** є комерційним директором ТОВ «Чернігівміськбуд» і головою постійної комісії міської ради з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин. Інтереси його як директора ТОВ «Чернігівміськбуд», де він має приватні інтереси, можуть суперечити інтересам суспільним, – при прийнятті рішень із питань виділення земельних ділянок та будівництва.
- **Депутат міської ради Мороз Олег Володимирович** є головою правління ЗАТ «Ринковий комплекс «НИВА» і секретарем постійної комісії міської ради з питань соціально-економічного розвитку, фінансів та бюджету. За деякою інформацією, він є власником земельних ділянок в урочищі «Ялівщина».
- **Депутат міської ради Гармаш Павло Миколайович** є заступником голови постійної комісії міської ради з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин. За деякою інформацією, його родина має стосунок до мережі магазинів «Смак», і його позиція в частині лобювання приватних інтересів може суперечити інтересам громади.
- **Депутат міської ради Масленников Сергій Геннадійович** є директором приватного підприємства «Магр» і членом постійної комісії міської ради з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин. За інформацією експертів, за останні кілька років автосалони ПП «МАГР» отримали на сесії міської ради кілька земельних ділянок розміром у декілька гектарів.
- **Депутат міської ради Осіковська Наталія Сергіївна** є директором приватного підприємства «Чернігів Парк-Сервіс» і членом постійної комісії міської ради з питань комунальної власності та розвитку підприємництва. За певною інформацією, одна з компаній Н. Осіковської має стосунок до скандальної справи з будівництвом АЗС на Бобровиці.
- **Депутат міської ради Бережний Віктор Миколайович** є директором ТОВ «Архітектурне бюро «СКП – плюс» і членом постійної комісії міської ради з питань комунальної власності та розвитку підприємництва.

Аналіз конфлікту інтересів серед депутатів обласної ради не був предметом цього дослідження. Публічно відомих прикладів конфлікту інтересів серед керівництва Чернігівської ОДА не виявлено і це потребує більш детального дослідження. Відомий конфлікт інтересів у керівника КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради усунуто після проведення відповідного службового розслідування.

ІНДИКАТОР 9.

Декларації доходів та витрат. Декларування доходів та витрат державними службовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування

Показники:

- кількість наданих декларацій від загальної кількості державних службовців і посадовців, що підпадають під норму обов'язковості декларування;
- перевірки достовірності інформації в деклараціях;
- доступність інформації про декларації посадових осіб на сайтах органів влади чи політичних сил, або на підставі запиту інформації;
- оцінка повноти декларування і виявлення суперечностей в оцінюванні доходів та активів по фактах, що стали публічно відомими через публікації в ЗМІ та звернення громадян, результати моніторингу та експертизи.

Формальне і фактичне дотримання норм закону

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки декларування доходів та витрат, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка декларування доходів та витрат міським головою та виконкомом міської ради Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Попри формальне виконання норми щодо декларування доходів, існують непрямі факти суперечностей і підстави вважати декларування неповним. Сумніваються в повноті декларування більша частина із опитаних експертів.
- Декларації про доходи міського голови і його заступників оприлюднені вперше лише в березні 2013 року на сайті міськради.

Оцінка декларування доходів та витрат головою Чернігівської обласної державної адміністрації та Чернігівською ОДА: 4 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Попри формальне виконання норми щодо декларування доходів, існують непрямі факти суперечностей і підстави вважати декларування неповним. Сумніваються в повноті декларування переважна більшість із опитаних експертів.
- Декларації про доходи голови ОДА і його заступників оприлюднені для громадськості на сайті ОДА. Перевірка їх на повноту та достовірність не проводилася, а публічних фактів суперечностей не виявлено.

На питання експертної анкети «Чи вважаєте Ви, що державні службовці в повній мірі декларують свої доходи та витрати», більше 90% опитаних відповіли «ні».

Згідно з інформацією Чернігівської ОДА та міської ради, державні службовці апарату і структурних підрозділів облдержадміністрації, райдержадміністрацій, посадовці міської ради подали декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011–2012 роки. У відповідях ОДА та міської ради вказано, що відповідні декларації заповнені згідно вимог чинного законодавства України та у визначений законом термін, подані всіма державними службовцями обласної та районних державних адміністрацій, за винятком окремих жінок – державних службовців, які перебувають у відпустках по догляду за дитиною. **Таким чином, з формальної точки зору процес декларування доходів є відмінним.**

Водночас закритість інформації про доходи і витрати державних службовців для громадськості є загальноприйнятою практикою в Україні та на Чернігівщині. Скромні задекларовані доходи важко узгоджуються з вартістю автомобілів і гардеробів, якими користуються державні службовці ОДА та міськради. **Щодо публічності декларацій для громадськості, то голова ОДА і його заступники вигідно відрізнялися до березня 2013 року від міського голови і його заступників. Із деклараціями про доходи голови ОДА та 4-х його заступників можна ознайомитися на сайті ОДА ще в 2012 році, чого не можна сказати про міського голову і його заступників. У відкритому доступі не виявлено декларацій у депутатів міської та обласної рад.**

Попри скромні офіційні доходи, більшість керівництва ОДА і обласної ради користуються автомобілями представницького класу. Зокрема, в рамках громадського розслідування справи «Таксі для облради» виявлено, що керівництво області користується автомобілями, які можна віднести до автомобілів бізнес-класу.

Згідно з результатами експертного опитування та інтерв'ювання багатьох опитаних, були висловлені припущення, що, з огляду на низьку анонімність у м. Чернігові (місто є невеликим), більшу частину активів, ймовірно, зареєстровано на родичів або виведено за межі області. Зокрема, при фіксуванні факту появи за кермом дорогого автомобіля «Мерседес-Бенц» ML-класу (орієнтовна оціночна вартість приблизно 700 тис. грн) міського голови Чернігова, одразу ж зроблено заяву, що автомобіль йому не належить, а перебуває у власності чоловіка доньки мера. Показово, що мер міста Чернігова офіційно не має жодного автотранспорту, згідно з поданою декларацією за 2011 рік (згідно з декларацією, яку він подав для участі в парламентських виборах), а також декларацією за 2012 рік. Документів, які б підтверджували, що «Мерседес-Бенц ML» з київською реєстрацією (державним номером АА 0020 ОМ) дійсно належить родичу міського голови, незважаючи на неодноразові звернення в рамках проекту «Громадська варта», так і не надано.

У багатьох експертів виникли сумніви у повноті декларування доходів, власності та транспортних засобів міським головою Чернігова О. Соколовим. Серед ймовірних фактів суперечностей між декларованими і реальними доходами серед державних службовців і посадовців міської ради Чернігова відзначалися доволі дорогі костюми міського голови О. Соколова і його регулярний відпочинок за кордоном, факт керування ним автомобілем «Мерседес-Бенц» ML класу напередодні виборів, попри відсутність жодного автотранспорту в його декларації за 2011 рік.

Також за результатами експертного опитування виявлено інформацію про ймовірні факти неповного декларування доходів деякими із заступників голови Чернігівської ОДА. За інформацією експертів, колишній заступник голови Чернігівської ОДА В. Тканко (звільнений після жовтневих виборів у 2012 році) використовував джип, якого немає в його декларації.

Докладний аналіз декларацій публічних посадовців ОДА і виконкому міськради за 2012 рік у рамках цього дослідження не здійснювався. Оцінки декларування зроблено на підставі інформації в ЗМІ та експертних оцінок, зібраних під час експертного опитування та інтерв'ювання.

Важливо відзначити показову позицію більше 90% опитаних експертів, які не вважають, що державні службовці декларують свої доходи та витрати в повному обсязі.

ІНДИКАТОР 10.

Доброочесність щодо підприємництва. Деретуляція і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, забезпечення принципів відкритості, підзвітності і конкурентності при наданні публічних послуг та стан ділового клімату

Показники:

- виконання законодавства щодо деретуляції і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, забезпечення комфортних умов для ведення бізнесу;
- дотримання принципів відкритості, підзвітності і конкурентності з боку органу влади при виборі постачальників публічних послуг серед суб'єктів підприємницької діяльності;
- дотримання принципів відкритості, підзвітності і конкурентності з боку органу влади щодо суб'єктів підприємницької діяльності при доступі до земельно-майнових ресурсів та публічних фінансів (бюджетних коштів);
- факти рейдерства і недоброочесної конкуренції з боку органів влади або пов'язаних із нею суб'єктів підприємницької діяльності.

Оцінка: 1 2 3 4 5 (оцінка від 1 до 5, де 5 – найвищий рівень оцінки деретуляції та спрощення адміністративних процедур, а 1 – найнижчий рівень оцінки)

Оцінка доброочесності щодо підприємництва міського голови та виконкому міської ради Чернігова: 2 з 5 можливих балів

Обґрунтування оцінки:

- Зафіксовано громадські протести підприємців проти рішень виконкому міськради в рамках справи «Торгівельні ряди на Рокосовського».
- Відсутня інформація про порядок надання послуг та їх вартість на сайті міськради (інформаційні і технологічні картки) та на інформаційних стендах у ЦНАП.
- Неналежне виконання службових обов'язків співробітниками ЦНАП у частині відсутності потрібного спеціаліста під час візиту, що було відзначено за результатами опитування споживачів послуг ЦНАП.
- Інформація, розміщена на сайті міськради, є складною для сприйняття і, по суті, є офіційним документом міськради, що малокорисний для пересічного споживача адміністративних послуг. Також на сайті міськради в розділі «Послуги» немає жодної згадки про новий сайт ЦНАП м. Чернігова.

Оцінка доброочесності щодо підприємництва головою Чернігівської обласної державної адміністрації та Чернігівською ОДА: 3,5 з можливих 5 балів

Обґрунтування оцінки:

- Зафіксовано громадські протести підприємців проти рішень Чернігівської ОДА і виконкому міськради Чернігова в 2012 році (справа «Чернігівських перевізників»). У рамках справи «Чернігівські перевізники» в приватного підприємця О. Зарецької під формальним приводом (відсутність ліцензійної картки на 2-ому автобусі) «забрали» автобусний маршрут «Чернігів–Михайло-Коцюбинський». Справа О. Зарецької негативно вплинула на оцінку ОДА.
- На сайті ОДА є інформаційні і технологічні картки послуг, які надаються відповідними органами державної влади.

Доброочесна політика органів влади щодо підприємництва є важливою складовою економічного зростання через поліпшення бізнес-клімату і залучення інвестицій. Серед першочергових заходів є виконання вимог законодавства щодо деретуляції і спрощення регуляторного середовища (адміністратив-

них, дозвільних і реєстраційних процедур), налагодження роботи дозвільних центрів за принципом «єдиного вікна», приведення регуляторних актів у відповідність до вимог державної регуляторної політики, реформування системи адміністративних послуг. Все це дає змогу забезпечити комфортні умови для ведення бізнесу, дотримання принципів відкритості, підзвітності і конкурентності з боку органу влади при виборі постачальників публічних послуг серед суб'єктів підприємницької діяльності, дотримання принципів відкритості, підзвітності і конкурентності з боку органу влади щодо суб'єктів підприємницької діяльності при доступі до земельно-майнових ресурсів і публічних фінансів, відсутність фактів рейдерства і недоброчесної конкуренції, пов'язаної з окремими суб'єктами підприємницької діяльності.

У 2012 році на замовлення Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України Київським міжнародним інститутом соціології у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій визначено рейтинг інвестиційної привабливості регіонів. За результатами рейтингу, **найсильнішими сторонами Чернігівської області є трудові, природні ресурси та географічне положення, найслабшими – стан ділової активності, а також якість інфраструктури.**

За фактором «Трудові ресурси» область посідає 12-те місце у списку українських регіонів, а за складником «Природні ресурси» – 14-ту позицію. Ще за двома факторами – географічне розташування і рівень розвитку споживчого сегменту економіки – 15-те місце. За окремими критеріями інвестори доволі високо оцінили якість взаємодії з місцевими органами влади. Зокрема за фактором «Податки та збори» область посіла 4-те місце в Україні. Також область потрапила у групу регіонів, де було найменше скарг на корупцію (7-ме місце). Ще за трьома факторами, які характеризують регуляторне середовище, область отримала середні оцінки. За фактором «Дотримання прав власності» перебуває на 12-му місці, за ефективністю органів влади – на 14-му, за адміністративними процедурами – на 16-му місці.

Серед шляхів подальшого поліпшення іміджу області у рейтингу інвестиційної привабливості регіонів актуальним для області є покращення умов для підприємницької діяльності, підвищення прозорості влади, підтримка малого бізнесу, спрощення адміністративних процедур на місцевому рівні, посилення контролю за дотриманням законодавства про захист конкуренції.

В області реалізується Програма розвитку малого підприємництва на 2011–2012 роки, затверджено План заходів з покращення підприємницького середовища. В рамках Програми значну увагу приділено здійсненню інформаційної, юридичної і навчальної підтримки суб'єктів підприємницької діяльності: працювала Молодіжна школа бізнесу, «гаряча лінія» для підприємців, оновлювали матеріально-технічну базу дозвільних центрів (яких в області діє 25), надано фінансову підтримку на реалізацію підприємницьких проектів.

Через Регіональний фонд підтримки підприємництва впродовж 2010–2012 років з місцевих бюджетів надано фінансово-кредитну підтримку у вигляді часткового відшкодування відсоткових ставок за кредитами та фінансового кредиту на загальну суму майже 2,1 млн грн, профінансовано 13 проектів за пріоритетними напрямками діяльності. Всього ж на такі цілі скеровано близько 3,5 млн грн бюджетних коштів.

За результатами моніторингу сфери бізнесу, в регіоні діє 44 малих підприємства та 445 фізичних осіб-підприємців у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення, а загальна чисельність зайнятих у цій сфері налічує близько 110 тис. осіб.

За 9 місяців 2012 року кількість малих підприємств становить 5,7 тис. од., фізичних осіб-підприємців перевищує 44 тисячі, а загальна чисельність зайнятих у сфері підприємництва налічує майже 110 тис. осіб.

Сума надходжень до місцевих бюджетів станом на 1 січня 2013 року від діяльності суб'єктів малого бізнесу, порівняно з 2011 роком, зросла на 66,5% (до 313,32 млн грн); це п'ята частина всіх надходжень (20,5%).

На виконання Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки у вересні в м. Чернігові відкрито регіональний Центр надання адміністративних послуг, де органи державної влади надають адміністративні послуги за принципом «єдиного вікна».

Питання у сфері підприємництва обговорюються на засіданнях Регіонального комітету економічних реформ, координаційної ради з питань розвитку підприємництва облдержадміністрації, регіональної ради підприємців.

Чернігівська ОДА відповідальна за реалізацію державної політики у сфері дерегуляції, розвитку бізнесу, удосконалення системи дозвільних процедур у рамках завдань, поставлених Президентом України Віктором Януковичем. На сайті є окремий розділ «Порядок надання адміністративних послуг», в якому зібрано інформацію про роботу, що проводиться в цьому напрямку в районних центрах області.

Оскільки Закон про адміністративні послуги визначив, що в повному обсязі Центри надання адміністративних послуг повинні працювати до 1 січня 2014 року, то станом на кінець 2012 року передчасно зроблено оцінки роботи щодо досягнень у цій сфері з боку ОДА.

У своєму виступі на відкритті ЦНАП у Чернігові голова ОДА Володимир Хоменко відзначив, що «відкриття регіонального центру надання адміністративних послуг – це ще один важливий крок щодо реалізації в регіоні державної політики у сфері розвитку бізнесу, удосконалення системи дозвільних процедур, адже упорядкування системи надання адміністративних послуг є одним з основних завдань, поставлених Президентом України Віктором Януковичем щодо дерегуляції, розвитку підприємництва».

Формально керівництво міста докладає зусиль у напрямку дерегуляції та пришвидшення надання адміністративних процедур для мешканців Чернігова. Зокрема за місяць до парламентських виборів урочисто відкрито Центр з надання адміністративних послуг у м. Чернігові (вул. Рокосовського, 20а). Оскільки по мажоритарному округу в Чернігові балотувався в народні депутати чинний мер Чернігова О. Соколов, за оцінками експертів, можна припустити, що відкриття Центру мало свідчити про намагання з його боку таким чином отримати додаткову підтримку серед виборців.

На основі проведеного журналістського розслідування, яке було опубліковане на порталі «Город» наприкінці листопада 2012 року, стало зрозумілим, що протягом майже 3-х місяців із часу урочистого відкриття ЦНАП 26.09.2012, у ньому фактично було неможливо отримати повний перелік послуг у режимі «єдиного вікна». Хоча на відкритті ЦНАП зазначалося, що в ньому «кожен відвідувач зможе отримати кваліфіковану допомогу – інформаційну, консультаційну, практичну – щодо послуг, які будуть в ньому надаватися за принципом «єдиного вікна».

Згідно з інформацією на сайті міської ради (яка з'явилася більш, ніж через місяць після відкриття ЦНАП), у ЦНАП повинен працювати Дозвільний центр, Реєстраційна палата, відділ звернень громадян та соціальних питань.

ЦНАП, ймовірно, повинен був свідчити про досягнення міського голови у справі спрощення і дерегуляції надання адміністративних та інших публічних послуг для жителів Чернігова. Однак саме **цей об'єкт став ілюстрацією неефективного витрачання бюджетних коштів**. Ймовірно, що політична доцільність відкриття ЦНАП домінувала при прийнятті рішення про його відкриття. Із міського бюджету витрачено майже 1 мільйон (978 248 грн) бюджетних коштів на реконструкцію та ремонт приміщення розміром у 1179,3 м². Не були **предметом громадського обговорення концепція і бізнес-план надання адміністративних, дозвільних та інших публічних послуг, що надає міськрада та інші органи державної влади**. Згідно з оцінками, зробленими у рамках проекту «Громадська варта» у травні 2013 року, в рамках узагальнення результатів моніторингу роботи ЦНАП в 4-му кварталі 2012 року та в 1-му кварталі 2013 року, **вартість обслуговування 1 суб'єкта звернення в ЦНАП склала більше 69 грн, а 1 співробітник ЦНАП протягом робочого дня приймав у середньому 3 відвідувачів**. І це тоді, коли з бюджету міста виплачують зарплати співробітникам, оренду та утримання приміщення Реєстраційної палати і відділу звернень громадян та соціальних питань, що займають окремі приміщення поза територію ЦНАП.

Результати громадського моніторингу дають підстави говорити про такі недоліки в роботі ЦНАПу:

✓ *Доступність інформації:*

- інформація, розміщена на сайті міськради в розділі послуг, які можна отримати в ЦНАП, є обмеженою. Відсутні інформаційні і технологічні картки послуг на сайті міськради. Розміщено лише перелік із 92 послуг із зазначенням суб'єктів надання послуг (фактично це лише додаток до рішення Виконавчого комітету міської ради від 19 листопада 2012 року № 305). Як наслідок, отримувачі послуг мають витратити час для візиту в ЦНАП, де лише можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги та її вартість, що створює додаткові перешкоди для отримання послуги.

Незважаючи на створення «офіційного сайту» ЦНАП <http://www.admincher.com.ua/>, його зміст не інтегрований з інформацією на сайті міської ради Чернігова та немає жодної згадки про «офіційний сайт» ЦНАП на сайті міськради. Станом на травень 2013 року на «офіційному сайті» ЦНАП можна знайти форму заяви, інформаційну і технологічну карти, але тільки 23 адміністративні послуги та 39 дозвільних послуг з 92, які надаються в ЦНАП.

✓ *Зручність отримання послуги:*

- часто необхідно зробити декілька візитів до ЦНАП, перш ніж можна подати заяву на отримання послуги, – через відсутність потрібних профільних спеціалістів на місці у прийомні години та інші причини;

- консультації телефоном щодо можливості отримання послуги в ЦНАП переважно обмежуються відповіддю «Приходьте на прийом у ЦНАП – і Ви отримаєте всі відповіді»;
- частими є ситуації, коли спеціалісти не можуть із першого разу надати вичерпну консультацію, що робить необхідним додаткові візити;
- незважаючи на малу кількість відвідувачів, у ЦНАПі були зафіксовані порушення щодо терміну очікування на прийом до потрібного спеціаліста (іноді потрібно було чекати більше, ніж 35 хвилин, що є порушенням порядку надання послуги).
- ✓ *Нераціональне витрачання корисної площі приміщення:*
 - мала кількість відвідувачів у чергах в інших структурних підрозділах суб'єктів надання адміністративних послуг міськради та її виконавчого комітету, а також в інших суб'єктах надання адміністративних послуг дає підстави стверджувати про неефективне витрачання приміщення і ресурсів ЦНАП. Малу кількість відвідувачів у 4-му кварталі 2012 року (в середньому 33 відвідувачі на день) та черги в інших службах міськради (наприклад, у Реєстраційній палаті на вул. Коцюбинського) керівництво ЦНАП пояснювало скороченим режимом робіт та неготовністю програмного продукту, що міг би забезпечити електронний документообіг. Однак в 1-му кварталі 2013 року ситуація не надто покращилася. Більше того, прийом звернень, заяв і скарг громадян, а також реєстрація підприємств продовжують здійснюватися за межами ЦНАП. Ефективність використання площі ЦНАП, що становить 1 179,3 м² є сумнівною. Показово, що площа Реєстраційної палати становить лише 111,7 м², а відділу звернень громадян та соціальних питань – 88,6 м², і на їх утримання також витрачаються бюджетні кошти. Такий менеджмент бюджетними коштами і ресурсами важко назвати ефективним.

Попередні оцінки дають підстави говорити про існування проблем при взаємодії адміністратора (ЦНАП) і суб'єктів надання адміністративних послуг (Чернігівської міської ради та її виконавчого комітету, місцевих адміністративних органів, регіональних адміністративних органів та управлінь і відділів Чернігівської обласної державної адміністрації).

Основною проблемою ЦНАП залишається вкрай мала кількість відвідувачів, яка складає в середньому менше 35 чоловік на день. І це при тому, що в ЦНАП працює 12 співробітників. На кожного працюючого співробітника ЦНАП припадає менше 3-х відвідувачів протягом 1-го робочого дня, якщо в середньому на обслуговування 1 відвідувача йде 15–30 хвилин робочого часу. Фактично з бюджету міста оплачується робочий час співробітників, які не зайняті значну частину робочого часу.

За підрахунками, зробленими в рамках проекту «Громадська варта», вартість обслуговування 1-го суб'єкта звернень ЦНАП становить аж 69,1 грн (протягом 1 кварталу 2013 року на оплату праці працівників та на утримання приміщення витрачено 171 тис. 613 грн, а звернулося 2 482 суб'єкти). За офіційними оцінками публічних посадовців міськради, в листопаді 2013 року кількість відвідувачів мала налічувати щонайменше 300 осіб щоденно.

Незважаючи на збільшення переліку послуг з січня 2013 року, кількості спеціалістів та фонду оплати праці, значного (майже на 62%) збільшення витрат на утримання приміщення (52 тис. 457 грн було витрачено в 4-му кварталі 2012 року, а в 1-му кварталі 2013 року витрати вже нараховували 85 тис. 918 грн), кількість відвідувачів ЦНАП фактично так і залишалася на рівні 2012 року. **Прості підрахунки свідчать про неефективне витрачання бюджетних коштів.** При зростанні витрат на утримання приміщення ЦНАП у 62% (1-ий квартал 2013 порівняно із 4-им кварталом 2012 року), кількість тих, хто звернувся до ЦНАП, збільшилася менше, ніж на 5% (2 373 суб'єктів звернень було в 4-му кварталі 2012 року і 2 482 зафіксовано в 1-му кварталі 2013 року).

Ймовірно, зважаючи на критику роботи ЦНАП в місцевих ЗМІ в листопаді 2012 року (портал «Город») та пропозицій щодо покращення роботи ЦНАП, зроблених у рамках громадського моніторингу ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», міська влада активізувала свою роботу в цьому напрямку та ухвалила певні організаційні рішення. Зокрема 26 грудня 2012 року рішенням міської ради Чернігова затверджено новий Порядок організації роботи учасників ЦНАП м. Чернігова. Водночас, незважаючи на запевнення міського голови О. Соколова в кінці вересня 2012 року щодо можливості «громадян, підприємців та суб'єктів господарювання здійснити всі реєстраційні процедури та оформити документи дозвільного характеру, подати будь-які заяви, скарги й пропозиції, одержати на них належні відповіді» і запевнення начальника управління адміністративних послуг Миколи Овсяника в листопаді 2012 року щодо можливості реєстрації підприємств в ЦНАП після нового року (тобто в 2013 році), станом на червень 2013 року така можливість у мешканців Чернігова відсутня.

Ще більш показовим є порівняння ефективності роботи і затрачених ресурсів ЦНАП та Реєстраційної палати. Реєстраційна палата в 1-му кварталі 2013 року (9 співробітників) провела 8 103 реєстраційних дій, що більш ніж утричі перевищує кількість суб'єктів звернень у ЦНАП. І це при тому, що площа Реєстраційної палати становить лише 111,7 м², а ЦНАП – 1179,3 м². В результаті маємо черги і незручності для відвідувачів Реєстраційної палати та відсутність черг і обмал роботи в співробітників ЦНАП. Очевидно, ефективність витрачання бюджетних коштів міськради Чернігова на надання публічних послуг є сумнівною.

Серед можливих корупційних ризиків, пов'язаних із роботою ЦНАП, можна відзначити:

- відсутність інформації про порядок надання послуг та їх вартість на сайті міськради (інформаційні і технологічні картки) та на інформаційних стендах в ЦНАП;
- неналежне виконання службових обов'язків співробітниками ЦНАП в частині відсутності потрібного спеціаліста під час візиту, що відзначено за результатами опитування споживачів послуг ЦНАП.

Інформація, розмішена на сайті міськради, є складною для сприйняття і, по суті, є офіційним документом міськради, що малокорисне для пересічного споживача адміністративних послуг. Як наслідок, необхідно витратити час на особистий візит у ЦНАП, де можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги. Також на сайті міськради в розділі «Послуги» немає жодної згадки про новий «офіційний сайт» ЦНАП м. Чернігова.

Серйозних громадських протестів підприємців проти рішень Чернігівської ОДА і виконкому міськради Чернігова в 2012 році не зафіксовано, окрім 2-х, описаних у Додатку 2, які стосуються корупційних практик, а саме справи «Чернігівські перевізники» та «Торгівельні ряди на Рокосовського». В рамках справи «Чернігівські перевізники» у приватного підприємця О. Зарецької під формальним приводом (відсутність ліцензійної картки на 2-ому автобусі) «забрали» автобусний маршрут «Чернігів–Михайло-Коцюбинський». Справа О. Зарецької пов'язана з корупційною справою «Чернігівські перевізники» і є свідченням корупційних ризиків у діяльності ДП «Пассервіс», що, за експертною інформацією, контролює сім'я Вакуленків. За деякою інформацією, обіцянки одного з заступників голови ОДА О. Зарецькій вирішити її питання в обмін на припинення акції протесту, не мали успіху і, зрештою, приватний підприємець змушена була продати автобуси та піти з ринку автобусних перевезень. Публічно відомих фактів рейдерства в області не зафіксовано, однак це питання потребує додаткового дослідження. Окремого додаткового дослідження потребує стан виконання законодавства щодо дерегуляції і спрощення адміністративних, дозвільних та реєстраційних процедур, конкурентне середовище та існуючі умови для ведення бізнесу тощо.

У рамках кожного з індикаторів у межах «Індексу антикорупційної політики» Чернігівській ОДА та Виконавчому комітету міськради Чернігова були надані відповідні пропозиції щодо підвищення ефективності антикорупційної політики. Кожному органу влади надано майже 80 пропозицій. Резюме цих пропозицій зроблено у відкритому зверненні, яке прийняте в рамках громадських зборів у квітні 2013 року в м. Чернігові. Текст відкритого звернення – у **Додатку № 8**.

ДОДАТОК 2

ОПИС КОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК

З огляду на те, що правоохоронні органи та органи з контролю переважно вибірково реагують на корупційні ризики, а органи правосуддя так само вибірково застосовують відповідні санкції стосовно таких фактів, в рамках дослідження описано реальні корупційні практики. Для полегшення сприйняття інформації застосовано термін «корупційні справи», що використовується як синонім корупційних практик. Описані корупційні практики стали можливими завдяки тому, що органи влади не вдавались до належних превентивних заходів, були бездіяльними або неналежно реагували на корупційні ризики з боку Чернігівської ОДА та виконавчого комітету міськради Чернігова, а також, у деяких випадках, з боку правоохоронних органів, органів з контролю та судових органів.

Аналіз корупційних ризиків є ключовим елементом дослідження, оскільки через опис реальних та потенційних корупційних ситуацій можемо оцінити реальну здатність та бажання реагувати на ці сигнали з боку відповідних органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів та органів з контролю, а також правосуддя.

Незважаючи на факти порушень чинного антикорупційного законодавства, ані органи обласної та міської влади, ані правоохоронні, ані контролюючі, ані органи правосуддя, за деякими винятками (справа «Неконкурентна оренда», «Тойота мера», «Будівництво магазину», «Будівництво АЗС на Бобровиці»), не надали належної уваги розслідуванню цих справ та застосуванню санкцій щодо порушників.

Переважна більшість практик стосується діяльності виконавчого комітету міськради Чернігова та її структурних підрозділів і лише 2 корупційних ризиків були пов'язані із рішенням обласної ради та неналежним реагуванням з боку ОДА. Предметом аналізу були корупційні практики, які мали публічний розголос та суспільний резонанс переважно у 2012 році. Розглянемо коротко кожен із 15 корупційних практик.

1. **Справа «Тойота мера»** (ознаки неправомірної вигоди, яку отримав суб'єкт підприємницької діяльності. Справа пов'язана з тим, що ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради отримало земельну ділянку та здійснило пожертву на користь місцевої організації воїнів-афганців, яку більше 20 років очолював міський голова О. Соколов. Конфлікт інтересів у міського голови Чернігова пов'язаний із суміщенням посади голови міської ради та місцевої громадської організації, що безкоштовно передала в користування йому ж, як керівнику та посадовій особі органу місцевого самоврядування, автомобіль «Тойота-Кемрі»).
2. **Справа «Тойота Королла»** (ознаки штучного заниження не менш як на 50 тис. грн вартості автомобіля «Тойота Королла» для уникнення тендерних процедур. Автомобіль придбало комунальне підприємство міськради Чернігова у ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто», яка отримала земельну ділянку та за відкритою інформацією органів із контролю недоплатила до міського бюджету 630 тис. грн податків. Також виникає питання, чи доцільно було купувати комунальному підприємству автомобіль, який йому був не потрібен, оскільки одразу ж після придбання його передали до міської ради).
3. **Справа «Урочища Ялівщина»** (ознаки незаконного розпаювання земель радгоспу, що був у державній власності, незаконність здійснення приватної забудови на території колишнього радгоспу та бездіяльність правоохоронних, органів з контролю та органів правосуддя, сумнівні законодавчі підстави міської ради для виділення майже 8,5 гектарів землі, умисне приховування суспільно важливої інформації із використанням грифу «для службового користування», а саме – проекту «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина», що фактично не дало змоги провести його громадську експертизу із публікацією відпо-

відного аналітичного звіту за її результатами, а також оцінити доцільність витрати 300 тис. грн на його розробку за кошти міського бюджету Чернігова).

4. **Справа «Чернігівські перевізники»** (можлива корупційна змова декількох пов'язаних суб'єктів підприємницької діяльності і членів конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова щодо обмеження конкуренції на ринку розподілу транспортних маршрутів, сумнівна законність рішення щодо невключення представника громадської організації «Демократичний альянс» до конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова, а також відповідного тимчасового конкурсного комітету міськради).
5. **Справа «Будівництва АЗС на Бобровиці»** (виділення та зміна цільового призначення земельної ділянки по вулиці Шевченка 160-б під будівництво автозаправної станції без консультацій із громадою, чиїх інтересів стосувалися такі плани розвитку території. Суб'єкт підприємницької діяльності, що має відношення до депутата міськради, розпочав розробку проектної документації для будівництва АЗС із ознаками порушень екологічних, санітарних та будівельних норм, а місцева влада Чернігова ігнорувала ознаки корупційних ризиків).
6. **Справа «Будівництво магазину»** (непрозора процедура виділення земельної ділянки для будівництва магазину на розі вулиць Войкова та 1-ї Гвардійської армії, що містить ознаки порушень, оскільки забудовник не мав права на користування земельною ділянкою. Розвиток території здійснювали без відповідних консультацій з громадою. Незважаючи на відповідне реагування з боку Прокуратури області, досі стосовно питання будівництва магазину немає інформації у відкритих джерелах про притягнення винних до відповідальності).
7. **Справа «Центру надання адміністративних послуг»** (ознаки неефективного витрачання бюджетних коштів у 4 кварталі 2012 та 1 кварталі 2013 року при наданні послуг у Центрі надання адміністративних послуг в м. Чернігові, пов'язані із поспішним рішенням про його відкриття напередодні парламентських виборів, у яких брав участь міський голова Чернігова, брак інформації щодо (інформаційні та технологічні картки послуг) адміністративних та дозвільних послуг, які можна отримати у ЦНАП на сайті міськради тощо).
8. **Справа «Депутата Артема Стаха»** (ознаки порушення чинного антикорупційного законодавства в частині п.1. ст. 22 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» та ознаки того, що А. Стах як керівник комунального підприємства неефективно витрачав бюджетні кошти та ресурси громади міста).
9. **Справа «Торгівельні ряди на Рокосовського»** (ознаки фіктивного інвестування коштів з боку ФОП, яке здійснював ФОП Васюк Андрій Володимирович на підставі договірних домовленостей із комунальним підприємством «Паркування та ринок», можливе недоотримання коштів до міського бюджету за сприянням КП «Паркування та ринок», оскільки самі ж підприємці могли укласти договори з виконавчим комітетом міської ради щодо оренди земельних ділянок та встановлення торговельних рядів. Згідно з різними експертними оцінками, побудовані торговельні ряди коштують майже вдвічі більше порівняно із ринковими цінами).
10. **Справа «Прибудова дружини заступника мера»** (ознаки конфлікту інтересів, пов'язаного із лобіюванням інтересів суб'єкта підприємницької діяльності, дружини заступника міського голови Миколи Сеньковича при отриманні погоджень на здійснення будівництва по вулиці П'ятницькій в м. Чернігові).
11. **Справа «Мерседес родичів мера»** (ознаки приховування прибутків з боку міського голови Чернігова О. Соколова, який не вказав у декларації про доходи за 2012 рік автомобіль, а й у 2012 році його помітили за кермом представницького автомобіля Мерседес-Бенс ML (орієнтовна вартість приблизно 700 тис. грн). На відповідні звернення та запити щодо надання інформації про власника автомобіля «Мерседес-Бенц» жодної інформації міський голова не надав. За неперевіреною інформацією, автомобіль належить чоловікові доньки мера Чернігова).
12. **Справа «Неконкурентна оренда»** (ознаки конфлікту інтересів, пов'язані з орендою комунального майна комунального підприємства «Діловий центр» Чернігівської обласної ради за цінами, що є нижчими від аналогічних на офісні приміщення у цій частині міста. Орендар – дружина керівника комунального підприємства). Це єдина справа у 2012 році, коли внаслідок звернення

громадських активістів обласна рада за результатами службового розслідування ухвалила рішення про звільнення керівника КП «Діловий центр» С. Бутенка із займаної посади.

13. **Справа «Таксі для облради»** (ознаки систематичного завищення вартості закупівлі послуг таксі для потреб обласної ради (протягом 3-х років), що фактично завдало збитків бюджету на суму майже 625 тис. грн щорічно. Незважаючи на оприлюднення інформації про ознаки корупційного ризику, пов'язаного з неефективним витрачанням бюджетних коштів, реагування з боку ОДА та Держфінінспекції області фактично немає, і в 2014 році ситуація із закупівлею повторилася).
14. **Справа «Таємна земля»** (ознаки системних корупційних ризиків, пов'язаних з обмеженням доступу до публічної інформації на сайті міськради про отримувачів земельних ділянок в м. Чернігові, а також до вичерпної та оперативної інформації про вільні земельні ділянки та об'єкти комунального майна, домінування неконкурентних та непрозорих процедур виділення земельних ділянок під будівництво забудовникам з боку КП «Чернігівбудінвест». Саме із виділенням земельних ділянок та частою подальшою зміною їх цільового призначення пов'язана значна частина корупційних ризиків у Чернігові, які описані у справах «Урочище Ялівщина», «Будівництва АЗС на Бобровиці», «Будівництво магазину» тощо).
15. **Справа «Таємний план розвитку»** (ознаки системних корупційних ризиків, пов'язаних із обмеженням доступу до містобудівної документації м. Чернігова та планів розвитку територій у м. Чернігові. Саме з обмеженням доступу до інформації щодо розвитку міста та планів розвитку територій пов'язана значна частина корупційних ризиків у м. Чернігові).

Докладніше розглянемо кожен із 15 корупційних справ (практик) та наданих в рамках проекту «Громадська вартість» пропозицій до органів влади.

1. Справа «Тойота мера»

Мабуть, найбільш гучна та показова справа у 2012 році, що розпочалася із приховування від громадськості факту передачі Чернігівській міськраді Чернігівською обласною організацією «Спілка ветеранів-афганців» у безкоштовну позичку автомобіля Toyota Camry з державним номером СВ 1000 АХ вартістю до 425 тис. грн. Автомобіль використовував міський голова О. Соколов для здійснення представницьких поїздок до Києва та інших міст.

Для з'ясування цього питання політична партія (ПП) «Демократичний альянс» надіслала запит до міської ради, метою якого було отримати копії документів, відповідно до яких відбувалась передача авто. На запити виконком міськради дав відповідь, що така інформація не належить до публічної інформації. Надалі ПП «Демократичний альянс» подав скаргу до правоохоронних органів (міської прокуратури, СБУ області) з проханням дати юридичну оцінку діям міського голови та зобов'язати міську раду надати відповідні документи. Міська прокуратура не знайшла складу злочину в діях міського голови.

Водночас, у відповіді Управління СБУ в Чернігівській області було вказано на ознаки таких злочинів з боку посадових осіб Чернігівської міської ради:

- стаття 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». «Органам державної влади, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України»;
- стаття 12 Закону України «Про місцеве самоврядування». «Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах...». На тоді чернігівський міський голова очолював Спілку ветеранів-афганців, яка передала отриманий автомобіль міській раді.

Управління СБУ в Чернігівській області надіслало матеріали перевірки до Прокуратури Чернігівської області, аби там вжили заходи прокурорського реагування. Незрозумілу вибірковість у цій справі продемонструвало УСБУ області. Після проведення повторної перевірки Управлінням СБУ в Чернігівській області заяви ПП «Демократичний альянс» щодо вчинення корупційного правопорушення з боку службових осіб Чернігівської міської ради, Чернігівського обласного відділення Українського Союзу Ветеранів Афганістану та ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто» прийняло рішення про відсутність підстав для складання протоколу про адміністративне правопорушення згідно із Законом

України «Про засади запобігання і протидії корупції». І це при тому, що у першій відповіді СБУ вказало на ознаки злочинів з боку посадових осіб Чернігівської міської ради.

У процесі здійснення громадського тиску на міську владу з'ясовано, що міська рада отримала у 2012 році не лише Toyota Camry, а ще й Toyota Corolla приблизною вартістю від 156 до 223 тис. грн. Тобто загальна вартість цих автомобілів становить від 421 до 648 тис. грн. Після аналізу отриманих документів ПП «Демократичний альянс» надіслав скаргу до Управління СБУ в Чернігівській області та дві скарги до Генеральної прокуратури, перша про дії міської ради, друга – про бездіяльність місцевих органів Прокуратури.

Представники ДемАльянсу провели брифінг біля стін міської ради та зібрали підписи чернігівців під зверненням до міського голови Олександра Соколова з вимогою оприлюднити джерела надходження автомобілів до міської ради. Звернення розміром майже 2 метри із підписами чернігівців було зареєстроване в канцелярії міської ради. Показово, що це звернення не відображене в аналітичному звіті виконанню міськради про виконання антикорупційної політики у 2012 році.

Завдяки активності громади протягом короткого проміжку часу було надіслано низку скарг і звернень у правоохоронні та контролюючі органи щодо перевірки законності такої безоплатної позички. Показово, що Чернігівська обласна організація Спільки ветеранів-афганців попри те, що передала в безкоштовну позичку (договір пожертви № 229/0712) міській раді автомобіль Toyota Camry вартістю до 425 тисяч гривень, отримує фінансування із міського бюджету. В той самий час ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-Авто», що подарувало автомобіль Toyota Camry місцевій Спільці ветеранів-афганців, отримало на одній із сесій міської ради земельну ділянку.

Як з'ясовано в ході громадського розслідування цієї справи, Чернігівська обласна організація Спільки ветеранів-афганців надала Чернігівській міській раді автомобіль Toyota Camry згідно з договором позички, у безоплатне тимчасове користування. Термін дії договору – до 31 грудня 2015 року. У договорі прописано, що користувач має право передавати транспортний засіб у користування третім особам лише з письмової згоди позичкодавця. За умовами договору жертвувач гарантує, що предмет пожертви належить йому за правом приватної власності, не перебуває під забороною відчуження, арештом, не є предметом застави або іншим засобом виконання зобов'язань перед будь-якими фізичними чи юридичними особами, державними органами або державою.

Цікаво, що жертвувач має право здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, а також має право відмовитися і вимагати розірвання договору, якщо жертву використовується не за призначенням. Як пояснив журналістам заступник міського голови С. Г. Віхров, в автопарку міськради є 5 автомобілів, нова Toyota Camry потрібна міському голові для представницьких поїздок до Києва та в інші міста. За інформацією ЗМІ, перебуваючи на посаді мера, Олександр Соколов у 2002-2006 роках орендував автомобіль за 12 гривень на рік у «Чернігівської ТЕЦ». На одній із зустрічей Олександр Соколов розповів, що така практика отримання автомобілів у міській раді була раніше поширеною (зокрема, попередній автомобіль Skoda Octavia міська рада Чернігова отримала від підприємства «Хімволокно» і досі іноді користується ним).

Аналізуючи договір, можна виявити деякі із суперечностей, які б потребували відповідної кваліфікації відповідно до чинного законодавства. Зокрема, у п. 3.1 сказано: «Застрахувати транспортний засіб за рахунок наймача (тобто за рахунок коштів мешканців м. Чернігова). У той самий час, у п. 3.2 зазначено: «Користувач зобов'язується – не передавати транспортний засіб у піднайм». Отже, не зрозуміло чи це Договір позички, чи все ж таки Договір найму (оренди).

Жоден із правоохоронних органів, окрім частково Управління СБУ в Чернігівській області, не знайшов ознак правопорушення з боку мера міста. Небайдужий чернігівський підприємець Олександр Гашпар вирішив подати до суду на міського голову, аби довести незаконність його дій. Цим він створив, напевно, перший в Україні прецедент подібного відстоювання прав місцевої громади в рамках забезпечення дотримання норм антикорупційного законодавства.

На перших судових засіданнях лінію захисту О. Соколова юрист міськради П. Вовк побудував, ґрунтуючись на тому, що взагалі невідомо, чи очолює міський голова Чернігова Олександр Соколов Чернігівське обласне відділення Спільки ветеранів Афганістану. Ні довідка від державного реєстратора, ні інформація з біографії мера, розміщена на офіційному сайті міськради, ні багаторазові публічні заяви самого Соколова не змогли переконати начальника юридичного відділу в тому, що мер Чернігова Олександр Соколов таки суміщає дві посади. Павло Вовк наполягав на тому, що підтвердити це може тільки перевірка особи за ідентифікаційним номером, а так нібито Олександрів Соколових тільки в Чернігові може бути безліч.

Зі свого боку позивач Олександр Гашпар, виступаючи на судовому засіданні, нагадав, що Соколов і сам не приховує того факту, що суміщає посаду міського голови з посадою глави організації воїнів-афганців. На переконання позивача, такі подарунки, які сам собі робить міський голова Соколов, порушують інтереси позивача як члена територіальної громади та жителя Чернігова. Позивач Олександр Гашпар наполягав, що ст. 75 «Про місцеве самоврядування» дає йому повне право вимагати визнати дії міського голови незаконними, оскільки ця стаття чітко визначає, що посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальною громадою і відповідно її членами.

Після 2-х судових засідань 25.09.2012 року Деснянський районний адміністративний суд Чернігова на чолі із суддею М. І. Жук повністю задовольнив позов Гашпара Олександра Романовича до Чернігівського міського голови про визнання протиправними дій Чернігівського міського голови Соколова Олександра Володимировича щодо суміщення з 10.11.2010 року посади Голови Чернігівського обласного відділення Українського союзу ветеранів Афганістану як таких, що суперечать вимогам ст. 12 ч. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас, 6 грудня 2012 року Київський апеляційний адміністративний суд скасував рішення Деснянського районного адміністративного суду Чернігова в рамках апеляційної скарги Чернігівського міського голови Олександра Соколова на рішення Деснянського районного адміністративного суду м. Чернігова. Київський апеляційний адміністративний суд постановив:

«Апеляційну скаргу Чернігівського міського голови задовольнити. Постанову Деснянського районного суду від 25 вересня 2012 року скасувати. У задоволенні адміністративного позову Гашпара Олександра Романовича до Чернігівського міського голови, третя особа – Чернігівське обласне відділення Української спілки ветеранів Афганістану воїнів-інтернаціоналістів, про визнання дій неправомірними – відмовити. Постанова набирає чинності з моменту проголошення та може бути оскаржена протягом двадцяти днів».

Таким чином, Київський апеляційний адміністративний суд не виявив ознак корупційних ризиків та правопорушення в діях міського голови Чернігова. Водночас, за відомою інформацією, позивач Олександр Гашпар оскаржив рішення Київського апеляційного адміністративного суду до Вищого адміністративного суду України. Однак більш ніж півроку його скаргу так і не розглянув Вищий адміністративний суд України.

На нашу думку, справа «Тойота мера» містить ознаки таких корупційних ризиків:

1. Суміщення посади голови міської ради та місцевої громадської організації, що безкоштовно передала в користування йому ж як керівнику та посадовій особі органу місцевого самоврядування автомобіль.
2. Пов'язаність отримання земельної ділянки автосалоном ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради та здійснення пожертви в інтересах місцевої організації воїнів-афганців, яку більше 20 років очолює міський голова О. Соколов. Це можна трактувати як «подяку» міському голові за рішення щодо виділення земельної ділянки.
3. Порушення статті 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», де вказано, що «органам державної влади, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України».

Також виникає етичне питання. Чи є доцільним підтримка діяльності місцевої громадської організації воїнів-афганців з міського бюджету за умови, коли б продаж автомобіля Toyota Camry міг би суттєво допомогти вирішити соціальні та інші питання членів громадської організації за умов, що ця громадська організація та її члени справді потребують фінансової допомоги із міського бюджету. Особливої уваги заслуговує аналіз якості проведення інформаційної та роз'яснювальної роботи щодо нового антикорупційного законодавства серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчого комітету, а також серед державних службовців правоохоронних органів, з огляду на відсутність реагування на явний корупційний ризик в справі «Тайоти мера».

Таким чином, незважаючи на існуючі корупційні ризики в діях міського голови, ні правоохоронні (окрім частково Управління СБУ в Чернігівській області), ні органи правосуддя (окрім Деснянського районного адміністративного суду Чернігова) не ідентифікували порушень чинного антикорупційного законодавства. Ймовірно, що така практика реагування виконкому міськради, правоохоронних органів та органів правосуддя створює прецедент неналежного виконання існуючого антикорупційного законодавства.

В рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Вищому адміністративному суду України провести перевірку підстав, на яких ухвалено рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 6 грудня 2012 року щодо незадоволення адміністративного позову Гашпара Олександра Романовича до міського голови Чернігова, та поінформувати про її результати громаду Чернігова з огляду на суспільний резонанс цієї справи.

2. Справа «Toyota Corolla»

У ході громадського розслідування факту отримання Чернігівською міською радою автомобіля Toyota Camry виявилось, що міська рада у 2012 році отримала автомобіль Toyota Corolla приблизною вартістю від 156 до 223 тис. грн. У відповідь на запит інформації щодо Toyota Corolla, як і у випадку із Toyota Camry, міська рада відповіла, що ця інформація не відноситься до публічної інформації.

Як з'ясувалося у процесі громадського розслідування, Toyota Corolla була передана від комунального підприємства «Дільниця з контролю за благоустроєм міста», що є підпорядкованою організацією міської ради Чернігова. На запит інформації від КП «Дільниця з контролю за благоустроєм міста» щодо джерел походження автомобіля підпорядковане міській раді підприємство відповіло, що не може надати інформацію щодо походження автомобіля, посилаючись на те, що воно не є «суб'єктом владних повноважень і розпорядником інформації». Водночас, відповідно до пп. 3.1 ст.13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», розпорядниками інформації визнаються особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно з законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків. **Мабуть, складно буде заперечити, що підпорядковане міській раді підприємство не виконує делегованих повноважень тієї ж міської ради.**

Завдяки публічному тиску з боку ПП «Демократичний альянс» та ЗМІ згодом стали зрозумілі джерела коштів, за які комунальне підприємство «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» купило автомобіль Toyota Corolla. Як з'ясувалося, автомобіль Toyota Corolla був куплений за 99 000 грн в кінці 2011 року. **Закупівля в сумі до 100 000 грн не підпадає під закупівлю із застосуванням тендерних процедур і, відповідно, маловірогідно, що така покупка могла б стати предметом громадського моніторингу. Також виникає питання підстав заниження вартості закупівлі з огляду на приблизну вартість аналогічної Toyota Corolla від 156 до 223 тис. грн.**

Суму оплати за Toyota Corolla було розбито на кілька платежів, напевно, щоб не викликати підозр. У січні 2012 року, за рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради та актом прийому-передачі, автомобіль безкоштовно перейшов до оперативного управління виконкому Чернігівської міськради. На запит отримати копію договору купівлі-продажу Toyota Corolla з боку керівника КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» Артема Стаха надано відмову, посилаючись на те, що його підприємство купило автомобіль не за бюджетні, а за власні кошти, і це не є публічною інформацією. **В контексті цієї відповіді виникає також питання доцільності вірогідного заниження вартості закупівлі автомобіля майже в 2 рази від його реальної вартості на ринку, якщо таку покупку підприємство здійснювало за власні кошти.** Також на час купівлі автомобіля на власні кошти підприємства не поширювалася нова норма закону про державні закупівлі, що дала змогу не звітувати перед громадою щодо закупівель, здійснених за власні кошти підприємства. Цікаво, що найдешевша Toyota Corolla, згідно з цінами офіційного сайту компанії, коштує 18 950 дол. США (приблизно 151 600 грн). **Відповідно, виникають питання, на яких підставах комунальне підприємство отримало таку знижку від приватної компанії і чи не була ця знижка формою підкупу посадових осіб КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста».**

Також виникають й інші питання, які стосуються доцільності купівлі комунальним підприємством автомобіля, який йому був не потрібен, оскільки зразу ж після придбання він був переданий до міської ради. Особливо актуальним є це питання з огляду на постійний брак коштів в бюджеті на соціальну та інші сфери життєдіяльності міста Чернігова.

Показовою є позиція органів з контролю щодо факту купівлі КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» автомобіля Toyota Corolla. Ні обласна, ні центральна Державна фінансова інспекція не знайшли ознак порушення чинного законодавства в діяльності КП, посилаючись на те, що діяльність КП не фінансується за бюджетні гроші, відповідно, зазначені антикорупційні акти не поширюються на КП. Водночас виникає питання закупівлі автомобіля за вартістю, що не відповідає ринковій у рамках поширеної практики закупівлі за цінами до 100 000 грн для уникнення тендерних процедур. Ймовірно, що закупівля все ж була зроблена не за власні кошти комунального підприємства, а за кошти міського бюджету.

Цікавим також є трактування Державною фінансовою інспекцією відповідних Постанови КМУ № 332 та Розпорядження КМУ № 332-р., де зазначено важливість максимального скорочення бюджетних витрат на будівництво та утримання незапланованих в установленому порядку об'єктів, надання невинуватених пільг і переваг, посилення боротьби з корупцією, надмірностями у використанні державного майна, створення на цій основі додаткових джерел підвищення рівня життя найбільш вразливих верств населення. **Логічно, що купівлю автомобіля за 99 000 грн навряд чи можна назвати підвищенням рівня життя населення.**

Показовим також є факт, що керівник КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» Артем Стах є депутатом міськради і перебуває з березня 2009 року під слідством у справі, пов'язаній із хабарництвом.

На нашу думку, **справа «Тойота Королла» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Порушення Постанови КМУ № 332 та Розпорядження КМУ № 332-р. в частині «максимального скорочення бюджетних витрат на будівництво та утримання незапланованих в установленому порядку об'єктів, надання невинуватених пільг і переваг, посилення боротьби з корупцією, надмірностями у використанні державного майна».
2. Доцільність купівлі комунальним підприємством автомобіля, який йому був не потрібен, оскільки зразу ж після придбання його передали до міської ради. Особливо актуальним є це питання з огляду на постійний брак коштів у бюджеті на соціальну та інші сфери життєдіяльності міста Чернігова.
3. Закупівля, ймовірно, все ж була зроблена за бюджетні кошти, оскільки саме для закупівлі за бюджетні кошти поширеною є практика заниження вартості закупівлі сумою до 100 000 грн для уникнення проведення тендерних процедур, а, відповідно, й оприлюднення такої інформації для громадськості. Цей факт потребує додаткової перевірки з боку Держфінінспекції області.
4. Підстави отримання знижки в розмірі понад 50 000 грн КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» від приватної компанії. Викликають підозри щодо кваліфікації знижки в розмірі більше як 50 тис. грн як форми підкупу або отримання неправомірної вигоди посадовими особами КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» з огляду на відому інформацію про отримання земельної ділянки автосалоном ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради. Розмір знижки необхідно перевірити, зважаючи на аналіз комплектації придбаної «Тойота Королла» та ціни на аналогічну комплектацію автомобіля на ринку. Цей факт потребує додаткової перевірки з боку Держфінінспекції області та правоохоронних органів на предмет виявлення ознак підкупу або отримання неправомірної вигоди посадовими особами КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста».

Отже, незважаючи на існуючі корупційні ризики в діях керівника КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста», органи з контролю (зокрема, ані обласна, ані центральна Державна фінансова інспекція України) не знайшли ознак корупційного правопорушення. Не знайшли ознак отримання неправомірної вигоди або факту підкупу і правоохоронні органи у факті знижки на купівлю автомобіля в розмірі не менше як 50 000 грн для КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» за умов отримання земельної ділянки автосалоном ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради. Вважаємо, що така практика реагування правоохоронних та контролюючих органів не сприяє виконанню вимог чинного антикорупційного законодавства.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Органам Державної фінансової інспекції України провести додаткову перевірку щодо виявлених описаних вище корупційних ризиків (доцільність купівлі комунальним підприємством автомобіля, перевірка джерел коштів, за які була зроблена закупівля автомобіля, підстави отримання знижки в розмірі не менше 50 000 грн) та оприлюднити результати перевірки на власному сайті і проінформувати через ЗМІ громаду з огляду на суспільний резонанс цієї справи.
- Правоохоронним органам провести додаткову перевірку факту отримання знижки на купівлю автомобіля в розмірі не менше як 50 000 грн КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» за умов отримання земельної ділянки автосалоном ТОВ «Автомобільна компанія «Сівер-авто» на сесії міської ради та оприлюднити результати перевірки на власному сайті та проінформувати громаду через ЗМІ із огляду на суспільний резонанс цієї справи.

3. Справа «Урочище Ялівщина»

Справа «Урочища Ялівщина» є типовою для українських міст справою, пов'язаною із бажанням посадовців через різноманітні маніпуляції змінити цільове призначення частини земель із їх подальшою неконкурентною приватизацією (звично, поза конкурсом чи аукціоном) та передачею приватним забудовникам. Однак скандальне рішення міськради щодо планів забудови Ялівщини – неповторного урочища у центрі міста, яке нещодавно ще охоронялося законом, викликало значний суспільний резонанс. Тема захисту Ялівщини була успішно використана деякими із опозиційних депутатів на мажоритарних виборах у Чернігові, що, зрештою, негативно вплинуло на результати виборів для міського голови Чернігова та «заморозило» плани міської ради щодо використання земель урочища згідно із раніше прийнятими планами розвитку території.

Зацікавлені депутати міської ради наполегливо лобіювали питання створення на території урочища міського парку із відповідною інфраструктурою: розважальним комплексом, дитячими майданчиками, паркувальними майданчиками, широкими автомобільними дорогами. Така концепція розвитку міських зелених зон є типовою для українських міст. Була передбачена зміна цільового призначення земель (оскільки урочище розташоване на території міста Чернігова) та їх подальша приватизація. Під приватизовану землю передбачалося залучення інвесторів, які б почали забудову території. Показово, що вже декілька років частина земель в цьому урочищі продається на ринку для цілей приватної забудови.

Численні протести громади, а також виборча кампанія 2012 року дали змогу не допустити прийняття рішень, які б відкрили шлях для виведення земель урочища в приватну власність та його подальшу забудову.

Доступ громади до планів міської ради щодо Ялівщини обмежено завдяки поширеному механізму обмеження доступу до публічної інформації. Зокрема, міська влада не проводила громадських слухань щодо розвитку території урочища Ялівщина. Громадську експертизу із публікацією відповідного аналітичного звіту за його результатами в рамках Громадської ради при ОДА у 2012 році також не вдалося провести, враховуючи накладення Інститутом проектування «Діпромисто» на підготовлений ним план лісопарку грифу «для службового користування». **Парадоксальністю ситуації є те, що проєкт регіонального ландшафтного парку розроблявся саме на замовлення громади міста Чернігова, яка у підсумку, не має змоги отримати інформацію – на що саме було витрачено кошти з міського бюджету і відповідно оцінити доцільність витрати немалих бюджетних коштів.**

Органи правосуддя, правоохоронні органи та органи з контролю (області та міста) досі не дали оцінки законності розпаювання земель радгоспу на території урочища Ялівщина, що був в державній власності, а також законності приватизації цих земель. Колись на цій території існував розплідник лісових саджанців – КП «Квіти Чернігова». Але через певний час, деякі зацікавлені особи домоглися закриття підприємства та повернули землі до Держрезерву. Згодом ті самі зацікавлені особи повернули із забуття «Квіти Чернігова» і через київський суд змінили цільове призначення земель. **Виникає питання законності розпаювання земель, що перебували в державній власності (а не в колективній власності, як у випадку із колгоспами). Саме на підставі того, що землі на території Ялівщини були сільськогосподарського призначення, київський суд надав згоду на їх розпаювання, не взявши до уваги, що земля перебуває в державній власності. Цим, безперечно, завдано шкоди інтересам громади Чернігова та порушено чинне законодавство.**

Згідно з інформацією в ЗМІ, два депутати міської ради (Олег Мороз та Павло Гармаш) викупили паї колишнього «держзеленгоспу» (КСП «Квіти Чернігова»). Користуючись правом на безкоштовну приватизацію до двох гектарів землі сільськогосподарського призначення, вони неодноразово подавали відповідні документи на сесію міської ради. З огляду на закритість для громади інформації про земельні питання, що приймаються на сесії міської ради, отримати достовірну інформацію – що, коли і кому виділено – неможливо з відкритих джерел інформації.

Згідно з інформацією в ЗМІ та депутатів міської ради, раніше міська рада Чернігова виділила земельні ділянки в розмірі 8,5 гектарів із подальшим продажем однієї сотки на ринку за ціною приблизно 3000 доларів США за сотку.

Багато питань також викликає ефективність та доцільність витрати коштів з міського бюджету Чернігова в розмірі 300 000 грн на розробку «Детальний план території». Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина».

Незважаючи на численні протести та круглі столи, питання досі не вирішено, а на частині території урочища Ялівщина, що раніше була приватизованою, розпочато будівництво

приватних будинків. У 2012-2013 роках за активної позиції членів Президії Громадської ради при ОДА вдалося зрушити з місця питання створення регіонального ландшафтного парку «Ялівщина» попри затягування Чернігівською міською радою вирішення цього питання.

На нашу думку, справа «Урочища Ялівщина» містить ознаки таких корупційних ризиків:

1. Незаконне розпаювання земель радгоспу, що був у державній власності. Відсутність надання правової оцінки цьому факту попри ознаки корупційного правопорушення з боку органів правосуддя, що надали відповідний дозвіл на розпаювання земель.
2. Незаконність здійснення приватної забудови на території колишнього радгоспу та бездіяльність правоохоронних органів, органів з контролю та органів правосуддя в цьому питанні.
3. Сумнівні законодавчі підстави для виділення міською радою майже 8,5 гектарів землі.
4. Ефективність та доцільність витрати коштів з міського бюджету Чернігова в розмірі 300 000 грн на розробку «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина» та підстави для обмеження доступу до даної інформації для громади міста.
5. Умисне приховування суспільно важливої інформації, що завдає шкоди інтересам місцевої громади з боку міської ради, яка вже довгий час не давала змоги провести громадську експертизу проекту «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина».

Таким чином, незважаючи на існуючі корупційні ризики в діях міського голови, деяких депутатів міської ради та органів правосуддя, досі не ідентифіковані порушення чинного законодавства і винні не понесли відповідальності згідно із законом.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Органам правосуддя та правоохоронним провести додаткову перевірку законності рішення щодо розпаювання земель на території урочища Ялівщина та виділення майже 8,5 гектарів землі на сесії міської ради, в разі виявлення порушень, ужити відповідних заходів реагування та поінформувати про результати перевірки громадськість.
- Міській раді Чернігова терміново зняти гриф «для службового користування» з проекту «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина», що дасть змогу провести належну громадську експертизу.

4. Справа «Чернігівські перевізники»

Місцевий осередок ВМГО «Демократичний Альянс» з 2011 року аналізує транспортну ситуацію в м. Чернігові та області. Організація прийняла рішення про участь їх представників в усіх конкурсах з визначення перевізників на транспортних маршрутах міста та області. До того ж представники організації входили до складу експертної групи з питань дослідження транспортної мережі в м. Чернігові та області, а також до складу Громадської ради при Чернігівській облдержадміністрації.

Надмірна активність організації щодо здійснення моніторингу обґрунтованості тарифів на проїзд в громадському транспорті та розподілу транспортних маршрутів призвело до того, що представника організації не включили до складу Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради (рішення виконавчого комітету Чернігівської міської ради №341 від 16.12.2011 р.) та до складу конкурсного комітету на визначення перевізника на маршруті Чернігів – Корюківка – Чернігів. Конкурс завершився, а відповідь на той час від Чернігівської ОДА стосовно входження представника ВМГО «Демократичний Альянс» до складу комітету так і не була надана. Через не включення представника організації до конкурсного комітету та відсутності аргументованого пояснення причин до Чернігівської ОДА організація «ДемАльянс» скерувала запит із проханням надати весь пакет документів, поданих перевізниками на конкурс, та всі протоколи конкурсного комітету.

Тільки після другого запиту місцевого осередку ВМГО «Демократичний Альянс» Головне управління економіки надало копії протоколів засідання конкурсного комітету. Не було надано жодної інформації щодо поданих перевізниками-претендентами документів. Адміністрація аргументувала це наявністю в запитуваних документах конфіденційної інформації. У відповіді Чернігівської ОДА вказано: «Обласна державна адміністрація не володіє інформацією, чиїм інтересам може завдати шкоди поширення протоколів та чому шкода перевищує суспільний інтерес».

Через те, що Чернігівська ОДА необґрунтовано обмежила доступ до документів, що надають перевізники – претенденти на конкурс, в кінці грудня 2011 року Чернігівський обласний осередок

ВМГО «Демократичний альянс» звернувся до Прокуратури з проханням перевірити законність дій Чернігівської ОДА в питанні обмеження доступу до вказаної інформації. Незрозумілими є причини такої таємничості, оскільки за цими документами стоять якість і вартість перевезень до населених пунктів області, що можуть відрізнятись у різних перевізників і впливати на інтереси звичайних жителів області. Також багато питань викликає факт можливих антиконкурентних узгоджених дій на ринку перевезень м. Чернігова двох суб'єктів господарювання ТОВ «Пассервіс-Люкс» та ДП «Пассервіс» (дочірнє підприємство ВАТ «Чернігівавтосервіс»). Оскільки ДП «Пассервіс» обслуговує зараз 23 з 46 міських маршрутів, тобто половину, ТОВ «Пассервіс-Люкс» обслуговує один із найбільш прибуткових маршрутів м. Чернігова № 12. Підприємства фактично розташовані за однаковою адресою – вул. Борисенка, 39.

Також присутні родинні зв'язки у керівництва цих двох підприємств, зокрема Козир Володимир Олександрович, який очолював ТОВ «Пассервіс-Люкс», а нині генеральний директор ВАТ «Чернігівавтосервіс», є братом дружини Вакуленка Володимира Михайловича, колишнього керівника ВАТ «Чернігівавтосервіс», а тепер – віце-президента ВААП (Всеукраїнської асоціації автомобільних перевізників).

2 лютого 2012 року зафіксовано факт порушення прав на професію та громадянських прав представника ПП «Демократичного альянсу» І. Андрійченка, якого директор ДП «Пассервіс» В. Примаке не допустив на зустріч представника управління внутрішньої політики ОДА, представників Експертної комісії з питань транспорту громадської ради при ОДА та перевізників. Також за інформацією ЗМІ, на зустріч не пустили декількох журналістів.

На нашу думку, **справа «Чернігівські перевізники» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Можлива корупційна змова декількох пов'язаних суб'єктів підприємницької діяльності та членів конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова щодо обмеження конкуренції на ринку розподілу транспортних маршрутів.
2. Порушення прав на професію та громадянських прав представника громадської організації і політичної партії «Демократичний Альянс» І. Андрійченка, якого директор ДП «Пассервіс» В. Примаке не допустив на зустріч представника управління внутрішньої політики ОДА, представників Експертної комісії з питань транспорту громадської ради при ОДА та перевізників.

Таким чином, **незважаючи на існуючі корупційні ризики в діях конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова, а також порушення прав на професію та громадянських прав громадянина І. Андрійченка, правоохоронні та органи з контролю не ідентифікували порушень чинного законодавства та винні не понесли відповідальності згідно із законом.**

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Правоохоронним органам провести додаткову перевірку законності рішення щодо не включення представника громадської організації «Демократичний альянс» до конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова, а також відповідного тимчасового конкурсного комітету міськради, та поінформувати про результати перевірки громадськість.
- Правоохоронним органам провести додаткову перевірку можливих корупційних ризиків декількох пов'язаних суб'єктів підприємницької діяльності та членів конкурсного комітету при Чернігівській ОДА та Координаційної ради з питань організації транспортного забезпечення міської ради Чернігова щодо обмеження конкуренції на ринку розподілу транспортних маршрутів у місті Чернігові та області і поінформувати про результати перевірки громадськість.
- Правоохоронним органам провести додаткову перевірку законності фізичного недопущення представника ПП «Демократичного альянсу» І. Андрійченка та деяких із журналістів директором ДП «Пассервіс» В. Примаком на зустріч представника управління внутрішньої політики ОДА, представників Експертної комісії з питань транспорту громадської ради при ОДА та перевізників і проінформувати про результати перевірки громадськість.

5. Справа «Будівництво АЗС на Бобровиці»

З ініціативою будівництва автозаправної станції по вул. Шевченка, 160-б виступило підприємство «Кристал» на чолі з депутатом Чернігівської міської ради Наталією Осіковською за фінансової підтримки корпорації «WOG». Будівництво викликало масові протести місцевих жителів. В оперативному порядку на місці виділеної земельної ділянки зрізали всі дерева і встановили паркан. Як було з'ясовано, до виділення земельної ділянки під будівництво причетний один із депутатів міської ради. Треба віддати належне Прокуратурі Чернігівської області, яка під тиском громадськості, оскаржила в суді рішення міськради Чернігова про зміну цільового призначення земельної ділянки по вулиці Шевченка, 160-б. Очевидними були порушення екологічних, санітарних та будівельних норм, а також факт відсутності в генерального підрядника дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки. Як встановлено прокурорською перевіркою, місцева влада в порушення закону дозволила будівництво в безпосередній близькості до житлової забудови, не з'ясувавши думки чернігівців.

26.09.2012 р. шість мешканців мікрорайону Бобровиця прийшли до Чернігівського міського відділу міліції з метою подати шість індивідуальних заяв про злочин, як це визначає глава 8 Кримінально-процесуального кодексу України. Заяви стосувались екологічно небезпечного будівництва АЗС на ділянці за адресою вул. Шевченко, 160-б. Метою громадян було повідомити міліцію і в разі виявлення ознак злочину порушити кримінальну справу. Згідно з відомою інформацією, справу за цими заявами громадян правоохоронні органи не порушили.

Суди першої інстанції скасували рішення Чернігівської міської ради про надання в оренду ПП «Кристал» ділянки для будівництва АЗС та зобов'язали підприємство повернути ділянку територіальній громаді міста. Зокрема, 23 квітня 2013 року Деснянський районний суд скасував рішення Чернігівської міської ради про виділення 5 соток землі КП «Дільниця з контролю за благоустроєм» для будівництва автозаправки за адресою вулиця Шевченка, 160-б. Судовий позов задоволено частково, оскільки суддя не захотіла зобов'язати міськраду утриматись від будь-яких дій щодо цієї земельної ділянки.

Як і у справі «Тойота для мера», Київський апеляційний суд скасував рішення першої інстанції <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30782236> про повернення земельної ділянки по вул. Шевченка, 160-б. Основна причина – Чернігівська міська рада (орендодавець) «не висловив ніяких заперечень щодо поновлення договору оренди земельної ділянки на той самий строк і на тих самих умовах». Тобто, 10 вересня 2012 року «Кристал» звернувся до міськради з проханням продовжити термін договору, а вже 16 вересня закінчився договір оренди ПП «Кристал» по Шевченка, 160-б, але міська рада так і не висловила бажання повернути ділянку в землі запасу і не заперечувала, щоб підприємство продовжувало сплачувати орендну плату за землю як за орендовану. Комунальне підприємство «Дільниця з контролю за благоустроєм» Чернігівської міської ради в червні 2012 року отримало в користування 0,0522 га під будівництво АЗС біля попередньо отриманої ділянки ПП «Кристал». Питання досі не вирішене і перебуває на стадії судового розгляду попри протести мешканців мікрорайону Бобровиця.

На нашу думку, **справа «Будівництво АЗС на Бобровиці» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Непрозора процедура виділення земельної ділянки, що містить ознаки порушень екологічних, санітарних та будівельних норм.
2. Можлива наявність корупційної складової при отриманні відповідних погоджень щодо розміщення АЗС з боку відповідних екологічних, санітарних та будівельних служб.
3. Розвиток території здійснювався без проведення відповідних консультацій з громадою, що призвело до відповідної конфліктної ситуації.

У рамках проекту «Громадська вартя» запропоновано:

- Правоохоронним органам провести додаткову перевірку законності підстав, на основі яких отримано погодження на будівництво АЗС, а також перевірити можливість корупційної складової в цих рішеннях з боку відповідних екологічних, санітарних та будівельних служб та поінформувати про результати перевірки громадськість.
- Міському голові оприлюднити свою позицію щодо будівництва за адресою вул. Шевченка, 160-б та надати інформацію щодо голосування депутатів міської ради, які прийняли рішення про виділення цієї земельної ділянки під будівництво АЗС по вул. Шевченка, 160-б на сайті міської ради.

6. Справа «Будівництво магазину»

Початок будівництва магазину на розі вулиць Войкова та 1-ї Гвардійської армії однією з торговельних мереж викликав численні протести громадськості, що, зрештою, привело до його зупинення під тиском громади та за протестом з боку Прокуратури області. Прокуратура Чернігівської області звернулася до господарського суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого самоврядування щодо оренди земельної ділянки на розі вулиць Войкова та 1-ї Гвардійської армії в м. Чернігові та припинення права на її користування. Для забезпечення позову ініційовано зупинення будівельних робіт. Прокурорська перевірка встановила, що забудовник не мав права на користування земельною ділянкою.

На нашу думку, **справа «Будівництво магазину» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Непрозора процедура виділення земельної ділянки, що містить ознаки порушень, оскільки забудовник не мав права на користування земельною ділянкою.
2. Розвиток території здійснювався без проведення відповідних консультацій з громадою, що призвело до відповідної конфліктної ситуації.

Таким чином, **незважаючи на відповідне реагування з боку Прокуратури області, досі в питанні будівництва магазину немає інформації про притягнення винних до відповідальності. Не менш важливим є забезпечення безумовного проведення громадських слухань рішень міської ради щодо виділення земельних ділянок для будівництва, які межують із цією житловою забудовою.**

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Правоохоронним органам проінформувати громадськість про притягнення до відповідальності винних у справі будівництва магазину на розі вулиць Войкова та 1-ї Гвардійської армії.

7. Справа «Центру надання адміністративних послуг»

Центр надання адміністративних послуг м. Чернігова (ЦНАП) на Рокосовського, 20а урочисто відкрито 26 вересня 2012 року, за місяць до парламентських виборів, в яких брав участь як мажоритарний кандидат міський голова О. Соколов. Ймовірно, відкриття ЦНАП мало свідчити про досягнення міського голови в справі спрощення та дерегуляції надання адміністративних та інших публічних послуг для жителів Чернігова. Втім, саме цей об'єкт став ілюстрацією неефективного витрачання бюджетних коштів. Мабуть, політична доцільність відкриття ЦНАП домінувала у прийнятті рішення про його відкриття, оскільки за більш як півроку після цього кількість відвідувачів була вкрай низькою (майже в 10 разів меншою від оцінки офіційного представника виконкому міськради, зробленої в листопаді 2012 року), а вартість послуг для громадян – надто високою порівняно із наданням інших публічних послуг.

Із міського бюджету витрачено майже 1 млн (978 248 грн) бюджетних коштів на реконструкцію та ремонт приміщення ЦНАП розміром у 1179,3 м². Не були предметом громадського обговорення або публічних слухань концепція та бізнес план надання адміністративних, дозвільних та інших публічних послуг, що надають міськрада та інші органи державної влади. Згідно з оцінками, зробленими в рамках проекту «Громадська варта» в травні 2013 року, в рамках узагальнення результатів моніторингу роботи ЦНАП в 4 кварталі 2012 року та в 1 кварталі 2013 року **вартість обслуговування 1 суб'єкта звернення в ЦНАП склала більше 69 грн, а 1 співробітник ЦНАП протягом робочого дня приймає в середньому трьох відвідувачів.** І це в той час, як станом на червень 2013 року з бюджету міста оплачують зарплати співробітникам, оренду та утримують приміщення Реєстраційної палати і Відділу звернень громадян та соціальних питань, що займають окремі приміщення поза територією ЦНАП.

Результати громадського моніторингу дають підстави говорити про такі недоліки в роботі ЦНАПу:

✓ *Доступність інформації:*

- інформація, розміщена на сайті міськради в розділі послуг, які можна отримати в ЦНАП, є обмеженою. Відсутні інформаційні і технологічні картки послуг на сайті міськради. Розміщено лише перелік із 92 послуг із зазначенням суб'єктів надання послуг (фактично це лише додаток до рішення Виконавчого комітету міської ради від 19 листопада 2012 року № 305). Як наслідок, отримувачі послуг мають витратити час для візиту в ЦНАП, де лише

можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги та її вартість, що створює додаткові перешкоди для отримання послуги.

Незважаючи на створення «офіційного сайту» ЦНАП <http://www.admincher.com.ua/>, його зміст не інтегрований з інформацією на сайті міської ради Чернігова та немає жодної згадки про «офіційний сайт» ЦНАП на сайті міськради. Станом на травень 2013 року на «офіційному сайті» ЦНАП можна знайти форму заяви, інформаційну і технологічну карти, але тільки 23 адміністративні послуги та 39 дозвільних послуг з 92, які надаються в ЦНАП.

✓ *Зручність отримання послуги:*

- часто необхідно зробити декілька візитів до ЦНАП, перш ніж можна подати заяву на отримання послуги, – через відсутність потрібних профільних спеціалістів на місці у прийомні години та інші причини;
- консультації телефоном щодо можливості отримання послуги в ЦНАП переважно обмежені відповіддю «Приходьте на прийом в ЦНАП – і Ви отримаєте всі відповіді»;
- частими є ситуації, коли спеціалісти не можуть із першого разу надати вичерпну консультацію, що робить необхідним додаткові візити;
- незважаючи на малу кількість відвідувачів, у ЦНАПі були зафіксовані порушення щодо терміну очікування на прийом до потрібного спеціаліста (іноді потрібно було чекати більше, ніж 35 хвилин, що є порушенням порядку надання послуги).

✓ *Нераціональне витрачання корисної площі приміщення:*

- мала кількість відвідувачів у чергах в інших структурних підрозділах суб'єктів надання адміністративних послуг міськради та її виконавчого комітету, а також в інших суб'єктах надання адміністративних послуг дає підстави стверджувати про неефективне витрачання приміщення і ресурсів ЦНАП. Малу кількість відвідувачів у 4-му кварталі 2012 року (в середньому 33 відвідувачі на день) та черги в інших службах міськради (наприклад, в Реєстраційній палаті на вул. Коцюбинського) керівництво ЦНАП пояснювало скороченим режимом робіт та неготовністю програмного продукту, що міг би забезпечити електронний документообіг. Однак в 1-му кварталі 2013 року ситуація не надто покращилася. Більше того, прийом звернень, заяв і скарг громадян, а також реєстрація підприємств продовжують здійснюватися за межами ЦНАП. Ефективність використання площі ЦНАП, що становить 1 179,3 м², є сумнівною. Показово, що площа Реєстраційної палати становить лише 111,7 м², а відділу звернень громадян та соціальних питань – 88,6 м², і на їх утримання також витрачаються бюджетні кошти. Такий менеджмент бюджетних коштів і ресурсів важко назвати ефективним.

Попередні оцінки дають підстави стверджувати існування проблем при взаємодії адміністратора (ЦНАП) і суб'єктів надання адміністративних послуг (Чернігівської міської ради та її виконавчого комітету, місцевих адміністративних органів, регіональних адміністративних органів та управлінь і відділів Чернігівської обласної державної адміністрації).

Основною проблемою ЦНАП залишається вкрай мала кількість відвідувачів, яка налічує в середньому менше 35 осіб на день. І це при тому, що в ЦНАП працює 12 співробітників. На кожного працівника ЦНАП припадає менше 3-х відвідувачів протягом 1-го робочого дня, якщо в середньому на обслуговування 1 відвідувача йде 15–30 хвилин робочого часу. Фактично з бюджету міста оплачується робочий час співробітників, які не зайняті значну частину робочого часу.

За підрахунками, зробленими в рамках проекту «Громадська варта», вартість обслуговування 1-го суб'єкта звернень ЦНАП складає аж 69,1 грн (протягом 1 кварталу 2013 року на оплату праці працівників та на утримання приміщення було витрачено 171 тис. 613 грн, а звернулося 2 482 суб'єкти звернень). **За офіційними оцінками публічних посадовців міськради, в листопаді 2013 року кількість відвідувачів мала скласти мінімум 300 чоловік щодня.**

Незважаючи на збільшення переліку послуг з січня 2013 року, кількості спеціалістів та фонду оплати праці, значного (майже на 62%) збільшення витрат на утримання приміщення (52 тис. 457 грн витрачено в 4-му кварталі 2012 року, а в 1-му кварталі 2013 року витрати вже склали 85 тис. 918 грн), кількість відвідувачів ЦНАП фактично так і залишалася на рівні 2012 року. **Прості підрахунки дають підстави стверджувати про неефективне витрачання бюджетних коштів.** При зростанні витрат на утримання приміщення ЦНАП у 62% (1-ий квартал 2013 порівняно із 4-им кварталом 2012 року), кількість тих, хто звертався до ЦНАП, збільшилася менше, ніж на 5% (2 373 суб'єктів звернень було в 4-му кварталі 2012 року і 2 482 зафіксовано в 1-му кварталі 2013 року).

Ймовірно, зважаючи на критику роботи ЦНАП в місцевих ЗМІ в листопаді 2012 року (портал «Город») та пропозицій щодо покращення роботи ЦНАП, зроблених у рамках громадського моніторингу ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України», міська влада активізувала свою роботу в цьому напрямку та ухвалила деякі організаційні рішення. Зокрема 26 грудня 2012 року рішенням міської ради Чернігова затверджено новий Порядок організації роботи учасників ЦНАП м. Чернігова. Водночас, незважаючи на запевнення міського голови О. Соколова в кінці вересня 2012 року щодо можливості «громадян, підприємців та суб'єктів господарювання здійснити всі реєстраційні процедури та оформити документи дозвільного характеру, подати будь-які заяви, скарги й пропозиції, одержати на них належні відповіді» і запевнення начальника управління адміністративних послуг Миколи Овсяника в листопаді 2012 року щодо можливості реєстрації підприємств в ЦНАП після нового року (тобто в 2013 році), станом на червень 2013 року така можливість у мешканців Чернігова відсутня.

Ще більш показовим є порівняння ефективності роботи і затрачених ресурсів ЦНАП та Реєстраційної палати. Реєстраційна палата в 1-му кварталі 2013 року (9 співробітників) провела 8 103 реєстраційних дій, що більш ніж у 3 рази перевищує кількість суб'єктів звернень у ЦНАП. І це при тому, що площа Реєстраційної палати становить лише 111,7 м², а ЦНАП – 1179,3 м². В результаті маємо черги і незручності для відвідувачів Реєстраційної палати та відсутність черг і обмал роботи в співробітників ЦНАП. Очевидно, ефективність витрачання бюджетних коштів міськради Чернігова на надання публічних послуг є сумнівною.

Серед можливих корупційних ризиків, пов'язаних з роботою ЦНАП, можна відзначити:

- відсутність інформації про порядок надання послуг та їх вартість на сайті міськради (інформаційні і технологічні картки) та на інформаційних стендах у ЦНАП;
- неналежне виконання службових обов'язків співробітниками ЦНАП через відсутність потрібного спеціаліста під час візиту, що відзначено за результатами опитування споживачів послуг ЦНАП.

Інформація, розміщена на сайті міськради, є складною для сприйняття і, по суті, є офіційним документом міськради, що є малокорисним для пересічного споживача адміністративних послуг. Як наслідок, необхідно витрачати час на особистий візит в ЦНАП, де можна отримати інформацію про перелік необхідних документів для отримання потрібної послуги. Також на сайті міськради в розділі «Послуги» немає жодної згадки про новий «офіційний сайт» ЦНАП м. Чернігова.

На нашу думку, **справа «Центру надання адміністративних послуг» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Неефективне витрачання бюджетних коштів в інтересах формування позитивного іміджу міського голови в рамках його балотування на виборах до парламенту по мажоритарному округу в Чернігові. Ймовірно, що саме з цим пов'язане прийняття рішення про передчасне відкриття ЦНАП. Висока вартість послуг для громадян порівняно із іншими публічними послугами (реєстраційні, наприклад), обмаль відвідувачів у ЦНАП та черги в інших службах, що надають публічні послуги (наприклад, реєстраційна палата), свідчить про невиконання повною мірою тих завдань, які були поставлені перед ЦНАП. Обмеженою є інформація про послуги, які можна отримати в ЦНАП, що створює можливості для корупційних ризиків.

У рамках проекту «Громадська варт» запропоновано:

- Правоохоронним органам та органам з контролю провести розслідування факту можливого неефективного витрачання бюджетних коштів та дезінформацію громадськості з боку міського голови щодо послуг, які можна отримати в ЦНАП. Про результати розслідування поінформувати громадськість.
- Міському голові Чернігова вивчити доцільність застосування заходів дисциплінарної відповідальності щодо винних у прийнятті рішення стосовно передчасного відкриття ЦНАП та поінформувати про вжиті заходи громадськість.

8. Справа «Депутата Артема Стаха»

Артем Стах створив прецедент посідання керівної посади в комунальному підприємстві міської ради, особою, що рішенням суду визнана винною в хабарництві. Справа колишнього начальника управління торгівлі Чернігівської міської ради Артема Стаха, а нині депутата міської ради та керівника комунального підприємства «Дільниця із контролю за благоустроєм міста» Чернігівської міської ради, містить ознаки порушення чинного антикорупційного законодавства в частині статті 22

«Особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення» Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Пункт 1 ст. 22 відповідного закону говорить, що «Особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України». **Стаття Закону вказує саме на відсторонення, а не можливість, як це передбачено у випадку складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення.**

Справа А. Стаха у багатьох опитаних експертів викликала негативну реакцію, оскільки така позиція міської влади фактично кидає виклик цінностям справедливості та верховенства права та й власне місцевій громаді. Нагадаємо, що депутата міської ради Артема Стаха звинувачують у хабарництві. Кримінальну справу стосовно обвинувачення Артема Стаха, як службової особи, що займає відповідальне становище, в одержанні хабара в сумі 2000 доларів США порушила прокуратура області в березні 2009 року (ч. 2 ст. 15 та ч. 2 ст. 368 Кримінального кодексу України). Хабар у сумі 2000 доларів США передавав представник однієї з київських фірм за два дозволи на право торгівлі. 20 березня начальник управління Чернігівської міської ради намагався отримати ці гроші через посередника в його автомобілі. Цей факт зафіксували правоохоронні органи у встановленому законом порядку. В судах першої інстанції Артем Стах був виправданий. На місцевих виборах 2010 року А. Стах балотувався у мажоритарному окрузі від Партії Регіонів та виграв вибори.

На нашу думку, чинне антикорупційне законодавство було порушене фактом посідання особою, з якої не знято звинувачення в корупційному правопорушенні, відповідальної керівної посади в комунальному підприємстві, яке заснувала міська рада.

З огляду на громадський резонанс справи Артема Стаха, виникає питання до керівництва міської ради щодо причин відсутності реагування протягом більш як 6 місяців з часу вироку Апеляційного суду Чернігівської області в частині застосування до А. Стаха ст. 22 п. 1 ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції». Ймовірно, не останню роль в такій реакції керівництва міської ради є закупівля підприємством, яке очолює А. Стах, автомобіля «Тойота Королла» і передача його міській раді.

У червні 2012 року Апеляційний суд Чернігівської області підтримав позицію прокуратури і скасував виправдальний вирок Деснянського районного суду м. Чернігова у кримінальній справі по обвинуваченню в хабарництві депутата Чернігівської міської ради, колишнього керівника управління торгівлі міськради Артема Стаха.

Постановленим вироком Апеляційний суд визнав посадовця винним у скоєнні злочину, передбаченого ст. 15 ч. 2 та ст. 368 ч. 2 Кримінального кодексу України і визначив покарання у 5 років позбавлення волі без конфіскації майна з позбавленням права займати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій строком на 2 роки. На підставі ст. 75 Кримінального кодексу підсудний буде звільнений від відбування призначеного покарання, якщо протягом 3-х років не скоїть нового злочину.

З огляду на таку ситуацію, логічно припустити, що А. Стах у своїх рішеннях багато в чому залежить від лобістів, що допомогли йому уникнути відповідальності в суді першої інстанції та в подальшому виграти вибори та отримати посаду керівника КП «Дільниця із контролю за благоустроєм міста». У цьому зв'язку **виникають підозри щодо його здатності самостійно та неупереджено приймати рішення в інтересах міської громади на посаді керівника комунального підприємства.**

У стінах міської ради часто лунають звинувачення на адресу Артема Стаха як керівника лічильної комісії міської ради щодо маніпуляції із кількістю голосів, поданих «за» чи «проти» того чи іншого рішення. **Не менше занепокоєння викликає його здатність враховувати інтереси громади при витрачанні бюджетних коштів та ресурсів міста з огляду на купівлю КП «Дільниця по контролю за благоустроєм міста» автомобіля Toyota Corolla, що була передана виконавчому комітету міської ради Чернігова.**

Ймовірно, що з огляду на високі корупційні ризики, пов'язані із посіданням А. Стахом посади керівника КП «Дільниця із контролю за благоустроєм міста», доцільно порушити питання щодо ризиків, які несе громада міста від перебування на посаді в комунальному підприємстві депутата міської ради, якого засуджено за отримання хабара.

На нашу думку, **Справа «Депутата Артема Стаха» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Порушення чинного антикорупційного законодавства в частині п. 1. ст. 22 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».
2. Неефективне витрачання бюджетних коштів та ресурсів громади міста, що може бути пов'язане із можливістю маніпулювання А. Стахом, який може бути особисто зобов'язаним лобістам, які

допомоглись виправдального вироку Деснянського районного суду м. Чернігова у кримінальній справі щодо обвинувачення в хабарництві, а також сприяння в отриманні ним перемоги на місцевих виборах 2010 року.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Органам правосуддя та правоохоронним органам провести розслідування факту можливого порушення чинного антикорупційного законодавства в частині п. 1. ст. 22 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» А. Стахом з червня 2012 року та провести розслідування правомірності рішення щодо призначення А. Стаха на посаду керівника КП «Дільниця із контролю за благоустроєм міста». Інформацію щодо результатів проведеного розслідування оприлюднити для громадськості.
- Голові міської ради Чернігова оприлюднити свою позицію на сайті міської ради щодо посідання А. Стахом керівної посади в комунальному підприємстві з погляду іміджу місцевої влади в очах громади, а також провести службове розслідування причин ненадання інформації на відповідний запит ГО «Демократичні перетворення України» щодо осіб, які були притягнені до відповідальності за корупційні правопорушення в міській раді Чернігова та її виконавчому комітеті у звітній інформації за 9 місяців 2012 року.

9. Справа «Торгівельні ряди на Рокосовського»

До Чернігівської профспілки підприємців «Єдність» звернулися підприємці, які здійснювали легальну торгівельну діяльність між будинком по вул. Рокосовського, 16 та територією «Хіт-ринку». Після передання рішенням міської ради земельної ділянки 0,1792 по вул. Рокосовського, 16 КП «Паркування та ринок» останній уклав угоду з інвестором ФОП Васюком Андрієм Володимировичем щодо впорядкування вказаної території через встановлення уніфікованих тимчасових споруд (торгівельних рядів) за кошти інвестора. Цікаво, що чомусь оцінна вартість тимчасових споруд винесла 5000 грн за одиницю при оцінній вартості з боку підприємців-орендаторів у приблизно 2000 грн. Показово, що при цьому жодних коштів інвестор в особі ФОП Васюка Андрія Володимировича не вкладав, а фактично в добровільно-примусовому порядку (як це вказано, в зверненні Чернігівської профспілки підприємців «Єдність») примушував підприємців укладати з ним договір закладу грошових коштів на суму 5000 грн, який би гарантував підприємцям отримання торгівельного місця. На жаль, не всі підприємці у підсумку виявилися готові боротися за свої права, що, зрештою, призвело до їх мовчазної згоди та підписання відповідних договорів з інвестором ФОП Васюком Андрієм Володимировичем.

З огляду на зазначене вище, є підстави стверджувати, що нібито інвестор, з яким уклав договір КП «Паркування та ринок», має ознаки фіктивного, і через факт інвестування ним коштів у тимчасові торгівельні споруди та наявності відповідних договорів із підприємцями-орендаторами міський бюджет міг недоотримати кошти за оренду земельної ділянки та збільшити відшкодування із бюджету для ФОП Васюк А. В. за встановлення тимчасових споруд, оскільки оцінна вартість тимчасових споруд, які оцінив ФОП Васюк Андрій Володимирович у 5000 грн за одиницю при оцінній вартості з боку підприємців-орендаторів у приблизно 2000 грн.

Ні міський голова, ні Прокуратура Чернігова, ні УМВС України в Чернігівській області не знайшли ознак корупційного правопорушення, незважаючи на численні звернення та скарги Чернігівської профспілки підприємців «Єдність».

На нашу думку, **справа «Торгівельні ряди на Рокосовського» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Ознаки фіктивного інвестування коштів з боку ФОП Васюка Андрія Володимировича на підставі договірних домовленостей із КП «Паркування та ринок», що створило можливості для збільшення відшкодування із бюджету для ФОП Васюк А. В. за встановлення тимчасових споруд.
2. Можливе недоотримання коштів до міського бюджету за сприянням КП «Паркування та ринок», оскільки самі ж підприємці могли укласти напряму договори з виконавчим комітетом міської ради щодо оренди земельних ділянок та побудови торгівельних рядів. Такі торгівельні ряди місцеві підприємці могли б побудувати за свої кошти, але більш як в 2 рази дешевше, і так само сплачувати оренду за землю, як вони це і роблять зараз, але безпосередньо до міського бюджету, а не за посередництвом ФОП Васюка Андрія Володимировича.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Правоохоронним органам провести розслідування ознак можливого фіктивного посередництва з боку ФОП Васюк Андрій Володимирович, з яким укладено договір КП «Паркування та ринок».
- Міському голові Чернігова провести перевірку економічної доцільності та правових підстав укладення КП «Паркування та ринок» договору з ФОП Васюк Андрій Володимирович, а також інших договорів з інвесторами, що були укладені комунальними підприємствами міста Чернігова у 2011–2012 рр. Про результати перевірки поінформувати громадськість міста.
- Правоохоронним органам та органам з контролю провести розслідування всіх існуючих договорів з інвесторами, що були укладені комунальними підприємствами міста Чернігова на предмет виявлення ознак порушень чинного законодавства.

10. Справа «Прибудова дружини заступника мера»

Справа «Прибудова дружини заступника мера» є однією із найскандальніших забудов у м. Чернігові у 2011 році і яскравим прикладом ознак конфлікту інтересів у заступника міського голови та його дружини. З огляду на показовість цього факту, він включений до нашого аналітичного документу. Якщо інші будівельні скандали були пов'язані із лобіюванням інтересів депутатів міської ради, то будівництво по вулиці П'ятницькій напряму пов'язане із інтересами дружини заступника міського голови Миколи Сеньковича (заступника мера з ЖКГ) Наталії Шкель. Показово, що, незважаючи на протести громади та порушення містобудівних норм (прибудова у два поверхи розташована на відстані 5 м 40 см від вікон житлового будинку), будівництво під охороною не ідентифікованих осіб було швидко завершено. До існуючого магазину дорогого одягу «Каліпсо» родина Миколи Сеньковича та Наталії Шкель отримала додаткову площу в центрі міста.

На нашу думку, **справа «Прибудова дружини заступника мера» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Конфлікт інтересів, пов'язаний із лобіюванням інтересів дружини заступника міського голови Миколи Сеньковича.
2. Можливі факти порушення містобудівних норм при отриманні відповідних погоджень на здійснення будівництва.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Міському голові та правоохоронним органам провести розслідування ознак можливого конфлікту інтересів в діях заступника міського голови Миколи Сеньковича та за результатами перевірки поінформувати громаду міста.
- Правоохоронним органам провести розслідування ознак порушення містобудівних норм при отриманні відповідних погоджень на здійснення будівництва по вулиці П'ятницькій компанією Наталії Шкель.

11. Справа «Мерседес родичів мера»

Поряд із справою «Тойота мера» справа «Мерседес родичів мера» набула розголосу після того, як міського голову О. Соколова випадково побачили за кермом престижного нового автомобіля-позашляховика «Мерседес-Бенц» ML класу чорного кольору з державним номером АА 0020 ОМ, з об'ємом двигуна 3500 см³ із орієнтовною оцінкою вартістю у майже 90 000 американських доларів (приблизно 700 000 грн).

Ця справа викликала інтерес у рамках цього дослідження з огляду на питання повноти декларування доходів з боку міського голови Чернігова. За відомою експертною інформацією (декларація міського голови не була публічною і відсутня на сайті міськради до березня 2013 року), в його декларації про доходи за 2012 рік немає автомобільного транспорту. Відповідно, цей автомобіль мав би належати комусь із родичів міського голови або, як у випадку із Toyota Camry, переданий у безкоштовну оренду або отриманий в інший спосіб. Треба віддати належне заступнику міського голови С. Віхрову, який оперативно відреагував на той факт, що Мерседесом керував міський голова. Він повідомив журналістів, що автомобіль належить родичеві міського голови, а за кермом О. Соколов опинився через те, що його родич погано знає місто. Логічно, що після такої заяви заступника міського голови, міський голова мав би надати громадськості документальні підтвердження належності «Мерседеса» чоловікові його доньки, про якого згадав його заступник. Наприклад,

надати копію свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, де було б вказано прізвище родича мера. Однак, це не було зроблено, що, відповідно, залишило простір для здогадок і припущень щодо власника такого дорогого транспортного засобу.

На нашу думку, **справа «Мерседес родичів мера» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Неповнота декларування доходів міським головою та членами його сім'ї.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Міському голові надати копії документів для ЗМІ, які б підтверджували, що «Мерседес-Бенц» ML з державним номером АА 0020 ОМ справді належить його родичу. У разі ненадання таких підтверджувальних документів, затребувати з боку громадськості та правоохоронних органів відповідних документів для підтвердження факту неналежності автомобіля «Мерседес-Бенц» ML з державним номером АА 0020 ОМ міському голові, що дасть змогу зняти підозри в неповноті декларування доходів міським головою.

12. Справа «Неконкурентна оренда»

Справа «Неконкурентна оренда» стосувалася порушень з орендою комунального майна комунальним підприємством «Діловий центр» Чернігівської обласної ради та факту конфлікту інтересів у керівника цього комунального підприємства та його дружини, що орендувала приміщення цього комунального підприємства. Це одна із небагатьох справ у 2012 році, за якою органи влади на підставі проведення відповідних перевірок, прийняли рішення щодо відповідальності винних.

Корупційні ризики полягали у створенні штучних обмежень конкуренції при доступі до активів (комунальної нерухомості), що здається в оренду, майна КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради. Порушення були виявлені завдяки активності громадськості, яка хотіла подати документи на оренду приміщення у КП «Діловий центр».

Як було з'ясовано, в діяльності керівництва КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради були виявлені порушення порядку здачі в оренду комунального майна та виявлено факт конфлікту інтересів (дружина керівника КП «Діловий центр» С. Бутенка орендувала приміщення в КП «Діловий центр» за цінами, що є нижчими від цін на аналогічні офісні приміщення у цій частині міста). Порушення порядку здачі в оренду комунального майна були виявлені у факті публікації оголошення про прийом заявок на оренду приміщень заднім числом в газеті «Деснянська правда». Це порушення керівник КП пояснив технічними причинами. Також виявлено факт заниження ціни оренди за квадратний метр порівняно із середньоміськими цінами на аналогічні офісні приміщення у цій частині міста.

У результаті службового розслідування керівника КП «Діловий центр» С. Бутенка звільнено із займаної посади.

13. Справа «Таксі для облради»

Справа «Таксі для облради» стосувалася завищення майже вдвічі цін на послуги таксі для обласної ради і стала яскравою ілюстрацією системного неефективного витрачання бюджетних коштів при здійсненні закупівель. Згідно з протоколом розкриття пропозицій комунальне підприємство виграло тендер, запропонувавши вартість 1 години роботи в 48 грн, а вартість 1 км пробігу 3.96 грн з ПДВ. Єдиний конкурент ПАТ «Таксосервіс» запропонував вартість на 20 копійок дорожче.

При закупівлі на суму 1 млн 250 тис. гривень вартість 1 км склала 3,96 грн з ПДВ при вартості 1 км пробігу в міських службах таксі Чернігова в розмірі 2 грн за км. **Орієнтовна сума збитків, яку завдано обласному бюджету, винесла майже 625 тис. грн. Показово, що така практика закупівлі повторюється із року в рік.** Зокрема, в 2010 році був укладений договір з комунальним підприємством «Облавтосервіс» на таку суму – 1 млн 250 тис. грн, у 2011 році – на 1 млн 230 тис. грн. Можна стверджувати про усталену практику завищення вартості закупівлі таких послуг (оскільки ціни на таксі на комерційному ринку, з огляду на кризу та високий рівень безробіття, вже не змінюються протягом 3-х років). Отже, **корупційні ризики при здійсненні цієї закупівлі пов'язані із витратою майже в 2 рази більшої суми закупівлі від середніх цін на ринку. Цими діями, попри формальне дотримання тендерних процедур при здійсненні закупівлі, завдано збитків обласному бюджету в розмірі майже 625 тис. грн.** Перевірки, які провели Держфінінспекція та Прокуратура області, не знайшли ознак завдання збитків обласному бюджету на суму більш як півмільйона гривень, посилаючись на те, що закупівля проведена згідно з відповідною процедурою. Факту відсутності контролю та неналежного

моніторингу протягом як мінімум 3-х років цін на цей предмет закупівлі з боку органів обласної влади (ОДА та обласної ради), правоохоронні та контролюючі органи не виявили. Відсутнім є реагування і з боку ОДА попри розгляд проекту обласного бюджету на колегії ОДА.

На нашу думку, **справа «Таксі для облради» містить ознаки таких корупційних ризиків:**

1. Систематичне завищення вартості закупівлі послуг таксі для потреб обласної ради (протягом мінімум як 3-х років), чим фактично завдано збитків бюджету на суму майже 625 тис. грн щорічно. Практика закупівлі «таксі для облради» повторилася в 2013 році.
2. Відсутність контролю та неналежний моніторинг цін протягом щонайменше 3-х років з боку ОДА та обласної ради, що проявляється в закладанні в обласному бюджеті завищеної суми на цей предмет закупівлі.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Держфінінспекції області провести повторну перевірку ознак завищення закупівельних цін на послуги таксі для потреб обласної ради (протягом щонайменше 3-х років) та виявити винних у завданні збитків бюджету, а також провести перевірку звітування щодо використання послуг таксі в рамках вказаної закупівлі і проаналізувати ефективність цієї процедури звітування. Поінформувати про результати перевірки громадськість.
- Громадськості та ЗМІ спільно із обласною радою та ОДА провести громадську експертизу необхідності закупівлі послуг таксі для обласної ради в запланованих обсягах з огляду на використання більшістю депутатів та керівників структурних управлінь ОДА та обласної ради власного автотранспорту.
- ОДА та обласній раді забезпечити безумовне включення представників ІГС до конкурсних комісій, що здійснюють закупівлі товарів, робіт та послуг коштом обласного бюджету.
- Обласній раді оприлюднити на сайті звіт про використання послуг таксі у 2012 році з огляду на суспільний резонанс цієї справи.

14. Справа «Тємна земля»

Справа під умовною назвою «Тємна земля» виділена у цьому дослідженні в окрему справу, оскільки у багатьох інших справах (справи «Урочище Ялівщина», «Будівництво АЗС на Бобровиці», «Будівництво магазину», «Прибудова дружини заступника мера») саме непрозора процедура виділення земельних ділянок без проведення консультацій з громадою призвела до корупційних практик та правопорушень. Порушення у сфері використання земель громади Чернігова мають системний характер.

Інформаційна закритість міської влади Чернігова щодо громади в питаннях виділення земельних ділянок (приватизація, передача в оренду та зміни цільового призначення земельних ділянок, розробка проектів відведення земельної ділянки для подальшої забудови) є показовою. Виконавчий комітет міської ради посилається на те, що такі документи є індивідуально-правовими і містять персональні дані громадян, оприлюднення яких не повною мірою відповідає Закону України «Про захист персональних даних». З такої логіки випливає, що громада, яка володіє землею в місті Чернігові, не має права знати, кому вона належить і що з нею будуть робити.

Напевно, саме тому, найбільш гучні протести 2011–2012 років у місті тісно пов'язані саме із цільовим призначенням та використанням земель, що відводяться на сесіях міської ради в інтересах невідомих для громади зацікавлених осіб (як потім було з'ясовано, депутатів міської ради та їхніх родичів, родичів одного із заступників мера).

Оскільки вже неодноразово за позовом обласної прокуратури земельні ділянки в м. Чернігові, які виділялися на сесії міської ради, поверталися у власність громади або державну власність (зокрема, на розі вулиць Войкова та 1-ї Гвардійської армії, що передбачало побудову магазину, земельні ділянки по вул. Єськова на березі річки Стрижень, які були передані в приватну власність для будівництва житлових будинків вартістю понад 500 тис. грн), необхідним є підвищення громадського контролю та прозорості прийняття рішень про виділення земельних ділянок.

Показово, що в той час, коли пересічні громадяни Чернігова не можуть отримати законні сотки, на сесіях міської ради приймаються рішення про виділення цілих гектарів землі в інтересах комерційних структур, пов'язаних із деякими депутатами міської ради. Переважають неконкурентні та непрозорі процедури виділення земельних ділянок під будівництво забудовникам з КП «Чернігівбудінвест» та інших комунальних підприємств.

На нашу думку, справа під умовною назвою «Таємна земля» містить ознаки таких корупційних ризиків:

1. Системні порушення прав громадян на публічну інформацію щодо розпорядження активами, які їм належать, та брак належних превентивних механізмів для попередження зловживань.
2. Використання неконкурентних та непрозорих процедур виділення земельних ділянок під будівництво забудовникам (інвесторам) з боку комунальних підприємств міськради Чернігова.

У рамках проекту «Громадська варт» запропоновано:

- Міському голові ініціювати перед міською радою розробку механізму оприлюднення на сайті інформації про рішення міської ради та їх проекти щодо виділення земельних ділянок у місті Чернігові, зміну їх цільового призначення, а також планів щодо їх використання в рамках вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Надати повну інформацію на сайті міськради щодо всіх виділених на сесіях земельних ділянок в період з 2005 по 2012 рр. включно та інформацію про голосування депутатів міськради з цього питання оприлюднити на сайті міськради та в ЗМІ.
- Запровадити обов'язкову процедуру громадських слухань щодо питань, які передбачають виділення земельних ділянок під будівництво в м. Чернігові з обов'язковим розміщенням інформації на сайті міської ради про їх проведення. Приймати рішення про виділення земельних ділянок лише за результатами громадських слухань.

15. Справа «Таємний план розвитку»

Справи під умовною назвою «Таємний план розвитку» виділені у цьому дослідженні в окремому справу, оскільки у багатьох інших справах (справа «Таємна земля», «Урочища Ялівщина», «Будівництво АЗС на Бобровиці», «Будівництво магазину», «Прибудова дружини заступника мера») саме непрозора процедура оприлюднення інформації про плани розвитку територій без проведення консультацій з громадою призвело до корупційних практик та правопорушень. Приховування містобудівної документації та планів розвитку територій від громади Чернігова має системний характер.

Досі два суспільно важливі документи, що регламентують розвиток міста Чернігова, залишаються документами з обмеженим доступом. Це Генеральний план міста та «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина». Немає публічного доступу до інших детальних планів територій м. Чернігова. Відсутність або обмежений доступ до цих документів обмежує право громади на публічну інформацію щодо планів розвитку територій. А в деяких випадках, як-то із «Детальним планом території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина», проведення громадської експертизи є неможливим з огляду на закритість цього документа. Показово, що саме цей документ оплачувався коштом міського бюджету і доцільність виділення коштів в розмірі 300 тис. грн на його розробку викликає багато запитань у частини мешканців міста та деяких депутатів міськради.

Щодо Генерального плану міста Чернігова, то, як і з земельними питаннями, стратегія розвитку міста відсутня у відкритому доступі на сайті міської ради. Генеральний план міста Чернігова отримав гриф «Для службового користування». Фактично виконком міської ради вважає, що Генеральний план міста Чернігова не є власністю громади Чернігова. Гриф «Для службового користування» надав розробник Генерального плану – Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто» ім. Ю. М. Білокопя (м. Київ) відповідно до Інструкції про порядок обліку, зберігання та використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою Кабінету міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893. Відповідно до п. 17 та п. 19 зазначеної вище Інструкції документи з грифом «Для службового користування», одержані від сторонніх організацій, можуть бути розмножені тільки за їх згодою. Виникає логічне питання, чому до цього часу депутати міської ради не порушили питання про зняття грифу «для службового користування» з такого суспільно важливого документа для громади міста, як Генеральний план міста, а якщо порушили, то чому громада міста немає достатньо інформації про прибічників та противників оприлюднення цієї інформації депутатами міськради.

Водночас, цікавою є процедура ознайомлення із Генеральним планом міста, яку пропонує виконком міської ради Чернігова: «З текстовими та графічними матеріалами будь-якої містобудівної документації бажаною мають змогу ознайомитися та опрацювати їх в межах управління архітектури та містобудування міської ради, в частині, що їх стосується, за попередньою домовленістю, де їм будуть надані

відповідні умови для роботи». Отже, індивідуальному порядку, незважаючи на гриф «для службового користування», ознайомитися з Генеральним планом міста таки можна, але оприлюднити цей документ для публічного доступу на сайті не видається можливим. Таким чином, можна стверджувати про суперечності в позиції міської влади, яка, з одного боку, дозволяє ознайомлення в індивідуальному порядку з документом, на якому є гриф «для службового користування» людям, які не мають відповідних дозволів щодо доступу до роботи із службовою інформацією, а з іншого, обмежує доступ громади до цієї інформації на сайті міськради.

На нашу думку, справа під умовною назвою «Тасмний план розвитку» містить ознаки **таких корупційних ризиків:**

1. Недостатність підстав для надання грифу «для службового користування» для інформації, що становить суспільний інтерес і виготовлялася за кошти громади (Генеральний план міста та «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина», інші детальні плани територій м. Чернігова).
2. Відсутність бажання з боку міського голови зняти гриф «для службового користування» з інформації, що становить суспільний інтерес.
3. Незрозумілі підстави процедури вибіркового доступу до інформації під грифом «для службового користування» (зокрема, щодо Генерального плану міста) та можливі порушення при користуванні документами, які містять службову інформацію з боку осіб, які не мають відповідних доступів до роботи зі службовою інформацією.
4. Порушення прав громади на доступ до публічної інформації щодо Генерального плану міста та «Детальний план території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина» та інших детальних планів територій м. Чернігова.

У рамках проекту «Громадська варта» запропоновано:

- Міському голові ініціювати перед міською радою розміщення на сайті міської ради Генерального плану розвитку міста, всіх детальних планів територій у м. Чернігові та «Детального плану території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина». Оприлюднити поіменно депутатів міськради, які підтримали чи не підтримали це рішення, на сайті міськради та в ЗМІ. Створити робочу групу за участі громадськості, яка б розробила процедуру публічного доступу до цієї інформації в рамках Закону України «Про доступ до публічної інформації».
- Правоохоронним органам провести розслідування законності підстав для обмеження доступу до Генерального плану розвитку міста, детальних планів територій в м. Чернігові та «Детального плану території. Функціонально-планувальна організація лісопарку «Ялівщина» з боку міської ради м. Чернігова та поінформувати про результати громадськість.

Окремо можна було б виділити корупційні ризики у справах, пов'язаних із фактичним ігноруванням з боку міської влади фактів забруднення річки Стрижень та ведення житлового будівництва на її берегах, зловживань у житлово-комунальній сфері (наприклад, справа ЖЕК-10 та інших). З огляду на обмеженість ресурсів, у рамках дослідження корупційні ризики у зазначених вище справах докладно не аналізувалися.

ДОДАТОК 3

**Розпорядження Голови Чернігівської ОДА
«Про затвердження плану заходів
щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та
місцевого самоврядування області на 2012 рік»**



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я

10 лютого 2012 року

м. Чернігів

№

31

***Про затвердження плану заходів
щодо запобігання проявам корупції
в органах виконавчої влади та
місцевого самоврядування
області на 2012 рік***

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки»:

1. Затвердити план заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік згідно з додатком.

2. Головам райдержадміністрацій, міським головам Чернігова, Ніжина, Прилук забезпечити з урахуванням специфіки регіонів підготовку та затвердження планів заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік.

3. Головам райдержадміністрацій, міським головам Чернігова, Ніжина, Прилук, керівникам структурних підрозділів облдержадміністрації та правоохоронних органів:

3.1. Забезпечити виконання плану заходів за рахунок і в межах видатків, передбачених у відповідних бюджетах.

3.2. Подавати облдержадміністрації кожного півріччя до 15 числа наступного за звітним місяця інформацію про стан виконання зазначеного плану заходів.

4. Контроль за виконанням розпорядження покласти на заступника голови – керівника апарату облдержадміністрації Стрільця М. І.

***Голова обласної
державної адміністрації***

В. М. Хоменко

П Л А Н
заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади
та місцевого самоврядування області на 2012 рік

| № з/п | Зміст заходу | Термін виконання | Відповідальні виконавці |
|--------------------------------|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| I. Організаційні заходи | | | |
| 1.1 | Розробити та затвердити внутрішні плани заходів щодо попередження корупції на 2012 рік з урахуванням місцевих умов і особливостей та змін в антикорупційному законодавстві. | До 15 лютого 2012 року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.2 | Систематично заслуховувати керівників структурних підрозділів на засіданнях колегій, нарадах з питань комплексного виконання антикорупційного законодавства. За результатами розгляду визначати відповідальним за ведення цієї роботи конкретні завдання і строки усунення недоліків. | Упродовж року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.3 | Своєчасно інформувати Національне агентство з питань державної служби про державних службовців органів виконавчої влади, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення. | Упродовж року | Відділ кадрової роботи апарату облдержадміністрації, структурні підрозділи облдержадміністрації |
| 1.4 | Забезпечити невідкладний розгляд звернень підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців і громадян щодо фактів корупції. На системній основі здійснювати аналіз звернень, систематично розглядати його на нарадах та розробляти відповідні заходи щодо усунення причин і умов, які сприяють корупційним проявам. | Упродовж року | Відділ роботи із зверненнями громадян апарату облдержадміністрації, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.5 | Здійснювати моніторинг стану виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» в структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях. | Щоквартально | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.6 | Проводити цільові перевірки структурних підрозділів щодо виконання ними вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Визначати конкретні завдання та строки усунення виявлених недоліків відповідальним за ведення антикорупційної роботи, систематично заслуховувати їхні звіти на нарадах. | Упродовж року | Райдержадміністрації |
| 1.7 | Надавати спеціально уповноваженому державному органу аналітичну інформацію про здійснення заходів з реалізації державної антикорупційної політики. | До 15 лютого 2012 року, до 30 липня 2012 року | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |

| | | | |
|------|---|--|---|
| 1.8 | Надавати обласній державній адміністрації: - аналітичну інформацію щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» за перше півріччя 2012 року”; - аналітичну інформацію щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії Корупції» за друге півріччя 2012 року. | До 15 липня 2012 року До 15 січня 2013 року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.9 | Забезпечити своєчасне надання облдержадміністрації звітів про декларування доходів державних службовців за 2011 рік. | До 15 квітня 2012 року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.10 | Узагальнити інформацію щодо подання державними службовцями декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та підготувати відповідний звіт | До 28 квітня 2012 року | Відділ кадрової роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.11 | Вивчати антикорупційну роботу, проводити її аналіз та надавати методичну допомогу під час проведення днів апарату облдержадміністрації у райдержадміністраціях. | Упродовж року | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.12 | Висвітлювати факти корупційних діянь, які були вчинені держслужбовцями. З метою забезпечення прозорості і відкритості діяльності органів виконавчої влади своєчасно інформувати громадськість щодо застосування до правопорушників відповідних адміністративних заходів. | Упродовж року | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.13 | Поповнювати банк даних інформацією про державних службовців органів виконавчої влади, притягнутих до адміністративної відповідальності, з метою здійснення дієвого контролю за фактами порушень антикорупційного законодавства. | Щоквартально | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.14 | Поповнювати та систематично оновлювати різножанрові антикорупційні матеріали рубрики «Запобігання проявам корупції» на офіційному веб-сайті облдержадміністрації та веб-сторінках райдержадміністрацій. | Упродовж року | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації, управління у справах преси та інформації облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.15 | Здійснювати організаційні заходи з реалізації в органах виконавчої влади області Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. | Упродовж року | Відділи апарату облдержадміністрації: взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, кадрової роботи |
| 1.16 | Продовжити практику інформаційного зв'язку з громадянами у питаннях діяльності органів влади щодо боротьби з корупцією («телефон довіри», «правова консультація», «гаряча лінія» тощо). | Упродовж року | Відділ роботи зі зверненнями громадян апарату облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.17 | Проводити роботу, спрямовану на формування у мешканців області негативного ставлення до фактів корупції, підвищення їх громадської свідомості та активності у протидії корупції, | Упродовж року | Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації |

| | | | |
|------|---|--------------------------|--|
| | залучаючи до цього громадські організації, інші недержавні інституції антикорупційного спрямування. Про проведену роботу інформувати відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації до 15 липня 2012 року та 15 січня 2013 року. | | |
| 1.18 | Забезпечити оприлюднення у засобах масової інформації матеріалів, пов'язаних з антикорупційною діяльністю обласної державної адміністрації. | Упродовж року | Управління у справах преси та інформації облдержадміністрації. Відділи апарату облдержадміністрації: взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, кадрової роботи |
| 1.19 | Організувати та поширювати через засоби масової інформації просвітницькі програми щодо прав громадян, механізмів їх реалізації в державних установах, а також пропагувати національні та загальнодуховні цінності. | Упродовж року | Управління у справах преси та інформації облдержадміністрації |
| 1.20 | Проаналізувати роботу з профілактики корупції у 2011 році та розглянути її результати на колегіях, нарадах у кожному структурному підрозділі облдержадміністрації, районних державних адміністраціях. | Лютий-березень 2012 року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.21 | З метою зменшення кількості безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з державними службовцями в обласній та районних державних адміністраціях здійснити заходи із запровадження електронного цифрового підпису. | До 31 грудня 2012 року | Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.22 | Узагальнювати практику реагування в органах державної влади та місцевого самоврядування щодо осіб, притягнутих судами до адміністративної відповідальності за корупційні діяння та систематично інформувати про це керівництво обласної державної адміністрації. | Постійно | Управління державної служби Голодержслужби України в області, відділ кадрової роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.23 | Організувати та провести, при наявності фінансування, соціологічне дослідження серед жителів області з питань поширеності корупції, а також вивчити громадську думку щодо дієвості і ефективності комплексу антикорупційних заходів, які проводяться органами виконавчої влади області. | До 30 грудня 2012 року | Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації |
| 1.24 | Під час проведення днів апарату облдержадміністрації проводити функціональні огляди місцевих органів державної влади з метою виявлення фактів поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг. Вносити відповідні пропозиції керівництву обласної та (або) районних державних адміністрацій. Вивчати можливості створення багатофункціональних центрів для надання фізичним особам адміністративних послуг. | Упродовж року | Організаційний відділ апарату облдержадміністрації, райдержадміністрації |

| | | | |
|--|---|-----------------------------|---|
| 1.25 | Аналізувати стан практичної реалізації положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», надавати пропозиції щодо вдосконалення антикорупційних заходів. | Щопівроку | Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |
| 1.26 | Відпрацювати механізм отримання на постійній основі від громадських організацій інформації про факти корупційних правопорушень в регіоні. | Упродовж року | Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації, відділ роботи із зверненнями громадян апарату облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 1.27 | Забезпечувати безумовне виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині доступу громадськості до ознайомлення з проектами нормативно-правових актів шляхом розміщення зазначених проектів на веб-сайті та веб-сторінках. | Упродовж року | Юридичний відділ апарату облдержадміністрації, управління у справах преси та інформації облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| II. Превентивні антикорупційні заходи | | | |
| 2.1 | Удосконалювати існуючі та працювати над створенням нових додаткових внутрішніх механізмів контролю, що сприятимуть запобіганню та виявленню корупційних правопорушень. | Упродовж року | Відділи апарату облдержадміністрації: взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, кадрової роботи, керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 2.2 | Здійснювати аналіз результатів проведених службових розслідувань (перевірок) з метою виявлення причин та умов, що сприяли порушенню державними службовцями антикорупційного законодавства (зокрема – розв'язання конфлікту інтересів). | Упродовж року (при потребі) | Управління державної служби Голодержслужби України в області, відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації |
| 2.3. | Проводити конференції, засідання за «круглим столом», прес-конференції, зустрічі із представниками органів державної влади з метою формування в суспільстві негативного ставлення до будь-яких корупційних проявів, залучаючи представників громадських (неурядових) організацій. | Упродовж року | Управління державної служби Голодержслужби України в області, управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації |
| III. Здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та державного майна | | | |
| 3.1 | Розглядати на колегіях і службових нарадах питання щодо попередження правопорушень і зловживань у бюджетній сфері. За результатами розгляду визначати конкретні заходи, спрямовані на усунення недоліків. | Упродовж року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 3.2 | Посилити контроль за цільовим ефективним використанням бюджетних коштів. Вживати заходів щодо створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері. | Упродовж року | Структурні підрозділи облдержадміністрації спільно з Державною фінансовою інспекцією |

| | | | |
|---|--|---------------|--|
| | | | в області, райдержадміністрації спільно з міжрайонними державними фінансовими інспекціями |
| 3.3 | Проводити моніторинг орендної плати за майнові та земельні паї. Здійснювати перевірки сільськогосподарських підприємств області щодо дотримання ними законодавства в процесі реформування аграрного комплексу області. | Упродовж року | Головне управління агропромислового розвитку облдержадміністрації спільно з органами внутрішніх справ |
| 3.4 | Здійснювати постійний контроль за ефективним та повним використанням бюджетних коштів, виділених на підтримку сільгоспвиробників. | Упродовж року | Головне управління агропромислового розвитку облдержадміністрації спільно з Державною фінансовою інспекцією в області |
| 3.5 | Забезпечити внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, дотриманням процедури державних закупівель, законодавства з фінансових питань у підвідомчих структурах. | Упродовж року | Структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| IV. Підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів | | | |
| 4.1 | Систематично проводити прямі телефонні лінії на тему: «Суспільство проти корупції» за участю керівників державних органів влади. | Упродовж року | Управління державної служби Головного управління держслужби України в області, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 4.2 | Запровадити проведення внутрішніх навчань з питань запобігання і протидії проявам корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. | Упродовж року | Відділ кадрової роботи апарату облдержадміністрації, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 4.3 | Забезпечити ґрунтовне вивчення положень Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» згідно з планом-графіком підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого спільним розпорядженням голови облдержадміністрації та голови обласної ради від 9 грудня 2011 року № 60. | Упродовж року | Центр підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, відділи апарату облдержадміністрації: кадрової роботи, взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 4.4 | Проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу, спрямовану на підвищення рівня знань населення щодо ролі інститутів громадянського суспільства в протидії корупції. | Упродовж року | Райдержадміністрації, управління облдержадміністрації: у справах преси та інформації, |

| | | | |
|------|--|--|--|
| | | | управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю |
| 4.5 | Сприяти громадським організаціям у розробці та реалізації спільних програм у напрямку «Суспільство проти корупції». | Упродовж року | Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації |
| 4.6 | Забезпечити, при наявності відповідного фінансування, підвищення кваліфікації державних службовців III-VII категорій, відповідальних за запобігання корупційним проявам, у Київському національному університеті внутрішніх справ. | Упродовж року | Відділи апарату облдержадміністрації: кадрової роботи, взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, структурні підрозділи облдержадміністрації, райдержадміністрації |
| 4.7 | Організувати проведення тематичних короткотермінових семінарів з працівниками територіальних підрозділів органів виконавчої влади на тему: «Соціальні передумови, поняття, сутність корупції в Україні та світовий досвід у сфері боротьби з корупцією». | Упродовж року (згідно з планом-графіком) | Центр підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, відділи апарату облдержадміністрації: кадрової роботи, взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи |
| 4.8 | Підготувати методичні рекомендації щодо проведення спеціальної перевірки та заповнення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. | Лютий 2012 року | Відділи апарату облдержадміністрації: взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, юридичний |
| 4.9 | При проведенні єдиних днів інформування населення висвітлювати правові і практичні аспекти найбільш актуальних проблем боротьби з корупцією. | Упродовж року | Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації |
| 4.10 | Під час проведення годин правовиховного характеру організувати в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах області різнопланові заходи з метою формування у молоді негативного ставлення до корупційних проявів. | Упродовж року | Управління освіти і науки облдержадміністрації, райдержадміністрації |

ДОДАТОК 4

**Розпорядження
міського голови Чернігова**
«Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення
корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді на 2012 рік»



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА МІСЬКА РАДА

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 20 лютого 2012 року

№ 38-р

Про запобігання, виявлення та
здійснення заходів щодо припинення
корупційних правопорушень у
Чернігівській міській раді

З метою запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень в Чернігівській міській раді та відповідно до статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

1. Покласти виконання обов'язків з організації роботи щодо запобігання проявам корупції у Чернігівській міській раді на Ткача Андрія Вікторовича – головного спеціаліста відділу з питань діяльності правоохоронних органів міської ради.

2. Начальнику відділу кадрової роботи міської ради (Свириденко С. П.) і начальнику юридичного відділу міської ради (Вовк П. І.) надавати всебічну допомогу Ткачу А. В. у виконанні ним обов'язків з організації роботи спрямованої на запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень.

3. Затвердити Перелік посад посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції, що додається.

4. Затвердити План заходів щодо запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді на 2012 рік, що додається.

5. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою.

6. Розпорядження міського голови від 5 грудня 2005 року № 414-р «Про організацію роботи щодо запобігання проявам корупції» вважати таким, що втратило чинність.

Міський голова

О. В. Соколов

ПЕРЕЛІК ПОСАД
посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради
та її виконавчих органів, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції

| № з/п | Найменування виконавчого органу | Штатна чисельність | Примітки |
|---|---|--------------------|----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | Керівництво | 8 | |
| | Патронатна служба | 2 | |
| I. Відділи (не самостійні): | | | |
| 1.1. | Відділ сприяння діяльності депутатів | 4 | |
| 1.2. | Організаційний відділ | 4 | |
| 1.3. | Юридичний відділ | 5 | |
| 1.4. | Відділ кадрової роботи | 6 | |
| 1.5. | Відділ зв'язків з громадськістю | 6 | |
| 1.6. | Загальний відділ | 12 | |
| 1.7. | Відділ обліку та звітності | 4 | |
| 1.8. | Відділ звернень громадян та соціальних питань | 8 | |
| 1.9. | Відділ програмного та комп'ютерного забезпечення | 2 | |
| 1.10. | Відділ з питань діяльності правоохоронних органів | 3 | |
| 1.11. | Архівний відділ | 4 | |
| 1.12. | Відділ господарського та транспортного забезпечення | 23 | |
| 1.13. | Відділ з питань регуляторної політики | 3 | |
| 1.14. | Дозвільний центр | 4 | |
| 1.15. | Реєстраційна палата | 8 | |
| | УСЬОГО (керівництво, патронатна служба, відділи): | 106 | |
| II. Управління та відділи (самостійні): | | | |
| 2.1. | Відділ у справах сім'ї та молоді | 5 | |
| 2.2. | Управління земельних ресурсів | 13 | |
| 2.3. | Управління квартирної обліку та приватизації житлового фонду | 14 | |
| 2.4. | Відділ з фізичної культури та спорту | 5 | |
| 2.5. | Управління споживчого ринку та підприємництва | 13 | |
| 2.6. | Управління охорони здоров'я | 6 | |
| 2.7. | Управління освіти | 16 | |
| 2.8. | Управління житлово-комунального господарства | 27 | |
| 2.9. | Управління культури | 5 | |
| 2.10. | Управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення | 7 | |
| 2.11. | Управління економіки | 14 | |
| 2.12. | Управління стратегічного розвитку міста та туризму | 11 | |
| 2.13. | Фінансове управління | 23 | |
| 2.14. | Управління транспорту та зв'язку | 9,5 | |
| 2.15. | Управління капітального будівництва | 20 | |
| 2.16. | Управління архітектури та містобудування | 22 | |
| 2.17. | Фонд комунального майна | 19,5 | |
| | УСЬОГО (управління та відділи) | 230 | |
| | У С Ь О Г О | 336 | |

**ПЛАН ЗАХОДІВ
щодо запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних
правопорушень у Чернігівській міській раді на 2012 рік**

| № з/п | Найменування заходу | Відповідальні за виконання | Строк виконання |
|--------------------------------|--|---|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| I. Організаційні заходи | | | |
| 1.1. | Здійснювати моніторинг стану виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» | Ткач А. В. | протягом року |
| 1.2. | Уживати заходів щодо недопущення корупційних правопорушень, а у разі виявлення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення негайно письмово повідомити безпосереднього керівника та відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради | посадові особи місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, особи уповноважені на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| 1.3. | Уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, а у разі виникнення конфлікту інтересів негайно письмово повідомити безпосереднього керівника та відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради | посадові особи місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, особи уповноважені на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| 1.4. | Систематично аналізувати практику реагування органів місцевого самоврядування на факти виявлених порушень посадовими особами органів місцевого самоврядування законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про засади запобігання і протидії корупції» та вживати відповідних заходів реагування. | керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| 1.5. | Для зменшення ризиків корупційних проявів уживати заходів щодо зменшення кількості безпосередніх контактів представників підприємств, установ та організацій міста, фізичних осіб – підприємців і громадян з посадовими особами органів місцевого самоврядування | керівники структурних підрозділів міської ради | протягом року |

| № з/п | Найменування заходу | Відповідальні за виконання | Строк виконання |
|-------|--|---|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1.6. | Забезпечувати невідкладний розгляд звернень підприємств, установ та організацій міста, фізичних осіб – підприємців і громадян щодо фактів корупції. Здійснювати аналіз звернень та уживати відповідних заходів щодо усунення причин і умов, які сприяють корупційним проявам у міській раді | відділ звернень громадян міської ради, відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради | протягом року |
| 1.7. | Відповідно до статті 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» здійснити заходи щодо своєчасного заповнення та подання посадовими особами структурних підрозділів міської ради та посадовими особами інших бюджетних установ, а також посадовцями комунальних підприємств, які отримують заробітну плату за рахунок бюджетних коштів, декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік. | відділ кадрової роботи міської ради, керівники структурних підрозділів міської ради, особи уповноважені на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | до 1 квітня |
| 1.8. | <p>Вжити заходів щодо створення прозорої системи прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та просування по службі, що передбачає:</p> <ul style="list-style-type: none"> - заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування на відкритій конкурсній основі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (зі змінами) та з урахуванням вимог спільного наказу Головного управління державної служби України і Національної академії державного управління при Президентові України від 09.09.2009 № 239/251 «Про внесення змін до загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців», розпорядження Чернігівського міського голови від 18.07.2002 № 243-р «Про затвердження Порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб апарату та виконавчих органів Чернігівської міської ради» (зі змінами); - посилення значення кадрового резерву та врахування результатів стажування при призначенні на посади; | заступник міського голови – керуючий справами виконкому, відділ кадрової роботи міської ради, відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради | протягом року |

| № з/п | Найменування заходу | Відповідальні за виконання | Строк виконання |
|--|--|--|-----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | - забезпечення організації проведення спеціальної перевірки відповідно до статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», Указу Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування». | | |
| 1.9. | Забезпечити своєчасне надання інформації до Чернігівської обласної державної адміністрації про посадових осіб структурних підрозділів міської ради та посадових осіб інших бюджетних установ, а також посадовців комунальних підприємств, які звільнені у зв'язку із притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з метою подальшого інформування Національного агентства з питань державної служби. | заступник міського голови – керуючий справами виконкому, відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради, відділ кадрової роботи міської ради, керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| 1.10. | Надавати до Чернігівської обласної державної адміністрації інформацію щодо виконання розпорядження голови ОДА від 10 лютого 2012 року № 31 | Ткач А. В. | до 15.07.2012 15.01.2013 |
| 1.11. | Надавати до відділу з питань діяльності правоохоронних органів міської ради аналітичну інформацію щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» | керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | до 05.07.2012 05.01.2013 |
| 1.12. | Забезпечити оприлюднення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному веб – порталі Чернігівської міської ради матеріалів, пов'язаних з антикорупційною діяльністю Чернігівської міської ради | відділ зв'язків з громадськістю міської ради | протягом року |
| II. Превентивні антикорупційні заходи | | | |
| 2.1. | Удосконалювати існуючі та працювати над створенням нових додаткових внутрішніх механізмів контролю, що сприятимуть запобігання та виявленню корупційних правопорушень | керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради у взаємодії з відділом з питань діяльності правоохоронних органів міської ради, відділом кадрової роботи міської ради та юридичним відділом міської ради | протягом року |

| № з/п | Найменування заходу | Відповідальні за виконання | Строк виконання |
|---|---|---|--------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2.2. | Здійснювати аналіз результатів проведених службових розслідувань з метою виявлення причин та умов, що сприяли порушенню посадовими особами місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів антикорупційного законодавства (зокрема – розв’язання конфлікту інтересів) | керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради у взаємодії з відділом з питань діяльності правоохоронних органів міської ради, відділом кадрової роботи міської ради та юридичним відділом міської ради | за потреби |
| III. Здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та комунального майна | | | |
| 3.1. | Розглядати на службових нарадах питання щодо попередження правопорушень і зловживань у бюджетній сфері, визначати конкретні заходи, спрямовані на усунення недоліків | заступники міського голови, керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| 3.2. | Забезпечити внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, дотриманням процедури державних закупівель, законодавства з фінансових питань | заступники міського голови, керівники структурних підрозділів міської ради, керівники комунальних закладів, установ, підприємств та організацій Чернігівської міської ради | протягом року |
| IV. Підвищення рівня правової освіти з питань попередження та профілактики корупційних проявів | | | |
| 4.1. | Забезпечити направлення посадових осіб місцевого самоврядування до Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій на навчання з питань запобігання і протидії корупції. | відділ кадрової роботи міської ради, керівники структурних підрозділів міської ради | протягом року (за окремим планом) |
| 4.2. | Забезпечити у рамках постійного тематичного семінару «Міське самоврядування як основа демократичного розвитку суспільства» організацію та проведення навчальних семінарів з питань запобігання і протидії корупції для посадових осіб місцевого самоврядування, кадрового резерву структурних підрозділів міської ради. | відділ кадрової роботи міської ради, керівники структурних підрозділів міської ради | протягом року (за окремим планом) |
| 4.3. | Забезпечити, за наявності відповідного фінансування, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів III-VII категорії у Київському національному університеті внутрішніх справ | відділ з питань діяльності правоохоронних органів міської ради, відділ кадрової роботи міської ради | протягом року (за окремим планом) |

ДОДАТОК 5

АНАЛІЗ

стану виконання державними службовцями органів виконавчої влади та посадовими особами органів місцевого самоврядування області вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2012 році

На виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240, відповідно до Плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік, затвердженого розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 10 лютого 2012 року № 31 обласною державною адміністрацією спільно з правоохоронними органами області у 2012 році вживались організаційні і практичні заходи із запобігання та протидії корупції.

На виконання пункту 16 Плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 514-р, обласною державною адміністрацією з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду розроблено обласну програму запобігання і протидії корупції. Зазначена програма після публічного громадського обговорення затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 21 грудня 2012 року № 483 «Про затвердження обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013-2015 роки».

Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 5 грудня 2012 року № 452 затверджено План заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік.

Питання щодо стану виконання антикорупційного законодавства у звітному періоді розглядались на засіданнях колегій, нарадах в обласній державній адміністрації, її структурних підрозділах та районних державних адміністраціях.

На Колегії обласної державної адміністрації 20 грудня 2012 року розглянуто питання «Про стан дотримання законодавства з питань державної служби та протидії корупції в органах державної влади». Питання щодо протидії корупції розглядаються на нарадах голови обласної державної адміністрації з керівниками правоохоронних органів області.

Окремі питання зазначеної тематики, що є актуальними для регіону, розглядались за участю керівництва облдержадміністрації на Координаційних нарадах у прокуратурі області.

Обласною державною адміністрацією проведена підготовча робота з організації спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави.

Так, в облдержадміністрації 31 січня 2012 р. відбулося апаратне навчання з керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, представниками кадрових служб органів виконавчої влади, працівниками апарату облдержадміністрації, на якому було розглянуто питання «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».

Для покращення якості здійснення спеціальних перевірок фахівцями облдержадміністрації розроблені методичні рекомендації щодо проведення спеціальної перевірки, які розміщені на офіційному веб-сайті облдержадміністрації в рубриці «Пріоритети».

Здійснені заходи дали змогу забезпечити якісне проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад в апараті та структурних підрозділах обласної державної адміністрації. Упродовж звітнього періоду спеціальну перевірку пройшло всього 39 осіб. Випадки відмови у призначенні на посаду у зв'язку з непроходженням спеціальної перевірки відсутні.

Для підвищення ефективності проведення функціонального огляду органів державної влади з метою усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг головою облдержадміністрації прийнято розпорядження від 06.08.2012 № 251-ос «Про проведення в облдержадміністрації та райдержадміністраціях функціональних обстежень».

В ході проведення обстежень:

- було проаналізовано положення про апарати та структурні підрозділи обласної та районних державних адміністрацій, визначено вичерпний перелік контрольно-наглядових функцій та адміністративних послуг, які надаються відповідним органом влади;
- встановлено відповідність формулювання функцій в положеннях про апарати та структурні підрозділи обласної та районних державних адміністрацій нормам Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;
- виявлено відсутність поєднання функцій з надання адміністративних послуг та функцій з контролю і нагляду в одному органі державної влади;
- визначено функції, які можна передати іншим органам державної влади, а також ліквідувати, розширити чи звужити їх обсяг.

Станом на 31 грудня 2012 року в апараті, структурних підрозділах обласної державної адміністрації та в усіх районних державних адміністраціях області встановлена система електронного документообігу. На даний час проводиться робота з підключення до зазначеної системи районних рад та виконавчих комітетів міських рад Чернігова, Прилук, Ніжина.

Встановлення системи електронного документообігу автоматизувало діловодство та контроль за виконавською дисципліною в органах виконавчої влади області, підвищилась швидкість обробки паперових документів завдяки застосуванню технологій, сканування та розпізнавання, підтримується інтерактивний режим роботи великої кількості користувачів у середовищі одночасної реалізації різномірних функцій.

Створено та забезпечено функціонування веб-сайтів облдержадміністрації, 22 райдержадміністрацій та п'яти структурних підрозділів облдержадміністрації, які об'єднані між собою в єдиний веб-портал органів виконавчої влади області. Забезпечено інтеграцію веб-сайтів з системою електронного документообігу, системою IP-телефонії та відеозв'язку.

З метою покращення умов отримання фізичними і юридичними особами адміністративних послуг в області поліпшено організаційні засади надання таких послуг, зокрема, продовжено години прийому громадян адміністративними органами до 20.00 у будні дні та до 16.00 у суботу, створено належні умови у приміщеннях, призначених для прийому громадян, забезпечено вільний та зручний доступ до адміністративних органів осіб літнього віку та з обмеженими можливостями.

Проведено інвентаризацію послуг, які надаються облдержадміністрацією, її структурними підрозділами, райдержадміністраціями, органами місцевого самоврядування.

За участю голови обласної державної адміністрації Хоменка В. М., голови обласної ради Мельника А. І., народних депутатів України Рибак В. В., Маньковського Г. В. та Прутніка Е. А. 26 вересня 2012 року у м. Чернігові відбулося відкриття Центру надання адміністративних послуг. З початку 2012 року розпочав свою роботу міський Центр надання адміністративних послуг м. Прилук.

У звітному періоді вжито заходів щодо забезпечення функціонування у мережі Інтернет веб-сторінок органів виконавчої влади, державних підприємств, установ і організацій з інформацією про порядок надання відповідних адміністративних послуг.

На офіційному сайті обласної державної адміністрації у рубриці «Адміністративні послуги» розміщено «Перелік адміністративних послуг», «Перелік основних адміністративних органів» та інформація про обласний та районні центри адміністративних послуг. Також міститься інформація щодо нормативно-правових актів відповідно до яких надаються послуги, суб'єкта надання послуги, платності або безоплатності тощо.

З метою удосконалення роботи із зверненнями громадян, запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень, оперативного реагування на порушені питання, з вересня 2011 року в обласній державній адміністрації запроваджена телефонна «гаряча лінія» голови облдержадміністрації Хоменка В. М.

У 2012 році на телефонну «гарячу лінію» голови облдержадміністрації надійшло 636 звернень, з яких 133 (або 21 %) були вирішені позитивно, більшість – у терміновому порядку. Аналогічні телефонні лінії діють у структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях.

В органах виконавчої влади області вживаються заходи щодо запровадження системи контролю за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

В обласній державній адміністрації 31 січня 2012 р. відбулося апаратне навчання з керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, представниками кадрових служб органів виконавчої влади, працівниками апарату облдержадміністрації на якому, зокрема, було розглянуто питання «Про порядок заповнення державними службовцями декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік».

З числа співробітників кадрових органів структурних підрозділів облдержадміністрації та райдержадміністрацій визначені особи, відповідальні за своєчасне подання декларацій співробітниками відповідних підрозділів та органів.

У рамках тематичних короткотермінових семінарів, які були проведені на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування з різними категоріями державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування було розглянуто питання «Методика заповнення декларацій про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування щодо себе та членів своєї сім'ї». Всього зазначеними семінарськими заняттями було охоплено 76 осіб. Заняття із зазначеної тематики також відбулися в усіх структурних підрозділах облдержадміністрації та районних державних адміністраціях.

Для забезпечення відкритості та прозорості в роботі органів виконавчої влади, створення більш ефективного механізму залучення громадськості до процесу прийняття рішень, врахування думки громадян на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації (<http://www.cg.gov.ua>) існує 29 рубрик та понад 200 підрубрик, які регулярно та оперативно наповнюються.

Зокрема, з метою публічного обговорення громадськістю важливих соціально-економічних і суспільно-політичних питань на веб-сторінці облдержадміністрації функціонує рубрика «Консультації з громадськістю», де розміщуються проекти для громадського обговорення, проекти регуляторних актів для обговорення, вивчається громадська думка щодо зазначених проектів нормативно-правових актів. Кожен охочий має можливість висловити свої пропозиції та зауваження до проектів. Публікуються плани проведення консультацій з громадськістю, звіти про проведені консультації.

Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 11 травня 2011 року № 161 затверджено Порядок доступу до публічної інформації, розпорядником якої є обласна державна адміністрація, а також надані доручення керівникам структурних підрозділів та апарату облдержадміністрації щодо розміщення у визначений термін на офіційному веб-сайті облдержадміністрації проектів всіх нормативно-правових актів.

На виконання п. 7 Плану організації виконання Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» на офіційному веб-сайті облдержадміністрації створена рубрика «Доступ до публічної інформації», де у підрубриках «Проекти рішень обласної ради» та «Регуляторна діяльність» не пізніше як за 20 робочих днів до дати розгляду з метою обговорення розміщуються проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, ініційовані та розроблені облдержадміністрацією (відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Упродовж 2012 року на офіційному веб-сайті облдержадміністрації було розміщено 23 проекти нормативно-правових актів.

Відповідна рубрика створена і на веб-сайтах райдержадміністрацій.

З метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності у 2012 році в засобах масової інформації області систематично висвітлювалась інформація про заходи, що вживаються органами виконавчої влади у напрямку запобігання і протидії корупції. Упродовж звітнього періоду у друкованих засобах масової інформації області розміщено 196 публікацій з антикорупційної тематики, у мережі Інтернет – 231 матеріал, які висвітлюють стан протидії корупції в області.

На основі рекомендацій Нацдержслужби України Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування розробив програму тематичного семінару «Забезпечення ефективності запобігання та протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування». Тематичні короткотермінові семінари за його програмою Центр розпочав з другої декади травня 2012 року. Більша частина навчання проводилася з вересня по листопад 2012 року.

Відповідно до плану-графіка навчання з питань запобігання та протидії корупції Центр провів 5 семінарів у районах області та 22 – у Чернігові. В результаті підвищили свою кваліфікацію 2081 особа: 329 державних службовців місцевих органів виконавчої влади, 1414 державних службовців центральних органів виконавчої влади в області та 338 посадових осіб місцевого самоврядування.

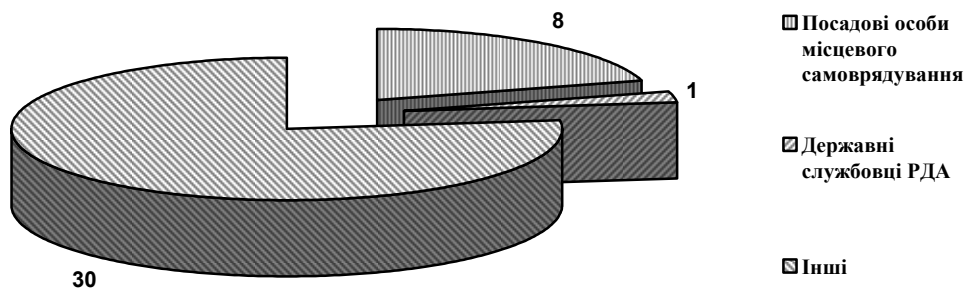
Крім цього, за рахунок фінансування з місцевого бюджету проведено навчання з питань запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (всього 6 занять). Підвищили кваліфікацію такі категорії слухачів: спеціалісти відділів кадрової роботи райдержадміністрацій, міськвиконкомів Чернігівської, Ніжинської, Прилуцької міських рад, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації; бухгалтери сільських, селищних, міських рад; секретарі сільських, селищних, міських рад; начальники відділів організаційно-кадрової роботи апаратів райдержадміністрацій, всього 153 особи (59 державних службовців та 94 посадові особи місцевого самоврядування).

Усього за 2012 рік підвищили кваліфікацію з питань запобігання та протидії проявам корупції 2234 особи (388 державних службовців місцевих органів виконавчої влади, 1414 державних службовців центральних органів виконавчої влади в області та 432 посадові особи місцевого самоврядування).

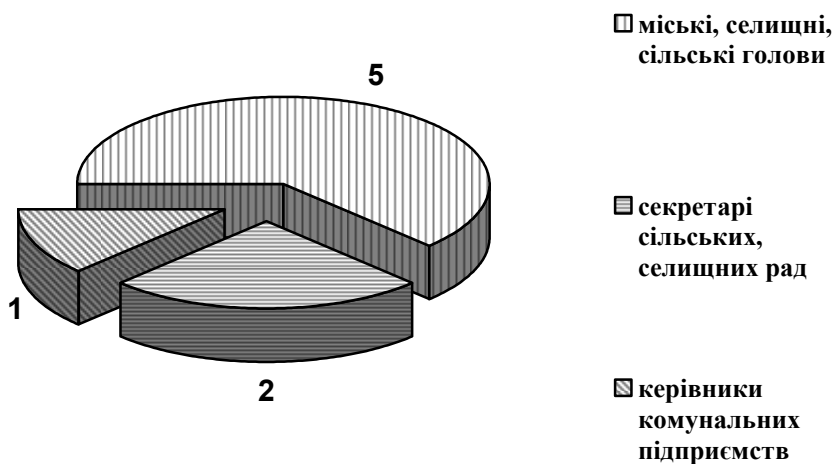
Для методичного забезпечення навчання з питань антикорупційного законодавства в обласній державній адміністрації підготовлено три навчально-методичні посібники, а саме: «Нове антикорупційне законодавство», «Інформаційно-правове регулювання: новели чинного законодавства», «Порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення». У приміщенні прес-клубу «Ділове слово» 23 червня 2012 року відбулася презентація зазначених посібників.

Здійснення заходів з попередження корупційних проявів мало певний профілактичний ефект. Так, якщо у другому півріччі 2011 року до адміністративної відповідальності було притягнуто одного державного службовця (працівника райдержадміністрації) та 9 посадовців місцевого самоврядування, то за весь 2012 рік – одного працівника райдержадміністрації та 8 посадових осіб місцевого самоврядування.

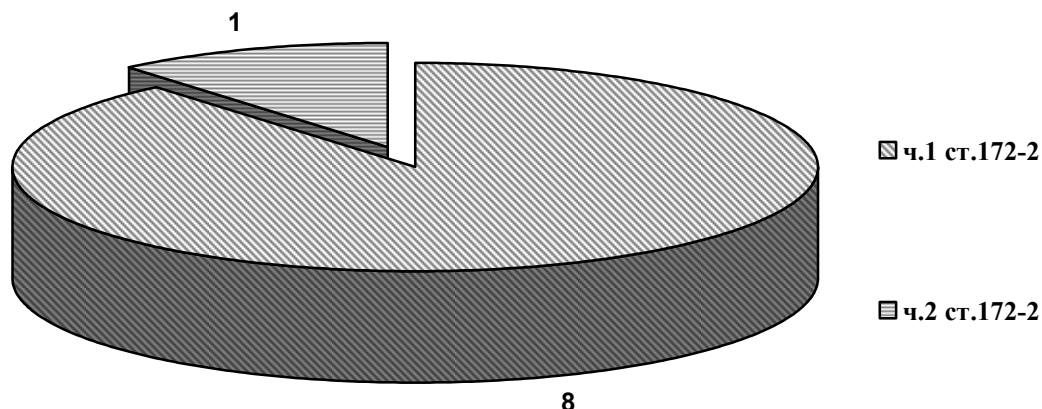
Всього співробітниками правоохоронних органів області упродовж звітного періоду складено 50 адміністративних протоколів про корупційні діяння, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. За корупційні правопорушення судами до адміністративної відповідальності притягнуто 39 осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з яких: 1 державний службовець, 8 посадових осіб місцевого самоврядування.



Структура притягнутих до адміністративної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування виглядає наступним чином:



По розглянутих судами адміністративних справах про порушення вимог антикорупційного законодавства до адміністративної відповідальності притягнуто: 1 державний службовець районної державної адміністрації за ч. 1 ст. 172-2 (порушення обмежень щодо використання службового становища); 7 посадових осіб органів місцевого самоврядування за ч. 1 ст.172-2; 1 посадова особа органів місцевого самоврядування за ч. 2 ст.172-2.

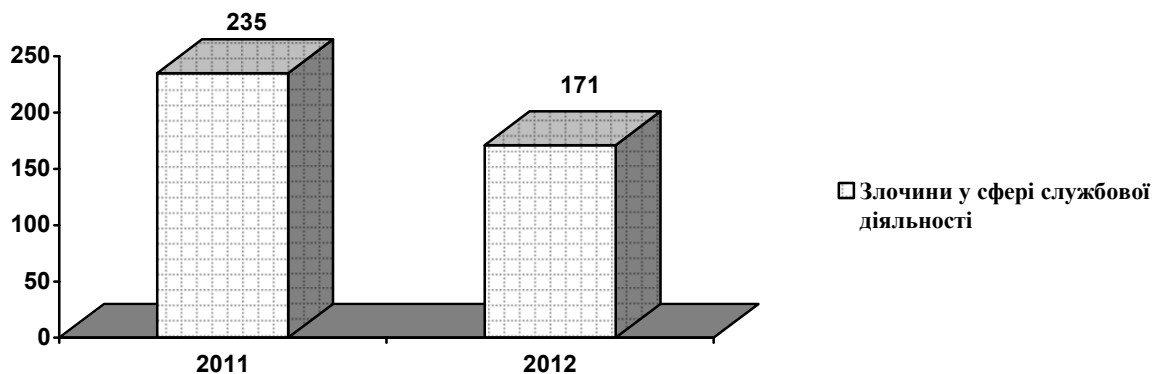


Державного службовця районної державної адміністрації, притягнутого до адміністративної відповідальності за корупційне діяння, до набрання рішення суду законної сили було звільнено з посади за власним бажанням.

У звітному періоді жодна з посадових осіб місцевого самоврядування за скоєння корупційних діянь з посади звільнена не була.

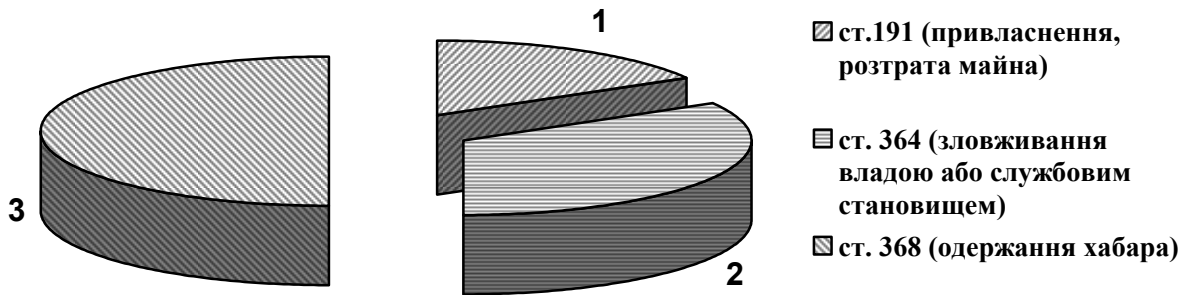
У 2012 році правоохоронними органами області вживались заходи із протидії корупційним проявам кримінального характеру. Всього у звітному періоді було викрито 171 злочин у сфері службової діяльності, у 2011 році – 235 злочинів. Із загальної кількості злочинів цієї категорії: 11 – зловживання владою або службовим становищем, у 2011 – 29 (ст. 364 КК України); 1 – перевищення влади або службових повноважень, у 2011 – 7 (ст. 365 КК України); 16 – фактів хабарництва, у 2011 – 26 (ст. 368, 369 КК України).

Динаміка розкриття злочинів у сфері службової діяльності виглядає наступним чином.



За ознаками корупційних злочинів відносно державних службовців районних державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування упродовж 2012 року порушено 6 кримінальних справ (1 – відносно державного службовця райдержадміністрації). Всі зазначені справи скеровані до суду (обвинувачені отримали різні терміни та види покарання).

За складами злочинів правопорушення, скоєні державними службовцями районних державних адміністрацій та посадовими особами місцевого самоврядування у сфері службової діяльності, розподіляються наступним чином:



З огляду на викладене та з метою покращання роботи щодо запобігання і протидії корупційним проявам серед державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, пропонуємо **головам районних державних адміністрацій та міським головам Чернігова, Ніжина, Прилук:**

- на колегіях, нарадах розглянути стан роботи із запобігання і протидії корупції в регіоні у 2012 році;
- забезпечити у повному обсязі виконання доручення заступника голови – керівника апарату облдержадміністрації Стрільця М.І. від 12.03.2012 №14-03/564;
- після завершення заходів з оптимізації структури забезпечити перегляд переліків посад посадових осіб, які працюють у сферах, де існує високий рівень прояву корупції;
- продовжити роботу, спрямовану на формування негативного ставлення громадян до проявів корупції та залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності.

Відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації

Додаток 6

АНАЛІТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ щодо виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у Чернігівській міській раді за 2012 рік

На виконання вимог розпорядження голови Чернігівської обласної державної адміністрації від 10 лютого 2012 року № 31 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік» Чернігівським міським головою з урахуванням місцевих умов і особливостей було видано розпорядження від 20.02.2012 № 38-р «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді», яким затверджено План заходів щодо запобігання, виявлення та здійснення заходів відносно припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді на 2012 рік та Перелік посад посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради та її виконавчих органів, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції.

У звітному періоді особлива увага приділялась заходам превентивного характеру, спрямованим на роз'яснення положень антикорупційного законодавства посадовими особами місцевого самоврядування.

З метою правової обізнаності, поглибленого вивчення нормативно-правових актів антикорупційного характеру в рамках постійно діючого тематичного семінару «Міське самоврядування як основа демократичного розвитку суспільства» для працівників Чернігівської міської ради систематично проводяться тематичні навчальні заняття.

З початку 2012 року шляхом навчання у Чернігівському центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій згідно із затвердженням Планом-графіком за програмою постійно діючих тематичних семінарів «Запобігання і протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як невід'ємна складова роботи кадрового менеджменту» та «Робота місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів міських рад по виконанню повноважень у галузі оборонної і мобілізаційної роботи, забезпеченню законності і правопорядку» кваліфікаційний рівень підвищили дві посадові особи Чернігівської міської ради.

Також для посадових осіб місцевого самоврядування Чернігівської міської ради проведено ряд навчальних занять за різною тематикою, зокрема: у лютому – «Реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії корупції. Рекомендації щодо декларування» за участю начальника управління державної служби Голодержслужби України в області Ірини Протченко, заступника начальника юридичного відділу апарату Чернігівської обласної державної адміністрації Наталії Мужикової та головного спеціаліста з питань запобігання та протидії корупції відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату Чернігівської обласної державної адміністрації Сергія Меженного; у квітні – «Методичні рекомендації та порядок заповнення податкової декларації» за участю начальника відділу майнових податків та моніторингу з питань оподаткування фізичних осіб управління оподаткування фізичних осіб Державної податкової інспекції у м. Чернігові Алли Сапон. Аудиторія присутніх постійно діючого тематичного семінару кожного заняття в середньому складала 100–150 посадових осіб, із них 35 – постійних слухачів, які по закінченню семінару отримали сертифікати про підвищення кваліфікації.

Крім того, для посадових осіб бюджетних установ, посадовців, а також осіб, уповноважених на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків комунальних закладів Чернігівської міської ради позапланово організовано та проведено в березні навчання на тему «Декларування: заповнення, подання та зберігання декларацій посадовими особами бюджетних установ, а також посадовцями комунальних підприємств» за участю начальника управління державної служби Голодержслужби України в області Ірини Протченко.

З метою профілактики корупції, підвищення ефективності дотримання антикорупційного законодавства у районних у місті радах були проведені семінари – наради із запрошенням головних бухгалтерів установ і організацій, що фінансуються з районних бюджетів.

Керівництво міської ради, посадові особи місцевого самоврядування та патронатної служби ознайомлені з вимогами Закону України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» під розпис.

У звітному періоді були проведені перевірки діяльності комунальних підприємств Чернігівської міської ради в частині дотримання Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про інформацію», «Про звернення громадян». Для усунення недоліків, які були виявлені у ході перевірки, керівникам комунальних підприємств постійно надається методична допомога.

Відповідно до статті 12 Закону України від «Про засади запобігання і протидії корупції» були здійснені організаційні заходи щодо своєчасного заповнення та подання посадовими особами структурних підрозділів Чернігівської міської ради, районних у місті рад, а також посадовими особами бюджетних установ, посадовцями та особами, уповноваженими на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків комунальних закладів Чернігівської міської ради декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік. Декларації були подані своєчасно та зберігаються відповідно до вимог діючого законодавства.

Відповідно до законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про зайнятість населення» та з метою відкритості у роботі органів місцевого самоврядування, удосконалення практики інформаційного зв'язку з громадськістю інформація про наявність вільних робочих місць (вакансій) щомісячно надсилалася до міського центру зайнятості, а у разі прийняття керівником рішення про проведення конкурсу на заміщення вакантних та/або тимчасово вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування – оприлюднювалася через офіційні засоби масової інформації (ТРА «Новий Чернігів») не пізніше, ніж за місяць до початку конкурсу.

Заміщення посад посадових осіб місцевого самоврядування проводилось на відкритій конкурсній основі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (зі змінами) та з урахуванням вимог спільного наказу Голодержслужби України і Української академії державного управління при Президенті України від 10 травня 2002 року № 30/84 «Про затвердження загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» (зі змінами) та розпорядження Чернігівського міського голови від 8 листопада 2011 року № 213-р «Про затвердження Порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб Чернігівської міської ради».

Кандидати на заміщення вакантних посад в установленому порядку були попереджені про обмеження, встановлені законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та проходження цієї служби, а також про необхідність проведення спеціальної перевірки відповідно до статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та на виконання Указу Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (зі змінами).

З початку 2012 року в установленому порядку проведено 18 засідань конкурсної комісії, 22 переможці конкурсного відбору, а також 2 особи, які претендували на заміщення посади посадової особи місцевого самоврядування – радника міського голови (патронатна служба), за згодою, пройшли спеціальну перевірку та за її результатами були призначені на відповідні посади, ще 4 особи, які претендують на заміщення посад посадових осіб місцевого самоврядування, за їх згодою, в даний час проходять спеціальну перевірку.

Для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, надання можливості для ознайомлення із нормативно – правовими актами громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій рубрики на веб – сайті міської ради постійно оновлюються.

Звернень до керівництва Чернігівської міської ради від підприємств, установ і організацій усіх форм власності, громадських організацій, громадян щодо фактів корупції посадових осіб місцевого самоврядування не надходило.

З метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності в засобах масової інформації міста систематично висвітлюється інформація про заходи, що вживаються органами місцевого самоврядування в напрямку запобігання і проти дії корупції.

З метою ефективного використання бюджетних коштів, організації та проведення процедур закупівель, виконавчим комітетом Чернігівської міської ради утворено комітет із конкурсних торгів (рішення виконкому від 23.10.2010 року № 219 зі змінами).

Для упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг, з метою зменшення кількості безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з посадовими особами місцевого самоврядування, рішенням сесії міської ради від 22.06.2012 року створено управління адміністративних послуг Чернігівської міської ради.

Здійснення заходів з попередження корупційних проявів мало певний профілактичний ефект. До керівництва Чернігівської міської ради інформації щодо притягнення за корупційні правопорушення посадових осіб місцевого самоврядування від правоохоронних органів м. Чернігова та Чернігівської області не надходило.

За інформацією відділу з питань діяльності правоохоронних органів міської ради

РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ щодо оцінки стану виконання вимог антикорупційного законодавства та реалізації антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області

Опитування проводилося в рамках проекту «ГРОМАДСЬКА ВАРТА: здійснення громадського контролю за реалізацією антикорупційної політики у місті Чернігові та Чернігівській області» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Опитування не було репрезентативним і мало на меті підтвердити висунуті гіпотези з боку експертів та зафіксувати тенденції.

Опитували:

14 експертів із числа головних редакторів ЗМІ та інтернет видань, їх заступників, а також провідних журналістів, що працюють в жанрі журналістських розслідувань).

11 експертів із числа депутатів міськради, представники політичних партій не представлені в міськраді, керівники НДО, керівники організації підприємців малого та середнього бізнесу, представників малого бізнесу.

Переважна більшість опитаних підприємців погодилися надати інформацію на основі анонімності і лише на деякі із питань анкети. З огляду на це, на підставі відповідей підприємців на засадах анонімності були зроблені певні оцінки, але вони не були включені для обробки в рамках експертного опитування.

Загалом опитано – **25 експертів**

Методи опитування: заповнення експертної анкети, інтерв'ювання.

Опитування проводилося в кінці листопада-на початку грудня 2012 року

- ✓ 92% опитаних незадоволені відкритістю органів **міської та обласної влади (ОДА, обласна рада).**
- ✓ Понад 95% опитаним бракує інформації щодо виконання обласного плану заходів із протидії корупції та міської антикорупційної програми, що реалізується на виконання Розпорядження №38-р від 20 лютого 2012.
- ✓ 36% з опитаних журналістів вказали, що відчувають тиск в разі проведення журналістських розслідувань, що стосуються питань корупції.
- ✓ Майже 50% експертів хотіли щоб їх запросили до обговорення Розпорядженням № 38-р від 20 лютого 2012 року «Про запобігання, виявлення та здійснення заходів щодо припинення корупційних правопорушень у Чернігівській міській раді», а в 68% експертів є **пропозиції щодо вдосконалення протидії корупції на рівні органів обласної та місцевої влади.**
- ✓ Більше половини опитаних експертів знають **факти можливого конфлікту інтересів та кумівства в органах державної та міської влади, в комунальних підприємствах.**
- ✓ **91% опитаних експертів** вважають, що державні службовці облдержадміністрації та міської ради не в повній мірі декларують свої доходи та активи.
- ✓ 28% опитаних експертів знають інформацію про **факти порушення законодавства чи процедур при проведенні закупівель за кошти державного чи місцевого бюджетів**, проблемні питання пов'язані з укладенням договорів на виконання робіт та послуг, здачу в оренду комунальної власності та/чи земельних ділянок в 2012 році. **Серед найбільш типових порушень зазначалися справи урочища Ялівщина та «Тойота мера».**
- ✓ Жоден із опитаних експертів не вважає достатнім висвітлення теми зловживання владою та корупції в місцевих засобах масової інформації.

- ✓ **80% експертів незадоволені відповідями на запити інформації.** Серед основних причин незадоволення відзначають ненадання запитуваної інформації або надання інформації не в повній мірі, порушення термінів надання відповідей.
- ✓ **82% незадоволені оперативністю та повнотою інформації, що публікується на сайтах органів обласної та міської влади (ОДА, облради та міськради Чернігова)**

5 найбільш вразливих до виникнення корупційних дій управлінь та підрозділів Чернігівської міськради

(оцінки були зроблені за 5 бальною системою, де 5 найвищий рівень корупційного ризику, а 1 – найнижчий ризик):

1. **Земельних ресурсів** (4,8 бали з 5 можливих)
2. **Управління архітектури та містобудування** (4,8 бали з 5 можливих)
3. **Управління транспорту та зв'язку** (4,5 бали з 5 можливих)
4. **Управління капітального будівництва** (4,3 бали з 5 можливих)
5. **Фонд комунального майна** (4,2 бали з 5 можливих)

3 найменш вразливі до виникнення корупційних дій управлінь та підрозділів Чернігівської міськради

- ✓ «Зв'язки із громадськістю та прес служба» (1,9 бали з 5 можливих)
- ✓ «Обліку та звітності, загальна та архівна служби» (1,9 бали з 5 можливих)
- ✓ Служба «Звернень громадян та соціальних питань» (2,7 бали з 5 можливих)

Найбільш поширені форми корупції є серед служб міської влади (оцінки журналістів)

(оцінки були зроблені за 5-бальною системою, де 5 – найбільша поширеність, а 1 – найменша поширеність форми корупції).

1. Зловживання пов'язані із **земельними питаннями** (5 із 5 можливих – максимально можлива оцінка)
2. Зловживання при затвердженні **містобудівних умов і обмеження забудови земельних ділянок, видачі будівельних паспортів, забудови земельних ділянок** (4,7 балів з 5 можливих)
3. Зловживання при **проведенні конкурсів на міських автобусних маршрутах загального користування** (4,6 балів з 5 можливих)
4. Зловживання із поширенням **інформації про вільні земельні ділянки** (4,6 балів з 5 можливих)
5. Зловживання при одержанні **дозволів на виконання будівельних робіт, відведення земельної ділянки під будівництво, вирубування зелених насаджень, використання об'єктів незавершеного будівництва** (4,5 балів з 5 можливих)
6. Зловживання пов'язані з **приватизацією комунального майна** (4,3 балів з 5 можливих).

Показово, що оцінки журналістів щодо поширених форм корупції корелюються із 5-кою найбільш вразливих до виникнення корупційних дій управліннями та підрозділами чернігівської міськради.

Оцінка внеску у боротьбу з корупцією серед органів влади області та міста Чернігова (оцінки журналістів)

(оцінки були зроблені за 5-бальною системою, де 5 – найбільший внесок у боротьбу з корупцією, а 1 – найменший внесок у боротьбу з корупцією).

- 1-2 – Обласне управління Прокуратури та СБУ (3,3 бали з 5 можливих балів)
- 3-4-5 Обласне управління Держфінінспекції, Обласне управління Державної податкової інспекції, Обласне управління МВС
- 6 – ОДА (1,3 бали з 5 можливих).
- 7-8 – міська та обласна ради Чернігова (1 бал з 5 можливих)

ВІДКРИТЕ ЗВЕРНЕННЯ
учасників громадських зборів

**«НА ШЛЯХУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ В М.ЧЕРНІГОВІ ТА ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ:
МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ СПІВПРАЦІ ГРОМАДИ ТА ВЛАДИ»**

23 квітня 2013 року, м. Чернігів

Голові Чернігівської обласної державної адміністрації
Хоменку Володимиру Миколайовичу

Чернігівському міському голові
Соколову Олександрову Володимировичу

Прокурору Чернігівської області
Говорусі Максиму Миколайовичу

Начальнику УМВС, генерал-майору міліції
Михайлику Олександрову Григоровичу

Начальнику Державної фінансової інспекції в
Чернігівській області,
Євдокімову Юрію Івановичу

ВІДКРИТЕ ЗВЕРНЕННЯ
учасників громадських зборів

**«НА ШЛЯХУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ В М.ЧЕРНІГОВІ ТА ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ:
МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ СПІВПРАЦІ ГРОМАДИ ТА ВЛАДИ»**

23 квітня 2013 року, м. Чернігів

Ми, депутати рад різних рівнів, незалежні неурядові організації, засоби масової інформації, бізнес-організації, а також приватні особи, усвідомлюючи свою **відповідальність за важливість швидшої інтеграції** України до Європейської Спільноти, будучи **глибоко занепокоєними** станом виконання антикорупційного законодавства в м. Чернігові та області, **прагнучи** підвищення ефективності антикорупційних програм та заходів та **усвідомлюючи реальну ціну втрат** від неналежного виконання вимоги щодо забезпечення ефективної боротьби з корупцією, **здійснюючи своє право на громадський контроль** за розробкою та здійсненням антикорупційної політики в м. Чернігові та області, **розуміючи необхідність** співпраці влади та громадськості при формуванні та реалізації антикорупційної політики

прийняли рішення про підписання цього ЗВЕРНЕННЯ

У ході громадського моніторингу реалізації антикорупційної політики були виявлені численні факти ігнорування корупційних ризиків в діяльності **Голови Чернігівської ОДА та міського голови Чернігова з боку більшості депутатів обласної та міської рад, правоохоронних та контролюючих органів**. Результати громадського моніторингу дають підстави стверджувати про формально-декларативний підхід до виконання вимог антикорупційного законодавства **Головою Чернігівської ОДА та**

міським головою Чернігова. За результатами моніторингу в січні 2013 року було надано майже 160 пропозицій. На переважну більшість з пропозицій досі не отримано належних відповідей по суті.

З метою привернення додаткової уваги органів державної влади та місцевого самоврядування Чернігівщини щодо існуючих корупційних ризиків Чернігівський обласний осередок ВМГО «Демократичні перетворення України» 3 квітня 2013 року звернувся з відповідним **відкритим листом до Голови Чернігівської ОДА та міського голови Чернігова, депутатів обласної та міської рад, правоохоронних та контролюючих органів**, громадськості щодо необхідності належного реагування на існуючі корупційні ризики. Протягом січня-березня 2013 року були подані численні звернення, заяви та запити інформації щодо стану реагування на виявлені в ході громадського моніторингу корупційні ризики та наданні пропозиції. Попри підтримку відкритого листа та наданих пропозицій з боку громадських організацій області, ми змушені констатувати відсутність відповідної та належної реакції щодо відповідей по суті наданих пропозицій з боку відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування м. Чернігова.

**виходячи із зазначеного вище, учасники громадських зборів
«НА ШЛЯХУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
В М.ЧЕРНІГОВІ ТА ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ:
МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ СПІВПРАЦІ ГРОМАДИ ТА ВЛАДИ»
закликають:**

Голову Чернігівської ОДА, міського голову Чернігова, правоохоронні та контролюючі органи

- Вжити заходів для неухильного та належного виконання положень Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21.10.2011 року № 1001 та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки», забезпечення відповідного реагування на корупційні ризики в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що стали публічно відомими;
- Надати відповіді по суті наданих майже 160 пропозицій, що були зроблені в рамках громадського моніторингу та експертизи стану реалізації антикорупційної політики в м. Чернігові та області ЧОО ВМГО «Демократичні перетворення України» в січні 2013 року ;
- Розглянути пропозиції та зауваження, що були надані Чернігівським обласним осередком ВМГО «Демократичні перетворення України» до Обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013-2015 роки та забезпечити їх врахування;
- Започаткувати практику публічного звітування та обговорення обласних та міських програм та планів в сфері протидії та попередження корупції, державних цільових програм, при прийнятті рішень з актуальних питань розвитку області та м. Чернігова;
- Розробити чітку, зрозумілу та публічну процедуру реагування на пропозиції громадськості зроблені під час громадських слухань та обговорень, а також за результатами громадських експертиз;
- Розробити публічну процедуру реагування на корупційні ризики в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що стали публічно відомі через публікацію в ЗМІ та ініціювати проведення службових розслідувань щодо справ, які отримали суспільний резонанс;
- В рамках проведення аналізу практичної реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» розробити та опублікувати на сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування вичерпний перелік нормативно-правових документів та їх проектів, які відсутні на сайтах, із зазначенням чітких критеріїв обмеження до них доступу;
- Покращити ситуацію із оприлюднення публічної інформації та реагування на критику в ЗМІ на сайтах Чернігівської ОДА та міської ради Чернігова в частині доступу до інформації про виділення земельних ділянок в Чернігові, доступу до містобудівної документації (Генерального плану міста, детальних планів територій), інформації щодо використання бюджетних коштів тощо;
- Оприлюднити на сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування якомога більш повну, зрозумілу та оперативну інформацію про бюджети та закупівлі за їх кошти, земельні

ресурси, державну та комунальну власність та інші активи, що приватизуються або здаються в оренду, а також про стан виконання державних та комунальних цільових програм;

- Створити можливості для забезпечення дієвого контролю за формуванням бюджету та використанням бюджетних коштів, субсидій та субвенцій з боку депутатів рад різних рівнів та з боку громадськості через проведення громадських слухань та експертиз;
- Підвищити ефективність витрат бюджетних коштів, використання державної та комунальної власності та активів шляхом покращення інформування громадськості на сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, обов'язкового використання конкурсних процедур при прийнятті управлінських рішень;
- Зменшити частку закупівель за кошти обласного та міського бюджету Чернігова, що здійснюються за неконкурентними та непрозорими процедурами закупівель: без тендеру та в одного учасника;
- Розширити використання публічних інституціалізованих процедур взаємодії з громадою (громадські слухань, обговорень, експертиз) при прийнятті важливих для громадськості рішень в тому числі при формуванні та звітуванні в рамках обласного та міських бюджетів, формуванні планів та звітуванні щодо роботи комунальних підприємств;
- Забезпечити проведення правової експертизи та громадського обговорення щодо надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в роботі міської ради Чернігова;
- Підвищити ефективність заходів щодо роботи із заявниками, що викривають факти корупції та покращити реагування на корупційні ризики, які стали відомими, через публікацію в ЗМІ;
- Підвищити ефективності заходів щодо застосування кримінальних, адміністративних, цивільно-правових та дисциплінарних, морально-етичних санкцій до порушників антикорупційного законодавства в частині попередження та усунення фактів конфлікту інтересів та забезпечення декларування доходів та витрат державними службовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування;
- Оприлюднити на сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування декларації про доходи державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування згідно вимог чинного законодавства;
- Усунути ознаки конфлікту інтересів у міського голови Чернігова щодо суміщення посади голови міської ради та голови громадської організації, яка передала міській раді для потреб міського голови автомобіль «Тойота Камрі», перевірити ознаки конфлікту інтересів у заступника міського голови Миколи Сеньковича щодо бізнес діяльності в Чернігові його дружини Наталії Шкель, задекларувати усунення факту конфлікту інтересів у экс-керівника КП «Діловий центр» Чернігівської обласної ради С.Бутенка та його дружини, що орендувала приміщення в КП «Діловий центр» по цінам, що є нижчими від аналогічні офісні приміщення в даній частині міста, додатково проаналізувати можливі факти конфлікту інтересів пов'язаних із роботою депутатів міської та обласної ради в комісіях відповідних рад при підготовці та прийнятті рішень, де дані депутати або їх родичі чи бізнес партнери, можуть мати приватний інтерес, що може суперечити громадському інтересу;
- Покращити надання адміністративних послуг в цілому та тих з них, що надаються в Центрі надання адміністративних послуг в м. Чернігові.

Учасники громадських зборів закликають органи влади Чернігівщини виявити політичну волю і в найстисліші терміни вжити заходів, які б засвідчили їх реальне прагнення до впровадження ефективної системи запобігання і протидії корупції.

Звернення є відкритим для підписання депутатами рад різних рівнів, неурядовими організаціями, засобами масової інформації, бізнес-організаціями, а також приватними особами.

* * *

РЕЗОЛЮЦІЯ
засідання за «круглим столом» на тему: «Реалізація антикорупційної
політики в області. Обговорення стану виконання розпорядження
голови ОДА від 10 лютого 2012 року № 31 «Про затвердження плану заходів
щодо запобігання проявам корупції на 2012 рік»

підготовлена за пропозиціями представників інститутів
громадянського суспільства, Комітету з питань правопорядку та
правозахисту населення Громадської ради при облдержадміністрації

3 липня 2013 р.

м. Чернігів

На виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», відповідно до плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2012 рік, затвердженого розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 10 лютого 2012 року № 31, обласною державною адміністрацією у 2012 році вживались певні організаційні і практичні заходи із запобігання та протидії корупції.

На виконання Плану заходів із впровадження Ініціативи «Партнерство „Відкритий Уряд”», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 514-р, обласною державною адміністрацією з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду розроблено обласну програму запобігання і протидії корупції. Зазначена програма після публічного громадського обговорення затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 21 грудня 2012 року № 483 «Про затвердження обласної програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки».

Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 5 грудня 2012 року № 452 затверджено план заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік.

Для підвищення ефективності та якості виконання заходів плану та обласної програми запобігання і протидії корупції у 2013 році представники інститутів громадянського суспільства, учасники «круглого столу», члени комітету з питань правопорядку та правозахисту населення Громадської ради при облдержадміністрації **рекомендують:**

Чернігівській облдержадміністрації:

- з метою покращення умов отримання фізичними і юридичними особами адміністративних послуг в області розробити організаційні заходи щодо поліпшення якості надання таких послуг, зокрема щодо внесення змін до режиму роботи адміністративних органів (продовження годин прийому громадян), створення належних умов у приміщеннях для прийому громадян, забезпечення вільного та зручного доступу до приміщень адмінорганів осіб літнього віку та осіб з обмеженими можливостями;
- перелік послуг, які надаються облдержадміністрацією, її структурними підрозділами, райдержадміністраціями, органами місцевого самоврядування розмістити в ЗМІ та на сайті облдержадміністрації;
- на виконання розпорядження голови обласної державної адміністрації від 11 травня 2011 року № 161 «Про Порядок доступу до публічної інформації» зобов'язати керівників структурних підрозділів розміщувати проекти планів, розпоряджень, регуляторних актів з важливих соціально-економічних і суспільно-політичних питань для публічного громадського обговорення на веб-сторінці облдержадміністрації в рубриці «Консультації з громадськістю»;
- розмістити в ЗМІ заповнені державними службовцями, зокрема керівництвом облдержадміністрації, декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2012 рік;

- вжити заходів щодо безумовного виконання вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» в частині припинення трудового договору з працівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення, після набрання законної сили судового рішення;
- забезпечити проведення публічного громадського обговорення щодо виконання обласного бюджету та звітів розпорядників його коштів (не рідше 1 разу на рік);
- провести публічне обговорення звіту про виконання розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації від 5 грудня 2012 року № 452 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік» та відповідного плану заходів на 2014 рік шляхом розміщення на сайті облдержадміністрації.

Учасники «круглого столу» закликають органи влади Чернігівщини виявити волю і вжити заходів, які б засвідчили їх реальне прагнення до підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції в області.

ПЛАН РОБОТИ
Громадської ради при Чернігівській ОДА на 2013 рік

| | Назва заходу | Відповідальні | Термін виконання |
|---|---|---|-------------------------|
| I. Засідання Громадської ради | | | |
| 1. | 1. Про хід виконання рішення Чернігівської обласної ради «Про створення РЛП «Ялівщина». 2. Затвердження плану роботи Громадської ради. 3. Основні проблеми, що негативно впливають на розвиток підприємництва в області | Проскуріна Н. П. Петрова Т. І. Пасталиця С. В. Самоненко С. В. | 3 квітня |
| 2. | Освітня реформа: про стан і перспективи розвитку поза-шкільної освіти в Чернігівській області | Коваленко О. Б. Матвеєва Т. А. | II квартал (травень) |
| 3. | Реформування та розвиток житлово-комунального господарства Чернігівської області | Нітченко С. В. | III квартал |
| 4. | Звіт про роботу Громадської ради у 2013 році | Пасталиця С. В. Голови комітетів | IV квартал |
| II. Участь у консультаціях з громадськістю, що проводиться в форматі публічного громадського обговорення | | | |
| 1. | Проект комплексної обласної програми підтримки сім'ї, забезпечення гендерної рівності та протидії торгівлі людьми на період до 2016 року | Проскуріна Н. П. | I квартал |
| 2. | Проект розпорядження голови ОДА «Про організацію роботи ресурсного центру сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства» | Пасталиця С. В. Голови комітетів | II квартал |
| 3. | Проект розпорядження голови ОДА «Про відзначення 70-ї річниці визволення Чернігівщини від фашистських загарбників та Дня партизанської слави» | Пасталиця С. В. Богдан М. А. Голови комітетів | Серпень |
| 4. | Проекти регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання | Пасталиця С. В. Голови комітетів | I – IV квартали |
| 5. | Проекти нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян | Пасталиця С. В. Голови комітетів | I – IV квартали |
| 6. | Звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за 2013 рік | Пасталиця С. В. Голови комітетів | II-IV квартали |
| 7. | Проект плану ОДА щодо проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної та регіональної політики на 2014 рік | Пасталиця С. В. Голови комітетів | IV квартал |

| | | | |
|--|--|--|-------------------|
| 8. | Проект звіту про виконання плану ОДА щодо проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної та регіональної політики на 2013 рік | Пасталиця С. В. Голови комітетів | IV квартал |
| 9. | Проект звіту про виконання у 2013 році обласної Програми сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада» | Пасталиця С.В. Голови комітетів | IV квартал |
| III. Проведення громадської експертизи | | | |
| 1. | Громадська експертиза розпорядження голови Чернігівської ОДА від 22.10.2012 року № 384 «Про внесення змін до Положення про управління містобудування та архітектури облдержадміністрації» | Петрова Т.І. | II квартал |
| 2. | Громадська експертиза рішення обласної ради «Про створення РЛП „Ялівщина”» | Проскуріна Н. П. Петрова Т. І. Седячко В. М. | II-III квартали |
| 3. | Громадська експертиза законодавчих та розпорядчих документів, що стосуються агропромислового виробництва в області | Панченко О. Г. | II-IV квартали |
| 4. | Моніторинг наявності та ефективності закладів спорту та фізичної культури в області | Кужельний А. В. | II-III квартали |
| 5. | Громадська експертиза роботи комітету доступності по виконанню Всеукраїнської програми «Безбар'єрна Україна» | Ковальов О. О. Федорова С. В. | III квартал |
| 6. | Громадська експертиза виконання в 2013 році обласної програми оздоровлення дітей на період 2011—2015 років «Веселкове літо» | Проскуріна Н. П. | III квартал |
| 7. | Моніторинг реалізації обласної програми «Молодь Чернігівщини» на 2011—2015 роки | Рись О. С. | II-III квартали |
| 8. | Громадська експертиза виконання у 2013 році обласної Програми запобігання і протидії корупції на 2013–2015 роки» (розпорядження ОДА від 21 грудня 2012 року № 486), плану заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області на 2013 рік (розпорядження ОДА від 5 грудня 2012 року № 452) | Ковальов О. О. Сікора І. В. | IV квартал |
| IV. Участь у консультаціях з громадськістю, що проводиться в форматі засідань за «круглим столом» | | | |
| 1. | Обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо справляння плати за землю)» із залученням до цього питання громадських рад при обласних державних адміністраціях | Панченко О. Г. | II квартал |
| 2. | Актуальні аспекти реалізації молодіжної політики на Чернігівщині | Рись О. С. | III декада квітня |
| 3. | Результати моніторингу діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини» (<i>будуть уточнені по яким регіонам</i>) | Петрова Т. І. | II квартал |
| 4. | Відродження духовності через викладання предметів морально-духовного спрямування та проведення факультативів з цього питання в навчальних закладах області | Надилова Н. Г. | 15 травня |

| | | | |
|-----|---|---|-----------------|
| 5. | Проблеми та перспективи туристичної галузі Чернігівщини | Ткач Ю. В. | II квартал |
| 6. | Обговорення шляхів покращення стану озеленення міста Чернігова в рамках Програми поліпшення екологічного стану м. Чернігова на 2011—2015 роки | Седячко В. М. | Квітень |
| 7. | Обговорення стану виконання в 2012 році розпорядження голови ОДА від 10 лютого 2012 року №31 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання проявам корупції на 2012 рік» | Ковальов О. О. Сікора І. В. | Квітень |
| 8. | Обговорення проекту Обласної цільової Програми протидії поширенню наркоманії, боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в Чернігівській області на 2013—2015 роки | Романюк М. М. Ковальов О. О. | Травень |
| 9. | Стан економіки хлібопекарської галузі та ринку хліба в області | Панченко О. Г. | Травень |
| 10. | Обговорення стану підготовки до відкриття дитячих оздоровчих закладів у літній період 2013 року | Проскуріна Н. П. | Травень |
| 11. | Про хід створення РЛП «Ялівщина» | Проскуріна Н. П. Петрова Т. І. Седячко В. М. | Червень |
| 12. | Проблемні питання комунальних служб у сільській місцевості та шляхи їх вирішення | Панченко О. Г. | Червень |
| 13. | Ефективність діяльності Центрів надання адміністративних послуг | Самоненко С. В. | Червень |
| 14. | Про збереження дерев'яної архітектури 19-20 ст. у м. Чернігові | Петрова Т. І. | III квартал |
| 15. | Сільські будинки культури та бібліотеки: стан та перспективи функціонування | Ткач Ю. В. | III квартал |
| 16. | Проблеми та перспективи забезпечення належних умов для занять фізичною культурою та спортом у області | Кужельний А. В. | Липень |
| 17. | Екологічні проблеми регіону. Якість питної води | Седячко В. М. | Серпень |
| 18. | Навчально-практичні центри сучасних технологій у професійних навчальних закладах Чернігівської області: стан і перспективи розвитку | Коваленко О. Б. Матвеева Т. А. Чабак Л. А. | III квартал |
| 19. | Сучасний інформаційний простір та його вплив на розвиток людини | Ткач Ю. В. Надірова Н. Г. Романюк М. М. Ковальов О. О. Проскуріна Н. П. | III квартал |
| 20. | Обговорення проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» | Панченко О. Г. | Вересень |
| 21. | Актуальні проблеми осіб з обмеженими фізичними можливостями та можливі шляхи їх вирішення | Богдан М. А. | Жовтень |
| 22. | Обговорення проекту обласного бюджету на 2014 рік | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Листопад |
| 23. | Проблеми та перспективи розвитку тваринництва і виробництва м'яса в Чернігівській області | Панченко О. Г. | Листопад |

| | | | |
|---|---|--|---------------|
| 24. | Обговорення виконання обласної «Програми розвитку туризму в Чернігівській області на 2013—2020 роки» за 2013 рік | Ткач Ю. В. | IV квартал |
| 25. | Обговорення виконання Обласної Програми запобігання і протидії корупції на 2013 – 2015 р.р.» за 2013 рік | Ковальов О. О. Сікора І. В. | IV квартал |
| V. Участь у публічних заходах | | | |
| 1. | Участь членів Громадської ради в заходах з нагоди 68-ї річниці Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Травень |
| 2. | Участь членів Громадської ради в заходах з нагоди 17-ї річниці Конституції України | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Червень |
| 3. | Участь членів Громадської ради в заходах з нагоди 22-ї річниці Незалежності України | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Серпень |
| 4. | Участь членів Громадської ради в заходах з нагоди відзначення 70-ї річниці визволення Чернігівщини від фашистських загарбників та Дня партизанської слави | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Вересень |
| 5. | Участь членів Громадської ради в заходах з нагоди 1025-річчя хрещення Київської Русі | Пасталиця С. В. Голови профільних комітетів | Протягом року |
| VI. Забезпечення висвітлення діяльності Громадської ради | | | |
| 1. | Проведення брифінгів, прес-конференцій за підсумками засідань Громадської ради | Пасталиця С. В. Голови комітетів | Щоквартально |
| 2. | Наповнення рубрики «Громадська рада» на сайті ОДА | Секретар Громадської ради | Протягом року |
| 3. | Інформування про діяльність Громадської ради в ЗМІ | Пасталиця С. В. Голови комітетів Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ОДА | Протягом року |
| 4. | Звіт Громадської ради про свою діяльність у 2013 році | Пасталиця С. В. Голови комітетів | IV квартал |

Голова Громадської ради при ОДА

С. В. Пасталиця

Іван Сікора

**АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА
НА ЧЕРНІГІВЩИНІ:
результати громадського моніторингу**

Підп. до друку 20.12.2013 р.

Формат 60×84/8.

Друк на ризографі. Умовн. друк. арк. 20,9.

Наклад 300 примірників.

Друк: ФОП Людвик С. М., м. Чернігів