

МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Спеціальність «Публічне управління та адміністрування»

Заводовський Я.І.

(підпис)

Науковий керівник,

К.пед.н., доцент Габар Е.В.

(підпис)

Тернопіль – 2024

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
1.1. Чинники, які детермінують корупцію, й об'єктивна необхідність запобігання корупції в органах місцевого самоврядування	12
1.2. Нормативно-правова база запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.....	
Висновки до розділу 1.....	19
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЧИННОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ТЕРНОПІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ	
2.1. Аналіз організаційно-функціональних основ управління Тернопільською міською радою та запобіганням корупції у ній.....	21
2.2. Оцінка інструментів запобігання корупції в органі місцевого самоврядування.....	44
Висновки до розділу 2.....	54
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ТЕРНОПІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ	
3.1. Стратегічний підхід до запобігання корупції в сфері публічного управління.....	57
3.2. Імплементация дієвих методів корекції конфлікту інтересів в органі місцевого самоврядування з метою запобігання корупції.....	63
Висновки до розділу 3.....	72
Висновки.....	74
Список використаних джерел.....	78
Додатки.....	85

Вступ

Актуальність проблеми. «Державна служба кожної держави є показником якості налагодженості та ефективності механізму реалізації державної політики як внутрішньої, так і зовнішньої. Країни всього світу користуються можливістю покращити свої шанси залучити зарубіжні та внутрішні інвестиції і збільшити темпи зростання через реформування правової та адміністративної системи. В розділі «Показники світового розвитку» критеріями визначено, зокрема, якість державного управління, умови регулювання бізнесу, право власності та урядування на основі правил, управління державним сектором та його інститутами, а також прозорість, підзвітність та корупція у державному секторі» [46, с. 93].

Отже, тема «Механізм запобігання корупції в органах місцевого самоврядування» є вкрай актуальною.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Питання корупції, корупційних діянь і запобігання їм в організаціях публічної сфери, в тому числі, органах місцевого самоврядування (ОМС), знаходять відображення у наукових дослідженнях Є. Алісова, О. Карпенко, А. Ключника, О. Кохана, О. Лялюк, О. Мусієнко, В. Сокурєнко, І. Ревака, В. Тімашова, М. Хавронюка, М. Шкільняка та інших теоретиків і практиків. Поряд із цим, питання механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування набуває виключної значимості з огляду на децентралізаційну реформу, розширення повноваженнєвого навантаження ОМС, тенденцій глобалізації та професіоналізації на публічній службі. Все це визначає виключну потребу відшукування напрямків вдосконалення механізму запобігання корупції в ОМС.

Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень і напрацювання практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму запобігання корупції в ОМС (Досліджуваним ОМС є Тернопільська міська рада).

Основними завданнями кваліфікаційної роботи є:

- ідентифікування чинників, які детермінують корупцію, й доведення об'єктивної необхідності запобігання корупції в органах місцевого самоврядування;

- вивчення нормативно-правової бази запобігання корупції в органах місцевого самоврядування;

- аналіз організаційно-функціональних основ управління Тернопільською міською радою та запобіганням корупції у ній;

- оцінка інструментів запобігання корупції в органі місцевого самоврядування;

- обґрунтувати доцільність використання стратегічного підходу до запобігання корупції в сфері публічного управління;

- визначити вектори імплементації дієвих методів корекції конфлікту інтересів в органі місцевого самоврядування з метою запобігання корупції.

Об'єктом випускної кваліфікаційної роботи є процес запобігання корупції в ОМС (Тернопільській міській раді).

Предметом випускної кваліфікаційної роботи є теоретичні і практичні питання вдосконалення механізму запобігання корупції в ОМС.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Чинники, які детермінують корупцію, й об'єктивна необхідність запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

«Розбудова професійної, доброчесної, політично нейтральної державної та в органах місцевого самоврядування служби, яка ґрунтується на спільних з ЄС цінностях (дотримання демократичних принципів, верховенство права, належне врядування) – стає неможливим у системі державного управління яка пошкоджена «вірусом» корупції. Ціннісним пріоритетом для українського соціуму і держави має стати ліквідація корупції, як суспільного зла, рудименту недосконалого управління, символу культурної і політичної неспроможності, атрибуту обмеження економічного і інформаційного суверенітету» [37].

Трактування поняття «корупція», які зустрічаємо у науковій і правовій літературі, законодавстві, представлені в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Трактування поняття «корупція» у науковій літературі й законодавстві

№ з/п	Трактування поняття
1	2
1	«Термін «корупція» походить від латинського <i>corruptio</i> і означає «підкуп, продажність громадських та політичних діячів, посадових осіб». Цей термін є результатом поєднання латинських слів “ <i>correi</i> ” – обов’язкова причетність декількох представників однієї зі сторін до однієї справи та “ <i>rumperе</i> ” – порушувати, ламати, пошкоджувати, скасовувати. Разом вони утворили самостійний термін “ <i>corrumperе</i> ”, що означає участь у діяльності кількох (не менше двох) осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу чи процесу керування справами суспільства» [3]
2	«Використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей» [30]

Примітка. Сформовано з використанням джерел [3; 30]

Аналіз терміну «корупція» у документі [30] дозволяє розкрити його сутнісну характеристику (табл.1.2).

Таблиця 1.2

Сутнісна характеристика терміну «корупція»

Діяння	Мета	Суб'єкт
Використання службових повноважень або пов'язаних із ними можливостей	Одержати неправомірну вигоду	Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
Прийняття неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб	-	
Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	Схилити таку (уповноважену) особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей	Будь-яка осудна особа, що досягла віку юридичної відповідальності

Примітка. Взято із джерела [4]

Проблему корупції у нашій державі спостерігаємо в усіх організаціях публічної сфери, в тому числі, в органах місцевого самоврядування (ОМС). Корупційні практики в ОМС відображаються у: фінансових маніпуляціях, порушеннях прав людини-громадянина (щодо: отримання послуг, створення належного середовища життєдіяльності, забезпечення правової й інших видів безпеки) тощо.

Основні причини поширення корупції в ОМС подані в табл. 1.3.

Схожу думку мають автори наукової праці [21], які зазначають наступне: «основними передумовами, які сприяють поширенню корупції в органах місцевого самоврядування є соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загально-соціальному рівні, у тому числі, у формі соціальних протиріч, та не маючи своєчасного і належного вирішення, створюють детерміністичне підґрунтя корупції. Вони зумовлюють виникнення та розвиток чинників, що стають безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь» [21, с. 22].

Таблиця 1.3

Основні причини поширення корупції в ОМС

№ з/п	Причини
1	2
1	Політичні , які безпосередньо стосуються реалізації посадовими особами органів місцевого самоврядування владних повноважень.
2	Економічні , які знаходять вияв у незаконному використанні державних коштів не за призначенням, у недостатній прозорості окремих економічних процесів, тендерних процедур.
3	Соціальні , зумовлені: пасивністю й низьким рівнем корупційної нетерпимості громадськості, недосконалими механізмами громадських моніторингу і контролю, корупційною спрямованістю багатьох публічних службовців та поблажливим ставленням до цього їх керівників.
4	Правові (недосконалість, несистемність законодавства, прогалини у ньому)

Примітка. Сформовано на основі джерела [41]

Руйнівні наслідки корупції на публічній службі розкриваються у наступному (табл.1.4).

Таблиця 1.4

Руйнівні наслідки корупції в ОМС

№ з/п	Природа і руйнівні наслідки корупції
1	2
1	Важливим для розуміння природи корупції є те, що вона завжди: 1) пов'язана зі службовими повноваженнями особи чи її відповідними можливостями, тобто входить у сферу професійно -службової діяльності особи; 3) спрямована на задоволення приватних інтересів, які протиставляються інтересам суспільства чи громади; 4) завдає шкоди суспільним інтересам чи інтересам громади.
2	Руйнівні наслідки корупції полягають у тому, що вона підриває можливість держави підтримувати й захищати власний суверенітет і незалежність, знижує у ній рівень демократії. Корупція: - порушує встановлені законом прядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади й місцевого самоврядування, що може призвести до узурпації влади; - суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина; - порушує принципи верховенства права та рівності всіх перед законом; - перешкоджає розвитку економіки, надходженню інвестицій, сприяє тінізації та монополізації економіки, зростанню соціальної нерівності; - призводить до зростання організованої злочинності, підпорядкування державної або місцевої влади інтересам корумпantів; - підриває обороноздатність держави; - нищить духовні й моральні цінності; - ускладнює відносини з іншими державами й міжнародною спільнотою.

Примітка. Сформовано на основі джерела [4]

Для того, щоб забезпечити ефективну роботу ОМС і їх працівників необхідно налагодити дієвий зворотній зв'язок з жителями територіальних громад, здійснювати моніторинг і контроль за діяльністю ОМС, поширювати і використовувати кращі практики задоволення потреб місцевих мешканців. Перешкодою для всього цього є вплив політичного фактору, що пов'язаний із здійсненням публічної влади, і сформовані ним передумови, які включають: «прорахунки в політиці реформування української держави і суспільства (помилкова ідеологія реформ); гальмування назрілих політичних процесів, що призвело до незавершеності формування політичної системи та повільного розвитку політичної структури та свідомості суспільства; політичну нестабільність, яка проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; дисбаланс функцій та повноважень гілок влади; нерішучість і непослідовність у проведенні суспільних перетворень; безсистемне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; відсутність ефективного контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур; відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції; недостатня визначеність, непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики; відсутність співпраці між державними органами і незалежними громадськими формуваннями з метою активізації громадськості на боротьбу з корупцією» [23, с. 14].

Сучасні (існуючі) особливості поширення корупції систематизовані на рис. 1.1.

Отже, сьогодні важливою є не тільки боротьба з корупцією, а й запобігання їй.

«Запобігання корупції – це система завдань із виявлення та усунення корупційних, пов'язаних із корупцією правопорушень та інших порушень антикорупційного законодавства. Вона має передбачати такі правила і процедури, які знижують можливості для неправомірного використання

службового становища посадовою особою на користь власних приватних інтересів та унеможливлюють настання перелічених вище наслідків» [4].

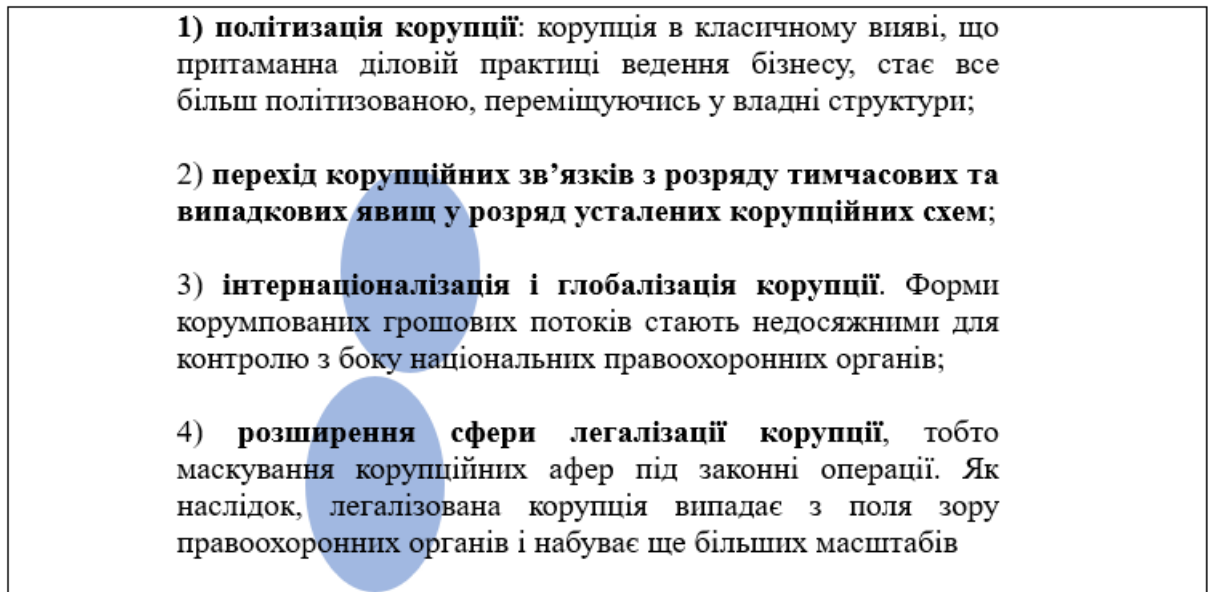
- 
- 1) **політизація корупції**: корупція в класичному вияві, що притаманна діловій практиці ведення бізнесу, стає все більш політизованою, переміщуючись у владні структури;
 - 2) **перехід корупційних зв'язків з розряду тимчасових та випадкових явищ у розряд усталених корупційних схем**;
 - 3) **інтернаціоналізація і глобалізація корупції**. Форми корумпованих грошових потоків стають недосяжними для контролю з боку національних правоохоронних органів;
 - 4) **розширення сфери легалізації корупції**, тобто маскування корупційних афер під законні операції. Як наслідок, легалізована корупція випадає з поля зору правоохоронних органів і набуває ще більших масштабів

Рис. 1.1. Сучасні (існуючі) особливості поширення корупції
Примітка. Взято із джерела [16, с. 106]

У контексті цього зазначимо, що «Україна отримала 36 зі 100 балів в Індексі сприйняття корупції за 2023 рік, додавши 3 бали. Такі дані опублікувала сьогодні Transparency International Ukraine. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI – найвідоміший показник рівня сприйняття корупції у тій чи іншій країні світу. Його розраховує Transparency International на основі досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів. Ключовим показником Індексу є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що корупція фактично підміняє собою державу, максимальна (100 балів) свідчить про те, що корупція майже відсутня в житті суспільства. Експерти Transparency International Ukraine виділяють ключові події, які вплинули на результат: ухвалення та реалізація Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми (ДАП); активізація затримань і розслідувань у топкорупційних справах; проведення більшості закупівель у Prozorro» [10] (рис. 1.2).

Автори наукової праці [41] зазначають, що «корупційні практики у ситуаціях контактів з органами державної влади та місцевого самоврядування

знизилися порівняно з показниками 2017 року. Наприклад, ситуації, коли службовці натякали чи вимагали грошову винагороду, подарунки, послуги та інші неофіційні витрати у 2017 році траплялися у 11,9% випадків, а у 2020 році – у 8,5%. Використання зв'язків та знайомств для вирішення питань, отримання переваг мало місце у 9,3% і 6,4% випадків у 2017 та 2020 роках відповідно. Про зміну ставлення суспільства до корупції у разі співпраці з органами публічної влади свідчить показник у 10,3% і 0,6% випадків у 2017 та 2020 роках відповідно, коли службовцям з власної ініціативи пропонували грошову винагороду, подарунки чи іншу неофіційну плату» [41].

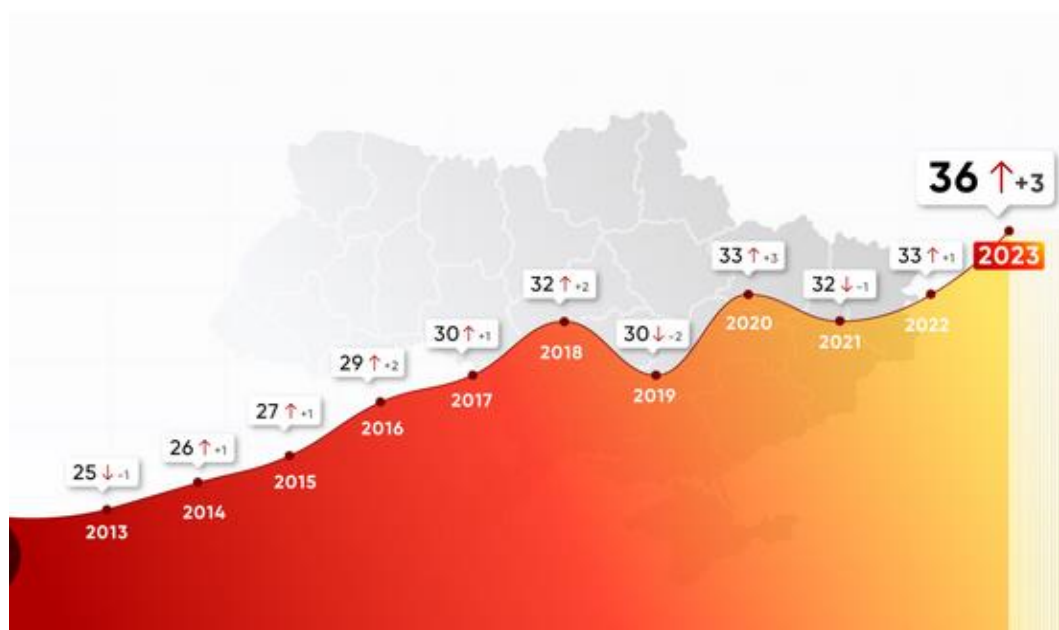


Рис. 1.2. Індекс сприйняття корупції – 2023

Примітка. Наведено за [10]

Інформацію щодо динаміки корупційних практик в публічних організаціях знаходимо у документі [2] (рис. 1.3).

«Результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати ряд принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки, серед яких, зокрема, оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання

повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики» [31].

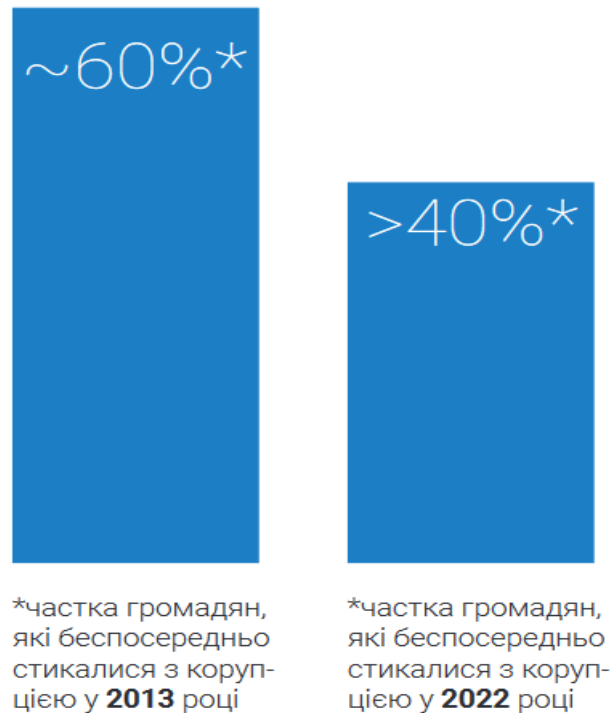


Рис. 1.3. Інформація щодо динаміки корупційних практик в публічних організаціях

Примітка. Наведено за [2]

Ці принципи повинні бути закладені у законодавстві.

Запобігання корупції в ОМС опирається на відповідну нормативно-правову базу.

1.2. Нормативно-правова база запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

«Боротьба з корупцією в Україні узгоджується з міжнародними зобов'язаннями (оскільки Україна є ратифікантом конвенцій ООН та Ради Європи щодо боротьби з корупцією, а також це є завданням, передбаченим Угодою про асоціацію України з ЄС), що в свою чергу є підставою для

періодичної перевірки виконання «домашнього завдання» дорожньої карти на шляху до членства в ЄС. Україна отримала статус кандидата в Європейський Союз 24 червня 2022 року за умови виконання семи ключових кроків, зокрема подальшого посилення боротьби проти корупції та відмивання грошей; впровадження процедур перевірки доброчесності. 20-24 березня 2023 року відбулося 93 пленарне засідання GRECO, на якому проаналізовано успіхи України у сфері боротьби з корупцією. Неспровокована та невинуватена збройна агресія мала вплив на реформи державного управління, які тривають, у тому числі на антикорупційному фронті. Водночас влада також підкреслює свої зусилля (і зобов'язання) щодо прогресу у впровадженні рекомендацій GRECO, незважаючи на надзвичайно критичні умови в країні. Прийнято Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки у червні 2022 р. На підставі цього Національне агентство з питань запобігання корупції розробило Антикорупційну програму, затверджену 4 березня 2023 р. Кабінетом Міністрів України. Рада Європи підтвердила готовність сприяти відновленню України процесу та підтримати країну на шляху інтеграції до ЄС. З цією метою ухвалено 14 грудня 2022 року цільовий План дій для України «Стійкість, відновлення та Реконструкція» (2023-2026)» [37].

Усі акти антикорупційного законодавства розміщені на сайті Міністерства юстиції України.

«Корупція це завжди превалювання індивідуального інтересу над державницьким, особистісного над національним, сімейного над суспільним, матеріального над духовним. Закономірною особливістю діючої антикорупційної діяльності держави є наявність фактору «дурної безкінечності», коли задекларовані у законах цілі в правозастосовчій площині не досягаються (ігноруються, саботуються), натомість на основі суспільних запитів через нормативно-правові акти формуються нові цілі які за якісними характеристиками не відрізняються від попередніх. Такий розбалансований підхід чітко прослідковується на практиці законотворення останніх двадцяти років незалежності» [37].

Мету й особливості формування Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки розкриває рис. 1.4.

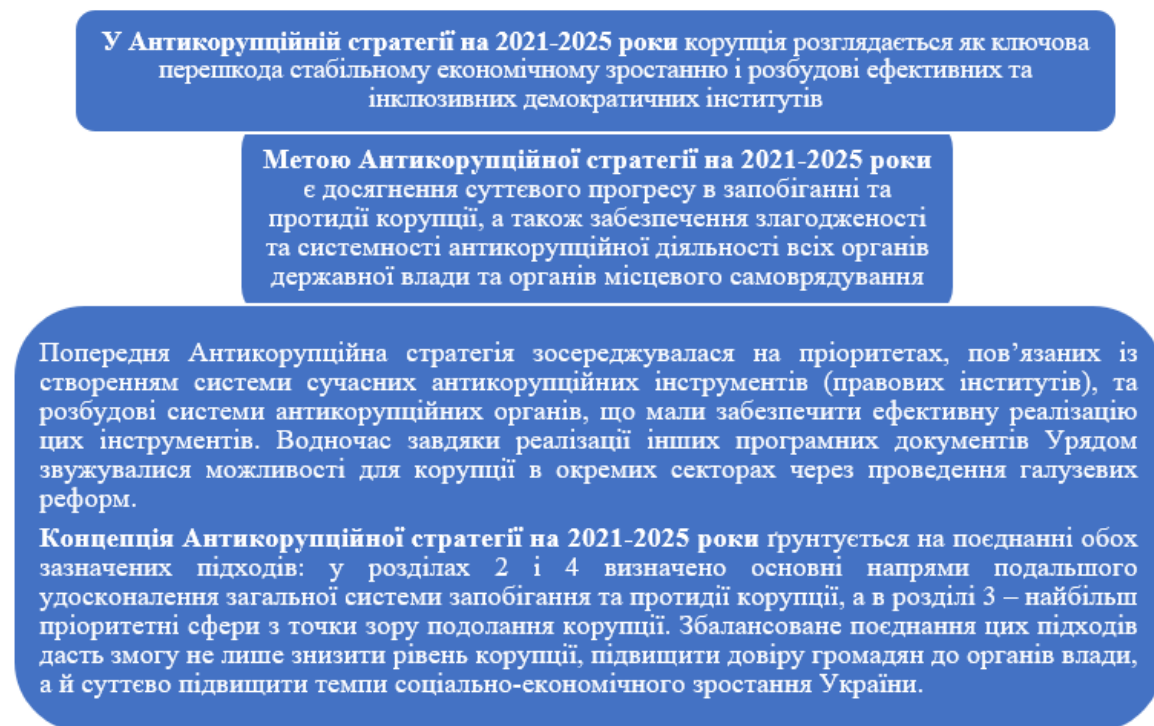


Рис. 1.4. Мета й особливості формування Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки

Примітка. Взято із [2]

Принципи антикорупційної політики, закладені документом [2], наведені в табл. 1.6.

Поряд із цим, спостерігаємо несистемність і формальність цілей щодо боротьби з корупцією і запобігання корупційним діям на публічній службі. До прикладу, «метою Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагожденості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 року – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; національною економічною стратегією до 2030 року встановлено: «підвищення інституційної спроможності...»,

«зменшення ролі держави..» «підвищення ефективності управління..» тощо» [37].

Таблиця 1.6

Принципи антикорупційної політики, закладені документом [2]

№ з/п	Акти антикорупційного законодавства
1	2
1	- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;
2	- цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;
3	- створення на протипагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;
4	- забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;
5	- формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.
6	Ці принципи мають враховуватися: ▸ під час розроблення та впровадження програмних документів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики; ▸ під час розроблення та впровадження антикорупційних програм публічних інституцій, зазначених у частині першій статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», а також у діяльності органів місцевого самоврядування, під час розгляду і прийняття законів Верховною Радою України.

Примітка. Взято із [2]

Таким чином, «останніми роками Україна зробила низку позитивних змін у рамках антикорупційної реформи і дещо покращила своє положення у рейтингах щодо корумпованості держав, проте боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування є довготривалим процесом, що потребує значних зусиль як з боку держави, так і з боку суспільства. В Україні вже створено досить ефективну законодавчу антикорупційну базу і систему антикорупційних органів, проте необхідними є й такі заходи з боротьби та запобігання корупції, як: формування у суспільстві активної позиції щодо

боротьби з корупцією, підвищення правової свідомості та виховання нетерпимості суспільства до корупції, забезпечення достатньої заробітної плати для посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення відкритості та прозорості їхньої діяльності, ефективне проведення антикорупційних програм на місцевому рівні та низка інших» [41].

Однак, «в умовах повномасштабного вторгнення боротьба з корупцією має підсилюватися дієвими результатами. Антикорупційна стратегія України – це важлива складова, яка сприяє запобіганню корупції як в державі, так і сприяє інтеграції України з ЄС. Сьогодні боротьба з корупцією набуває ще більшої ваги, оскільки агресор може використовувати гібридні методи для втручання в діяльність державних органів та установ, і тим самим дестабілізувати ситуацію в країні» [12].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ЧИННОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ТЕРНОПІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ

2.1. Аналіз організаційно-функціональних основ управління Тернопільською міською радою та запобіганням корупції у ній

Досліджуваним органом місцевого самоврядування є Тернопільська міська рада. Інформація про неї наведена на рис. 2.1.

1. Тернопільська міська рада – представницький орган місцевого самоврядування, який наділений правом представляти інтереси Тернопільської міської територіальної громади, приймати від її імені рішення та здійснювати в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», Європейською хартією місцевого самоврядування, Статутом Тернопільської міської територіальної громади, іншими нормативно-правовими актами та цим Регламентом.
2. Тернопільська міська рада є юридичною особою і діє самостійно в межах повноважень, наданих їй законодавством.
3. Головною посадовою особою Тернопільської міської територіальної громади є міський голова. На міського голову поширюються повноваження та гарантії депутатів міської ради.
4. Загальний склад ради VIII скликання – 42 депутати;
5. Діяльність Тернопільської міської ради здійснюється на принципах:
 - 1) народовладдя;
 - 2) законності;
 - 3) гласності;
 - 4) колегіальності;
 - 5) поєднання місцевих і державних інтересів;
 - 6) виборності;
 - 7) правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України;
 - 8) підзвітності і відповідальності перед Тернопільською міською територіальною громадою;
 - 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
 - 10) судового захисту прав місцевого самоврядування

Рис. 2.1. Інформація про Тернопільську міську раду

Примітка. Взято із [35]

Тернопільська міська рада є цілісною системою, яка охоплює взаємодіючі між собою елементи, які спільно працюють для досягнення мети. Такі спільна, синхронна діяльність і взаємодія відображаються через побудову організаційної структури управління ОМС (рис. 2.2).

Порядок діяльності досліджуваного ОМС встановлює Регламент Тернопільської міської ради VIII скликання, структурне представлення якого ілюструє рис. 2.3.

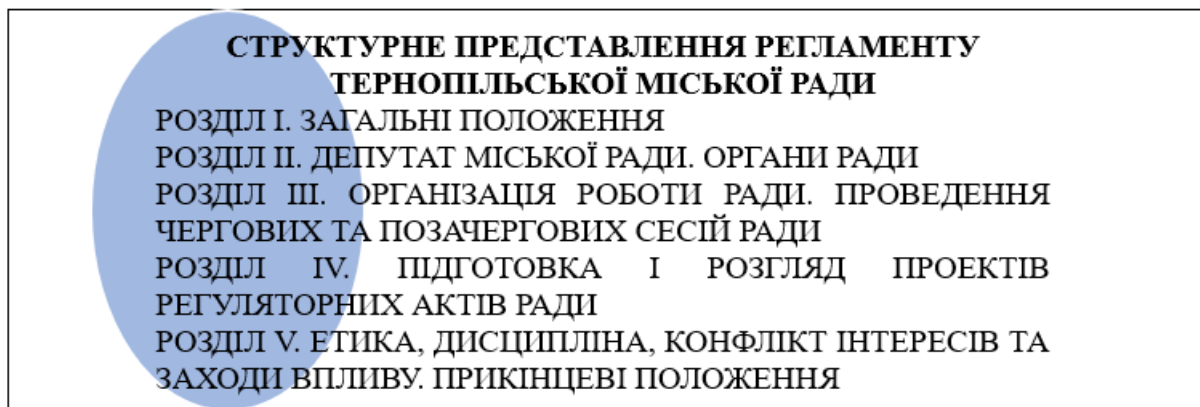


Рис. 2.3. Структурне представлення Регламенту Тернопільської міської ради

Примітка. Взято із [35]

Стаття 50 регламенту Тернопільської міської ради розкриває питання конфлікту інтересів (рис. 2.4).

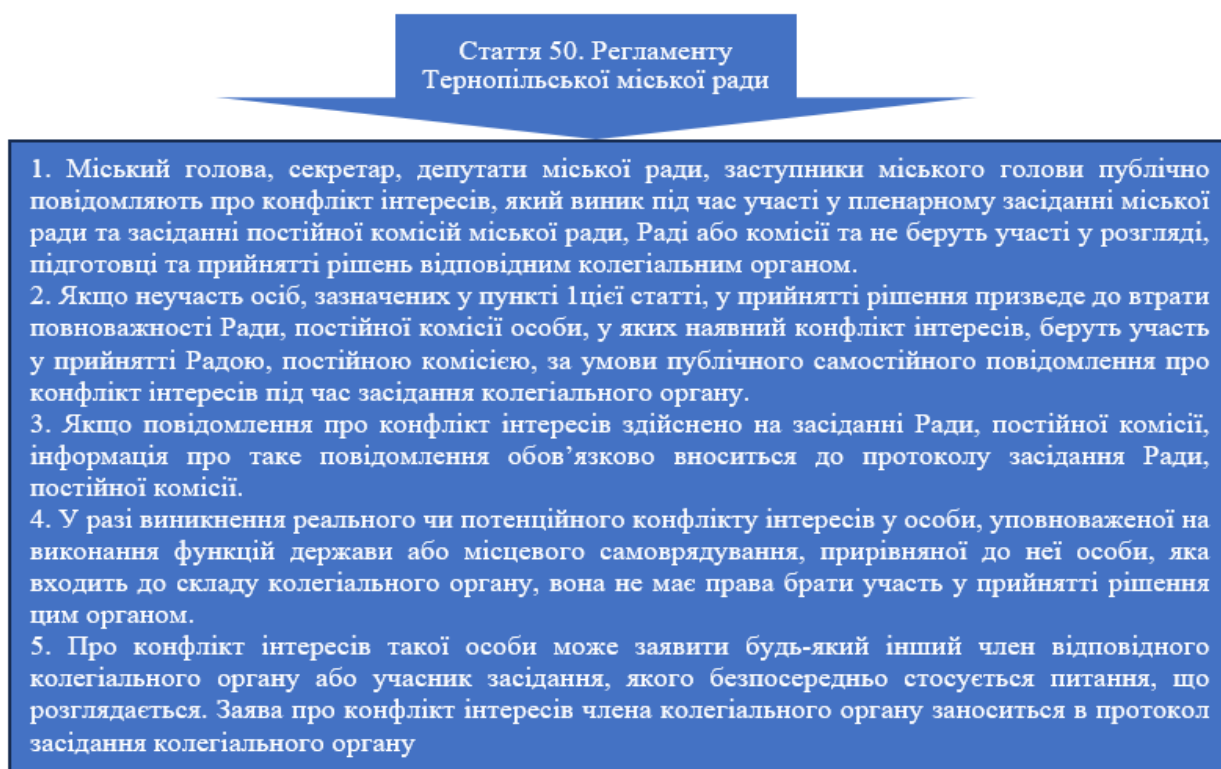


Рис. 2.4. Питання конфлікту інтересів, яке висвітлює стаття 50
Регламенту Тернопільської міської ради

Примітка. Взято із [35]

Структурним підрозділом Тернопільської міської ради, який безпосередньо підпорядковується міському голові, є відділ взаємодії з правоохоронними органами запобігання корупції та мобілізаційної роботи. Інформація про цей структурний підрозділ і його організаційно-функціональні характеристики подана в **додатку А** й табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Організаційно-функціональні характеристики відділу взаємодії з правоохоронними органами запобігання корупції та мобілізаційної роботи досліджуваного ОМС

№ з/п	Організаційно-функціональні характеристики
1	2
1	Місце в організаційній структурі Тернопільської міської ради. Відділ взаємодії з правоохоронними органами, запобігання корупції та мобілізаційної роботи є виконавчим органом Тернопільської міської ради, нею утворюється, їй підзвітний і підконтрольний та підпорядкований міському голові, виконавчому комітету Тернопільської міської ради, здійснює свою діяльність на правах самостійного структурного підрозділу міської ради.
2	Організаційні регламенти. Відділ взаємодії з правоохоронними органами запобігання корупції та мобілізаційної роботи у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами та іншими нормативно-правовими документами, рішеннями Тернопільської міської ради та її виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, стандартом ISO 9001, Настановою з якості та Положенням.
3	Пріоритетними напрямками роботи відділу взаємодії з правоохоронними органами запобігання корупції та мобілізаційної роботи є забезпечення взаємодії виконавчих органів Тернопільської міської ради з правоохоронними органами, судами, органами юстиції, підрозділами Збройних Сил України, територіальним підрозділом Національної гвардії України, запобігання та недопущення проявів корупційних діянь посадовими особами, виконання заходів військово-облікової дисципліни.
4	Основні завдання відділу в питаннях запобігання корупції: 1. Підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; 2. Надання консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; 3. Участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; 4. Проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; 5. Здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; 6. Здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства Із 9 завдань відділу – 6 спрямовані на запобігання корупції

1	2
5	Функції відділу в питаннях запобігання корупції: 1. Розробляє заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснює контроль за їх проведенням; 2. Надає іншим структурним підрозділам міської ради роз'яснення щодо застосування антикорупційного законодавства; 3. Вживає заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню, контролює дотримання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб міської ради, вносить голові міської ради пропозиції щодо усунення таких ризиків; 4. Надає допомогу в заповненні декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій місцевого самоврядування; 5. У разі виявлення фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посадовими чи службовими особами міської ради інформує в установленому порядку про такі факти міського голову, а також правоохоронні органи відповідно до їх компетенції; 6. Веде облік працівників міської ради, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; 7. Взаємодіє з спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції; 8. Розглядає в межах повноважень повідомлення щодо причетності працівників міської ради до вчинення корупційних правопорушень; 9. Повідомляє у письмовій формі міському голові, спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти, що можуть свідчити про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій місцевого самоврядування; 10. Здійснює організаційні заходи щодо подання посадовими особами міської ради декларації згідно із Законом України "Про запобігання корупції"; <i>Із 24 функцій відділу – 10 спрямовані на запобігання корупції</i>

Примітка. Сформовано на основі додатку А

Таким чином, організаційно-функціональні основи управління Тернопільською міською радою та запобіганням корупції у ній сформовані. Загалом, організаційному і функціональному супроводу управління досліджуваним ОМС притаманні: цілеорієнтування роботи; законодавче й нормативно-правове забезпечення; організаційна спрямованість; організаційні кордони. Ці характеристики утворюють організаційне підґрунтя для роботи загалом, і для запобігання корупції, зокрема.

2.2. Оцінка інструментів запобігання корупції в органі місцевого самоврядування

Найпоширенішими інструментами запобігання корупції в Тернопільській міській раді є інформаційні. Перш за все, ці інструменти розкриваються через інформаційну і роз'яснювальну роботу в питаннях

запобігання корупції (рис. 2.5). Використання інформаційних інструментів не тільки запобігає корупції, а й вказує на відкритість і прозорість діяльності досліджуваного ОМС.

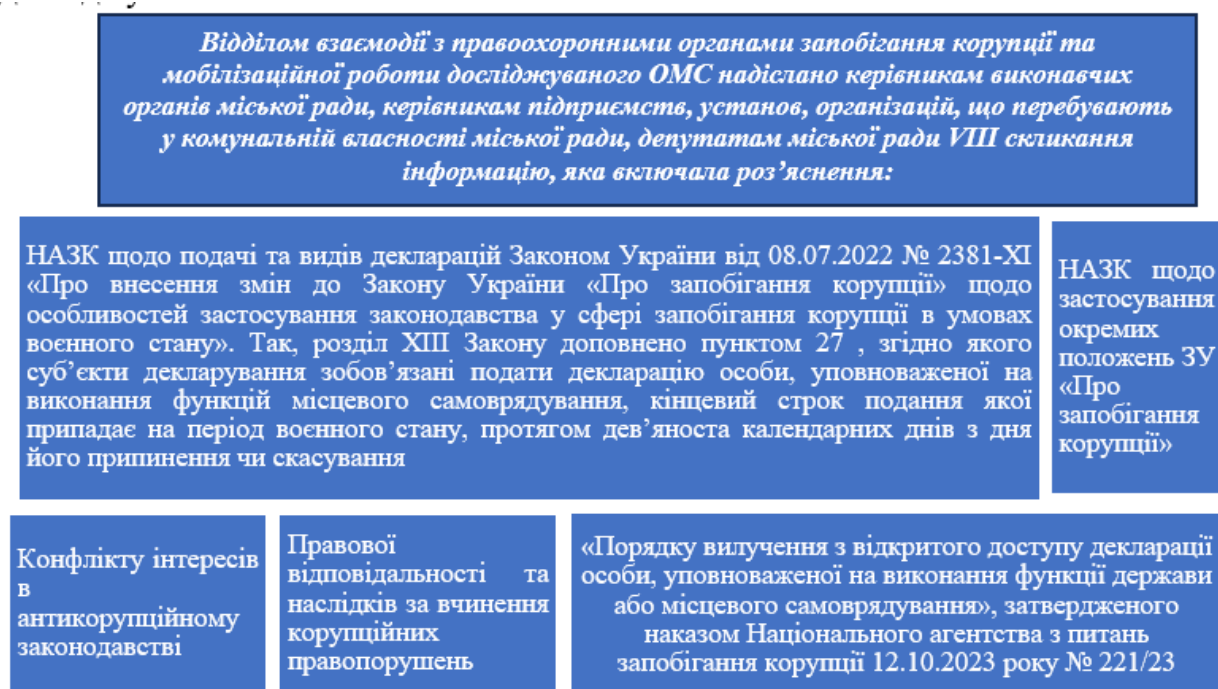


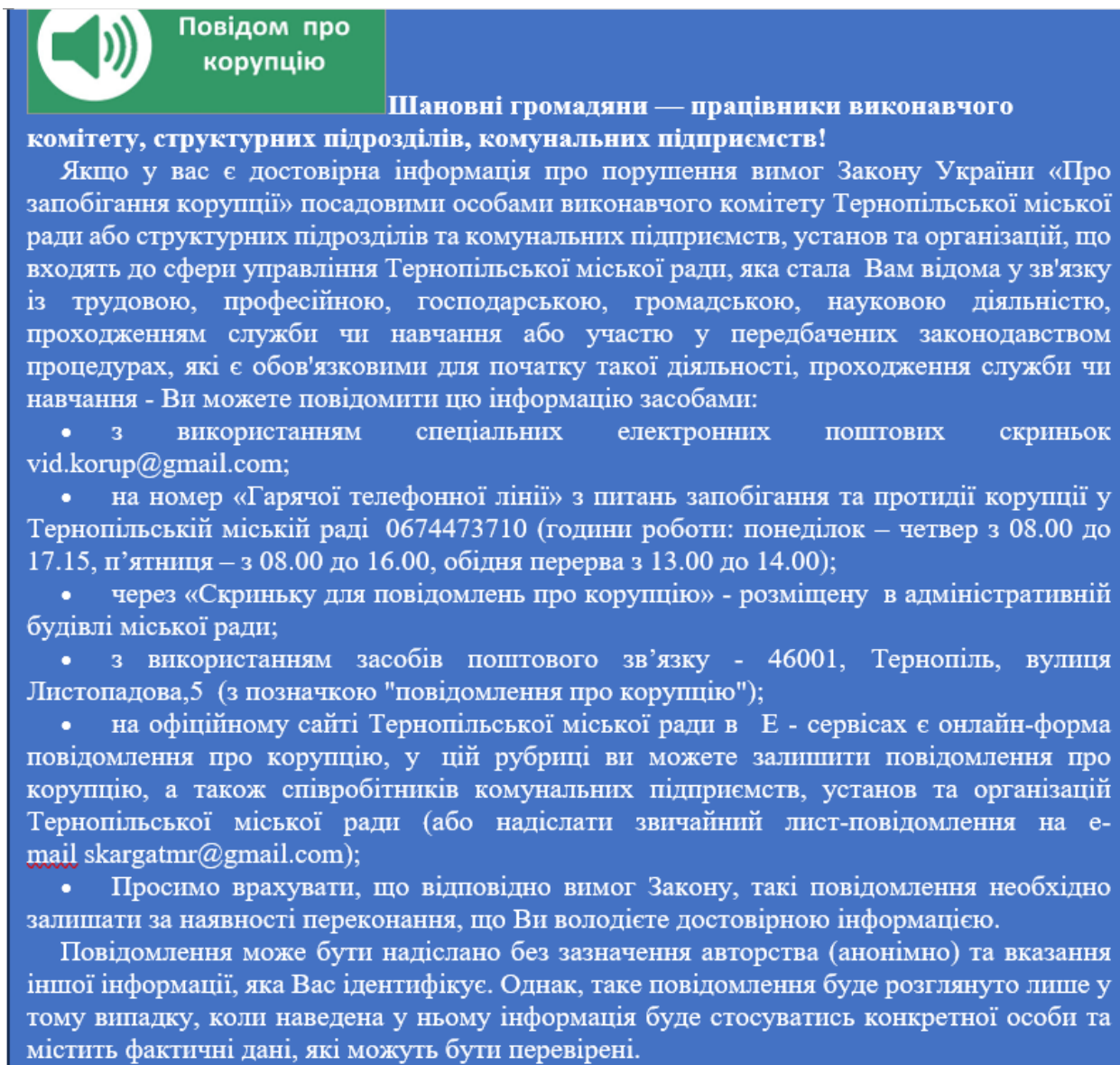
Рис. 2.5. Інформаційні інструменти запобігання корупції, використовувані Тернопільською міською радою

Примітка. Сформовано за інформацією досліджуваного ОМС

Слід вказати на те, що проведенню інформаційно-роз'яснювальної роботи передуює постійне вивчення працівниками відділу взаємодії з правоохоронними органами запобігання корупції та мобілізаційної роботи досліджуваного ОМС змін у законодавчих і підзаконних актах, які врегульовують питання запобігання корупції.

Оскільки запобігання та протидія корупції прямо стосуються питань дотримання трудової дисципліни, етичної поведінки як у трудовому колективі, так і з споживачами послуг, які закріплені у організаційних регламентах, в процесі інформаційно-роз'яснювальної роботи завжди акцентується увага на необхідності дотримання працівниками досліджуваного ОМС Правил внутрішнього трудового розпорядку.

Важливо акцентувати на тому, що інформаційні інструменти запобігання корупції, використовувані досліджуванним ОМС, спрямовані на формування активної громадянської позиції в питанні боротьби з корупцією, залучення місцевих жителів до реалізації антикорупційної політики й антикорупційної діяльності (рис. 2.6).



Повідом про корупцію

Шановні громадяни — працівники виконавчого комітету, структурних підрозділів, комунальних підприємств!

Якщо у вас є достовірна інформація про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» посадовими особами виконавчого комітету Тернопільської міської ради або структурних підрозділів та комунальних підприємств, установ та організацій, що входять до сфери управління Тернопільської міської ради, яка стала Вам відома у зв'язку із трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання або участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання - Ви можете повідомити цю інформацію засобами:

- з використанням спеціальних електронних поштових скриньок vid.korup@gmail.com;
- на номер «Гарячої телефонної лінії» з питань запобігання та протидії корупції у Тернопільській міській раді 0674473710 (години роботи: понеділок – четвер з 08.00 до 17.15, п'ятниця – з 08.00 до 16.00, обідня перерва з 13.00 до 14.00);
- через «Скриньку для повідомлень про корупцію» - розміщену в адміністративній будівлі міської ради;
- з використанням засобів поштового зв'язку - 46001, Тернопіль, вулиця Листопадова, 5 (з позначкою "повідомлення про корупцію");
- на офіційному сайті Тернопільської міської ради в Е - сервісах є онлайн-форма повідомлення про корупцію, у цій рубриці ви можете залишити повідомлення про корупцію, а також співробітників комунальних підприємств, установ та організацій Тернопільської міської ради (або надіслати звичайний лист-повідомлення на e-mail skargatmr@gmail.com);
- Просимо врахувати, що відповідно вимог Закону, такі повідомлення необхідно залишати за наявності переконання, що Ви володієте достовірною інформацією.

Повідомлення може бути надіслано без зазначення авторства (анонімно) та вказання іншої інформації, яка Вас ідентифікує. Однак, таке повідомлення буде розглянуто лише у тому випадку, коли наведена у ньому інформація буде стосуватись конкретної особи та містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Рис. 2.6. Інформація для викривачів, розміщена на офіційному сайті досліджуваного ОМС

Примітка. Сформовано за інформацією досліджуваного ОМС

Крім цього, на сайті досліджуваного ОМС у закладці «електронні сервіси» розміщені онлайн-форми для повідомлення про неетичну поведінку

або конфлікт інтересів посадових осіб Тернопільської міської ради (рис. 2.7) та про корупцію (рис. 2.8).

The form is titled "ПІБ" (Surname, First Name, Middle Name) and contains several input fields and a checkbox. The fields are: "АДРЕСА ЗАЯВНИКА *" (Applicant's Address) with a location pin icon, "КОНТАКТНИЙ ТЕЛЕФОН *" (Contact Phone) with a phone icon and a pre-filled "+38", "E-MAIL" with an envelope icon, and "СУТЬ ТА ДАТА ВИНИКНЕННЯ СИТУАЦІЇ *" (Essence and Date of Occurrence of the Situation) with a speech bubble icon. Below these is a "ЗАВАНТАЖИТИ ФАЙЛ" (Upload File) section with a folder icon and a button "Огляд..." (View...). The "ВІДПОВІДЬ ПРОШУ НАДАТИ *" (Please provide an answer) section has a dropdown menu with "обрати..." (Select...). At the bottom is a checkbox "ДАЮ ЗГОДУ НА ОБРОБКУ МОЇХ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ *" (I agree to the processing of my personal data) and a large blue "Надіслати" (Send) button.

Рис. 2.7. Онлайн-форма для повідомлення про неетичну поведінку або конфлікт інтересів посадових осіб Тернопільської міської ради

Примітка. Сформовано за інформацією досліджуваного ОМС

Інформація щодо особи, стосовно неправомірних дій якої здійснюється повідомлення, наведена на рис. 2.8.

Оцінюючи інструменти запобігання корупції в досліджуваному органі місцевого самоврядування, вкажемо на те, що «розглянуто та прийнято рішення по 165 листах, зверненнях, поданнях, запитах тощо з Тернопільської окружної та обласної прокуратур, Управління стратегічного розслідування в Тернопільській області, Головного управління Національної поліції в Тернопільській області. Ведеться постійний моніторинг Єдиного реєстру судових рішень щодо притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій до відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з

корупцією правопорушення з подальшим відповідним реагуванням в межах чинного законодавства» [36].

The form is titled "Інформація щодо особи, стосовно неправомірних дій якої здійснюється повідомлення". It contains the following fields and options:

- ПІБ ***: Text input field.
- Місце роботи ***: Text input field.
- Посада**: Text input field.
- Поштова адреса**: Text input field.
- Контактний телефон**: Text input field with a country code dropdown showing "+38".
- Електронна адреса**: Text input field.
- Інформація про корупційне правопорушення ***: Large text area with placeholder text "Суть правопорушення, умови та обставини, дата".
- Чи готові Ви відповісти на додаткові питання у зв'язку з цим правопорушенням, якщо у цьому буде потреба?**: Radio buttons for "Так" (selected) and "Ні".
- ☐ **ДАЮ ЗГОДУ НА ОБРОБКУ МОЇХ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ***: Check box for consent.
- Надіслати**: Blue button at the bottom.

Рис. 2.8. Інформація щодо особи, стосовно неправомірних дій якої здійснюється повідомлення

Примітка. Сформовано за інформацією досліджуваного ОМС

Використання інформаційних інструментів запобігання корупції також розкривається у тому, що: «сформовано та ведеться електронна база даних про осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Надана інформація до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції та анкета самооцінки діяльності уповноваженого підрозділу за 1 півріччя 2023 року» [36].

Поряд із цим, необхідно вказати на те, що запобігти корупції допомагає покращення іміджу і репутації ОМС, формування антикорупційних програм. Такі інструменти досліджуваним ОМС не використовуються, що певною мірою послаблює боротьбу з корупцією.

Погляд місцевих жителів на проблему корупції ілюструє рис.2.9, представлений за результатами «SWOT-аналізу розвитку Тернопільської міської територіальної громади» [48].



Рис. 2.9. Перешкоди для розвитку Тернопільської міської територіальної громади очима мешканців

Примітка. Сформовано за інформацією [48]

На існуючі передумови для корупційних дій з боку досліджуваного ОМС вказують результати опитування представників бізнесу (рис. 2.10). Такими передумовами є: недостатня поінформованість, непрозорість процедур, наявність «тіньової економіки» та інші.

Представники бізнесу

Які, на Вашу думку, найбільші перешкоди для розвитку бізнесу у громаді?

60 відповідей

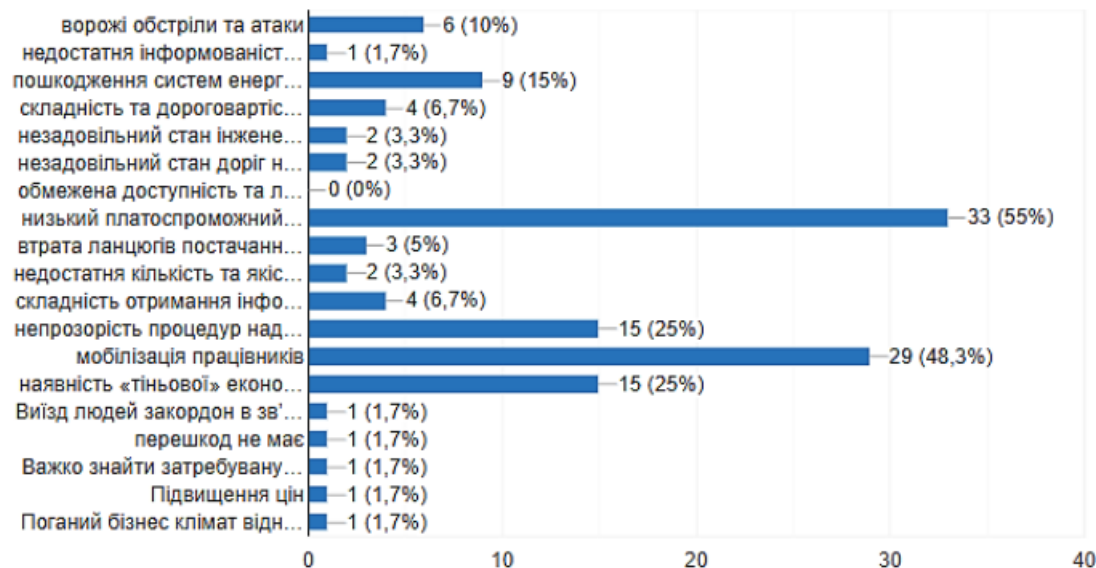


Рис. 2.10. Перешкоди для розвитку бізнесу у територіальній громаді очима представників бізнесу

Примітка. Сформовано за інформацією [48]

У контексті питання інструментів запобігання корупції в органі місцевого самоврядування слід вказати на недостатньо позитивну інформаційну роботу з цього й інших питань діяльності ОМС, на яку вказують результати документу [48] (рис. 2.11). Адже діяльність організацій публічної сфери повинна бути відкритою і прозорою, а з рис. 2.11 ми бачимо, що інформацію про стан справ у громаді й її розвиток з офіційного сайту ОМС отримує лише 42,3% мешканців.

Отже, для запобігання корупції в Тернопільській міській раді цей ОМС використовує множину дієвих інформаційних інструментів. Поряд із цим, посилення вимагає робота щодо покращення іміджу й репутації ОМС,

професійного розвитку його кадрів (з антикорупційної діяльності), розвитку програмування (антикорупційна програма відсутня).



Рис. 2.11. Джерела інформування мешканців Тернопільської міської територіальної громади

Примітка. Сформовано за інформацією [48]

Як вказується у джерелі [19] «ефективна боротьба з корупцією можлива тільки при використанні системи економічних, політичних, правових і психологічних заходів. Реальною метою такої боротьби має бути зниження поширеності корупції до рівня, що не перешкоджає розвитку суспільства» [19]. Причому, боротьба з корупцією і запобігання їй повинні бути системною цілеспрямованою діяльністю на різних рівнях публічного управління.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ТЕРНОПІЛЬСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ

3.1. Стратегічний підхід до запобігання корупції в сфері публічного управління

Стратегічний підхід до запобігання корупції в сфері публічного управління, організаціях публічної сфери повинен мати всеохоплюючий характер. Він повинен бути закладений у антикорупційну політику.

«Фактично, в боротьбі з корупцією розрізняють два види запобігання: стримувальне та конструктивне. Стримувальне запобігання спрямоване на те, щоб позбавити стимулів до корупційної поведінки, тоді як конструктивне запобігання має на меті стимулювати антикорупційну поведінку» [45].

Порівняльна характеристика стримувального й конструктивного запобігання корупції здійснена в табл. 3.1.

Як бачимо з табл. 3.1, стримувальне запобігання спрямоване на зменшення кількості існуючих стимулів до корупції. На противагу цьому конструктивне запобігання переслідує мету збільшення стимулів для того, щоб боротися з корупцією.

Отже, антикорупційна політика повинна здійснюватися двонапрямлено.

Стримувальне запобігання у антикорупційній політиці повинно реалізовуватися з векторністю на:

- прозорість у формуванні цілей такої політики;
- ідентифікування слабких інституційних місць;
- побудову дієвого зворотного зв'язку з тим, щоб зменшити стимули до корупції й корупційних діянь.

Конструктивне запобігання у антикорупційній політиці повинно реалізовуватися з векторністю на:

- запровадження норм, які «пробудять» і активізують суспільний інтерес для боротьби з корупцією. Приміром, «деякі нещодавні дослідження показали, що, попри суспільне невдоволення поширеністю корупції, загалом громадяни вважають за краще не брати безпосередньої участі в антикорупційному

порядку денному, причому більшість обмежується відмовою давати хабарі, а не вдається до більш активних дій» [45];

- вибір тих інструментів, які уможливають колективну боротьбу з корупцією;
- створення умов для доброчесної поведінки.

Таблиця 3.1

Порівняльна характеристика стримувального й конструктивного запобігання корупції

Форма запобігання	Мета	Напрямки політики	Приклади інструментів
Стримувальне запобігання	Зменшити стимули до корупції	Цільова прозорість	— Управління конфліктом інтересів — Декларування майна — Викривання корупції — Ризик-орієнтований підхід в закупівлях («червоні прапорці») — Перевірки на доброчесність — Люстрація публічних службовців
		Вивчення правових та інституційних слабких місць	— Аудит — Законодавча експертиза — Аналіз та управління корупційними ризиками — Суспільна підзвітність
		Цикли зворотного зв'язку, які покращують практику	— Політика на основі даних — Обмін інформацією — Координація
Конструктивне запобігання	Збільшити стимули для боротьби з корупцією	Впровадження норм суспільного інтересу	— Адміністративні заохочення — Обов'язкове навчання — Етичні комісії та робочі групи — Стратегії для розбудови суспільних норм
		Сприяння колективним діям щодо доброчесності	— Підтримка професійних мереж взаємної підтримки — Підтримка коаліцій — Освітні та інформаційні кампанії
		Створення життєздатних варіантів для доброчесності	— Удосконалення адміністративних процесів — Цифровізація надання послуг — Система меритократії — Перегляд бюрократичних та інших нормативних актів

Примітка. Взято із [45]

Погоджуємось із авторами [45] в тому, що «зосередження на конструктивному запобіганні може бути дуже доречним в умовах нинішньої кризи безпеки, спричиненої війною, з чотирьох причин» [45] (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Причини, які обумовлюють необхідність здійснення
конструктивного запобігання корупції**

№ з/п	Причини
1	2
1	Конструктивне запобігання корупції в Україні може допомогти відновити баланс між потенційно надмірним акцентом на дотриманні законодавства та інституційному розвитку, який не завжди може вплинути на деякі з основних чинників корупції. Аналітики вже вказували на те, що підходи до вступу в ЄС, які наголошують на технічних удосконаленнях, можуть призвести лише до часткового впровадження реформ, оскільки вони не враховують поточні практики та норми. Дослідження, проведені до повномасштабного російського вторгнення, показали актуальність існуючих неформальних норм в Україні, які стримують реалізацію антикорупційних зусиль (місцеві порядки і неформальні правила).
2	Конструктивне запобігання допомагає сформулювати позитивні зміни. Боротьба з корупцією може поляризувати та розділити суспільство, що перебуває у стані війни, і може бути використана російськими дезінформаційними кампаніями. Дедалі більшу нетерпимість суспільства до корупції необхідно спрямовувати в конструктивне русло. Конструктивне запобігання може допомогти змістити фокус на позитивні тенденції та альтернативні показники, змінивши концепції боротьби з корупцією на поняття доброчесності, суспільного інтересу та демократичного вдосконалення. Це може допомогти привернути увагу широкої громадськості до антикорупційного порядку денного.
3	Конструктивне запобігання може допомогти зміцнити життєстійкість демократії. Воєнний стан, в якому зараз перебуває українське суспільство, значно обмежує суспільну підзвітність, оскільки її основні механізми, такі як вибори чи право на протест, заборонені. Крім того, відкриті дані та доступ до публічної інформації були призупинені на початку повномасштабного російського вторгнення. Хоча окремі набори даних зараз відкриті (наприклад, декларації про майно та дані про державні закупівлі), залишаються значні обмеження. Це обмежує можливості організацій громадянського суспільства щодо моніторингу та виявлення корупції. Посилення уваги до створення антикорупційної інфраструктури шляхом просування індивідуальної етики, підтримки колективних дій та створення життєздатних варіантів доброчесності в умовах інституційної дисфункції може сприяти зміцненню демократичної життєстійкості.
4	В умовах обмеженого потенціалу правоохоронних органів конструктивне запобігання надає партнерам України, особливо приватному сектору та міжнародним партнерам, впевненість у тому, що країна має серйозні довгострокові наміри розвивати публічну доброчесність у спосіб, що відповідає міжнародним очікуванням. Колективні дії та розв'язання проблем пропонують інструменти, які допомагають побудувати довіру між державою та недержавними акторами, які можуть мати практичний ефект і бути більш ефективними, ніж комплаєнс-регулювання. Дійсно, значна частина корупції, з якою Україна може зіткнутися під час відбудови, може значною мірою ґрунтуватися на тонких маніпуляціях, з якими важко боротися за допомогою жорстких каральних інструментів, але які можуть бути обмежені підвищеними очікуваннями щодо доброчесності.

Примітка. Сформовано на основі [45]

Обґрунтовуючи доцільність і стратегічну необхідність здійснення конструктивного запобігання корупції, вкажемо на ті причини, які станом на сьогоднішній день зумовлюють другорядність запобігання у конструктивному варіанті (в порівнянні із стримувальним). Систематизуємо ці причини в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Причини, які зумовлюють другорядність конструктивного запобігання корупції у порівнянні із стримувальним

№ з/п	Причини
1	2
1	По-перше, політичні стимули були спрямовані на каральні заходи. Після Революції гідності суспільні вимоги зосереджувалися на видимих проявах боротьби з корупцією: арештах і кримінальному переслідуванні. Через війну цей запит лише зріс: в опитуванні 2023 року майже половина респондентів (48%) вважали конфіскацію активів найефективнішим антикорупційним заходом, за яким йшли судові рішення проти високопосадовців та звільнення підозрюваних у корупції. Натомість тих, хто вважають дуже корисними просвітницькі заходи, такі як навчання громадян доброчесності (24%), або структурні реформи, такі як система державних електронних закупівель (22%), вдвічі менше.
2	По-друге, діяльність із запобігання корупції концептуально схожа на запобігання злочинності: вона полягає у забезпеченні реальної загрози примусового виконання. Така початкова концепція призвела до зосередження уваги на запобіганні через виявлення та покарання, наприклад, через прозорість декларацій про майно, реєстри бенефіціарних власників та розвиток спеціалізованих антикорупційних інституцій.
3	По-третє, міжнародні актори продовжують надавати пріоритет інституційним реформам. Ключові програмні документи Міжнародного валютного фонду (МВФ), Програми ЄС Ukraine Facility, уряду США та G7 заохочують до проведення широкого спектра реформ, досягнення яких є важливим кроком на шляху євроатлантичної інтеграції України. Однак дуже мало з цих документів визначають політичні шляхи зміни суспільних очікувань і стимулів, що є необхідним для конструктивного запобігання.

Примітка. Сформовано на основі [45]

«Покращення рушійних сил протидії корупції через конструктивне запобігання є поступовим, довготривалим і нерівномірним процесом» [45], який вимагає об'єднання зусиль уряду, Національного агентства з питань запобігання корупції, міжнародних партнерів, громадянського суспільства, бізнес-спільноти і, звичайно, органів місцевого самоврядування (рис. 3.1).

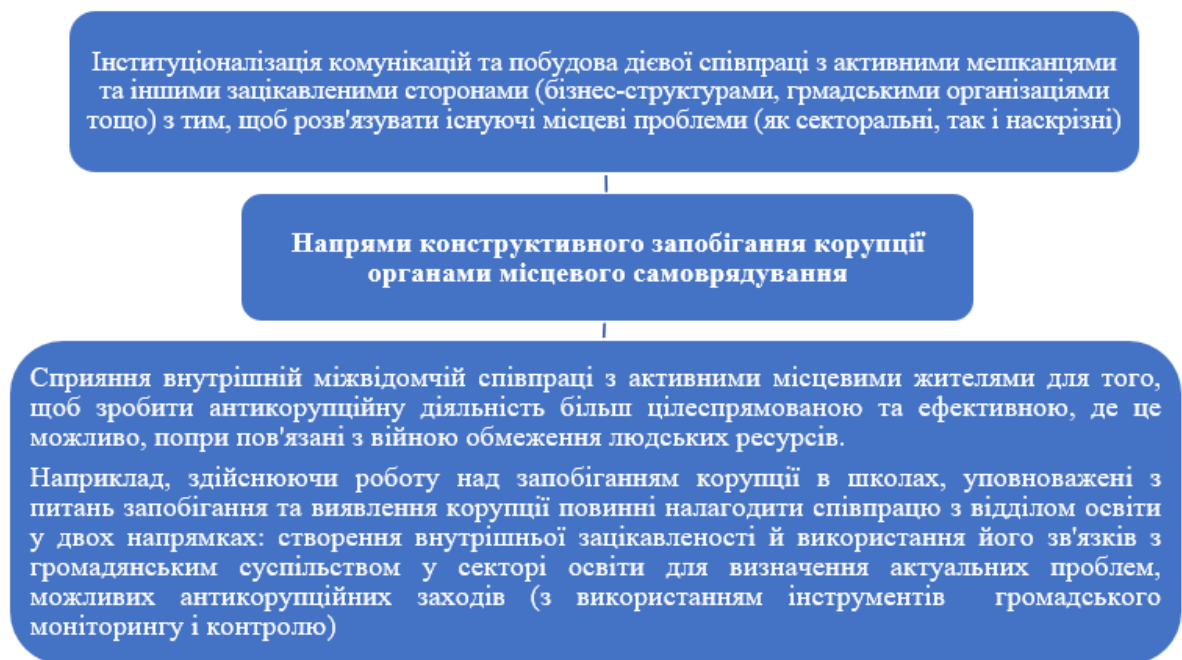


Рис. 3.1. Доцільні напрями конструктивного запобігання корупції органами місцевого самоврядування

Примітка. Сформовано з використанням джерела [45]

У запобіганні корупції в організаціях публічної сфери сьогодні домінує стримувальний варіант такого запобігання. Функціональними напрямами його вдосконалення повинні стати:

- оцінювання корупційних ризиків (ідентифікація тих причин, які уможливають вчинення корупційних правопорушень з урахуванням сформованої ситуації (гуманітарна допомога, розселення внутрішньо переміщених осіб та ін.);
- регулювання конфлікту інтересів (зменшення імовірності його виникнення та за його наявності – усунення);
- своєчасне і достовірне подання декларацій з боку осіб, які виконують функції держави;
- етизація публічної служби антикорупційної спрямованості;
- розвиток на публічній службі систем меритократії й лідерства.

3.2. Імплементація дієвих методів корекції конфлікту інтересів в органі місцевого самоврядування з метою запобігання корупції

З метою забезпечення цільової прозорості в рамках стримувального запобігання корупції доцільно використовувати дієві методи корекції конфлікту інтересів.

«Конфлікт інтересів може існувати у особи в ситуації, коли одночасно наявні такі його складові: в особи є приватний інтерес; в особи наявні службові повноваження, під час реалізації яких вона може на власний розсуд вчиняти дії, приймати рішення саме з питання, у якому в неї наявний приватний інтерес; такі службові повноваження мають дискреційний характер (тобто є такими, коли особа може на власний розсуд обирати з кількох юридично допустимих дій, рішень)» [14].

Складові конфлікту інтересів, які утворюють реальний конфлікт інтересів, ілюструє рис. 3.2.



Рис. 3.2. Складові конфлікту інтересів

Примітка. Взято із [14]

Структурно-логічна схема процесу врегулювання конфлікту інтересів наведена на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Структурно-логічна схема процесу врегулювання конфлікту інтересів

Примітка. Взято із [43]

До способів урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі (в тому числі, на службі в ОМС) відносять наступні (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Способи врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі

Примітка. Сформовано автором на основі джерела [28]

Враховуючи те, що конфлікт інтересів на публічній службі може мати тимчасовий і постійний характер, способи врегулювання цього конфлікту різняться між собою (рис. 3.5).

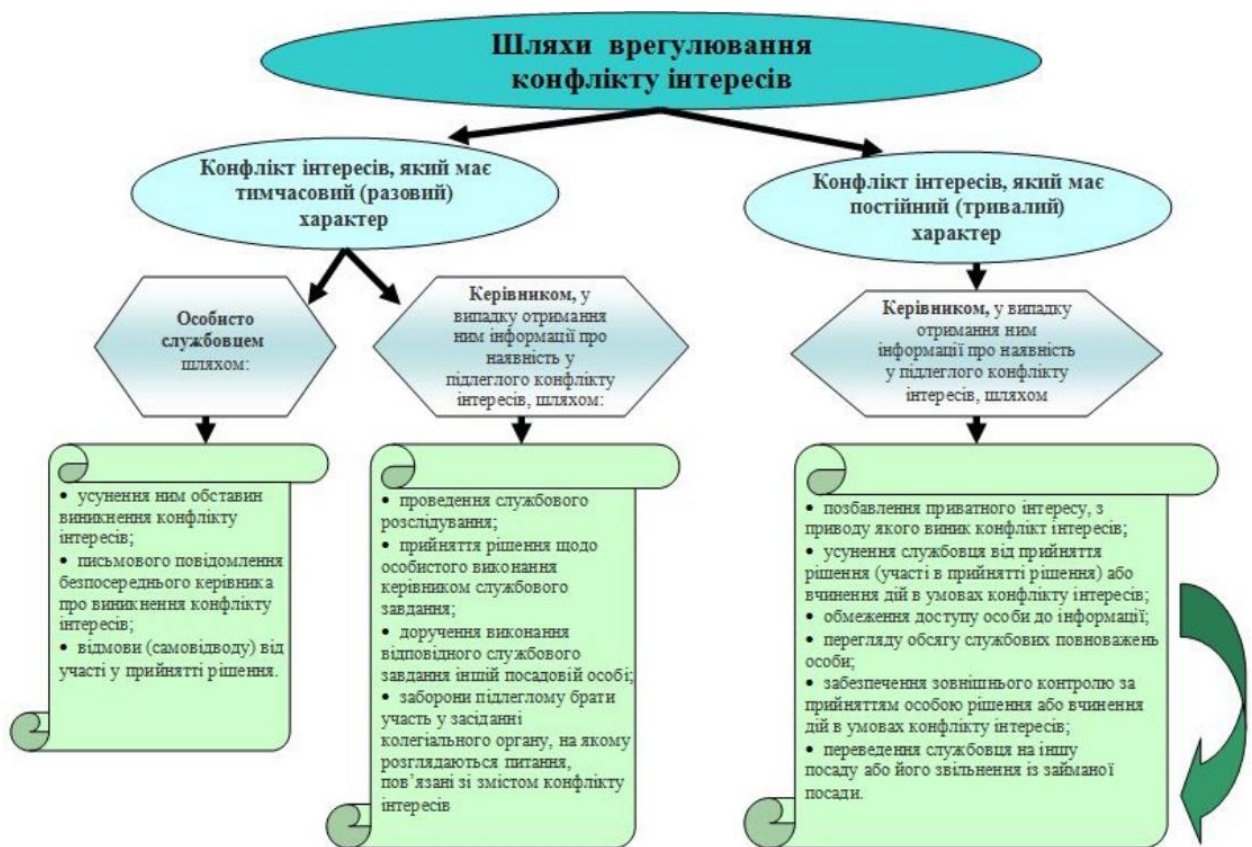


Рис. 3.5. Способи врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі залежно від його тривалості

Примітка. Взято із джерела [28]

Процес імплементації дієвих методів корекції конфлікту інтересів в органі місцевого самоврядування в контексті стримувального запобігання корупції повинен розкриватися у тому, що застосовуватися мають превентивні заходи, а не репресивні (попередження, припинення та заходи відповідальності).

У контексті питання імплементації дієвих методів корекції конфлікту інтересів в органі місцевого самоврядування задля запобігання корупції зазначимо, що така корекція є процесом, який зорієнтований на усунення невідповідності інтересів у досліджуваному ОМС.

Носієм інтересів (приватного і публічного) в ОМС є його службовці.

«Важливе значення для аналізу конфлікту інтересів має з'ясування підстав виникнення конфлікту між приватним інтересом та повноваженнями. З одного боку, люди мають свої приватні інтереси, які можуть бути пов'язані з майном або іншими особистими потребами, а з іншого – особа, яка виконує функції місцевого самоврядування, зобов'язана служити інтересам територіальної громади і не може допустити впливу приватних інтересів на свої рішення та дії. Отже, у прийнятті рішень або вчиненні дій в межах своїх повноважень особа, що займає посаду в місцевому самоврядуванні, повинна бути готовою зробити вибір між задоволенням публічного інтересу, тобто інтересу територіальної громади, або приватних інтересів, включаючи свої власні та інтереси близьких осіб» [20].

Питання невідповідності інтересів пов'язане з недоліками інституційного супроводу кадрової роботи, зокрема, недосконалими є:

- законодавча база, через що процесу управління персоналом в ОМС притаманні: неналежна правова обґрунтованість й урегульованість;
- функціональна чіткість і стрункість у кадрової роботи;
- використовувані службою управління персоналом інструменти впливу на працівників.

Тобто, з метою вирішення проблеми невідповідності інтересів у досліджуваному ОМС необхідно оптимізувати роботу щодо:

- правового супроводу управління персоналом в ОМС (повинна забезпечити держава);
- функціонального й інструментального забезпечення управління працівниками (є прерогативою і обов'язком досліджуваного ОМС).

Конфлікт інтересів в досліджуваному ОМС прямо пов'язаний з правовими, організаційними й інформаційно-комунікативними аспектами роботи. Це ставить питання застосування організаційних методів впливу (рис. 3.6).

Додатково акцентуємо на значимості забезпечення чіткості і правової відповідності регламентів ОМС (рис. 3.6) з метою уникнення дискреції. Це важливо з огляду на те, що «дискреційні повноваження дозволяють посадовій

особі приймати рішення з певною юридичною свободою, за допомогою якої можна обрати найкращий варіант рішення серед кількох юридично допустимих. Однак на практиці можуть виникати труднощі з визначенням, які повноваження є дискреційними та які саме конфлікти інтересів можуть виникнути. Дискреційні повноваження можуть передбачати вибір дії чи бездіяльності або варіанту рішення з різних варіантів, дозволених Законом. Особливістю є те, що вони здійснюються без необхідності узгодження з будь-ким» [20].

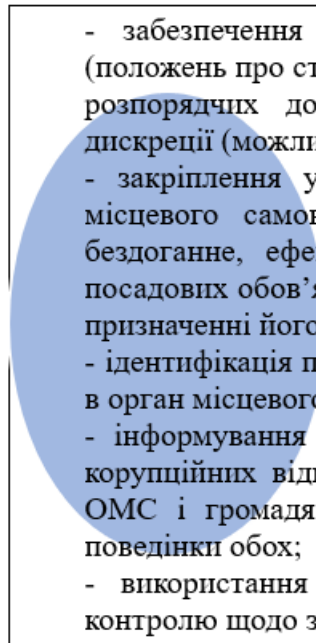
- 
- забезпечення чіткості і правової відповідності регламентів ОМС (положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій, організаційно-розпорядчих документів, розпоряджень голови) з метою уникнення дискреції (можливості діяти на власний розсуд);
 - закріплення у регламентах кадрової роботи досліджуваного органу місцевого самоврядування позиції, у відповідності до якої тривале, бездоганне, ефективне і антикорупційне виконання службовцем своїх посадових обов'язків обов'язково враховується при заохоченні працівника, призначенні його на вищу посаду;
 - ідентифікація психологічної схильності до корупції кандидатів на службу в орган місцевого самоврядування;
 - інформування і постійне нагадування працівникам того факту, що в корупційних відносинах завжди беруть участь два суб'єкти: службовець ОМС і громадянин, а тому розвиток корупційних явищ залежить від поведінки обох;
 - використання механізмів відомчого і громадського моніторингу й контролю щодо запобігання конфлікту інтересів у досліджуваному ОМС

Рис. 3.6. Організаційні методи впливу на врегулювання конфлікту інтересів в досліджуваному ОМС

Примітка. Сформовано автором

У контексті питання правового регулювання конфлікту інтересів і його інформаційного супроводу, напрямленості моніторингової діяльності щодо конфлікту інтересів, звернемося до джерела [15], де представлені цікаві результати щодо цього (табл. 3.4.). Ці результати вказують на те, що «найбільш дієвим є правове регулювання конфлікту інтересів і прозорості публічної інформації; менш ефективним – антикорупційні стратегії і лобіювання. ОЕСР рекомендує три напрями покращення боротьби з корупцією: (1) усунення прогалин у реалізації законодавчих актів (зокрема: роз'яснення інституційних обов'язків, моніторинг дотримання вимог, підвищення розуміння поняття «публічний / державний службовець» та підтримка таких осіб, застосування

відповідних санкцій); (2) усунення інформаційної прогалини (централізація збору даних); (3) оновлення рамок доброчесності, щоб протистояти корупційним ризикам у світлі нових сучасних викликів» [15].

Таблиця 3.4

Інформація щодо правового регулювання конфлікту інтересів і його інформаційного супроводу

Країна	Напрями моніторингу					
	Антикорупційна стратегія	Лобіювання	Управління та аудит корупційних ризиків	Конфлікт інтересів	Прозорість публічної інформації	Політичне фінансування
Австралія	–	+	–	+	+	–
Австрія	+	+	–	–	–	+
Греція	–	+	+	+	–	–
Данія	–	–	–	+	+	+
Естонія	–	+	–	+	+	–
Ірландія	–	+	+	–	+	–
Ісландія	–	–	+	–	+	+
Іспанія	–	–	+	+	+	–
Канада	–	–	–	+	+	+
Корея	+	–	–	–	+	+
Латвія	+	–	–	+	–	+
Литва	+	–	+	+	–	–
Люксембург	–	–	–	+	+	+
Мексика	+	–	+	–	–	+
Нідерланди	–	–	+	+	+	–
Норвегія	–	–	+	–	+	+
Об'єднане Королівство	+	+	–	–	+	–
Польща	–	–	+	+	–	+
Португалія	–	–	–	+	+	+
Словацька Республіка	+	–	+	–	+	–
Словенія	–	+	+	–	–	+
США	–	+	–	+	–	+
Туреччина	+	–	+	–	+	–
Фінляндія	–	–	–	+	+	+
Франція	–	+	+	+	–	–
Чехія	+	–	–	+	–	+
Чилі	–	+	–	+	–	+
Швейцарія	–	–	–	+	+	+
Швеція	+	–	+	–	+	–
Японія	–	–	–	+	+	+
Усього:	10	10	14	19	19	18
«+»						
«–»	20	20	16	11	11	12

Примітка. Взято із [15]

Питання запобігання конфлікту інтересів актуальне і для депутатів Тернопільської міської ради.

«Сам факт існування потенційного або реального конфлікту інтересів - це не правопорушення, а ось неповідомлення депутатом про наявність реального конфлікту інтересів при виконанні своїх посадових обов'язків, або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів — правопорушення» [29].

Тому, у своїй депутатській діяльності депутати повинні уникати випадків виникнення конфлікту інтересів наступними шляхами (рис. 3.7).

У своїй діяльності депутати повинні уникати випадків виникнення конфлікту інтересів наступним чином:

1. Не голосувати за надання матеріальних благ фізичним чи юридичним особам за наявності щодо них приватного інтересу (виділення земельних ділянок, передача в оренду комунального майна тощо);
2. Не голосувати щодо призначення на посаду близьких осіб;
3. Не голосувати за виділення коштів, надання пільг чи преференцій юридичним особам при наявності щодо них приватного інтересу (в тому числі комунальним підприємствам, якщо депутат є керівником чи працівником цього підприємства);
4. Не голосувати за умови праці щодо себе та близьких осіб;
5. Депутати, їх близькі особи та пов'язані з ними юридичні особи не повинні брати участь у процедурах державних закупівель, що здійснюються досліджуванім ОМС

Рис. 3.7. Шляхи уникнення випадків виникнення конфлікту інтересів у депутатській діяльності

Примітка. Сформовано автором

Таким чином, імплементація і застосування дієвих методів корекції конфлікту інтересів (кадрових, організаційних, інформаційних) в досліджуваному органі місцевого самоврядування з метою запобігання корупції повинні здійснюватися диференційовано (з урахуванням тривалості конфлікту інтересів, повноважень про які йдеться тощо).