



КОАЛІЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ



РАЗОМ ПРОТИ
КОРУПЦІЇ

КОРУПЦІЙНИХ СХЕМ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

2020

100 КОРУПЦІЙНИХ СХЕМ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Описи 100 корупційних схем в регіонах сформульовані за результатами консультацій із галузевими експертами та громадськими активістами з урахуванням проведеного аналізу антикорупційних програм органів місцевого самоврядування, повідомлень у засобах масової інформації, матеріалів журналістів – розслідувачів та Відкритого офісу Національного антикорупційного бюро України.

Поняття «корупційна схема» відсутнє у антикорупційному законодавстві, яке послуговується м'якими формулюваннями як то «корупційні ризики», «чинники корупційних ризиків». У той час як у повсякденному житті ми потерпаємо не від корупційних ризиків, що можуть настати, а від усталених, діючих корупційних практик.

Корупційні практики попри їхнє різноманіття найчастіше здійснюються одним і тим же способом, за однією і тією ж схемою. Тому під «корупційними схемами» ми маємо на увазі стійкі шаблони дій посадових осіб, які використовують наявні прогалини, колізії або суперечності у законодавстві, завдяки яким їм вдається отримувати неправомірну вигоду для себе чи пов'язаних осіб.

Що нам дає знання корупційних схем?

Передусім 100 корупційних схем мають стати предметом вивчення антикорупційних органів (Національного агентства з питань запобігання корупції України, Національного антикорупційного

бюро України) та уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування. До кожної корупційної схеми мають бути напрацьовані запобіжники – «антисхеми». А відповідні антикорупційні підрозділи органів місцевого самоврядування/уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції спільно з керівництвом мають активно протидіяти корупційним схемам, щоденною кропіткою роботою впроваджуючи конкретні рішення-запобіжники, спрямовані на усунення та упередження виникнення схем.

Також опис 100 корупційних схем пропонується до уваги депутатам місцевих рад. Попри те, що певні системні рішення для подолання корупційних схем, вочевидь, потребують затвердження на рівні Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, переважна більшість корупційних практик може бути унеможливлена саме рішеннями органів місцевого самоврядування.

Громадським активістам, членам територіальних громад, які вболівають за розвиток та добробут своїх міст, пропонуємо ознайомитись із описом корупційних схем, аби об'єднати зусилля громадянського суспільства навколо адвокації рішень задля подолання визначених у пропонованому документі корупційних практик.

Терміни «корупція», «неправомірна вигода», «конфлікт інтересів», «близькі особи» у цьому документі вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про запобігання корупції»

З повагою, колектив авторів



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



Публікація підготовлена за підтримки проекту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії.

© Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні, 2020. Жодну частину цієї публікації не можна відтворювати, зберігати у пошуковій системі або передавати у будь-якому вигляді та будь-яким способом, зокрема, електронним, механічним, фотокопіюванням, записом чи іншим без попередньої письмової згоди. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам видання та не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агентств ООН.

ЗМІСТ

ДИТСАДКИ	6
1. «Продаж» місць до дитсадків	6
2. Зарахування до дитсадків на підставі необґрунтованих або фальшивих пільг	6
ШКОЛИ	7
3. Призначення наближених до місцевої влади директорів шкіл з метою подальшого неправомірного використання бюджетних коштів.....	7
4. Зарахування учня до школи за вступний “благодійний” внесок”, що привласнюється керівництвом школи.....	7
5. Незаконний збір і використання батьківських «внесків» на потреби, які забезпечені бюджетним фінансуванням.....	8
6. Покривання місцевою владою (засновниками) розкрадань коштів керівництвом шкіл.....	8
7. Вибірковий підхід до виділення коштів на здійснення капітальних та поточних ремонтів у закладах середньої освіти.....	8
8. Змова з постачальниками харчування у школах про зменшення обсягів, зміну якості продуктів харчування.....	8
9. «Продаж» оцінок у школах.....	9
ПЕРЕСУВНА ТОРГІВЛЯ	10
10. Розподіл дозволів на розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі серед “своїх”	10
11. Подання завищених пропозицій на аукціон з продажу місць для торгівлі (за попередньою змовою з організатором).....	10
12. Нелегальна (стихийна) пересувна торгівля за сприяння місцевої влади.....	11
РЕКЛАМА	11
13. Створення штучних перешкод для розміщення зовнішньої реклами.....	11
14. Занижена оплата (відсутність оплати) за рекламні конструкції.....	12
15. Вибірковий демонтаж зовнішньої реклами, монополізація на ринку демонтажу.....	12
16. Картельна змова на ринку реклами	13
ПАРКУВАННЯ	13
17. Практика нелегального облаштування місць для службового паркування	13
18. Недобросовісне виконання та перевищення службових повноважень інспекторами з паркування..	14
19. Передача права облаштування паркувальних майданчиків на непрозорих умовах без конкурсів.....	14
20. Зловживання з обліком нічних паркувальних майданчиків та кількістю паркомісць на таких майданчиках	15
ТРАНСПОРТ	16
21. Зловживання при проведенні конкурсів на визначення автомобільних перевізників пасажирів на автобусних маршрутах	16
22. Зловживання з обігом готівкових коштів при перевезенні пасажирів комунальним транспортом та приватними маршрутними автобусами.....	16
23. Зловживання коштами, призначеними для компенсації за перевезення пасажирів-пільговиків	17
24. Здійснення фіктивних ремонтів транспортних засобів	18
25. Витрати бюджетних коштів метрополітенів на неякісний чи фіктивний аутсорсинг, що здійснюється наблизеними до влади підприємствами	18

26. Стягнення плати з вантажних перевізників на користь приватної компанії за в'їзд до Одеського морського торговельного порту	19
ЛІТНІ МАЙДАНЧИКИ	19
27. Створення штучних перешкод для розміщення літніх майданчиків закладів харчування	19
28. Незаконне розміщення літніх майданчиків закладів харчування	20
КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА	20
29. "Вимивання" коштів міських бюджетів через комунальні підприємства	20
30. Закупівля комунальними підприємствами робіт у підрядників з подальшим виконанням цих робіт власними силами	21
31. Призначення "ручних" керівників комунальних підприємств, утримання керівників КП в статусі ВО задля зловживання бюджетними коштами	22
32. Приховування інформації про діяльність комунальних підприємств	22
33. Умисне доведення до банкрутства чи збитковості комунального майна	23
РИНКИ	24
34. Діяльність комунальних ринків в обхід місцевого бюджету	24
МАЙНО – ЗЕМЛЯ	25
35. Перевищення повноважень міських рад щодо надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність	25
36. Сплата оренди за земельну ділянку після закінчення строку оренди на користь чиновників	25
37. Використання землі без правовстановлюючих документів	25
38. Виділення безкоштовної землі та погодження забудови фіктивним житлово-будівельним кооперативам	26
МАЙНО – СПОРУДИ	26
39. Бездіяльність місцевої влади у проведенні інвентаризації нерухомого майна	26
40. Випуск майна під потреби громади за завищеними цінами	27
41. Умисне неповне надання інформації про об'єкти комунального майна, що передаються на приватизацію, з метою обмеження конкуренції	27
42. Виведення приміщень та будівель у приватну власність шляхом реконструкції	28
ОРЕНДА МАЙНА	29
43. "Прихована" оренда комунального майна	29
44. Необґрунтована передача комунального майна в оренду на пільгових умовах	29
ЗЕМЛЯ/БУДІВНИЦТВО	30
45. Перерозподіл земель шляхом безоплатної приватизації земельних ділянок наближеними до влади особами	30
46. Зловживання з понижуючим коефіцієнтом орендної плати за землю за сприяння чиновників	30
47. Зловживання з коефіцієнтами орендної плати закінчених будівництвом об'єктів	31
48. Приховування чиновниками фактів подання забудовниками недостовірних документів з метою зменшення розміру орендної плати	31
49. Забудова на землях водного фонду	32
50. Зміна рішень генерального плану населеного пункту на користь комерційно зацікавлених структур	32
51. Затвердження детальних планів територій в інтересах конкретних забудовників або інших осіб	33
52. Видача містобудівних умов та обмежень за неправомірну вигоду	33
53. Зведення багатоквартирного будинку за будівельним паспортом забудови земельної ділянки	34

54. Визнання права власності на об'єкти завершеного будівництва в обхід офіційної процедури, через суд	34
55. Знищення зелених насаджень міст задля забудови	35
ПІДКЛЮЧЕННЯ ДО МЕРЕЖ	36
56. Штучне завищення ціни підключення до інженерних мереж	36
57. Врізання до водопровідних мереж водоканалів за неправомірну винагороду	36
58. Самовільне підключення тимчасових споруд до електричних мереж	37
КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА	37
59. Знищення нерухомих пам'яток культурної спадщини задля забудови	37
60. Неналежне ведення обліку пам'яток культурної спадщини	38
ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ	39
61. Привілейована фінансова підтримка окремих громадських організацій з місцевих бюджетів	39
62. Отримання грантів від донорів на діяльність фіктивних громадських організацій для псевдо боротьби з корупцією	39
63. Створення владними структурами громадських формувань для боротьби з активними представниками громади	40
ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	40
64. Створення підконтрольних засобів масової інформації для формування сприятливого іміджу та "відбілювання" ухвалених місцевою владою рішень	40
ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ	41
65. Проведення псевдо громадських слухань для імітації громадського схвалення прийнятих владою рішень	41
ДЕПУТАТСЬКІ ФОНДИ	42
66. "Депутатські фонди" з коштів місцевих бюджетів	42
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА СУДИ	42
67. Недоброчесність посадових осіб органу влади під час представництва його інтересів у судах	42
68. Непрямий підкуп правоохоронців коштом місцевих бюджетів	43
МІСЬКІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ	44
69. Вимивання коштів через міські цільові програми	44
ЗАКУПІВЛІ	45
70. Закупівля товарів і послуг за завищеними цінами. Надання незаконних та необґрунтованих переваг при проведенні тендерів	45
71. Формування технічних завдань для тендерів під конкретного учасника	45
72. Закупівлі непотрібних, недоцільних робіт, товарів та послуг	45
73. Зловживання бюджетними коштами при проведенні закупівель товарів та послуг, спрямованих на запобігання COVID-19	46
КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ	47
74. Конфлікт інтересів при здійсненні комунальних закупівель	47
КАДРИ	
75. Привласнення бюджетних коштів шляхом працевлаштування "мертвих душ"	48
76. Неправомірне використання конфіденційної чи службової інформації	48
77. Призначення на посади у виконавчі органи місцевих рад в обхід конкурсів шляхом попереднього призначення через патронатну службу	49

АУДИТ	49
78. Приховування порушень, виявлених під час проведення внутрішнього аудиту, вибіркового підхід при проведенні аудиту з метою тиску на суб'єктів, яких перевіряють	49
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ	50
79. Штучні ускладнення суб'єктами надання адміністративних послуг процедури надання послуги задля отримання неправомірної винагороди	50
СОЦІАЛЬНА СФЕРА	51
80. Продаж інформації про житло одиноких, престарілих осіб, що не мають спадкоємців, для подальшого переоформлення такого житла на зацікавлених осіб	51
81. Сприяння усиновлювачам в усиовленні дітей певного віку та статі за неправомірну винагороду	51
ЖИТЛО	52
82. Завищення у нарахуванні коштів на утримання житлового фонду управляючими компаніями	52
ІНВЕСТИЦІЇ	53
83. Спотворення інвестиційних конкурсів з метою впливу на їх результати	53
МЕДИЦИНА	54
84. Спотворення конкурсних процедур задля фіктивного проведення конкурсу й обрання завідомо визначеного керівника лікарні	54
85. Розміщення у приміщеннях лікарень аптек та торгівельних точок, що експлуатуються наближеними до керівників лікарень особами	54
86. Необліковані оплати послуг, що надаються закладами охорони здоров'я	55
ДОРОГИ	56
87. Розкрадання коштів на будівництві та ремонті доріг	56
88. Відсутність практики притягнення виконавців дорожніх робіт до виконання гарантійних зобов'язань, як свідчення попередньої змови між замовником та виконавцем дорожніх робіт	56
ПОХОВАННЯ	57
89. Корупційна залежність приватних ритуальних компаній від комунальних ритуальних служб	57
90. Незаконний продаж місць для поховання	57
91. Зловживання комунальними крематоріями монопольним становищем за сприяння місцевої влади	58
92. Тіньовий ринок поховання домашніх тварин	58
ТВАРИНИ	59
93. Привласнення коштів і товарів, виділених на вакцинацію, стерилізацію та інші дії щодо безпритульних тварин	59
СМІТТЯ	60
94. Штучне завищення тарифу на вивезення сміття	60
95. Фіктивне вивезення сміття	60
БЛАГОУСТРІЙ	61
96. Встановлення тимчасових споруд без дозвільних документів	61
97. Заволодіння землею міста через встановлення та подальше оформлення тимчасових споруд	61
98. Завищення вартості утримання зелених насаджень	62
ПРИРОДНІ РЕСУРСИ	63
99. Нелегальний видобуток бурштину	63
100. Незаконний видобуток піску та щебеню з відома правоохоронних органів	64



ДИТСАДКИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
1	“Продаж” місць до дитсадків	Дефіцит місць у дитсадках великих міст, нераціональне планування мережі дошкільних закладів, обтяжливі процедури ліцензування для приватних дитсадків та великий попит на послуги дошкільної освіти призвели до практики “неофіційних”, корупційних домовленостей між батьками та директорами дитсадків, використання адміністративного ресурсу для позачергового зарахування до дитсадків окремих дітей.	Закон України “Про дошкільну освіту” гарантує безперешкодний доступ до дошкільної освіти. Процедура запису та зарахування дітей до закладів дошкільної освіти залишається практично не врегульованою. Місцева влада переважно самостійно затверджує алгоритми зарахування до комунальних дитсадків, що призводить до неефективних процедурних рішень та пов’язаних із цим корупційних практик. Створення електронних систем зарахування до дитсадків є необов’язковими, тому їх використання чи невикористання є прерогативою місцевої влади. Навіть у тих містах, де зарахування здійснюється шляхом інструменту електронних черг, часто в систему умисно закладається можливість “ручного” втручання.
2	Зарахування до дитсадків на підставі необґрунтованих або фальшивих пільг	В Україні поза чергою можуть бути зараховані: 1) діти громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (1, 2, 3 категорій); 2) діти, яким встановлено інвалідність, пов’язану з Чорнобильською катастрофою; 3) діти військовослужбовців Національної гвардії України; 4) діти військовослужбовців; 5) діти з особливими освітніми потребами; 6) діти з інших пільгових категорій, визначених місцевою владою. В частині випадків поширена практика обходу черг на місця в дитсадки завдяки псевдопільгам. Навіть в містах (Київ), де працюють ефективні електронні черги в дитсадки, які виключають можливість продажу вільних місць, пільги залишаються лазівкою для необґрунтованого здобуття місць в престижних дитячих садках.	В Україні практично відсутні заборони проти позачергового зарахування до дитсадків за рахунок псевдопільг (за підробленими документами) та пільг, отриманих необґрунтовано, через відсутність перевірки даних/документів про пільги та їх верифікації (звірки з іншими реєстрами, а також через те, що самі підтвердуючі пільговий статус документи не долучаються до матеріалів електронної черги). Також для позачергового зарахування до дитсадків відсутні квоти для пільгових категорій, при заповненні яких інші пільговики зараховуються вже до інших дитсадків, де квота ще не заповнена, або ж можуть потрапити до дитсадка на загальних засадах (в порядку загальної черги).



ШКОЛИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
3	Призначення наблiжених до місцевої влади директорів шкіл з метою подальшого неправомірного використання бюджетних коштів	Конкурси на посади директорів шкіл, зазвичай, є підконтрольним засновникам (місцевій владі). Про проведення конкурсів не інформують громадськість або роблять це у найменш публічний спосіб. Якщо на конкурс подаються незалежні кандидатури, навіть у випадку їх очевидної переваги серед претендентів, конкурсна комісія надає підтримку кандидату, щодо якого була дана вказівка посадовими особами. В подальшому такі директори шкіл за покровительства чиновників, які їх фактично призначили, використовують свої повноваження для виведення бюджетних коштів.	Закон України "Про повну загальну середню освіту" передбачає конкурсний порядок обрання керівників закладів середньої освіти. Проте передбачається лише рамкове регулювання конкурсу. Положення про конкурс, яке має деталізувати конкурсну процедуру, затверджується засновниками або уповноваженими ними органами (посадовими особами). До складу конкурсної комісії хоча і можуть входити представники експертного середовища та громадськості, проте законодавство не містить запобіжників проти формування громадської квоти в комісії шляхом включення наблiжених до влади представників громадськості.
4	Зарахування учня до школи за вступний "благодійний" внесок", що привласнюється керівництвом школи	Школи, які мають високі рейтинги, а також заклади спеціалізованої освіти, зловживають своїм правом зарахування/відмови в зарахуванні учнів на навчання. Таким чином, створюються умови для корупційних домовленостей між батьками учнів та адміністрацією шкіл, в тому числі шляхом сплати "благодійного внеску" у встановленому адміністрацією розмірі, що часом використовується для фінансування потреб не пов'язаних з освітнім процесом.	Закон України "Про повну загальну середню освіту" гарантує рівні умови для здобуття повної загальної середньої освіти, зокрема шляхом забезпечення територіальної доступності закладу навчання. Відсутня фіксована вартість навчання учня та відповідна залежність фінансування комунальної школи від кількості учнів. Тому комунальна школа зазвичай не зацікавлена у залученні більшої кількості учнів шляхом створення гідних умов для навчання. Обмежена кількість закладів спеціалізованої освіти. Незацікавленість батьків в оскарженні політики школи в прийомі учнів.
5	Незаконний збір і використання батьківських «внесків» на потреби, які забезпечені бюджетним фінансуванням	На заміну збору готівкових коштів в українських школах склалася практика залучення добровільних внесків фізичних та юридичних осіб. Без прозорості звітності про використання цих коштів така практика створює ризики зловживань та їх неефективного використання. Інколи кошти збирають на фінансування	Українській середній освіті характерна недостатня інформованість учасників освітнього процесу щодо потреб закладів освіти у фінансуванні та обсягів реального фінансування з боку засновників, звернень керівників закладів середньої освіти до засновника щодо належного матеріально-технічного забезпечення; результати використання добровільних внесків та інших (небюджетних)

		<p>потреб, які вже закладені у кошторис закладу освіти. Або керівництво школи свідомо не передбачає кошти у бюджеті на рік для потреб, які має намір забезпечити за рахунок батьківських коштів.</p> <p>При цьому можуть мати місце осуд батьків, які не платять внески, погрози батькам негативними наслідками для їхніх дітей, та булінг учнів.</p>	<p>фінансових надходжень. Зокрема заклади середньої освіти приділяють недостатню увагу обов'язку оприлюднювати на своїх вебсайтах інформацію про використання публічних коштів, що дозволило б батькам співставляти видатки шкіл із їх фінансовими запитами до батьків. Або ж інформація надається у загальному вигляді чи занадто складно, і може бути зрозуміла лише фахівцям.</p>
6	<p>Покривання місцевою владою (засновниками) розкрадань коштів керівництвом шкіл</p>	<p>Фінансування закладів середньої освіти (ЗСО) відбуваються шляхом виділення для їхнього функціонування коштів з місцевих бюджетів: як власних, так і коштів, отриманих з держбюджету (освітньої субвенції). Обсяг фінансування здійснюється на розсуд засновників ЗСО, а заклади ЗСО, маючи фінансову автономію, витрачають ці кошти самостійно.</p> <p>При цьому частина потреб ЗСО вже покривається за рахунок фінансування від фізичних та юридичних осіб (батьків). А бюджетні кошти в такому разі витрачаються на оплату товарів, робіт та послуг за завищеними цінами організаціям, які прямо чи опосередковано пов'язані із представниками засновників ЗСО. Часто батьки учнів не наважуються скаржитись на правопорушення, вчинені адміністрацією або викладачами ЗСО через побоювання подальшого булінгу своїх дітей.</p>	<p>Переважна більшість ЗСО знаходиться у власності територіальних громад. Проте батьки учнів ЗСО (як члени такої територіальної громади) позбавлені реальної можливості впливати на діяльність адміністрації цих закладів, зокрема, перешкоджаючи вчиненню адміністрацією протизаконних, в тому числі корупційних, дій.</p> <p>Скарги місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування зазвичай не розглядаються належним чином. У відповідь батьки учнів отримують рекомендації звернутись до правоохоронних органів або до суду.</p> <p>Правоохоронні органи за вказівкою від засновника закладу ЗСО не здійснюють належним чином розслідування правопорушень. Судовий процес є тривалим у часі та потребує додаткових фінансових витрат від батьків учнів.</p>
7	<p>Вибірковий підхід до виділення коштів на здійснення капітальних та поточних ремонтів у закладах середньої освіти</p>	<p>Наближені до влади керівники навчальних закладів та ті керівники, що погоджуються на надання неправомірної винагороди, швидше отримують бюджетне фінансування на потреби своїх закладів.</p>	<p>Зловживання на ремонтах закладів освіти, зазвичай, перебувають поза увагою громадськості, а в середній освіті – укорінилися на рівні традиції. Також в Україні відсутня затверджена система розподілу коштів на ремонти закладів освіти та визначення пріоритетів у фінансуванні.</p>
8	<p>Змова з постачальниками харчування у школах про зменшення обсягів, зміну якості продуктів харчування</p>	<p>Харчування у закладах середньої освіти (ЗСО) організовується двома шляхами: приготування їжі із сировини або напівфабрикатів на власних кухнях ЗСО або замовлення кейтерингових послуг. Нерідко постачальники</p>	<p>Відсутність можливостей батьківських громад ЗСО впливати на вибір постачальників продукції та послуг з організації харчування шляхом внесення пропозицій під час розробки тендерної документації та під час визначення переможців відповідних тендерів.</p>

	<p>сировини, напівфабрикатів, кейтерингових послуг ділять між собою ринок задля уникнення зниження цін на торгах. Адміністрації ЗСО зловживають своїм правом на організацію харчування і домовляються з постачальниками про те, що продукти можуть прийматися в меншому обсязі чи не тієї якості, що була узгоджена попередньо. “Заощаджені” таким чином кошти розподіляються між учасниками корупційної схеми. Також нерідко батькам пропонується внести готівкову доплату за харчування. За готівкові кошти працюють буфети у шкільних їдальнях. Це створює умови для зловживань: задоволення бюджетних коштів та коштів, що сплачуються батьками.</p>	<p>Відсутність у тендерній документації такої обов’язкової умови для постачальника послуг з організації харчування, як можливість безготівкового розрахунку.</p>
<p>9 «Продаж» оцінок у школах</p>	<p>Батьки домовляються з недобросовісними вчителями про виставлення їхнім дітям за неправомірну вигоду вищих оцінок, ніж вони об’єктивно заслуговують. Такі домовленості відбуваються на початку навчального року, щоб підсумкова оцінка не викликала підозр. Така практика нівелює для дітей, в тому числі й тих, чиї оцінки не “куплені”, стимул вчитися, і призводить до загального погіршення якості освіти. До того ж закритість інформації про оцінки дітей унеможлиблює об’єктивну оцінку самими дітьми та їхніми батьками рівня знань дітей.</p>	<p>Практикам побутової корупції важко протидіяти через зацікавленість у них обох сторін. Враховуючи низьку оплату праці в середній освіті, частина директорів шкіл ігнорує “продаж” оцінок вчителями. Крім того, на сьогодні в школах забороняється розголошувати оцінки дитини іншим дітям та батькам інших дітей.</p>



ПЕРЕСУВНА ТОРГІВЛЯ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
10	Розподіл дозволів на розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі серед "своїх"	Підприємці за неправомірну винагороду посадовим особам або через особисті зв'язки, отримують дозволи на розміщення засобів пересувної торгівлі. Часто аукціони з розподілу торгових місць є непрозорими та проводяться за змовою між організаторами та учасниками. Потенційні учасники таких аукціонів можуть не знати про їх проведення, що дає учасникам змови конкурентну перевагу. Саме ж визначення місць для пересувної торгівлі нерідко здійснюється місцевою владою без попередніх обговорень та не прозоро, коли підприємці не мають змоги знати наперед для торгівлі якими товарами можуть бути використані місця, площу чи розташування таких місць.	Недостатня врегульованість процедур оформлення дозвільних документів для розміщення засобів торгівлі, дискреційні рішення органів влади при наданні певним суб'єктам господарювання преференцій у виборі кращих місць для торгівлі, першочергового права на укладення договорів чи отримання дозволів. Також законодавство не містить прямого обов'язку розподіляти місця для здійснення пересувної торгівлі за результатами незалежних електронних аукціонів (зокрема, через майданчик "ProZorro.Продажі").
11	Подання завищених пропозицій на аукціон з продажу місць для торгівлі (за попередньою змовою з організатором)	При проведенні аукціонів на отримання місць для розміщення засобів пересувної торгівлі учасники торгуються за місце, в результаті ціна зростає до нереалістичної. Інші учасники вимушені виходити з торгів, оскільки розуміють, що сплачуючи такі гроші лише за оренду місця, їх бізнес стає нерентабельним. Далі переможці, що діють у змові з організаторами торгів, платять за оренду місць для торгівлі значно менші кошти чи не сплачують взагалі. Місцева влада за неправомірну вигоду або на користь пов'язаних з нею підприємців штучно не розриває договори з такими порушниками. Це призводить не тільки до недонадходження коштів до місцевих бюджетів, а й до спотворення конкуренції між суб'єктами пересувної торгівлі, монополізації ринку.	Договори на розміщення пересувної сезонної торгівлі укладаються з комунальними підприємствами, що адмініструють таку торгівлю. Такі договори не оприлюднюються. При цьому комунальне підприємство оприлюднює лише агреговану інформацію (загальні надходження від пересувної сезонної торгівлі, за якими не можна зрозуміти, хто, скільки та за яким договором, на яку площу заплатив). КП аргументує не публічність договорів захистом комерційної таємниці суб'єктів господарювання. Інформація про платіжну дисципліну суб'єктів пересувної торгівлі та реакція місцевої влади на виявлені порушення відсутні у відкритому доступі, що ускладнює формування суспільного запиту на належне врегулювання сфери пересувної торгівлі.

12

Нелегальна (стихійна) пересувна торгівля за сприяння місцевої влади

В пошуках найбільш вигідних місць для розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі підприємці облаштовують торгівлю на зелених зонах, тротуарах, поряд з перехрестями, на виходах/входах з наземних пішохідних переходів. Також деякі підприємці можуть розміщувати нелегальні засоби пересувної торгівлі неподалік від підприємців, які мають відповідні дозволи та сплатили визначені законодавством платежі, що надає першим неконкурентні переваги. Це призводить до того, що добросовісно отримувати офіційні дозволи на пересувну торгівлю та працювати легально не вигідно. Місцева влада та поліція не вживають заходів реагування на нелегально розміщені засоби пересувної торгівлі, оскільки отримують неправомірну винагороду або є кінцевими бенефіціарами такої підприємницької діяльності.

Мобільність нелегального бізнесу з пересувної торгівлі – порушники мають можливість оперативно і безкарно втекти з місця порушення. Так само в більшості випадків у такій підприємницькій діяльності майже неможливо визначити власника для притягнення до відповідальності. Окремою проблемою є неврегульованість питання демонтажу засобів пересувної та сезонної торгівлі, які часто є транспортними засобами. Однак законодавством не передбачено демонтажу транспортних засобів, які є об'єктами торгівлі. Крім того, в Україні відсутні ефективні практики протидії нелегальній пересувній торгівлі з використанням правоохоронних органів.



РЕКЛАМА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
13	Створення штучних перешкод для розміщення зовнішньої реклами	Ускладнена процедура отримання дозволів для розміщення зовнішньої реклами спонукає підприємців шукати альтернативні шляхи або звертатись до посередників, які у плату за власні послуги включають відповідні витрати на неправомірну вигоду. Такими ускладненнями можуть бути, зокрема, штучні обмеження для	Видача дозвільних документів в сфері зовнішньої реклами врегульована нечіткими нормами національного законодавства та місцевих порядків їх видачі, до яких часом потрапляють обтяжливі чи неправомірні вимоги, пролобійовані заінтересованими групами гравців рекламного ринку. Відповідно посадові особи отримують широкі дискреційні повноваження і можуть

		розміщення певних типів чи форматів рекламних конструкцій (наприклад, заборона розміщувати малі конструкції). Самі ж місця для розміщення рекламних засобів розподіляються непрозоро, що в сукупності призводить до обмеження конкуренції, зменшення кількості розповсюджувачів реклами та зростання вартості її розміщення для замовників.	на власний розсуд погоджувати або відмовляти у погодженні розміщення реклами, часто не дотримуючись визначених законодавством строків розгляду документів.
14	Занижена оплата (відсутність оплати) за рекламні конструкції	Місцеві бюджети недоотримують значну частину надходжень за розміщення реклами через те, що дозвільний документ на розміщення реклами виданий, але за використання місця кошти не сплачуються, або ж роками не переглядається розмір плати. Зокрема, сума оплати за рекламну конструкцію може не відповідати її розміру (наприклад, розміщується більша конструкція, а оплата здійснюється за меншу). В такому випадку кошти надходять тій посадовій особі, яка видала дозвіл та умисно закриває очі на порушення. Також може завершити термін дії дозволу на розміщення, втім конструкцію тривалий час не демонтують, а дозвіл не продовжують, що знову ж призводить до неофіційної оплати.	Відсутність у відкритому доступі інформації про зовнішню рекламу на місцях, їх замовників та їх платіжну дисципліну, рекламні конструкції та порушення в сфері зовнішньої реклами (незаконні конструкції, заборгованість за користування місцями для зовнішньої реклами і т.д). Практично не використовуються електронні сервіси для ефективної роботи зі зверненнями мешканців щодо порушень при розміщенні зовнішньої реклами на основі даних про конструкції, розміщені відповідно до виданих дозволів.
15	Вибірковий демонтаж зовнішньої реклами, монополізація на ринку демонтажу	Послідовність демонтажу незаконних рекламних конструкцій може довільно визначатися працівники профільного комунального підприємства (КП). Відтак у першу чергу демонтують ті конструкції, власники яких не домовилися за неправомірну винагороду зі співробітниками КП. А ті нелегальні конструкції, власники яких домовилися про сприяння, – тривалий час не демонтуються. Також окремою проблемою є фактична монополізація комунальниками послуг з демонтажу, що надаються за необґрунтовано високими тарифами (їх на свій розсуд визначає профільне КП). Інші суб'єкти господарювання, які мають відповідних фахівців та можливості, могли б надавати послуги з демонтажу значно швидше та дешевше.	Відсутність у відкритому доступі інформації про зовнішню рекламу (див. опис "Занижена оплата за рекламні конструкції"). Відсутність відкритої черги, графіків та затвердженої системи автоматичного формування пріоритетів на демонтаж рекламних конструкцій, за якої в першу чергу демонтуються конструкції, з яких місцеві бюджети мають найбільші недонадходження коштів. Відсутність економічно обґрунтованих тарифів на послуги з демонтажу зовнішньої реклами. Уникнення КП процедур публічних закупівель послуг з демонтажу. Тарифи, які встановлюють КП на демонтаж конструкцій у населених пунктах, як правило, є досить високими, але не затвердженими рішеннями сесій міських рад.

Картельна змова на ринку реклами на транспорті

Ринок реклами на транспорті, в тому числі в метрополітені у великих містах, як правило, розподілений між кількома групами пов'язаних компаній, які виступають посередниками між метрополітенами та замовниками реклами, а вхід на нього для нових учасників суттєво ускладнений чи взагалі заблокований. Зокрема, в метрополітені місця для розміщення реклами розподіляються не прозоро та використовуються переважно компаніями, наближеними до влади.

Розмір тарифів на розміщення реклами на транспорті комунальної власності змінюється не своєчасно і переважно суттєво нижчий за ринкові ціни. Усе це призводить до практики розміщення конструкцій без погоджень, та відповідно без сплати до бюджету, адже за таких умов окремі посадові особи можуть мати корупційні надходження від незаконної реклами.

Законом України «Про рекламу» встановлена рамкова регуляція розміщення реклами на транспорті, що не враховує специфіки ринку. Відповідно це призводить до різного правозастосування та зловживань при розміщенні реклами на державному і комунальному майні, зокрема, у метрополітені.

Місцеві порядки розміщення рекламних засобів не забезпечують прозорості інформації про рекламні засоби та використання майна, спричиняють кулуарний розподіл місць і сприяють монополізації ринку.



ПАРКУВАННЯ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
17	<p>Практика нелегального облаштування місць для службового паркування</p>	<p>Місця для паркування біля ресторанів, магазинів, готелів, ринків, інших громадських місць є так званими "місцями службового паркування". Неврегульованість службового паркування, відсутність знаків (розмітки), які позначають місця для паркування, непрозорий механізм передачі прав на облаштування та експлуатацію (оренду) паркувальних майданчиків, маніпуляції під час проведення конкурсів з права облаштування паркувальних майданчиків (у містах, де конкурси проводяться, наприклад, Київ), створює ризики прийняття суб'єктивних</p>	<p>Неврегульованість нормативно-правових вимог до службового паркування.</p> <p>Відсутнє регулювання щодо обмеження часу стоянки на місцях для паркування.</p> <p>Не існує регулювання спеціальних місць, призначених для тимчасового завантаження / розвантаження товарів, або короткотермінових зупинок. Правилами дорожнього руху не передбачено обмеження тривалості зупинки на визначених місцях для паркування з метою забезпечення потреб магазинів/ресторанів/готелів тощо.</p> <p>Самі ж місця для службового паркування залишаються не інвентаризованими.</p>

рішень з боку місцевої влади. В той же час надходження від паркування, які мали б наповнювати бюджет міста, витрачаються на самоокуповування вже існуючих та створення нових паркувальних майданчиків, часто використовуються не за призначенням.

18

Недобросовісне виконання та перевищення службових повноважень інспекторами з паркування

До прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів" № 2262-VIII від 21.12.2017 р. основні корупційні ризики у діяльності інспекторів з паркування стосувались готівкового обігу коштів за оплату паркування. Законом встановлено заборону на оплату за паркування готівкою інспектору. Наразі завдання інспекторів полягає у інспектуванні вулиць на предмет виявлення порушення правил зупинки, стоянки, у тому числі не оплати паркування; здійснення фіксації таких порушень. Відповідно корупційні правопорушення пов'язані із зловживанням особою своїм становищем та використанням для незаконного збагачення: інспектори можуть отримувати готівкові кошти (неправомірну винагороду) на місці виявлення порушення задля уникнення порушником відповідальності (адміністративного стягнення).

Інститут інспекторів з паркування в розумінні закону паркувальної реформи новий, тобто інспектори виконують розширений функціонал у новому статусі. Попри це частина обов'язків інспекторів має бути забезпечена технічно: можливість вносити дані про адміністративні порушення до відповідних реєстрів для винесення постанови по справам про адміністративні правопорушення за порушення правил паркування; здійснювати фото/відеофіксацію порушень сертифікованими приладами. Відсутність комплексного забезпечення інспекторів технічними засобами негативно впливає на виконання покладених на них обов'язків та може дискредитувати діяльність інспекторів на початкових етапах роботи інспекції. Також місцева влада не впроваджує ключові показники ефективності для інспекторів, не відслідковується результативність їх діяльності.

19

Передача права облаштування паркувальних майданчиків на непрозорих умовах без конкурсів

Переважно у містах передача прав на облаштування паркувального майданчика здійснюється наступним чином: уповноважене комунальне підприємство передає на розгляд транспортної комісії ради список потенційних місць для паркування; далі депутати голосують лише за адреси; після цього комунальне підприємство на свій розсуд обирає, кому і на яких умовах віддавати місце. У Києві до 2019 року інформація про те, на яких умовах та з ким укладаються такі договори, вважалась комерційною таємницею. Тобто громада не мала права знати як використовуєть

з 2019 року у Києві право на облаштування паркувального майданчика передається на умовах торгів на майданчику "Прозоро", що дозволило знизити корупційні ризики при визначенні вартості передачі ділянки. Проте у багатьох містах ручне управління процедурою передачі парковок лишається. Депутатський корпус місцевих рад часто має власні бізнес-інтереси у паркувальній сфері та приймаючи рішення може впливати на користь такого рішення щодо себе або близьких осіб. Уповноважене у сфері паркування комунальне підприємство також перебуває під впливом депутатського корпусу або чиновників, що впливає на рішення, які приймають керівники підприємства. Відсут

		<p>ся ділянка. На практиці це діяло так, що окремі представники бізнесу “скуповували” парковки за ціну, значно нижчу ринкової. В результаті відбуваються масштабні бюджетні втрати та ряд незручностей для містян, адже такі псевдо-орендарі не вкладають кошти у інфраструктуру парковки.</p>	<p>ність моніторингу ефективності використання парковки суб’єктом, який отримав право на її облаштування, умисне приховування фактів збитковості парковок для місцевого бюджету також є причинами, що впливають на збереження процедури передачі прав на облаштування парковки через депутатів та комунальне підприємство.</p>
<p>20</p>	<p>Зловживання з обліком нічних паркувальних майданчиків та кількістю паркомісць на таких майданчиках</p>	<p>Так звані “нічні” парковки, що працюють цілодобово та переважно розміщуються у спальних районах міст, вважаються прибутковим бізнесом для навколотранспортної сфери, адже дозволяє користуватись земельними ділянками за низьку собівартість та не сплачувати інших додаткових бюджетних платежів. До прикладу, суб’єкт декларує, що на парковці розміщено 15 паркувальних місць. Комунальне підприємств у сфері паркування з недогляду або умисно не здійснює перевірку фактично облаштованого майданчика, в результаті суб’єкт підприємницької діяльності сплачує місту за 15 місць, натомість розміщує на парковці 40 і більше авто. Крім того, облік фактично існуючих нічних паркувальних майданчиків не здійснюється: присутні ситуації, коли парковка облаштовують без відома уповноважених органів чи комунального підприємства, або ж на незаконну винагороду такі органи не помічають самовільно створеної парковки. Отже, бюджет міста втрачає кошти, мешканці потерпають від розташованих у неналежних місцях парковок, розвивається “чорний” ринок надання паркувальних послуг.</p>	<p>Процедурна урегульованість оформлення “нічного” паркувального майданчика дозволяє депутатам та комунальному підприємству, уповноваженому у сфері паркування, на свій розсуд приймати рішення щодо виділення земельної ділянки для такої парковки. Надалі діяльність таких парковок фактично не контролюється, не перевіряється реальна кількість паркомісць і завантаженість, а також відсутні розрахунки, яку суму коштів бюджет міста повинен отримувати від цих парковок. Відсутній механізм реагування на самовільно облаштовані паркувальні майданчики; це потребує юридичної експертизи, мотивації місцевої ради втрутитись у ситуацію, адже представники депутатського корпусу часто є кінцевими бенефіціарами таких парковок.</p>



ТРАНСПОРТ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
21	Зловживання при проведенні конкурсів на визначення автомобільних перевізників пасажирів на автобусних маршрутах	Проблеми пасажирських перевезень є комплексними внаслідок відсутності оптимальної правової регуляції – це зумовлює численні порушення. Наприклад, при проведенні конкурсів на визначення перевізника окремі учасники на різні маршрути заявляють одні й ті ж автобуси, що створює для них необґрунтовану перевагу, яку комісія умисно не помічає. Адаже відсутній єдиний реєстр автобусів та маршрутних таксі, що працюють на території населеного пункту, району, області, а також проведення конкурсів на різні маршрути в різний період. Таким чином, фактично неможливо відслідкувати, які автобуси залучено до обслуговування конкретних маршрутів. В результаті замість очікуваних нових автобусів, громадяни отримують старі, взяті в оренду переможцем у менш успішних перевізників для забезпечення маршруту. Ці фактори спонукають підприємців економити на модернізації чи купівлі нових транспортних засобів; в результаті не задоволені перевезеннями місто, громада, бізнес-середовище.	Діяльність галузі регулюється Постановою КМУ “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування” № 1081 від 03.12.2008 р., що потребує доопрацювання з урахуванням необхідності мінімізації корупційних ризиків. Проведення конкурсу на право обслуговування автобусного маршруту містить численні корупційні ризики, наприклад, відсутні чіткі строки укладення договорів на обслуговування маршрутів; непрозорі умови продовження договорів чи відмови в продовженні договорів; не визначені підстави розірвання договорів, порядок фіксації порушень з боку перевізника: хто, в якому складі фіксує порушення, яка відповідальність перевізника у випадку відмови від роботи на маршруті, коли та в які строки перевізник може припинити обслуговування маршруту без створення незручностей для пасажирів.
22	Зловживання з обігом готівкових коштів при перевезенні пасажирів комунальним транспортом та приватними маршрутними автобусами	Декілька років тому змінами до законодавства було затверджено загальну рамку розвитку громадського транспорту в напрямку впровадження єдиного квитка для всіх видів громадського транспорту на основі безконтактної електронної картки – е-квитка. Мета – спростити та зробити прозорою оплату за проїзд в автобусах, маршрутних таксі, тролейбусах, трамваях і метро. Водночас, якщо комунальний транспорт у багатьох містах працює за е-квитком, приватні перевізники, що	Попри те, що змінами до законодавства (зокрема, Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті” № 1812-VIII від 17.01.2017 р.) було декларовано наміри приєднати до системи єдиного електронного квитка всіх учасників ринку перевезень, місцева влада досі подекуди не впроваджує відповідні рішення для усіх перевізників. Відсутня чітка й зрозуміла для усіх учасників ринку приватних маршрутних перевезень цінова політика,

визначені містом за результатами конкурсу, та надають послуги перевезення маршрутними таксі, переважно не підключені до системи е-квитка та не обліковують пасажирів квитками. За оцінками, наприклад, у місті Києві щорічний обіг готівки за оплату послуг маршруток складає 200 млн євро.

При цьому перевізники отримують оплату за кількість пасажирів або кілометрів – принцип визначає міська влада у містах по-різному. Крім того, приватні перевізники, спекулюючи на збитковості перевезень, спільно із муніципальними органами формують тарифи на перевезення. При цьому об'єктивні дані про обсяги перевезень, які би могли впливати на ціноутворення, відсутні, що створює можливості для зловживань. Поряд з цим часто має місце корупційна змова у діяльності місцевої влади або депутатського корпусу та приватних перевізників задля підвищення цін на проїзд та/або здійснення нелегальних перевезень, оскільки кінцевими бенефіціарами підприємницької діяльності є самі депутати/керівники міста або наближені до них особи.

яка би визначала тарифи та умови надання послуг з перевезення. Нормативно-правова регуляція транспортних пасажирських перевезень містить численні колізії та прогалини, які дозволяють не добросовісним приватним перевізникам оминати перевірок або відповідальності за їх результатами.

Оскільки часто для місцевої влади всупереч конфлікту інтересів ринок приватних пасажирських перевезень є сферою бізнес-інтересу, владою не вживаються заходи задля впровадження е-квитка, відстеження виконання перевізниками умов договорів та притягнення до відповідальності у випадку порушення таких вимог.

23

Зловживання коштами, призначеними для компенсації за перевезення пасажирів-пільговиків

Розмір компенсації перевізникам за перевезення пільговиків не відповідає реальній вартості пільг та витрат за перевезення пасажирів на пільгових умовах у зв'язку з великою кількістю існуючих пільгових категорій. Сам же розподіл компенсації коштів місцевої влади за перевезення пільговиків здійснюється без конкретно визначених правил та фактично проводиться в ручному режимі. Відсутність адресного обліку з перевезень пільгових категорій громадян у міському і приміському транспорті, а відтак –

Право на пільговий проїзд у громадському наземному транспорті різних видів сполучення мають 19 категорій громадян. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані надавати перевізникам, які здійснюють пільгові перевезення та перевезення пасажирів за врегульованими тарифами, компенсацію відповідно до вимог законодавства. До 2016 року компенсаційні виплати здійснювались шляхом надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Змінами до законодавства норма щодо покриття зазначеної статті видатків за рахунок державного бюджету була

		обґрунтованих розрахунків потреби в коштах на виплату компенсацій створює умови для їх розподілу місцевою владою на свій розсуд, що призводить до корупції.	виключена. При цьому, лишилось чинним положення про те, що видатками місцевих бюджетів є видатки на компенсаційні виплати за пільговий проїзд громадян. Відповідно перевізники масово звертаються за компенсаційними коштами до місцевих органів влади. Крім того, не проведено реформу монетизації пільг, що могло б докорінно вирішити проблему компенсацій за пільговий проїзд.
24	Здійснення фіктивних ремонтів транспортних засобів	Бюджетні кошти перераховуються комунальним підприємствам для здійснення ремонту чи сервісного обслуговування службового чи комунального транспорту. Керівництво підприємства звітується актами виконаних робіт, при цьому фактично таких робіт не виконує чи виконує в меншому обсязі. Можлива також закупівля запчастин для транспорту, які вже є на складах підприємства (недоцільна закупівля за "відкат"); закупівля запчастин та товарів для ремонту неналежної якості; закупівля робіт у підрядників, з фактичним виконанням робіт власними силами підприємства та перерахуванням коштів на пов'язаних з керівництвом осіб; невідповідна діагностика робіт (завищення обсягу робіт, які в подальшому не виконуються); фіктивна заміна запчастин тощо.	Відсутність належного внутрішнього контролю за фактичним використанням бюджетних коштів. Відсутність системи зовнішнього контролю за фактичним дотриманням графіку міжремонтного технічного обслуговування і технічним станом транспортних засобів. Відсутність дієвих механізмів притягнення до відповідальності за внесення недостовірних даних у офіційні документи щодо закупівлі як на етапі її підготовки, так і за результатами опрацювання актів виконаних робіт.
25	Витрати бюджетних коштів метрополітенів на неякісний чи фіктивний аутсорсинг, що здійснюється наближеними до влади підприємствами	Місцева влада та адміністрація метрополітенів переводить на аутсорс (стороннє обслуговування приватними підприємствами замість використання власних потужностей) послуги з прибирання, санітарної обробки, ремонту рухомого складу, ремонту ескалаторів тощо. До штату таких підприємств нерідко переводять тих самих людей, які відповідали за виконання цих же робіт як співробітники метрополітену. При цьому самі приватні підприємства нерідко пов'язані із керівництвом метрополітену та/або місцевою владою. Через аутсорсинг цих робіт на рахунки приватних підприємств стабільно надходять мільйони	Доцільність передачі на аутсорс тих чи інших робіт має передусім бути економічно обґрунтована. А якість робіт, що передаються на аутсорсинг, вимірюватися шляхом створення системи внутрішнього та незалежного зовнішнього контролю. Фактично відсутній внутрішній та зовнішній аудит діяльності метрополітенів, а якщо він і проводиться, висновки за результатами аудитів практично не беруться до уваги, не використовуються в роботі керівництва та не мають своїм наслідком позитивні управлінські і кадрові рішення. Матеріали внутрішніх аудитів не є обов'язковими до оприлюднення, що ускладнює можливість незалежного моніторингу діяльності метрополітенів з боку громадськості.

		гривень бюджетних коштів. Послуги, що надаються підрядниками, при цьому виконуються або неякісно, або не виконуються взагалі.	
26	Стягнення плати з вантажних перевізників на користь приватної компанії за в'їзд до Одеського морського торговельного порту	Виконкомом Одеської міської ради у 2016 році було обмежено рух біля Одеського морського торговельного порту (ОМТП) таким чином, що весь вантажний транспорт, який прямує в порт змушений їхати виключно через територію ТОВ «Євротермінал». Дорожній рух на шляху до ОМТП було обмежено; було встановлено технічні засоби регулювання дорожнього руху за схемою дорожнього руху вантажного транспорту, який рухається в ОМТП. Такі дії щодо обмеження руху транспорту призвели до того, що вантажний транспорт не може проїхати до порту, не заплативши приватній компанії.	Пасивність уповноважених органів влади у вирішенні проблеми платного проїзду до території порту, затягування із прийняттям рішень задля надання вантажним перевізниками альтернативних та безоплатних шляхів доставки вантажів. Неефективність інструментів протидії Антимонопольного комітету України практикам зловживання монопольним становищем, неможливість примусового припинення порушень навіть у разі офіційного підтвердження такого зловживання.



ЛІТНІ МАЙДАНЧИКИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
27	Створення штучних перешкод для розміщення літніх майданчиків закладів харчування	Ресторани та інші заклади харчування часто зіштовхуються з такими проблемами, як безпідставне затягування видачі дозволів на встановлення літнього майданчика, надання дозволів на необґрунтовано короткий термін, створення чиновниками штучних бар'єрів й відповідно невідповідних для підприємців умов, через що вони можуть звертатися до органів влади за неофіційною «підтримкою» у вигляді приватних домовленостей або неправомірної вигоди задля пришвидшення процедури. Це зменшує потенційні надходження до бюджету та негативно впливає на інвестиційну привабливість міста.	Чинне регулювання встановлення літніх майданчиків в містах створює штучні бар'єри та несправедливі умови для підприємців. На кожному етапі процедури отримання дозволу, чиновники в силу наявності дискреційних повноважень мають достатньо можливостей, аби знайти підстави для того, щоб підприємець був змушений проходити процедуру повторно та/або додавати документи.

Незаконне розміщення літніх майданчиків закладів харчування

У містах є поширеною практика, коли встановлені конструкції літніх майданчиків закладів харчування перешкоджають безпечному пересуванню містом учасникам руху (пішоходам, велосипедистам та навіть автомобілям), а підприємці незаконно добудовують стіни та дахи до фасадів ресторанів чи кафе, перетворюючи конструкцію літнього майданчика з тимчасового у постійно діючий заклад.

Такі самовільні прибудови встановлюються з відома посадових осіб в обмін на отримання ними неправомірної винагороди.

Законодавство та регуляторні акти не містять прямих запобіжників, які унеможливають системні зловживання у вигляді самовільних прибудов та встановлення підприємцями літніх майданчиків.

Рішення більшості органів місцевого самоврядування не мають чітко визначених відповідальних осіб за ухвалення рішень, строків, умов ухвалення позитивних або негативних рішень, порядку реагування на порушення.



КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
29	<p>“Вимивання” коштів міських бюджетів через комунальні підприємства</p>	<p>На сьогодні спостерігається безконтрольний процес створення комунальних підприємств, кількість яких зростає, а їх утримання потребує все більше витрат із місцевих бюджетів.</p> <p>Діяльність комунальних підприємств лишається закритою та корупціогенною: наприклад, депутати місцевих рад водночас часто є керівниками комунальних підприємств, формують і підтримують запити на фінансування «свого» підприємства, а при здійсненні публічних закупівель сприяють підприємцям, наближеним до себе чи пов'язаним особам.</p> <p>Часто комунальні підприємства (КП) працюють у сферах, де міг би розвиватись приватний ринок, але КП гальмують розвиток конкуренції та спотворюють її, оскільки мають доступ до ресурсів місцевих громад: дешевої оренди приміщень,</p>	<p>Чинне законодавче регулювання створює необмежені можливості для органів місцевого самоврядування створювати комунальні підприємства. Водночас має місце колізія нормативних актів: норми права про захист економічної конкуренції вказують, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та погоджувати із Антимонопольним комітетом проекти рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема, щодо створення суб'єктів господарювання. Місцева влада не аналізує ефективність комунальних підприємств, відсутні політики власності таких підприємств. Громада мало поінформована про те, якими коштами оперує КП, та як саме це впливає на місто. Наприклад, КП, що є комунальними медіа, використовуються місцевою владою для виборчих кампаній. Натомість якби місто розподіляло кошти, якими утримується таке комунальне ЗМІ, на конкурсних засадах незалежним ЗМІ, це</p>

		<p>інвестицій з бюджету та замовлень бюджетних установ. При створенні КП до статутного фонду передаються основні засоби: приміщення, обладнання. При цьому інколи у статуті КП зазначається, що воно створюється для задоволення потреб співробітників самого ж КП, але не зазначається суспільна мета КП, тобто ті послуги, які КП може надавати краще, ніж комерційні структури. Так само у статуті не зазначається як мета діяльності КП наповнення бюджету.</p> <p>Не виконуючи ні соціальної, ані комерційної мети такі КП фактично вимивають бюджетні кошти на потреби бенефіціарів (замовників).</p>	<p>підвищило би конкуренцію у ЗМІ, спонукало б до розвитку, в результаті позитивно вплинуло б на інформування громади. Тобто відсутність конкретних вимірюваних ключових показників результативності дозволяє маніпулювати даними про діяльність КП й фінансувати збиткові підприємства.</p>
<p>30</p>	<p>Закупівля комунальними підприємствами робіт у підрядників з подальшим виконанням цих робіт власними силами</p>	<p>Комунальні підприємства (КП) фінансуються з публічних коштів. У 2019 році 68% КП, що аналізували ГО "ЦЕС", в обласних центрах отримали 14,4 млрд грн бюджетних коштів (за виключенням КП в освітній сфері і сфері охорони здоров'я) – приблизно 8,2% видатків бюджетів відповідних міст. При цьому КП переважно є хронічно збитковими, що є основною причиною й виправданням місцевої влади, чому КП потребують фінансування.</p> <p>Вказане спричиняє вплив КП на конкуренцію: КП мають дешеві трудові ресурси, обладнання, нерухомість, користування якими коштує їм дешевше, аніж іншим підприємствам.</p> <p>КП проводять тендерну закупівлю, за результатом якої визначають підрядника, наприклад, для проведення ремонтних робіт. Але оскільки КП може самостійно виконати ці роботи, керівництво вступає у змову із підрядником, згідно з якою КП виконує роботи, а кошти розподіляються між учасниками змови.</p>	<p>Відсутність аудиту діяльності КП або свідоме ігнорування результатів проведених аудитів. Наприклад, навіть у випадку виявлення порушень, що були допущені КП в управлінні коштами, проведенні закупівель або місцева влада не зацікавлена або умисно ігнорує вжиття заходів до керівництва КП та/або зміни політики власності КП. Зокрема, це зумовлено тим, що часто кінцевими бенефіціарами діяльності неефективного КП є саме депутати місцевої ради або чиновники виконавчого органу ради.</p>

Призначення "ручних" керівників комунальних підприємств, утримання керівників КП в статусі виконуючих обов'язки задля зловживання бюджетними коштами

Призначення на посаду керівника комунального підприємства (КП) здійснюється міським головою шляхом укладання з ним контракту. Згідно з контрактом переважно оплата праці керівника КП встановлюється на невисокому рівні. Відповідно конкуренція навколо вакантної посади не мала би бути високою. Втім, депутати місцевих рад, які згідно із законодавством не отримують заробітної плати за депутатство, працюють керівниками КП. Це вказує на додаткові переваги посади керівника КП

Зазвичай окрім депутатів, керівниками КП є особи, наближені до депутатського корпусу та/або виконавчого органу місцевої ради. Адже "ручний" керівник КП, виконуючи свої обов'язки, має можливість реалізувати ряд зловживань задля власного незаконного збагачення та збагачення осіб, що сприяли призначенню на посаду. Наприклад, впливати на визначення переможців закупівель; проводити закупівлі товарів та послуг, що об'єктивно не є необхідними для діяльності КП; виконувати роботи, для яких КП має конкурентні переваги (дешева робоча сила, обладнання), без урахування прибутку на користь бюджету підприємства тощо. Таким чином, бюджет міста фінансує КП, що працює неефективно, а керівник КП не зацікавлений у змінах прибутковості КП, оскільки має можливість використовувати поточний стан справ для отримання неправомірної вигоди.

Одноосібне призначення керівника КП міським головою замість можливої конкурсної процедури (діє у місті Києві) та/або навмисне спотворення конкурсів задля їх дискредитації. Відсутність наглядових рад у КП, що належать до великих відповідно до річних витрат та розміру статутного капіталу. Керівник приймає одноосібні, безконтрольні рішення, що не підлягають аудиту з мовчазної згоди депутатів місцевої ради та/або виконавчого органу ради.

Депутати місцевої ради згідно із законом можуть очолювати КП, що по суті є конфліктом інтересів: депутат лобіює виділення коштів для діяльності КП та самостійно приймає рішення про розпорядження такими коштами. В умовах, коли йдеться про великі КП, наприклад, у транспортній галузі, лише закупівлі, що ініціюються керівником задля діяльності КП, можуть складати мільйонні суми гривень.

Приховування інформації про діяльність комунальних підприємств

З метою забезпечення прозорості, відкритості, вільного доступу громадян до інформації щодо діяльності комунальних підприємств впродовж 2018-2019 рр запрацювали ряд інструментів, що зобов'язують КП оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Наприклад, про використання публічних коштів. Водночас ще декілька років тому інформація про тарифи, складові тарифів тощо тих

Відсутнє пряме зобов'язання КП регулярно публікувати фінансову та операційну звітність, ціноутворення вартості надання послуг, фінансові плани та плани закупівель.

КП зловживають наданням неповних відповідей на запити про доступ до публічної інформації, вільно тлумачать поняття "комерційної таємниці", а коли такі порушення стають публічними, реакція місцевої влади відсутня.

Крім того, діяльність КП аналізують вузькогалузеві фахівці, а громада не

послуг, що надають КП, не оприлюднювалася.
Втім, попри законодавчі зміни в Україні досі не проведено інвентаризації КП – немає єдиної інформації про кількість комунальних підприємств, дані збираються розрізнено. В першу чергу, це пов'язано із неконтрольованим створенням КП (*дет. див опис "Вимивання" коштів міських бюджетів через комунальні підприємства*). Також окрема інформація, наприклад, щодо заробітної плати керівників КП, кількості штатних одиниць, подекуди визнається комунальним підприємством комерційною таємницею та не лише не публікується, але й не повідомляється на запит про доступ до публічної інформації.
Такі дії, спрямовані на умисне приховування інформації про діяльність КП, створюють можливості для зловживань у діяльності керівництва КП при здійсненні управління коштами та майном, а також малу ймовірність виявлення таких зловживань.

чинить тиск на місцеву владу щодо виявлених проблем у діяльності КП. Часто це має місце в силу того, що громада не має об'єктивної інформації про роботу КП.

33

Умисне доведення до банкрутства чи збитковості комунального майна

Суб'єкти господарювання, маючи недоброчесні наміри, можуть навмисно оголосити себе банкрутами, не будучи такими, – в такому випадку йдеться про фіктивне банкрутство. У ситуації, якщо це здійснюється штучними заходами йдеться про доведення до банкрутства: щодо комунальних підприємств (КП) це здійснюють службові особи зловмисно або за недбалості.
Доведення до банкрутства здійснюється власником або посадовою особою підприємства з корисливих мотивів шляхом невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків.
Наприклад, керівник одного з КП, на балансі якого було приміщення готелю, умисно не вмикав опалення та не зливав воду з труб для створення аварійної ситуації і штучної руйнації будівлі. Для КП, власниками яких є громада, штучне

Законодавством встановлено покарання для відповідальних службових осіб за дії щодо доведення до банкрутства.
Проте на практиці для того, аби підтвердити факти вчинення таких дій, необхідне залучення не лише правоохоронних органів, але й місцевої влади. Ініціювати вивчення питання доведення до банкрутства може й депутатський корпус.
В цілому проблема доведення до банкрутства кореспондується із загальною проблемою неефективності КП. На сьогодні аналіз такої ефективності не здійснюється, відповідно КП можуть тривалий час імітувати роботу, що унеможливорює вчасне виявлення проблеми й імовірність її усунення. Цьому сприяють і застаріла система фінансового менеджменту, відсутність політики власності КП, неналежний внутрішній контроль з боку органів місцевого самоврядування, нерозуміння стратегічних цілей та завдань КП, що створює ситуативний підхід до управління КП.

банкрутство завдає істотної шкоди державним та громадським інтересам, адже за таких обставин майно збанкрутілого КП може бути заарештовано та в подальшому використано для задоволення вимог кредиторів, тобто продане. Якщо КП умисне доводилось до банкрутства, то заздалегідь між посадовими особами та бенефіціаром було домовлено, що саме бенефіціар буде покупцем майна.



РИНКИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
34	Діяльність комунальних ринків в обхід місцевого бюджету	<p>У деяких містах немає комунального підприємства, якому належали б права на керування комунальними ринками. Кошти з підприємців за оренду торгових місць надходять до приватних компаній або ФОП, наближених до міської влади. Такі підприємці від імені мерій управляють ринками та збирають з бізнесу кошти за ведення діяльності на комунальному ринку: за місце, підключення електроенергії, зовнішню рекламу, відвідування туалетів ринку, паркування, проїзд через територію ринку тощо.</p> <p>При цьому умови роботи підприємців на ринках, як правило, не покращуються.</p> <p>Отримані від бізнесу кошти розподіляються між учасниками корупційної схеми.</p>	<p>Представники бізнесу, які здійснюють підприємницьку діяльність на комунальних ринках, перебувають у залежності від адміністрації ринків та місцевої влади, яка їх координує. До того ж, їх змушують підписувати договори, які цю залежність легалізують та надають законні підстави стягувати кошти з підприємців, що спрямовуються повз місцевий бюджет.</p> <p>Міська влада не зацікавлена у створенні бізнес-орієнтованої регуляції роботи комунальних ринків, оскільки керівництво міста отримує неправомірну вигоду від поточного стану діяльності ринків.</p>



МАЙНО - ЗЕМЛЯ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
35	Перевищення повноважень міських рад щодо надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність	Міська рада в порушення Земельного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відводить у власність приватним особам землі, що мають сільськогосподарське призначення, але знаходяться в межах міста. Далі приватний власник земельної ділянки змінює категорію земельної ділянки та використовує її вже в комерційних цілях, сплачуючи лише земельний податок. Земельні ділянки вибувають з комунальної власності без належної компенсації, а місто недоотримує відповідні податки до бюджету.	Сільськогосподарськими землями розпоряджаються Держгеокадастр та об'єднані територіальні громади, яким землі передаються у комунальну власність. Якщо в межах населеного пункту виявляють землі сільськогосподарського призначення, міська рада мала би спершу оформити їх за територіальною громадою та перевести до земель відповідної категорії, згідно з генеральним планом. Голови відповідних рад гальмують процес оформлення земель в межах населених пунктів за територіальною громадою через тривалі процедури такого впорядкування, часто через зацікавленість у неврегульованості земельних відносин, що створює можливості для захоплення територій.
36	Сплата оренди за земельну ділянку після закінчення строку оренди на користь чиновників	У разі виникнення наміру продовжити строки оренди земельної ділянки, орендар має подати заяву про такі наміри та підписати додаткову угоду про продовження строків оренди. Замість цього орендар домовляється з чиновниками про неофіційну меншу оплату, оминаючи місцевий бюджет, в обмін на надання неправомірної винагороди такому чиновнику.	Не прозорі реєстри орендованого комунального майна (земельних ділянок), відсутність інформації про умови оренди, в тому числі про строки оренди землі у відкритому доступі для здійснення громадського контролю.
37	Використання землі без правостановлюючих документів	На практиці є непоодинокими випадки, коли місцева рада надає особі дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а особа, отримавши відповідне рішення ради, не продовжує подальше оформлення земельної ділянки. Замовник фактично користується землею громади без належного оформлення прав, а відтак і не сплачує орендну плату та земельний податок. При цьому таке користування може здійс	Отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою є першим кроком на шляху до легального використання земельної ділянки. У публічному доступі відсутні договори оренди, які би дозволяли виявити, які земельні ділянки та на яких умовах використовуються, а також строки укладених договорів оренди, що могло би уможливити громадський контроль за використанням земельних ресурсів.

нюватись лише за незаконного сприяння структурних підрозділів виконавчої влади, які відповідають за облік та контроль використання земель.

38

Виділення безкоштовної землі та погодження забудови фіктивним житлово-будівельним кооперативам

Групою фізичних осіб створюється юридична особа - обслуговуючий кооператив, в назві якого присутнє словосполучення "житлово-будівельний", що дозволяє звертатися до органів місцевого самоврядування (ОМС) для оформлення земельної ділянки у власність. Через існуючий законодавчий механізм кооперативу безкоштовно надається земельна ділянка для будівництва та подальшої експлуатації багатоквартирного житлового будинку. Після оформлення такої земельної ділянки фіктивних заявників виводять зі складу кооперативу, а побудоване житло продається. Таким чином, чиновники у змові з забудовниками реалізують аферу із фіктивними членами кооперативу для безпідставного здобуття безкоштовної землі з правом забудови. При цьому свідомо порушуються норми Земельного кодексу України у частині надання земельних ділянок без аукціонів.

Житловий кодекс УРСР, чинний до сьогодні, має норму, згідно з якою громадянин, який потребує покращення житлових умов, може зареєструватися у виконавчому комітеті відповідної ради (статі на чергу) для отримання безкоштовного житла або об'єднатися з такими ж громадянами у житлово - будівельний кооператив. Виконкоми ведуть чергу таких осіб. ОМС надає земельну ділянку у приватну власність для забудови за власний кошт. Втім, згідно із Житловим кодексом мають бути дотримані всі передбачені законодавством умови для такого виділення землі. Зокрема, те, що громадянин потребує покращення житлових умов, обліковується у виконкомі, всі, хто стоїть на черзі, та подали раніше заяви на покращення умов і є зареєстрованими, мають надати письмову відмову від участі у такому кооперативі. На практиці відсутній контроль за тим, чи були дотримані ці умови. Законодавство не містить ефективних запобіжників проти такої корупційної схеми, тому формування таких кооперативів доцільно заборонити на етапі створення відповідної юридичної особи.



МАЙНО - СПОРУДИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
39	Бездіяльність місцевої влади у проведенні інвентаризації нерухомого майна	Нерухоме майно, що перебуває у власності фізичних та юридичних осіб, підлягає оподаткуванню. Але уповноважені органи нараховують податки переважно за даними, що містяться в Державному реєстрі речових прав (ДРРП). Відтак, якщо не	Власники землі розпоряджаються своїми землями відповідно до Земельного кодексу України. Втім органи місцевого самоврядування (ОМС) не провели фактичного розмежування земель державної та комунальної власності та не зареєстрували за собою відповідні права

	<p>рухомість не внесена до ДРРП і власник самостійно не повідомив про таке майно Податкову службу, то відповідно податок за таке нерухоме майно не справляється і кошти не потрапляють до місцевих бюджетів. Представники місцевої влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) мають право, як власники землі, провести суцільну інвентаризацію за межами та в межах населених пунктів, за результатами якої можна було би запровадити заходи з визначення власників та реєстрації прав власності на нерухоме майно. Результатами проведення таких заходів стало би значне зростання сплати до бюджету податків на нерухомість.</p> <p>Втім, оскільки самі посадовці мають майно у власності, а також в інтересах наближених осіб вони практично не користуються таким правом проведення інвентаризації.</p>	<p>на землю. Коли земля зареєстрована, громада може контролювати, як вона використовується та що на ній розміщено. Відтак ОМС мали би провести суцільну інвентаризацію, за результатами якої скласти реєстр будівель та споруд на землях громади, встановити відповідні права на землекористування.</p> <p>Якщо майно та земля не оформлені, вимагати їх оформлення, вирішувати спірні ситуації.</p> <p>Така інвентаризація не проводиться перед усім через брак ініціативи з боку влади та незацікавленість у впорядкуванні майна з метою створення можливостей для корупційних зловживань. Додатковими факторами для уникнення впорядкування майна є відсутність кадастру нерухомості, брак компетентних людських ресурсів, тривалість процесів такого впорядкування тощо.</p>
<p>40</p> <p>Викуп майна під потреби громади за завищеними цінами</p>	<p>Міські ради можуть викупати у комерційних структур чи приватних власників нежитлову нерухомість під суцільні потреби (наприклад, для створення соціально важливої інфраструктури – доріг, мостів, парків і т.п.). Для визначення ціни міська влада залучає незалежних оцінювачів, які іноді можуть діяти у змові з представниками влади чи власниками майна з метою штучного завищення ціни нерухомості. Кошти сплачуються власникам майна, які отримують із бюджету неправомірну вигоду, після чого власники повертають чиновникам їхню частку через низку інших суб'єктів господарювання.</p>	<p>Відсутній порядок оцінки майна для продажу об'єктів під суцільні потреби, що уможливорює зловживання. Крім того, не врегульована процедура рецензування звітів про оцінку перед викупом майна та контроль за використаними вихідними даними; процедура публічного захисту результатів оцінки також не застосовується.</p>
<p>41</p> <p>Умисне неповне надання інформації про об'єкти комунального майна, що передаються на приватизацію, з метою обмеження конкуренції</p>	<p>Об'єкт комунального майна перш ніж буде переданий на приватизацію або в оренду через майданчик "Прозоро" проходить попередню оцінку. Посадовці ставлять умову оцінювачам підготувати звіт, у якому об'єкт оцінюється по мінімальній ціні (нижчій у 2-3 рази за ринкову вартість). Муніципальні органи оренди</p>	<p>Відсутня процедура та вимоги до належної підготовки об'єкта до приватизації чи оренди.</p> <p>Аукціони на майданчику "Прозоро" для об'єктів малої приватизації оперують лише тією інформацією про об'єкт, яку вони отримують від комунальних структур-власників майна, а відтак вони обмежені у можливості краще висвітлювати інформацію про об'єкт.</p>

майна надають в "Прозоро" обмежену інформацію про об'єкт. Наприклад, неякісні фотографії об'єкта, занадто короткий, малоінформативний опис. Не надається інформація про статус землі під об'єктом, що є важливим для ухвалення рішень потенційними інвесторами. Відсутня можливість належного огляду об'єкта потенційними покупцями. Об'єкт зумисне виглядає непривабливо, і в результаті в аукціоні бере участь лише зацікавлений покупець та його спільник. А відтак наближені до чиновників особи – покупці можуть придбати вигідні об'єкти без конкуренції, яку мало би забезпечити "Прозоро", та за заниженою вартістю.

Відсутність кадастру нерухомості, який би прозоро та незалежно від заінтересованих посадових осіб висвітлював об'єктивну інформацію про об'єкт приватизації чи оренди та забезпечував створення рівних умов доступу для потенційних покупців.

42

Виведення приміщень та будівель у приватну власність шляхом реконструкції

Комунальне майно, яке не зареєстроване у державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП), переводиться у приватну власність шляхом здійснення реконструкції та через відповідні судові рішення. Користувач будівлі (його частини) проводить самочинну реконструкцію, замовляє первинну технічну інвентаризацію нерухомого об'єкту та з документами про виконані будівельні роботи та технічним паспортом на об'єкт самочинного будівництва в судовому порядку встановлює права власності на реконструйоване нерухоме майно. Тобто майно та інженерна інфраструктура, які були збудовані на кошти місцевого бюджету попередніх років, передаються у приватну власність без наповнення місцевого бюджету.

Відсутність інвентаризації усіх об'єктів нерухомого майна, в тому числі об'єктів комунальної власності. ОМС мали би провести суцільну інвентаризацію комунального майна та зареєструвати право власності за територіальною громадою у ДРРП. Втім, часто така реєстрація не проводиться, а відтак об'єкт не сформований та права на нього не зареєстровані. Такий алгоритм виведення приміщень у приватну власність шляхом реконструкції є можливим за умови домовленостей з суддями та юридичною службою ОМС. Свідома бездіяльність уповноважених представників ОМС призводить до втрати комунальних об'єктів (активів територіальної громади). Останні займають пасивну позицію на засіданнях або зовсім не з'являються в суд.



ОРЕНДА МАЙНА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
43	“Прихована” оренда комунального майна	<p>В обхід вимог законодавства щодо договорів оренди, балансоутримувачі (місцева влада) вдаються до викривлення договорів користування об'єктами, що формально можуть не порушувати вимоги, але по суті є корупційними. Наприклад, частина об'єктів передається у так звану приховану оренду (суборенду) за договорами зберігання, передачі робочих місць, співробітництва тощо.</p> <p>Інформація про наявне комунальне майно приховується, а керівники підприємств, що є балансоутримувачами такого майна, нелегально здають його в оренду, присвоюючи орендну плату або частково використовуючи їх для цілей підприємства, доплати співробітникам, покриття різного роду проблем, на які відсутнє бюджетне фінансування.</p> <p>Такий стан справ призводить до простою об'єктів комунального майна та недоотримання коштів місцевого бюджету.</p>	<p>Відсутність повноцінного впровадження електронних аукціонів на право оренди комунального майна або їх проведення паралельно із продовженням чинним договорів. Місцевою владою не проводиться детальна інвентаризація фактичного використання майнових комплексів та всього комунального майна щодо фактичного використання площі комунальними установами, підприємствами та організаціями, виконавчими органами та орендарями. Інформація про всі підвідомчі об'єкти нерухомості та вільні для оренди площі не оприлюднюється вчасно та у повному обсязі для потенційних орендарів.</p>
44	Необґрунтована передача комунального майна в оренду на пільгових умовах	<p>Істотна частина комунального нерухомого майна здається в оренду за 1 гривню суб'єктам, які часто не мають на це права, наприклад, через корупційну схему неприбуткових організацій. Такі дії переважно практикують де-факто комерційні структури, які оформлюються як неприбуткові організації, тобто фальсифікують документи, щоби відповідати вимогам пільгової оренди, та діють у змові з виконавчими органами або місцевими депутатами, які своїми рішеннями затверджують пільгові умови оренди майна громади таким суб'єктам.</p>	<p>Законодавство дозволяє можливість передачі комунального майна на умовах пільгової оренди, чим користуються недобросовісні суб'єкти господарювання у корупційній змові з посадовими особами на місцевому рівні.</p> <p>Впровадження заходів задля прозорості процедур передачі майна в оренду та можливості моніторингу використання майна, що знаходиться в пільговій оренді (зокрема, проведення аудиту рішення щодо передачі майна в оренду) дозволили би упереджувати такі зловживання з майном та виявляти вже вчинені порушення.</p>



ЗЕМЛЯ/БУДІВНИЦТВО

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
45	Перерозподіл земель шляхом безоплатної приватизації земельних ділянок наближеними до влади особами	Положення про безоплатну приватизацію на практиці широко використовуються для тінювого перерозподілу державних та комунальних земель. При цьому процедура приватизації земельних ділянок, передбачена законодавством, є тривалою, складається із багатьох стадій, а її успішне завершення залежить від численних дозвільних органів. За таких умов неминуче виникають корупційні правопорушення – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж пропонувати неправомірну вигоду посадовцям дозвільних та розпорядчих органів. Маючи закрити базу даних заявнику щоразу кажуть, що ділянка, яку він хоче приватизувати, вже зайнята. Або ж оформляють земельні ділянки на фіктивних заявників з метою подальшого перепродажу.	Дискреційні повноваження чиновників при розгляді проектної документації, яку вони погоджують, створення штучних перешкод на кожному з етапів приватизації. Непрозорість інформації щодо вільних земель, які можуть бути надані для приватизації, але умисно приховуються. Інформація про те, скільки заявників хочуть оформити конкретну земельну ділянку обмежена та доступна лише для чиновників. При цьому розпорядчі органи умисно приховують інформацію про стан оформлення чи не оформлення запитуваних до приватизації земельних ділянок.
46	Зловживання з понижуючим коефіцієнтом орендної плати за землю за сприяння чиновників	Комунальні земля та нерухомість мають приносити дохід громаді. Втім, для того, щоб не переобтяжувати орендаря на період будівництва ставка оренди земельної ділянки зменшується (застосовується понижуючий коефіцієнт). При цьому органи влади умисно чи через безгосподарність не контролюють строки, на які надаються такі пільгові умови. Відтак, будівництво може взагалі не здійснюватися, або ж будівля тривалий час не вводиться в експлуатацію, а ділянка з мінімальною орендною платою фактично заброньована орендарем. При цьому місто недоzarобляє на оренді та не розвивається, оскільки така ділянка могла би бути надана іншому інвесторові та приносити не лише кошти за оренду землі, а	В законодавстві відсутні строки дії понижуючого коефіцієнта для оренди земельної ділянки під забудову. Варто впровадити зміни, якими обмежити строк таких пільгових умов до 2 років, за які орендар має побудуватися та ввести об'єкт в експлуатацію. Або ж у інший спосіб контролювати строки і стимулювати процес будівництва та скасовувати рішення місцевої влади, якщо таке будівництво не розпочинається у зазначені у договорі строки чи якщо побудований об'єкт не вводиться в експлуатацію.

		і податки з нерухомості. Зазвичай, зацікавлені особи домовляються про таке сприяння з місцевими органами влади.	
47	Зловживання з коефіцієнтами орендної плати закінчених будівництвом об'єктів	<p>При розрахунку орендної плати за об'єкти, що побудовані на земельних ділянках державної та комунальної власності для житлового та комерційного будівництва застосовуються різні коефіцієнти. Втім частина об'єктів мають змішану функцію. Наприклад, житловий комплекс з торговими приміщеннями. При цьому орендна плата за житло є мінімальною (коефіцієнт найнижчий, у той час як банки мають найвищий коефіцієнт, об'єкти побутового обслуговування – менший і т.д.). Забудовник домовляється з чиновниками, і ті закривають очі на велику кількість комерційних об'єктів та рахують орендну плату ніби це житловий комплекс.</p> <p>Для того, щоб простимулювати забудовника домовлятися, йому можуть спершу розрахувати усе по максимальному коефіцієнту. Далі посередники називають суму гонорару чиновника, за яку підрахунок буде переглянуто в бік зменшення (і чим більшою буде ця сума, тим меншою подальша річна орендна плата).</p> <p>Чиновник отримує неправомірну вигоду, а бюджет на тривалий час – несправедливу орендну плату з комерційної нерухомості.</p>	<p>Застосування вибіркового підходу до використання коефіцієнтів відбувається через їх "ручний" розрахунок та відсутність прозорого кадастру нерухомості, який би відображав повну інформацію про нерухомість. Після введення в експлуатацію треба вирахувати співвідношення житлових та комерційних площ. Розрахунок орендної плати має здійснюватися автоматично, на підставі розрахункового документа, який надає проектна організація після прийняття об'єкта в експлуатацію та ґрунтуючись на площі нерухомості та коефіцієнті функціонального використання.</p> <p>В технічному паспорті БТІ є загальна площа як житлового, так і комерційного будівництва, та вказується функціональне призначення по кожному приміщенню. Усі ці елементи можуть бути точно розраховані для нарахування справедливої орендної плати.</p>
48	Приховування чиновниками фактів подання забудовниками недостовірних документів з метою зменшення розміру орендної плати	<p>Для того, щоб розрахувати розмір орендної плати та підписати договір оренди користувач земельної ділянки приносить до відділу розрахунку орендної плати пакет документів на землю і об'єкти, що на ній збудовані.</p>	<p>Відсутнє прозоре та публічне джерело, де має бути розміщена актуальна об'єктивна інформація про нерухомість, її параметри, юридичний статус, функціональне використання, оціночні параметри (кадастр нерухомості).</p>

	<p>Досить нерідко призначення об'єктів змінюється (наприклад, раніше це був завод, а зараз – комерційний склад, магазин тощо).</p> <p>При цьому замовник може долучити старий технічний паспорт БТІ, де зафіксоване попереднє використання будівлі як виробничої, яка має понижуючий коефіцієнт розрахунку оплати.</p> <p>Чиновник має інформацію про те, що склад мав бути реконструйованим, але за винагороду робить вигляд, що не помічає цього (а також, наприклад, збільшення площі об'єкта).</p> <p>На базі такого рішення місто недоотримує орендну плату.</p>	<p>Відсутній механізм незалежної перевірки розрахунку орендної оплати. Не оприлюднюються укладені договори.</p> <p>У разі існування кадастру нерухомості такі ситуації були би унеможливлені.</p>
<p>49</p> <p>Забудова на землях водного фонду</p>	<p>Прибережні захисні смуги в межах населених пунктів забудовуються за неправомірну вигоду наблизеними до влади зацікавленими особами.</p> <p>Органи місцевого самоврядування (ОМС) в першу чергу мали би забезпечити розробку проекту встановлення охоронних зон, забудовувати які заборонено законом. Але натомість ОМС не ініціюють встановлення відповідних охоронних обмежень, а надають заявникам дозвілну документацію для будівництва.</p> <p>І вже після забудови дають згоду на встановлення обмеження використання прибережно захисних смуг, але з урахуванням вже існуючої містобудівної ситуації (тобто вже побудованих об'єктів).</p>	<p>До земель водного фонду віднесені прибережні захисні смуги вздовж морів, річок та навколо водойм, будівництво будь-яких споруд на яких заборонено.</p> <p>ОМС штучно порушують послідовність процесу оформлення земельних ресурсів. Спочатку забудовуються землі захисних смуг, а далі з урахуванням цих будівництв встановлюються охоронні зони.</p> <p>Покарання за неформлення територіальною громадою власності на землю та встановлення відповідних охоронних обмежень відсутнє.</p> <p>Недосконалою є взаємодія між Держводагентством та органами місцевого самоврядування (зокрема, відсутні програми щодо встановлення прибережно захисних смуг річок та водних об'єктів на території України).</p>
<p>50</p> <p>Зміна рішень генерального плану населеного пункту на користь комерційно зацікавлених структур</p>	<p>Заявники (забудовники, інвестори) зацікавлені у тому, щоб більш вигідно використати землю та побудувати на ній комерційно привабливі об'єкти. Це потребує внесення змін до землепорядкової документації.</p> <p>Наприклад, землі житлової забудови значно прибутковіші, ніж землі промисловості чи сільськогосподарського призначення. Відтак, забудовник домовляється про таку зміну з органами місцевої влади та місцевого самоврядування, сплачує за розроблення детального</p>	<p>Процедура зміни рішень генерального плану є складною, а відтак найчастіше впроваджується за допомогою організацій – посередників, що надають таку послугу "під ключ" через мережі пов'язаних з ними посадовців.</p> <p>Усі кроки процедури розмивають відповідальність задіяних у ланцюгу чиновників. Зокрема, місцеві ради дають дозвіл на розроблення ДПТ; в ДПТ закладається зміна функціонального використання територій (як "уточнення" Генерального плану, а по факту – його зміна); розробник ДПТ, зазвичай наближена до органів ар</p>

		<p>плану території (ДПТ), і здійснюється тривалий та складний ланцюг узгоджень, позитивний результат яких має бути підкріплений фінансовим вливанням з боку зацікавленого власника земельної ділянки.</p>	<p>хітектури організація, закладає нове містобудівне призначення території або вже сформованої земельної ділянки як перспективне; містобудівна документація проходить низку погоджень, громадське обговорення та експертизу, яка у свою чергу за формальними ознаками погоджує ДПТ, затверджується рішенням місцевої ради, яка є колегіальним органом, а відтак - ніхто з депутатів не несе персональної відповідальності.</p>
51	<p>Затвердження детальних планів територій в інтересах конкретних забудовників або інших осіб</p>	<p>Орган містобудування та архітектури може надавати містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки лише за наявності затвердженої містобудівної документації (детальні плани території), які законодавство не забороняє розробляти за кошти зацікавлених інвесторів-збудовників. Це призводить до того, що детальні плани територій розробляються з метою включення до нього об'єктів, у реалізації яких зацікавлені конкретні інвестори.</p> <p>Як наслідок, відбувається повсякчасне ігнорування законних інтересів громадськості, а детальні плани територій стають підставою для порушення містобудівних норм, а саме збільшення поверховості, обмеження розвитку інженерно – транспортної інфраструктури території тощо. В силу чого у містах з'являється велика кількість споруд, які збудовані з порушеннями будівельних норм, стандартів і правил, мешканці міст не отримують об'єктів соціальної інфраструктури та можливості відпочивати в озелених просторах, а вулиці та розв'язки перетворюються в автомобільні парковки.</p>	<p>Фактично на рівні закону передбачена можливість втручання зацікавленого інвестора в процеси планування територій населених пунктів та його вплив на рішення місцевих чиновників при містобудівному проектуванні. Відсутній механізм узгодженості розроблення різних ДПТ в населеному пункті між собою. Їх розроблення за заявками інвесторів, замість того, щоб розробляти ДПТ для уточнення генерального плану одразу на велику площу та враховувати у таких ДПТ інтереси інвесторів.</p> <p>Відсутність компетентності місцевих депутатів, та відповідальності колегіального органу за ухвалені в ДПТ рішення, що дозволяють зловживати зі змістом детальних планів територій.</p>
52	<p>Видача містобудівних умов та обмежень за неправомірну вигоду</p>	<p>Для проектування об'єктів будівництва забудовнику необхідно отримати містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (далі – МУО).</p> <p>При цьому замовники зіштовхуються з такими проблемами, як безпідставне затягування видачі МУО, отримання листів-відмов з надуманих причин, створення чиновниками штучних бар'єрів,</p>	<p>МУО є вихідними даними для проектування об'єктів будівництва та надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації за заявою замовника. Формування містобудівних умов та обмежень має бути автоматизованим процесом та надаватися у формі витягу з Містобудівного кадастру. Натомість органи містобудування та</p>

	<p>коли замовникам нерентабельно вирішувати питання в правовому полі і вони вимушені звертатися до організацій або фізичних осіб - "посередників" для неофіційного вирішення проблеми у вигляді приватних домовленостей, прискорення процедури за неправомірну винагороду та оплату роботи "посередників".</p> <p>Через тих самих «посередників» посадові особи органів місцевого самоврядування також часто надають МУО з порушенням містобудівної документації на місцевому рівні, нерідко без врахування законних інтересів власників сусідніх земельних ділянок.</p>	<p>архітектури не розміщують матеріали генеральних планів у векторному форматі, що дозволило би бачити на різних шарах генерального плану існуючі умови та обмеження забудови. На сайтах ОМС викладається лише картинка генерального плану, яка не дозволяє бачити такі шари та виявляти існуючі обмеження.</p> <p>Без такої автоматизації органи містобудування та інфраструктури суб'єктивно приймають рішення при наданні МУО.</p> <p>Крім того, на місцевому рівні влада не належним чином та не у повному обсязі вносить до реєстру МУО (згодом – до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва) відомості про надані МУО.</p>
<p>53</p> <p>Зведення багатоквартирного будинку за будівельним паспортом забудови земельної ділянки</p>	<p>Будівельний паспорт забудови земельної ділянки видається приватним домоволодінням на земельну ділянку, відведену у власність. За ним можна побудувати одноквартирний житловий будинок з господарськими спорудами. При цьому на відведеній у приватну власність земельній ділянці власник за корупційним погодженням з органами архітектури та ДАБІ будує об'єкт, який не відповідає паспорту забудови земельної ділянки, наприклад, багатоквартирний житловий будинок, офісний центр чи комерційний об'єкт. Після реєстрації повідомлення про початок будівельних робіт (об'єкт СС1) забудовник використовує іншу проектну документацію, ніж та, що він погоджував у законному порядку, та починає самовільну забудову на власний розсуд. Завершити будівництво в правовому полі неможливо, а відтак забудовник закріплює своє право власності на завершений об'єкт за рішенням суду.</p>	<p>Складна та зарегульована процедура погодження будівництва та неефективний архітектурно-будівельний контроль створюють умови, за яких забудовникам простіше та значно вигідніше отримати погодження шляхом підкупу посадовців та суддів, аніж рухатися у правовому полі.</p>
<p>54</p> <p>Визнання права власності на об'єкти завершеного будівництва в обхід офіційної процедури, через суд</p>	<p>Процедура отримання права власності на об'єкт є зарегульованою та надміру ускладненою. Щоб їх уникнути, забудовник приймає рішення йти через суд та вводити об'єкт в експлуатацію за рішенням суду. В суді ухвалюється рішення, що підміняють функції органів</p>	<p>Передумовами для існування такої схеми є зарегульовані, складні, багаторівневі процедури узгодження процесу будівництва. Така процедура не є правильною, оскільки відповідність нормам та правилам будівництва не може бути гарантовано дотриманою.</p>

місцевого самоврядування – об'єкт визнається завершеним будівництвом, йому присвоюється адреса. При цьому представники органів місцевого самоврядування отримують неправомірну вигоду за те, що не відвідують відповідні судові засідання чи неналежним чином захищають на них інтереси громад (наприклад, не подають апеляцію, чи подають її з умисно зробленими помилками).

55

Знищення зелених насаджень міст задля забудови

На територіях, де у містах розміщені зелені насадження, будівництво заборонене (території зелених насаджень міст, землі рекреаційного призначення). Враховуючи дефіцит у містах землі під забудову, а також сприятливі для будівництва житла умови (наявність зелених насаджень), забудовники прагнуть отримати і ці земельні ділянки під забудову. За корупційною змовою з чиновниками в проекті детального плану території (ДПТ) зменшується територія зелених насаджень (сквери, парки). ДПТ погоджується та затверджується рішенням місцевої ради. Після цього вилучені з територій зелених насаджень земельні ділянки надаються під забудову. Після отримання прав на користування земельними ділянками, забудовники можуть знищити дерева, прагнучи збільшити площу забудови. Для знесення зелених насаджень виконками місцевих рад мають надати рішення, до якого додається план таксації дерев (схема з існуючими на ділянці деревами, які дозволяється знести). Маючи дозвіл на знесення кількох дерев та вступивши у корупційну змову з чиновником, забудовник може збільшити їх кількість до необхідної для розширення забудови. При цьому, надаючи пояснення громадськості, забудовник посилається на наявний у нього дозвільний документ. Комунальні підприємства, що здійснюють утримання зелених насаджень, також можуть

Зелені насадження не проінвентаризовані, а технічні паспорти зелених насаджень, що мають бути сформовані за результатами інвентаризації, не складені. Земельні ділянки, на яких такі насадження розташовані, не оформлені у власність територіальної громади та не віднесені до категорії "землі рекреаційного призначення".

Відтак, якщо ці дії будуть проведені, житлова забудова на землях рекреаційного призначення не може бути здійснена (лише забудова об'єктів рекреаційного призначення: санаторіїв, баз відпочинку, закладів харчування тощо).

Також земельні ділянки у повному обсязі не сформовані (не занесені до Держгеокадастру та Державного реєстру речових прав як власність територіальної громади). Тобто межі парків, скверів часто є умисно не визначеними.

на будь-якій земельній ділянці здійснювати санітарну чистку дерев. Санітарна очистка дерев передбачає знищення переважно кущів та молодих дерев. Втім, проводячи санітарну чистку, можуть знищити й інші дерева, які не відносяться до категорії очистки за змовою з забудовником.



ПІДКЛЮЧЕННЯ ДО МЕРЕЖ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
56	Штучне завищення ціни підключення до інженерних мереж	<p>Власники інженерних мереж (природні монополісти) при підключенні до нових об'єктів будівництва зловживають монопольним становищем та на свою користь розраховують вартість такого підключення. Плата за підключення розраховується за затвердженою формулою, але на базі даних, достовірність яких неможливо перевірити.</p> <p>До того ж балансоутримувачі інженерних мереж, як умову для підключення, можуть вимагати від нових споживачів будувати додаткові технічні потужності не безпосередньо на об'єкті, а в інших місцях централізованої мережі і з надлишковими характеристиками, - у такий спосіб фактично використовуючи потім збудовані об'єкти інженерної інфраструктури, як свою власність.</p>	<p>Відсутність у відкритому доступі електронних карт інженерних мереж, інформації про наявні потужності, а також їхні характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності, проектні планувальні обмеження тощо), дані щодо екологічних та інженерно-геологічних умов, які дозволяли би бачити вихідні вимоги для підключення до мереж за якими нові споживачі могли би розрахувати вартість підключення.</p> <p>Або ж, щонайменше, наявність у відкритому доступі загальної інформації щодо існуючих потужностей відповідної мережі.</p>
57	Врізання до водопровідних мереж водоканалів за неправомірну винагороду	<p>Самовільні приєднання до мереж комунального водопостачання та водовідведення можуть бути здійснені за сприяння з боку представників водоканалів.</p> <p>Через такі підключення погіршується якість послуг водопостачання для існуючих споживачів.</p>	<p>Відсутність електронних геоінформаційних систем інженерних мереж (водопостачання, водовідведення), які би дозволяли обліковувати та мати інформацію про стан і розташування всієї мережі інженерної інфраструктури (колодязі, насосні станції, водопровідні та каналізаційні труби, колектори тощо). Наявність таких систем дозволила би моніторити</p>

водопостачання, водовідведення в динаміці, контролювати тиск та витрати води, а відтак запровадити більш надійні інструменти обліку від джерела до споживачів.

58

Самовільне підключення тимчасових споруд до електричних мереж

Згідно з чинним законодавством монополісти-постачальники електричної енергії зобов'язані підключати споживачів до своїх мереж безперешкодно. Такими споживачами є, зокрема, підприємці, які працюють у тимчасових спорудах (ТС) для ведення підприємницької діяльності. Але навіть якщо ТС встановлена згідно із паспортом прив'язки, її функціонування має забезпечуватись підключенням до електрики. Навіть добросовісні підприємці, що здійснюють діяльність законно, часто в силу зарегульованості процесу підключення до електромереж та високої вартості такої послуги вимушені протягом періоду підготовчих робіт до підключення здійснювати споживання електрики незаконно. Поряд з цим є явище самовільного підключення до мереж, коли договір із постачальником не укладається, а підприємець домовляється про пряме підключення до найближчої кабельної лінії без відповідного документального оформлення. Державні чи комунальні установи (як засновники відповідних акціонерних товариств) кожна втрачають від 100 млн грн щороку на такій схемі.

Проблема підключення до електромереж зумовлена зарегульованістю процедури підключення, що складається із численних етапів та потребує низки погоджень (подання заявки, отримання технічних умов, огляд спеціалістів, проектування підключення, погодження проекту тощо). У оптимізації та перегляді процедури мають бути зацікавлені в першу чергу постачальники електричної енергії. Протягом останніх років відбулась часткова дерегуляція та спрощено проведення нестандартних підключень. Специфіка роботи ТС вимагає оперативності у діяльності, тому підприємці часто обирають шлях побутової корупції - неправомірну винагороду в обмін на пришвидшення процедури. Частково проблема пов'язана із неврегульованістю діяльності ТС в цілому: хаотична та неконтрольована торгівля, в результаті якої ТС споруджуються самовільно у місцях, де легальне підключення до електромереж завідомо неможливе.



КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
59	Знищення нерухомих пам'яток культурної спадщини задля забудови	Пам'ятки культурної спадщини (або часто – ті, які ще не набули статусу об'єктів культурної спадщини, але претендують на	Законодавством встановлено обов'язки органів охорони культурної спадщини щодо контролю та притягнення до відповідальності

такий статус) передані приватним власникам «саморуйнуються», а уповноважені органи охорони культурної спадщини, замість того, аби застосовувати до порушника санкції та притягати до відповідальності, дають дозвіл на знесення об'єкта у зв'язку з втратою пам'яткою цінності внаслідок, наприклад, пожежі.

Цим посадовці дають «зелене світло» не тільки для нищення конкретного об'єкта культурної спадщини, а й сприяють використанню подібної практики іншими власниками пам'яток, що зрештою може призвести до цілковитого їх знищення та забудову у місцях історичних ареалів.

в разі невжиття охоронних заходів власником щодо пам'яток та в разі ризику пошкодження, руйнування чи знищення пам'ятки, але не передбачає відповідальності чиновників за невиконання цих обов'язків та за невжиття відповідних заходів.

Також уповноваженим органам культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов'язок діяти певним чином.

Окрім того, відсутня чітка процедура відчуження пам'ятки та примусового викупу пам'ятки. Таке правове регулювання не заохочує виконавчі органи місцевих рад звертатися з відповідними позовами щодо пам'яток місцевого значення, адже в разі задоволення позову нерухома пам'ятка перейде у власність держави, а не територіальної громади.

У 80% історичних населених місць не встановлені режими регулювання забудови та історико-архітектурних опорних планів.

60

Неналежне ведення обліку пам'яток культурної спадщини

Відсутня повна інформація про об'єкти культурної спадщини (перелік об'єктів культурної спадщини), не забезпечено відкритість, повноту та доступність такої інформації. З огляду на відсутність такого переліку (реєстру), чиновники можуть вимагати погодження стосовно тих об'єктів, які насправді не є об'єктами культурної спадщини, а також за неправомірну вигоду можуть суб'єктивно не підтвердити культурну цінність об'єкта і погодити його забудову.

Відповідно цим користуються недоброчесні забудовники, які мають на меті розпочати будівництво на місці нерухомих пам'яток культурної спадщини. Це негативно впливає на міську інфраструктуру у довгочасній перспективі, а у масштабних проявах змінює її безповоротно; спричиняє руйнування, пошкодження, знищення об'єктів культурної спадщини; зумовлює зменшення туристичної привабливості міст; втрачається інвестиційна привабливість.

На державному рівні не сформовано єдиного, повного та публічного реєстру об'єктів культурної спадщини. Наявність великої кількості об'єктів – претендентів на включення до реєстру, які тривалий час перебувають у статусі розгляду, адже щодо них не вживаються заходи для їхньої паспортизації та вирішення подальших процедурних питань, що створює додаткові корупційні ризики: згідно з чинним законодавством, такі об'єкти в частині їхньої охорони прирівнюються до пам'яток, відтак, будь-яка містобудівна діяльність, що може на них вплинути, потребує додаткових дозволів і погоджень уповноважених органів. Таким станом поточного регулювання користуються недоброчесні чиновники, які зацікавлені у збереженні невизначеного статусу об'єктів-претендентів.



ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
61	Привілейована фінансова підтримка окремих громадських організацій з місцевих бюджетів	<p>З місцевих бюджетів нерідко частина коштів виділяється на фінансову підтримку організацій громадянського суспільства (ОГС). Проте розподіл таких коштів та відбір громадських організацій (ГО)-отримувачів, зазвичай, здійснюється місцевою владою непрозоро та в ручному режимі.</p> <p>Фінанси закладаються в межах місцевої цільової програми (як, наприклад, у Києві, обласних радах, громадах тощо). Якщо розподіл коштів здійснюється на конкурсних засадах, то інформація про такі конкурси доступна вузькому колу наближених до влади ГО. У разі прямого виділення коштів конкретним ОГС (субсидій та грантів шляхом включення назв організацій, конкретних сум або заходів в програми та тексти рішень ради) на виконання заходів цільової програми, угоди, відповідно, укладаються без забезпечення проведення відкритих тендерних процедур. Такі практики спричиняють виведення коштів з місцевого бюджету з мінімальною суспільною користю.</p> <p>В той же час достатньо ГО відповідного профілю, здатних не гірше, а часто й ефективніше використати кошти місцевих бюджетів на реалізацію кращих програм (проектів), і так само не менше заслуговують на інституційну підтримку.</p>	<p>Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, що затверджений Постановою КМУ "Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка" № 1049 від 12.10.2011 р., має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Відповідно немає чітких критеріїв відбору проектів, що дозволило би зменшити суб'єктивний та зовнішній вплив на результати. Відсутність унормованої регуляції сприяє визначенню ГО, що отримують фінансування за кошти місцевих бюджетів, у довільний спосіб.</p>
62	Отримання грантів від донорів на діяльність фіктивних громадських організацій для псевдо боротьби з корупцією	<p>Місцеві депутати/наближені до них особи створюють фіктивні громадські організації, тобто такі, що не здійснюють реальної громадської роботи, та через них отримують гранти від міжнародних донорів у тому числі на боротьбу з корупцією. Також фіктивні громадські об'єднання</p>	<p>Відсутні прозорі реєстри усіх проектів, що підтримуються міжнародними донорами та продуктів, які з'являються за результатами таких проектів. Наявність такого реєстру також могла би передбачити можливість залишати зворотній зв'язок від користувачів тих продуктів, що напрацьовані проектами.</p>

можуть використовуватися у виборчих кампаніях для проведення замовних розслідувань, імітації громадської активності тощо.

63

Створення владними структурами громадських формувань для боротьби з активними представниками громади

Для боротьби з активістами, сприяння ухваленню потрібних рішень влада використовує воєнізовані угруповання- «приватні армії». Ці структури можуть у тому числі створюватися за рахунок місцевого бюджету. Вони долучаються до масових зібрань, громадських слухань, мітингів та своєю присутністю (масовістю) впливають на прийняття рішень. Наприклад, вони можуть гучно схвалювати рішення влади під час громадських слухань, чи навпаки, “зірвати” захід, не дати представникам громадськості висловити свою думку.

Створення громадських формувань за погодженням з органами поліції та їх фінансування з муніципального бюджету не є забороненим. Водночас діяльність таких громадських формувань (добір представників до них, напрямки, за якими вони здійснюють свою діяльність, вибір заходів, до яких вони долучаються) не є прозорою. Відтак, влада фактично сплачує масовку для підтримки своїх рішень коштом платників податків.



ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
64	Створення підконтрольних засобів масової інформації для формування сприятливого іміджу та “відбілювання” ухвалених місцевою владою рішень	Представники місцевої влади створюють засоби масової інформації (ЗМІ) задля висвітлення у позитивному світлі дій влади. Такі ЗМІ можуть бути як комунальні, тобто засновниками є безпосередньо місцеві органи влади, або ж приватні – їх створюють чиновники, депутати або наближені до них особи. Комунальні ЗМІ зазвичай функціонують як комунальні підприємства, отримують кошти із міського бюджету та створюють контент переважно для вузьких цільових аудиторій. Щодо приватних ЗМІ, метою яких є “відбілювання” репутації місцевої влади або створення маніпулятивних інформаційних новин, то кошти для їх роботи надають власники, зазвичай, приналежні до олігархічних кіл.	В Україні існують системні проблеми щодо дотримання ЗМІ журналістських стандартів та етики. Наприклад, у деяких комунальних ЗМІ можна побачити немарковану політичну приховану рекламу, що є порушенням законодавчих вимог, адже прихована реклама є забороненою. Проблеми загострюються у виборчий період. Фактично такі медіа стають піар-майданчиком для політиків – очільників міст, якщо це комунальні ЗМІ, або бенефіціарів ЗМІ, якщо власники приватні особи. Попри реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ, що здійснювалось на виконання Закону України “Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації” 917-VIII від 21.10.2018 р., роздержавлення комунальних каналів телебачення не здійснювалось. В цілому

Якщо раніше ЗМІ, що працюють задля посилення політичного впливу місцевої влади, працювали як друковані видання та канали телебачення, наразі їх діяльність здійснюється також в інтернет-просторі.

комунальні ЗМІ мали би бути незалежними від олігархічних кіл у висвітленні інформації, проте на практиці, оскільки кошти на утримання цих ЗМІ надходять із місцевого бюджету, відбувається узалежнення від місцевої влади. Відсутні дієві інструменти забезпечення дотримання журналістами стандартів та етичних правил, що посилює ризик виконання ЗМІ ролі обслуговуючої філії чи піар-компанії місцевої влади.



ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
65	Проведення псевдо громадських слухань для імітації громадського схвалення прийнятих владою рішень	Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами місцевої ради, посадовими особами виконавчого органу місцевої ради, міським головою, іншими посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Є питання міської політики щодо яких проведення громадських слухань та/або обговорень є обов'язковими. Громадські слухання проводяться на засадах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань, політичної неупередженості. Проте, оскільки пропозиції, внесені на громадських слуханнях, є обов'язковими для розгляду, місцева влада часто вдається до імітації таких слухань. Так звані "ручні" громадські об'єднання, тобто такі, що створюють наближеними до влади особами та не здійснюють реальну громадську діяльність, залучаються владою до слухань задля схвалення неефективних рішень влади або таких, що містять корупційні ризики.	Вимоги до проведення громадських слухань визначені на законодавчому рівні та актами органів місцевого самоврядування. Попри деталізацію вимог до процедури проведення громадських слухань часто оголошення про слухання розміщуються на маловідвідуваних розділах веб-сайтів органів місцевого самоврядування, доступ до місця проведення свідомо ускладнюється. Серед громадських об'єднань інструмент громадських слухань в силу практики, що склалась, вважається неефективним; громадськість втратила довіру до можливості взаємодії із владою шляхом громадських слухань з причин численних випадків дискредитації результатів слухань.



ДЕПУТАТСЬКІ ФОНДИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
66	“Депутатські фонди” з коштів місцевих бюджетів	Механізм витрат коштів депутатського фонду передбачає одноособове прийняття рішення депутатом місцевої ради про напрямки витрачання певної частини коштів місцевих бюджетів або визначення конкретних отримувачів коштів в рамках напрямків, встановлених місцевою радою (матеріальні допомоги, проекти благоустрою тощо). Кошти «освоюються» шляхом змови з конкретними виконавцями заходів і отримувачами матеріальної допомоги. Крім того, одержувачі коштів нерідко є співробітниками або членами родин наближених до депутатів осіб, представників політичних штабів чи потенційних виборців. Часто кошти депутатського фонду напередодні виборів спрямовуються на непрямий підкуп виборців.	Порядок формування та використання коштів депутатського фонду, окрім Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначається положенням, що затверджується місцевою радою. Такі процедури місцеві ради затверджують без належної деталізації або не затверджують їх взагалі. В цілому відсутня дієва система поточного контролю за законністю і ефективністю витрачання коштів депутатських фондів. Також більшість депутатських фондів оформлені як звичайні цільові програми місцевої ради. Відсутність статусу посадової особи створює ситуацію колективної безвідповідальності депутатів перед громадою, а кошти в депутатському фонді депутати сприймають як власний передвиборчий фонд.



ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА СУДИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
67	Недобросовісність посадових осіб органу влади під час представництва його інтересів у судах	Представники юридичної служби органу влади та/або місцевого самоврядування здійснюють підготовку документів та безпосередньо представляють інтереси органів влади та/або місцевого самоврядування. Зацікавлені особи можуть чинити тиск та вживати заходи впливу на таких осіб задля власної неправомірної вигоди. Наприклад, щодо рішень про незаконну забудову, зведення якої оскаржує	Неврегульованість порядку ведення претензійно-позовної роботи в органі влади: велика кількість осіб, уповноважених представляти інтереси місцевих органів влади, мають згідно із довіреностями широкий перелік прав як учасники судового процесу, діють на власний розсуд. Аналіз судово-претензійної роботи здійснюється епізодично, відповідно порушення з боку уповноважених представників, якщо виявляються, то є точковими й не стають

	<p>орган місцевого самоврядування, або стягнення в судовому порядку тощо.</p> <p>Щодо осіб, які представляють інтереси місцевої влади у судах, може не здійснювати аналіз добросовісності або не дотримано вимоги конфлікту інтересів внаслідок чого зростає ймовірність навмисного програшу у суді на користь відповідача (із прикладу – забудовник).</p>	<p>публічними, оскільки органи влади зацікавлені у відсутності розголосу негативних дій своїх представників. Не здійснюється регулярний перегляд та оновлення переліку осіб, які уповноважені представляти інтереси місцевої влади в судах; подекуди особи після звільнення, тобто припинення повноважень, продовжують мати довіреності, що дозволяють здійснювати представництво в судах.</p>
<p>68 Непрямий підкуп правоохоронців коштом місцевих бюджетів</p>	<p>Депутати місцевих рад та посадовці виконавчих органів приймають рішення щодо виділення бюджетних коштів в т.ч щодо забезпечення службовим житлом, автомобільною, комп'ютерною технікою, здійсненням ремонтів службових приміщень керівництва органів правопорядку. Таким чином, виникає взаємозалежність суб'єктів та вплив один на одного задля отримання преференцій щодо матеріального забезпечення з одного боку та дій правоохоронних органів з іншого. На практиці це зводиться до того, що керівники правоохоронних органів не помічають правопорушень з боку місцевого керівництва органів публічної влади. В такому випадку фактично йдеться про те, що органи місцевого самоврядування можуть допускати корупційні правопорушення щодо коштів та майна громади, які не стають об'єктом уваги правоохоронних органів.</p>	<p>Не зважаючи на те, що правоохоронні функції держави (в т. ч. і соціальні заходи щодо правоохоронців) мають фінансуватися коштом державного бюджету, спеціальні закони дозволяють фінансування правоохоронних органів з інших не заборонених джерел. Тобто правоохоронні органи можуть бути отримувачами гуманітарної, технічної та інших видів допомоги, яка часом їм вкрай необхідна. У свою чергу органи місцевого самоврядування, керуючись законодавством, що регулює роботу органів місцевого самоврядування, також приймають обласні і місцеві бюджетні програми з фінансової допомоги правоохоронним органам, спрямовуючи кошти місцевих бюджетів на забезпечення основної діяльності правоохоронців під виглядом соціальних заходів. Проте за своєю природою таке фінансування основної діяльності правоохоронних органів (оновлення автопарку, оргтехніки, ремонту будівель) часто має ознаки подвійного фінансування. Відповідно такі рішення місцевої влади та депутатів місцевих рад мають бути зупинені як неналежні під тиском громадськості та/або самого депутатського корпусу.</p>



МІСЬКІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
69	Вимивання коштів через міські цільові програми	<p>Діюча система бюджетування міських цільових програм функціонує на застарілих і неефективних, програмно-витратних практиках в умовах безконтрольності процесу планування бюджетних коштів. Вона орієнтована на процес витрачання коштів громади, а не на результати, які необхідні для втілення стратегічного плану та головних його цілей. Цей механізм створює можливості для місцевих лобістських груп отримати для себе максимальні вигоди за рахунок закладення не обґрунтованих заходів. Органи місцевого самоврядування не проводять якісного аналізу виконання цільових програм, формально підходять до етапу звітувань за програмами та переважно не надають до них зауважень. Не проводиться внутрішній контроль висновків аудитів/звітів щодо ефективності програм, виконаних головними розпорядниками. В результаті кошти витрачаються безконтрольно та неефективно, а виявлені громадою порушення не усуваються та не враховуються при плануванні наступних цільових програм.</p>	<p>Не дивлячись на запровадження з 2017 року програмно-цільового методу, міські цільові програми можуть не містити належного обґрунтування та індикаторів результативності, їхні заходи можуть не відповідати поставленим завданням, а розпорядники бюджетних коштів мають дискреційні повноваження щодо освоєння коштів в т.ч подекуди всупереч інтересам громади. Бюджетні регламенти не приймаються або не містять прозорих механізмів підготовки та моніторингу виконання міських цільових програм. Місцева влада не проводить публічні заходи щодо моніторингу досягнення стратегічних цілей шляхом реалізації міських цільових програм.</p>



ЗАКУПІВЛІ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
70	Закупівля товарів і послуг за завищеними цінами. Надання незаконних та необґрунтованих переваг при проведенні тендерів	Тендерна документація для комунальних закупівель оформлюється під конкретних, наперед визначених учасників тендерів. Ціна закупівлі в такому разі істотно завищена. Якщо мова йде про закупівлю робіт та послуг, після перемоги на тендері переможцю надається можливість виконати договір у меншому обсязі, гіршої якості, не виконувати його взагалі або де-факто його виконують штатні співробітники замовника. Навіть якщо якимось чином переможцем тендеру стане незалежна компанія, замовник зробить все, щоб такий договір не був укладений, створить максимальні перешкоди з оплатою тощо.	Відсутність типової тендерної документації на закупівлі ключових товарів, робіт та послуг, які б обмежували можливості для закладення у тендерну документацію привілейованих умов для одного учасника. Недостатня ефективність роботи антимонопольних органів та Держаудитслужби для припинення зловживань у комунальних закупівлях. Пасивність правоохоронних органів.
71	Формування технічних завдань для тендерів під конкретного учасника	Майбутні переможці тендерів згідно з попередньою домовленістю із посадовими особами самостійно складають технічне завдання на майбутній тендер в системі "Прозоро". При цьому замовник не заперечує проти того, щоб учасник майбутнього тендеру виписав такі технічні характеристики для товарів, робіт чи послуг, що закуповуються, які дозволили би йому перемогти у конкурсі в обмін на отримання неправомірної винагороди.	Підготовка технічного завдання для проведення тендеру переважно потребує специфічних знань, яких бракує у замовників таких робіт. Відповідно це посилює ймовірність настання корупційного ризику, коли посадові особи погоджуються на формування технічного завдання майбутнім учасником тендеру в обмін на виграш у тендері. Зазвичай такі технічні завдання мають унікальні, нетипові вимоги, що можуть бути виявлені під час моніторингу закупівлі. Проте такий моніторинг проводиться переважно зусиллями громадськості, а його результати ігноруються правоохоронними й владними структурами.
72	Закупівлі непотрібних, недоцільних робіт, товарів та послуг	Установи та підприємства щороку формують бюджет на наступний рік. Особливості формування бюджету впливають на планування закупівель, річний план закупівель автоматично створюють під час формування бюджету. Проте попри сформований річний план або	Відсутність системного аудиту проведення установами та організаціями тендерних закупівель. Навіть якщо аудити проводяться, їх результати є формальними та не обов'язково виконуються. Місцева влада свідомо уникає притягнення до відповідальності уповноважених за проведення закупівель осіб, оскільки намага

в його межах, але зі свідомим викривленням умов, місцеві органи влади, підпорядковані їм підприємства можуть проводити завідомо недоцільні закупівлі товарів та послуг. При цьому такі закупівлі здійснюються у змові із переможцем тендеру, визначеним заздалегідь, який після отримання коштів за виконання робіт або постачання товарів, надасть неправомірну винагороду суб'єкту, який оголошував тендер. Товари, закуплені за таким тендером, або не постачаються, або ж не використовуються.

Крім того, недоцільним може бути сам предмет закупівлі: наприклад, для закладів охорони здоров'я замість засобів індивідуального захисту маски для захисту від будівельного пилу. Також мають місце зловживання задля штучного розширення предмету закупівлі: наприклад, проводиться тендер з назвою "Продукти харчування різні", а закуповується крім продуктів також алкоголь. Переважно такі закупівлі здійснюються із додатковими зловживаннями щодо визначення постачальників (надання необґрунтованих переваг та ін).

ється замовчувати проблеми задля позитивного іміджу. Реагування відбувається у випадках, коли ЗМІ та громадські активісти, виявивши зловживання за результатами незалежного моніторингу, надають проблемі публічності. Водночас навіть у такому випадку органи влади можуть ігнорувати порушення.

73

Зловживання бюджетними коштами при проведенні закупівель товарів та послуг, спрямованих на запобігання COVID-19

Замовники використовують спрощену процедуру проведення закупівель товарів та послуг для запобігання пандемії COVID-19, для того, аби швидко й без конкурсу укласти угоду із необхідним переможцем, що визначений заздалегідь в рамках домовленості із замовником в обмін на неправомірну вигоду. Крім того, у вказаний спосіб замовники без конкурсу закуповують товари та послуги, які не є такими, що закуповуються для протидії COVID-19, штучно та необґрунтовано розширюючи предмет закупівлі. Такі процедури призводять до відсутності конкуренції, монополізації ринку та закупівлі товарів і послуг за завищеними цінами. В умовах необхідності ефективних дій органів влади та місцевого самоврядування щодо запобігання виникненню

За придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог закону, та за неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, що здійснюються відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» передбачена адміністративна відповідальність.

Проте з урахуванням необхідності вжиття термінових заходів у протидії поширенню COVID-19 такі закупівлі проводяться в оперативному режимі, вибірково та не системно моніторяться громадськістю, що зменшує ймовірність виявлення вчинених порушень з боку органів місцевого самоврядування.

і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) зловживання із коштами, спрямованими на закупівлі товарів та послуг задля протидії COVID-19, в перспективі негативно позначиться на якості надання медичної допомоги й можливості медичної та інших галузей функціонувати в умовах пандемії.



КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
74	Конфлікт інтересів при здійсненні комунальних закупівель	<p>При проведенні закупівель на рівні міста/комунального підприємства (КП) керівники КП подекуди укладають договори про закупівлю товарів, робіт, послуг із самими собою в статусі фізичної особи-підприємця. По суті, такі закупівлі здійснюються в умовах реального конфлікту інтересів.</p> <p>Формально такі договори від імені комунального підприємства підписують бухгалтери чи заступники керівників комунальних підприємств задля уникнення очевидності конфлікту інтересів.</p> <p>Іншою схемою зловживань є практика укладання договорів з приватними підприємствами, бенефіціарними власниками яких є близькі особи керівника комунального підприємства.</p>	<p>За вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів на сьогодні передбачена адміністративна відповідальність. Проте на рівні законодавчого регулювання не передбачено обмежень займатися підприємницькою діяльністю для керівників комунальних підприємств.</p> <p>Фактично діяльність комунальних підприємств та їх керівників є закритою для громади, керівництво не зобов'язане вживати заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.</p>



КАДРИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
75	Привласнення бюджетних коштів шляхом працевлаштування "мертвих душ"	У міськвиконкомах та комунальних підприємствах, установах практикується найм так званих "мертвих душ" – працівників, які не відвідують роботу. Для цього на таких працівників оформлюється фіктивна трудова та бухгалтерська документація та ведеться фіктивний облік робочого часу, із фальшуванням відповідних документів. Сам же оформлений працівник може бути як учасником корупційної схеми, так і не знати про своє працевлаштування. Заробітна плата "мертвих душ" розподіляється між учасниками змови.	Фактично відсутній внутрішній аудит щодо штатів комунальних підприємств, структурних підрозділів виконкомів, а якщо він і проводиться ефективно, його висновки практично не беруться до уваги та не використовуються в роботі керівництва. При цьому матеріали внутрішніх аудитів не є обов'язковими для оприлюднення.
76	Неправомірне використання конфіденційної чи службової інформації	Всупереч законодавчим вимогам, що захищають інформацію від неправомірного використання, державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування може здійснюватися розголошення конфіденційної чи службової інформації з метою одержання неправомірної вигоди. Наприклад, шляхом передачі конфіденційної та службової інформації третім особам без законних на те підстав; використання персональних даних чи інформації про окремих осіб у власних корисливих цілях; розголошення конфіденційної чи службової інформації після звільнення з роботи. На практиці такою інформацією може бути: дані про закупівлю, що планується до оголошення, та поширення тендерних вимог задля попередньої підготовки учасника; поширення інформації про конкурси різних рівнів до їх публічного оголошення, що впливає на змагальність проведення конкурсів тощо.	Недоброчесність посадових осіб та відсутність механізмів доведення вини й притягнення до відповідальності за порушення вимог щодо розголошення, неправомірного використання конфіденційної чи службової інформації. Також подекуди поширення такої інформації здійснюється через брак роз'яснювальної роботи серед посадових осіб щодо шкоди, яка може бути завдана внаслідок розголошення інформації, чим користуються особи, які мають намір заволодіти інформацією. Крім того, потребують модернізації системи організації та формування рівнів доступу до документів, особливо електронних. Відсутність таких систем спрощує доступ недоброчесним особам до інформації та посилює ризики зловживання даними.

77

Призначення на посади у виконавчі органи місцевих рад в обхід конкурсів шляхом попереднього призначення через патронатну службу

Згідно з чинним законодавством, співробітників патронатної служби працевлаштовують без конкурсу. Зловживаючи службовим становищем керівництво переводить таких працівників з патронатної служби на інші посади у виконавчих органах органів місцевого самоврядування. У такий спосіб оминаються вимоги законодавства, що передбачають конкурсний відбір співробітників виконавчого комітету. Компетентність осіб, призначених у такий спосіб, та відсутність конфлікту інтересів лишаються не підтвердженими. Залежність між призначеною особою та керівництвом посилюється, що підвищує ймовірність настання корупційних ризиків та нівелює принципи ефективного управління.

Призначення на посади в органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах передбачене, зокрема, законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" Формування патронатної служби здійснюється без конкурсу. Поряд з цим зберігаються норми, що уможливають переведення з однієї посади на іншу. Наявність цих норм у комплексі спричиняє своєрідні прогалини, яким користуються недобросовісні міські голови задля призначення осіб через позаконкурсні процедури. Такі зловживання мало досліджуються журналістами та громадськістю, відповідно не є предметом публічного розголосу та не привертають уваги законодавців щодо необхідності врегулювання проблеми.



АУДИТ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
78	Приховування порушень, виявлених під час проведення внутрішнього аудиту, вибірковий підхід при проведенні аудиту з метою тиску на суб'єктів, яких перевіряють	Співробітники структурних підрозділів, що здійснюють внутрішній аудит діяльності інших структурних підрозділів органу місцевого самоврядування та/або його виконавчого органу й установ, підприємств комунальної форми власності, за неправомірну винагороду чи за вказівкою керівництва можуть ігнорувати виявлені під час проведення аудиту порушення та не зафіксувати їх у звітах за результатами аудиту (чи відобразити у меншому обсязі). При цьому громадськість не може проконтролювати такі	Відсутність у публічному доступі матеріалів аудиторських звітів у повному обсязі, звітів про результати усунення недоліків, виявлених під час проведення аудитів у органах місцевого самоврядування та/або їх виконавчих органах й установах, підприємствах комунальної форми власності. Брак таких матеріалів та інформації унеможливорює ефективний громадський контроль щодо проведення та врахування результатів аудиту. Планування послідовності проведення аудитів без визначених критеріїв та ризико-орієнтованого підходу, а у "ручному" режимі.

порушення, оскільки зазвичай повні звіти внутрішніх аудитів не оприлюднюються. Співробітники департаментів аудиту та керівництво місцевої влади вважають результати перевірок внутрішнього аудиту службовою інформацією та, зазвичай, заперечують проти їх оприлюднення. Подекуди внутрішній аудит використовується з метою тиску на керівників комунальних підприємств чи структурних підрозділів, яких керівництво має намір звільнити.

Недосконалість контролю органів управління за виконанням суб'єктами господарювання комунальної власності, що перебувають у сфері їх управління, рекомендацій, наданих за результатами аудитів. Можливий конфлікт інтересів та недотримання етичних стандартів у діяльності осіб, які проводять аудит.



АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
79	Штучні ускладнення суб'єктами надання адміністративних послуг процедури надання послуги задля отримання неправомірної винагороди	<p>При одержанні адміністративної послуги суб'єкти одержання та посадові особи органів влади й центрів надання таких послуг безпосередньо контактують, що є чинником для отримання неправомірної винагороди посадовою особою в обмін на пришвидшення строків надання послуги тощо. Крім того, для багатьох адміністративних послуг характерним є дискреційність повноважень у посадових осіб, які приймають рішення щодо надання послуг.</p> <p>Також поширеними є випадки, коли суб'єкти одержання адміністративних послуг вдаються до пропонування неправомірної винагороди посадовій особі, оскільки перелік документів, що необхідно надати, є невичерпним, а підстави для відмови у їх розгляді щоразу нові. Фактично йдеться про зловживання посадовими особами органів влади та центрів надання адміністративних послуг своїми повноваженнями, внаслідок чого громадяни не отримують вчасно та у повному обсязі адміністративні послуги.</p>	<p>Відсутність автоматизованих систем прийняття та обробки документів. Відсутність на офіційних веб-ресурсах органів місцевої влади повної та вичерпної інформації про адміністративні послуги, які надаються, перелік документів, необхідних для її отримання, безоплатності/платності послуги, а також підстав відмови та/або залишення документів без розгляду.</p> <p>В окремих сферах тривалий час не здійснювався перегляд нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, що регулюють надання адміністративних послуг. Відповідно процедури не адаптовані до оновлених вимог щодо надання адміністративних послуг, є надмірно зарегульованими, містять численні дискреційні повноваження посадових осіб.</p>



СОЦІАЛЬНА СФЕРА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
80	Продаж інформації про житло одиноких, престарілих осіб, що не мають спадкоємців, для подальшого переоформлення такого житла на зацікавлених осіб	Співробітники житлових органів (часто представники соціальних служб) через двірників, майстрів отримують інформацію про літніх людей що не мають спадкоємців. Укладають з ними угоди про довічне утримання з умовою після смерті розпоряджатися житлом. Інколи житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) укладають такі угоди з умовою, що будуть сплачувати квартплату та комунальні послуги. Також, якщо це 2-3 кімнатна квартира, де проживає літня людина, до неї можуть підселити людей, що стоять на черзі для отримання житла. Черговіки прописуються та після смерті людини отримують квартири у власність. Надання такої інформації і прописування здійснюється за неправомірну вигоду. Така модель використання житлових приміщень надає неправомірні переваги співробітникам житлових органів, що часто у такий спосіб отримують десятки квартир. А головне літні люди часто потерпають від жорстокого ставлення та не отримують належний догляд від таких піклувальників.	Житлове приміщення було свого часу побудоване за державні кошти і мало би за законом та за рішенням суду повернутися у власність територіальної громади. Відсутні спеціальні програми захисту літніх людей, які би фінансувалися з бюджету громад та дозволяли таким людям отримати належний рівень догляду, в обмін на легальний перехід прав власності на їхнє житло до цих громад або до спеціальних фондів, які б надавали послуги літнім людям з низькими доходами. Такі програми могли би включати оплату медичного персоналу, доставку їжі, одягу та медикаментів та стосуватися не лише тих літніх людей, які не мають дітей, але й тих, хто має дітей, але діти не утримують батьків.
81	Сприяння усиновлювачам в усиновленні дітей певного віку та статі за неправомірну винагороду	Посадові особи органів у справах дітей, які мають доступ до формування бази даних дітей на усиовлення, за неправомірну винагороду надають переваги одним усиновлювачам перед іншими, «притримуючи» дітей, що мають потрапити до бази обліку на усиовлення (не надаючи про них інформацію до бази) чи навпаки, відкриваючи інформацію про них для міжнародних усиновлювачів за досудовою процедурою усиовлення.	Сьогодні система усиовлення змінюється (створюється Національна соціальна сервісна служба), що також ускладнюється процесом децентралізації. Чинний порядок усиовлення не адаптований до ОТГ, які не мають права ведення банку даних дітей. ОТГ мають створити відповідні органи опіки та піклування, визначити уповноважених представників, які візьмуть на себе питання ведення банку даних, інформацію щодо дітей які вже усиовлені та потребують усиовлення. Поки процес не є врегульованим, процедура усиовлення є надмірно ускладненою для усиновлювачів, які шукають "консультантів" та посередників.



ЖИТЛО

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
82	Завищення у нарахуванні коштів на утримання житлового фонду управляючими компаніями	Колишні ЖЕКи сьогодні замінили управляючі компанії, що здійснюють утримання житлового фонду. У разі якщо мешканці не обрали управляючі компанії, місцева рада проводить конкурс. Критерії для проведення тендеру на майданчику "Прозоро" прописують так, щоб перемагали наближені до влади управляючі компанії чи компанії забудовників, які хочуть продовжувати заробляти на побудованому житлі. Управляючі компанії довільно нараховують оплату за свої послуги, якість послуг не завжди відповідає тим коштам, що були сплачені. Зокрема, прибирання території не зафіксоване чіткими межами, відсутня система контролю якості робіт по утриманню та обслуговуванню території. Нарахування вартості ремонтних робіт для нового будинку може здійснюватися за коефіцієнтами, що розраховані для будівлі застарілого фонду. Терміни проведення таких робіт не врегульовані нормативно-правовими актами, та можуть виконуватись тільки на папері.	Відсутні сучасні правила розрахунків утримання нерухомого майна (окремого багатоквартирного будинку та комплексу змішаного функціонального призначення, що містить житлові та громадські приміщення), утримання об'єктів забезпечуючої інженерної інфраструктури, утримання території для обслуговування та експлуатації будівель та споруд комплексів. Не сформований ринок конкурентних послуг для кожного власника квартири/приміщення, чим користуються управляючі компанії та встановлюють монопольні ціни на послуги з утримання житлових будинків та територій, на яких вони розташовані.



ІНВЕСТИЦІЇ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
83	Спотворення інвестиційних конкурсів з метою впливу на їх результати	<p>З метою стимулювання залучення інвестицій до економіки територіальної громади та врегулювання питання провадження інвестиційної діяльності органами місцевого самоврядування проводяться інвестиційні конкурси, що врегульовують актами місцевих рад/їх виконкомів згідно із загальними нормами законодавства. Такі акти попри декларовану мету вдосконалити процедуру проведення інвестиційних конкурсів задля підвищення активності інвесторів, реалізації інвестиційних проектів, часто спрямовані на створення штучних перешкод для прозорих та об'єктивних умов проведення конкурсу. До прикладу, може бути створене комунальне підприємство, що є монополістом у залученні та супроводі потенційного інвестора, а по суті замість "єдиного вікна" комунікує від імені інвестора щодо отримання дозволів та погоджень, вимагаючи при цьому неправомірну винагороду. Крім того, подекуди має місце приховування повної та вичерпної інформації про об'єкти, до яких можуть бути залучені інвестиційні ресурси. Конкурсні комісії із залучення інвестицій можуть включати до свого складу депутатів місцевих рад та посадових осіб, які зловживають становищем, вимагають від інвесторів неправомірну винагороду в обмін на позитивний перебіг конкурсу для цього конкретного інвестора.</p>	<p>Згідно з чинним законодавством визначені загальні правові засади інвестиційної діяльності на території України, що спрямовані на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності та ефективного залучення й використання інвестицій. Попри те, що органи місцевого самоврядування затверджували окремі порядки проведення інвестиційних конкурсів, у 2020 році Державна регуляторна служба оприлюднила позицію, відповідно до якої було зазначено, що основним правовим документом, який регулює взаємовідносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, є договір (угода). Таким чином, існує проблема у відсутності правового механізму вирішення питання щодо процедури проведення інвестиційних конкурсів органами місцевого самоврядування.</p> <p>У зв'язку із відсутністю вичерпного законодавства, що встановлювало б чіткі правила загальної регуляції, акти органів місцевого самоврядування так само умисно або несвідомо допускають численні прогалини, що негативно впливають на перебіг інвестиційних конкурсів.</p>



МЕДИЦИНА

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
84	Спотворення конкурсних процедур задля фіктивного проведення конкурсу й обрання завідомо визначеного керівника лікарні	Попри те, що з 2018 року керівників лікарень згідно з вимогами законодавства обирають за конкурсом за участі громадськості, органи управління лікарнями створюють штучні перешкоди для проведення конкурсів та/або вживають заходів для впливу на результати конкурсів. Наприклад, обласні ради продовжують контракти із керівниками лікарень, що унеможливує проведення конкурсу. Органи управління лікарнями не публікують вчасно інформацію про формування конкурсних комісій, або ж розміщують інформацію на маловідвідуваних вкладках вебсайтів, таким чином громадські об'єднання не можуть подати кандидатури до складу комісій, відтак, членами комісії від громадськості стають наближені до органу управління особи. Також інформація про вакансії публікується на офіційних вебресурсах органів влади, що спричиняє низьку залученість кандидатів: наразі середня кількість кандидатів, які подаються на конкурси, низька (зазвичай 1-3 особи), що суттєво впливає на якість конкурсів. В результаті це спотворює перебіг конкурсу й впливає на обрання керівника лікарні, який у майбутній діяльності на посаді діятиме у змові із депутатами місцевої ради та/або органу управління задля зловживань із майном лікарні, проведенням закупівель тощо з метою отримання неправомірної вигоди.	Відсутність актуальної, повної інформації про вакантні посади керівників лікарень на інтернет-ресурсах, де така інформація має публікуватися. Інформація про вакансії керівників закладів охорони здоров'я та перебіг конкурсу розрізнена: її мають публікувати на своїх офіційних вебсайтах органи управління лікарнями (наприклад, місцева, обласна рада, Міністерство охорони здоров'я). Потенційні кандидати на посади керівників не можуть завчасно знайти інформацію про вакансію та взяти участь у конкурсі, а громадськість – увійти до складу комісії. Бракує інструментів, що сприяють публічності та прозорості конкурсної процедури.
85	Розміщення у приміщеннях лікарень аптек та торговельних точок, що експлуатуються наблизеними до керівників лікарень особами	На території усіх лікарень або у приміщеннях неподалік розміщені аптеки, що в силу зручності та близькості розташування завжди мають велику кількість покупців, отже, є прибутковими. У ЗМІ та розслідуваннях правоохоронних органів неодноразово фігурували випадки, пов'язані із порушеннями щодо такого розміщення аптек: наприклад, власником аптеки є керівник лікарні (що є прямим порушенням	Неефективні інструменти доведення фактів та притягнення до відповідальності правоохоронними органами керівників лікарень щодо порушення вимог конфлікту інтересів. Крім того, присутня мовчазна згода працівників закладів охорони здоров'я про використання майнових ресурсів лікарні для неправомірного збагачення керівництва закладів охорони

	<p>законодавства) або ж родичі керівництва лікарні чи інші наближені особи (депутат місцевої ради, який пролобіював призначення конкретного керівника лікарні тощо).</p> <p>Для підвищення попиту у аптеках, лікарі таких закладів охорони здоров'я спрямовують пацієнтів із переліком медпрепаратів, що потрібно купити, до аптеки у лікарні. Подекуди ці ліки згодом не використовують через відсутність потреби та повертаються в аптеку для повторного продажу.</p> <p>Ці ж зловживання стосуються іншої бізнес-діяльності на території закладу охорони здоров'я, яка проводиться з відома керівництва та часто за неправомірну винагороду керівництву в обмін на сприяння у розміщенні точок торгівлі або заниження орендної плати.</p>	<p>здоров'я. В цілому процедура здачі в оренду майна лікарні для ведення суб'єктами підприємницької діяльності непрозора, системний моніторинг такої діяльності перебуває поза увагою громадськості.</p>
<p>86 Необліковані оплати послуг, що надаються закладами охорони здоров'я</p>	<p>До впровадження медреформи у лікарнях вторинного рівня медичної допомоги поширеною практикою була сплата пацієнтами благодійних внесків. За формально безкоштовні послуги у лікарнях вимагали нібито добровільні, але по суті примусові благодійні внески. Після того як з 2019/20 рр. лікарня на виконання медреформи укладає угоду з Національною службою охорони здоров'я та отримує бюджетні кошти за фактично надані послуги пацієнтам, які обслуговуються за направленням сімейного лікаря, інші послуги лікарня надає оплатно. Проте проблема із обліком таких оплат лишається. Лікарі надають послуги (консультації, обстеження тощо) за ціною, нижчою, від встановленою керівництвом закладу, але кошти спрямовуються не у бюджет лікарні, а готівкою лікарю. Відповідно лікарня не отримує кошти, що могли би бути спрямовані на розвиток закладу й підвищення якості надання медпослуг; стає збитковою, що негативно впливає на надання меддопомоги.</p>	<p>Системні проблеми медичної галузі такі як недостатнє фінансування, низький рівень забезпечення лікарськими засобами, не конкурентний рівень оплати праці у державних та комунальних закладах охорони здоров'я створюють сприятливі умови для побутової корупції в медицині. Водночас недостатня мотивованість керівників лікарень здійснювати ефективний контроль та впроваджувати заходи із підвищення прозорості щодо обліку коштів, які пацієнти сплачують за надані медичні послуги, що не оплачуються Національною службою охорони здоров'я, також впливає на загальну толерантність до корупції в лікарні.</p>



ДОРОГИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
87	Розкрадання коштів на будівництві та ремонті доріг	Основними способами зловживання бюджетними коштами в дорожніх роботах є істотне завищення обсягів та/або вартості фактично виконаних ремонтних робіт, робіт з будівництва нових доріг та списання будівельних матеріалів (бітуму, щебеню). Нерідко підрядниками для будівництва та ремонту місцевих доріг, незалежно від наявності чи відсутності на ринку інших виконавців, визначаються підприємства-виробники матеріалів для дорожнього покриття, фактичними власниками яких є мери, їх родини та бізнес-партнери. Або ж роботи виконують не пов'язані з мерією підрядники, але через "прокладки" (посередників). Кошти, отримані в результаті таких зловживань, конвертуються у готівку та розподіляються серед учасників схеми.	Численні випадки розкрадання та розтрати коштів на будівництво та ремонт доріг залишаються поза увагою правоохоронних органів. Системним недоліком в дорожньому будівництві є відсутність незалежного контролю повноти та якості дорожніх робіт. Відсутність обов'язку замовників дорожньо-будівельних робіт перед визначенням виду ремонту проводити інструментальні обстеження та необхідні інженерні вишукування, які би дозволяли правильного визначати вид ремонту кожної окремої ділянки.
88	Відсутність практики притягнення виконавців дорожніх робіт до виконання гарантійних зобов'язань, як свідчення попередньої змови між замовником та виконавцем дорожніх робіт	Коли дорога руйнується її власники мали би в першу чергу звертатися до юридичних осіб, які здійснювали її ремонт чи будівництво, та застосовувати зазначені у договорах на виконання робіт гарантійні зобов'язання чи штрафні санкції. Втім, замовники дорожніх робіт найчастіше не вживають заходів щодо забезпечення виконавцем своїх гарантійних зобов'язань, оскільки перебувають з ними у корупційній змові, за якої виконавець дорожніх робіт сплачує замовнику відсоток від вартості дорожніх робіт, а за це той умисно не аналізує якість таких робіт та у майбутньому не вдається до санкцій.	Відсутній типовий контракт на будівництво, ремонт та утримання автомобільних доріг, який би врегулював правовідносини щодо виконання гарантійних зобов'язань. Договори не завжди є публічними, а тим більше не публічною є інформація про вимогу замовника виконати гарантійне зобов'язання та результат виконання такої вимоги.



ПОХОВАННЯ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
89	Корупційна залежність приватних ритуальних компаній від комунальних ритуальних служб	<p>У містах приватні ритуальні компанії перебувають у корупційній залежності від комунальних ритуальних служб.</p> <p>Приватний бізнес змушений укладати з комунальними ритуальними службами договори-замовлення на надання ритуальних послуг.</p> <p>В іншому випадку вони та організовані ними ритуальні процесії будуть фізично не допущені до кладовищ для здійснення поховання.</p> <p>Ритуальні компанії, які не підписали договори-замовлення, не можуть здійснювати свою діяльність.</p> <p>Відтак завдяки статусу балансоутримувачів ритуальні служби незаконно обмежують ринок ритуальних послуг на відповідній території, сприяючи одним компаніям та блокуючи роботу інших.</p>	<p>Статус ритуальних служб як балансоутримувачів кладовищ дозволяє їм монополізувати всі пов'язані з похованням процеси, обмежуючи можливість діяльності суб'єктів господарювання приватної форми власності.</p> <p>Приватні ритуальні компанії, через законодавчу необхідність підписувати договори-замовлення, не можуть ухилитись від співпраці з комунальними ритуальними службами. Будь-який спротив зловживанням з боку ритуальних служб та адміністрацій кладовищ може призвести до блокування роботи ритуальної компанії.</p> <p>Зловживання посадовими особами комунальних ритуальних служб своїм посадовим становищем перебуває поза аудитом уповноважених органів, в т.ч. перевірки правоохоронних органів, що свідчить про неправомірну вигоду цих структур як бенефіціарів такої корупційної практики.</p>
90	Незаконний продаж місць для поховання	<p>У великих містах не вистачає місць для поховання, і часто відкриті кладовища у самих містах та прилеглих населених пунктах не усувають дефіцит у повному обсязі.</p> <p>Дефіцит місць для поховання у містах призвів до створення «чорного» ринку продажу могил у закритих кладовищах (підпоховання) та за їх межами (незаконне та стихійне розширення території кладовищ). В окремих випадках вартість одного місця для поховання складає до 50 тис. дол.</p> <p>Кошти від продажу місць для поховання проходять повз місцеві бюджети, хоча такі земельні ділянки знаходяться у комунальній власності.</p>	<p>Місцева влада не здійснює інвентаризацію місць для поховання, а інформація про них відсутня у відкритих електронних системах.</p> <p>В Україні хоча і передбачене законодавством, але не налагоджене на рівні системної практики підпоховання померлих в існуючі могили (після завершення кладовищного періоду).</p> <p>Існуючі в країні крематорії забезпечують кремацію не більш як 30 тис. тіл померлих на рік, що не перевищує 10 % від потреби, а нові крематорії не будуються через пасивність місцевої влади (не виділяє земельні ділянки та не вносить відповідні зміни до містобудівної документації).</p> <p>Сфера екологічних видів поховання, зокрема, біопоховання не врегульована на законодавчому рівні.</p>

<p>91</p>	<p>Зловживання комунальними крематоріями монопольним становищем за сприяння місцевої влади</p>	<p>Враховуючи монопольне становище комунальних крематоріїв на ринку кремації та дефіцит місць для традиційного поховання у великих містах, адміністрації крематоріїв вдаються до практики необґрунтованих відмов у прийнятті тіл померлих для кремації від будь-яких ритуальних компаній, крім тих, з якими вони працюють в обмін на неправомірну винагороду. Особливо така практика набула поширення з початком пандемії COVID-19 стосовно тіл померлих від ускладнень, спричинених коронавірусною інфекцією.</p>	<p>В Україні функціонують всього 3 крематорії (у Києві, Харкові та Одесі), що належать до комунальної власності. В Дніпрі, Луцьку та Донецьку крематорії не були добудовані або знаходяться на стадії проектування. Місцева влада не вживає заходів щодо керівництва крематоріїв у випадку виявлення зловживань у діяльності комунальних підприємств-крематоріїв, оскільки зловживання монопольним становищем здійснюється з відома керівництва міста. Відсутня стратегічна галузева політика щодо розвитку послуги з кремації померлих.</p>
<p>92</p>	<p>Тіньовий ринок поховання домашніх тварин</p>	<p>У містах поховання домашніх тварин проводяться за допомогою посередників, які забезпечують виділення місця для поховання домашньої тварини на кладовищі або стихійному місці захоронення, на що є великий запит власників тварин. На території України є велика кількість необлікованих поховань в існуючих кладовищах та поза їх межами. Практично завжди такі поховання здійснюються з порушенням вимог санітарного законодавства. Такий стан справ має також негативний фінансовий ефект через недонадходження коштів від "тіньового" ринку до місцевих бюджетів.</p>	<p>Закон України "Про поховання та похоронну справу" не врегульовує поховання домашніх тварин. Відсутність системи обліку (системи ідентифікації та реєстрації) домашніх тварин заважає проводити ефективний моніторинг за випадками смерті (загибелі) тварин та подальшого їх офіційного поховання з наданням відповідної довідки та виключенням їх із бази, що в свою чергу запускає процес офіційного поховання. Крім того, дефіцит місць для поховання померлих людей у великих містах перешкоджає виділенню достатньої кількості місць для поховання домашніх тварин.</p>



ТВАРИНИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
93	Привласнення коштів і товарів, виділених на вакцинацію, стерилізацію та інші дії щодо безпритульних тварин	<p>Кошти, що виділяються на вакцинацію, стерилізацію та інші необхідні дії щодо бездоглядних тварин, використовуються КП за призначенням не в повному обсязі. Зокрема, частина матеріалів витрачається не на бездоглядних тварин, а на домашніх тварин, що мають власника, але "відвідують" і "обліковуються" в комунальному підприємстві як "бездоглядні" і тим самим обслуговуються за заниженими тарифами різниця між якими "йде поза касою".</p> <p>В комунальних підприємствах не затверджено норми використання витратних матеріалів під час проведення маніпуляцій та хірургічних втручань. Відповідно встановлені тарифи не є прозорими та обґрунтованими і зазвичай є завищеними.</p> <p>Вакцини закупаються централізовано, але обсяг закупок не ґрунтується на достовірних потребах, що відповідають наявній та актуальній кількості домашніх та бездоглядних тварин. Вакцини часом передаються по області, районах. районах у містах лише на папері. Це призводить до епізоотичних спалахів (зокрема на сказ) і дозволяє маніпулювати даними й проводити надмірні закупівлі з подальшою незаконною реалізацією надлишків товарів та використанням їх не за цільовим призначенням.</p>	<p>Неможливо проконтролювати, скільки та яких бездоглядних тварин було провакциновано, стерилізовано тощо.</p> <p>Ціни на послуги комунальних підприємств визначаються підприємствами самостійно для участі у закупівлях, що проводяться на майданчику "Прозоро". Втім, відсутня ідентифікація бездоглядних тварин, яка би дозволяла визначити їх кількість та фіксувати проведені щодо них дії. Кошти виділяються на умовну кількість тварин, звітність про проведені заходи здійснюється у формі актів виконаних робіт. Відсутність обґрунтованих та затверджених тарифів на ветеринарні послуги створює умови для фінансових зловживань на рівні працівників комунальних підприємств та установ, а також призводить до надмірного фінансового навантаження на волонтерські спільноти, що опікуються бездоглядними тваринами та власників домашніх тварин, котрі не мають альтернативи в отриманні ветеринарних послуг на місцевому чи обласному рівні.</p> <p>Фотофіксації, долучення до роботи волонтерів практично не відбувається.</p> <p>Звітність про проведені дії щодо вакцинації, стерилізації тощо є умовною, оскільки підтвердити такі дії неможливо.</p>



СМІТТЯ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
94	Штучне завищення тарифу на вивезення сміття	<p>Тарифи на вивезення твердих побутових відходів включають послуги, що насправді не надаються, чи надаються у меншому обсязі.</p> <p>Зокрема, в тариф на вивезення сміття для жителів міста нерідко закладається послуга з вивезення негабаритного сміття (яке виникає під час здійснення ремонту, коли мешканці викидають старі меблі, сантехніку тощо). Тариф на вивезення негабаритного сміття розподілений на всіх жителів будинків, навіть, якщо вони не генерують такого сміття. Приватні чи комунальні компанії, що здійснюють вивезення сміття, сплачують чиновникам щомісячні платежі за сприяння у збереженні сталості штучно завищеного тарифу.</p>	<p>Органи місцевої влади самостійно встановлюють тарифи на вивезення кожного окремого виду сміття. Зазвичай тарифна сітка за вивезення твердих побутових відходів передбачає оплату за збір сміття, його вивезення, наступну утилізацію і переробку. По факту ці послуги надаються не завжди. Наприклад, сміття може бути переміщене на нелегальне сміттєзвалище, або ж не здійснюється його знешкодження.</p> <p>При цьому складно перевіряти діяльність відповідних комунальних чи приватних структур й проконтролювати фактично надану послугу: скільки негабариту утворилося і скільки його насправді вивезли.</p>
95	Фіктивне вивезення сміття	<p>Компанії, уповноважені вивозити сміття з міст, замість вивезення сміття на полігони твердих побутових відходів або вчинення інших дій, що мають здійснюватись згідно з офіційними вимогами, незаконно здійснюють скид твердих побутових відходів у не відведених для цього місцях.</p> <p>Як правило, такі компанії є фіктивними, не мають необхідної інфраструктури, матеріально-технічної бази та персоналу для надання відповідних послуг.</p> <p>В результаті кошти за надання послуги із вивезення сміття присвоюються зловмисниками.</p> <p>Шахраї часто діють у корупційній змові з місцевою владою або профільним комунальним підприємством.</p>	<p>Відсутність ефективного контролю за вивезенням сміття з боку місцевої влади, правоохоронних органів та екоінспекції.</p> <p>Брак дієвих інструментів доведення вини й притягнення до відповідальності за порушення, вчинені такими фіктивними підприємствами.</p>



БЛАГОУСТРІЙ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
96	Встановлення тимчасових споруд без дозвільних документів	<p>Заявник обирає місце зазвичай біля вже сформованих локацій тимчасових споруд (ТС): наприклад, ринки, комплекси. Розміщення ТС передбачає узгодження місця розміщення і отримання паспорту прив'язки. Але у випадку коли розміщення такого ТС не увійшло у комплексну схему розміщення ТС в місті, то документи на нього не можуть бути погоджені. Відтак, заявник вступає в корупційну змову з чиновниками та просить збільшити кількість ТС додатковими конструкціями. Монтаж ТС здійснюється найчастіше за затвердженими містом критеріями, вимогами (архетипами). Запитувач виготовляє конструкцію та зазвичай в п'ятницю ввечері, поки відповідні служби не працюють, встановлює її. Відтак за вихідні з'являються нові конструкції, які не передбачені схемою. Підключення до електричних мереж таких споруд відбувається теж за корупційною схемою (<i>дет. див. "Самовільне підключення тимчасових споруд до електричних мереж"</i>).</p> <p>У документах на ТС крім паспорту прив'язки вказується номер і дата договору про пайову участь. На базі цього договору власник конструкції ніби то підміняє плату за землекористування. Втім, при цьому в договорі про пайову участь може бути зазначено один розмір конструкції, а по факту його штучно збільшують.</p> <p>Корупційна схема щодо самовільного розміщення ТС зазвичай здійснюється за сприяння депутатів місцевих рад, які є бенефіціарами діяльності таких конструкцій.</p>	<p>Встановлення тимчасових споруд (ТС), які увійшли у комплексну схему, має бути відображене в містобудівному кадастрі. У разі якщо такий кадастр є, то він має нашарування "Тимчасові споруди". Втім, кадастри є не у всіх містах.</p> <p>Окремі міста не мають взагалі затверджених схем розміщення ТС. Відповідно усі ТС розміщені у таких містах без жодної регуляції.</p> <p>Схеми розміщення ТС мають бути опубліковані у відкритому доступі та мати обов'язкову геоприв'язку на топографічній зйомці М 1: 500.</p> <p>Часом для показового притягнення до відповідальності обирають одного-двох приватних підприємців, яких карають за незаконне розміщення, імітуючі боротьбу з незаконним встановленням ТС, але не вживаючи при цьому системних заходів протидії.</p>
97	Заволодіння землею міста через встановлення та подальше оформлення тимчасових споруд	<p>Самовільне встановлення тимчасових споруд (ТС) окрім впливу на простір міста та ведення підприємницької діяльності у невстановленому для цього місці може мати й додаткові, більш негативні наслідки. Власники нерідко добудовують ТС як капітальну споруду чи замовляють технічний паспорт, у якому зазначають, що</p>	<p>Передусім схему уможливило закритість інформації про затверджені комплексні схеми тимчасових споруд (ТС) та її подальші коригування.</p> <p>Недосконалий порядок встановлення ТС, що має законодавчі прогалини. Наприклад, діє норма про те, що для</p>

конструкції ТС є капітальними (фундамент є бетонним, а стіни з цегли і т.д). Тобто будівля є прив'язана фундаментом із земельною ділянкою, що є ознакою капітальної споруди. На цій підставі в суд подаються договори про закупівлю будматеріалів, технічний паспорт, і суд визнає цей об'єкт капітальною спорудою та визначає власника споруди. На базі рішення суду власник реєструє "будівлю" в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно і відводить під нею землю в оренду, далі – у власність. Наступний можливий сценарій використання земельної ділянки (землі громадської забудови) може полягати у будівництві комерційних об'єктів більшого розміру, не обмежуючись одним поверхом. На кожному з етапів такої корупційної схеми задіяні чиновники (районні, місцеві архітектори, інспектори управлінь з благоустрою, працівники управлінь земельних ресурсів), депутати місцевих рад, судді, державні реєстратори. Реалізація такої корупційної схеми спричиняє в т.ч. порушення конкурентних засад при наданні у користування (або у власність) земельних ділянок комунальної власності, без аукціону на підставі сфальшованого права власності на ТС.

встановлення ТС не потрібно оформляти договори оренди землі. При цьому в паспорті просять вказати кадастровий номер земельної ділянки, на якій ця споруда буде встановлюватися.

До оформлення паспорта прив'язки, земельна ділянка має бути вже закріплена за територіальною громадою правом власності і в майбутньому для ТС має бути встановлене обмеження на умовах сервітуту (тобто встановлені обмеження на частину земельної ділянки на користь власника ТС).

Відтак, місцева влада мала би оформити землю у власність громади та встановлювати відповідні сервітуту для ТС.

98

Завищення вартості утримання зелених насаджень

У містах утриманням зелених зон зазвичай займаються уповноважені комунальні підприємства (КП). Такі КП самостійно визначають витрати на утримання зелених насаджень в рамках виділених бюджетів. З-поміж найбільш неефективних витрат КП: спрямування коштів на облаштування декоративних огорож довкола дерев, збільшення видового складу квітів на клумбах, висадження однорічних рослин замість багаторічних тощо. Кошти й трудові ресурси спрямовуються не на сталість зелених зон, а на їх фіктивну підтримку: одна клумба висаджується декілька разів за сезон, для чого залучаються працівники, постачання води тощо. Такий підхід дозволяє проводити в рази більшу кількість закупівель товарів та послуг, після чого реалізовувати надлишки та/або визначати переможцями таких закупівель наближених до керівництва КП та/або представників виконавчого органу, депутатського корпусу задля незаконного збагачення. Те ж явище актуальне для кронування дерев: КП проводить надмірну

Міста не формують стратегічну галузеву політику щодо утримання й розбудови зелених зон. Відсутні операційні плани задля підвищення ефективності утримання зелених насаджень на виконання стратегічних політик, якщо такі приймаються.

Питання зелених зон є не пріоритетними для місцевої влади, відповідно перебуває поза контролем та/або свідомо ігноруються.

Аудит роботи комунальних підприємств, що працюють з метою утримання зелених насаджень, або не проводиться, або результати аудитів ігноруються.

Подекуди кінцевими бенефіціарами бездіяльності або умисно шкідливих дій працівників КП є забудовники, для яких знищення зелених зон є потенційно вигідним для подальшої забудови земельної ділянки.

необґрунтовану обрізку дерев, для чого закуповується пальне, а під час закупівлі реалізуються ряд зловживань (завищені ціни, змова учасників тощо) з метою незаконного збагачення.

Крім того, такі зловживання стосуються як менших предметів закупівлі, описаних вище, так і визначення постачальників техніки й інших дороговартісних товарів.

В результаті міський бюджет втрачає кошти від необґрунтованих витрат, утримання зелених насаджень здійснюється неефективно, створення нових паркових зон коштує місту в рази дорожче ринкових цін.

В цілому причиною необґрунтовано завищеної вартості утримання зелених насаджень та незаконного збагачення керівництва комунального підприємства та/або посадових осіб є неефективність комунального підприємства й закупівель, що проводяться (дет. у розділі "КП")



ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

№	НАЗВА КОРУПЦІЙНОЇ СХЕМИ	В ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СХЕМА	ЧОМУ СХЕМА ІСНУЄ
99	Неlegальний видобуток бурштину	<p>Україна посідає друге місце в світі* за запасами бурштину, які вирізняються найвищим у світі відсотком бурштину ювелірної якості, а невелика глибина залягання сприяє тому, що видобутий бурштин значно дешевший. Це стимулює незаконний видобуток бурштину, що впродовж останніх років набуло загрозливих масштабів, особливо в Рівненській, Волинській та Житомирській області. До незаконного видобутку бурштину залучені більше 50 тисяч осіб; державі завдаються збитки на десятки мільйонів доларів.</p> <p>Діяльність із незаконного видобутку бурштину є настільки масштабною, що не може проводитись без уваги правоохоронних органів та місцевої влади. Проте за отримання неправомірної винагороди органи місцевої влади та правоохоронці не втручаються у діяльність видобувачів бурштину.</p>	<p>Тривалий час Кримінальним кодексом України не було передбачено кримінальної відповідальності за незаконне видобування, збут, придбання, передачу, пересилання, перевезення, переробка бурштину, що призводить до збільшення масштабів незаконного видобутку бурштину в країні.</p> <p>Із прийняттям змін до законодавства наприкінці 2019 року кримінальну відповідальність було впроваджено.</p> <p>Крім того, було запроваджено електронні аукціони щодо продажу спеціальних дозволів на геологічне вивчення бурштиноносних надр (з подальшим видобуванням бурштину).</p> <p>Тим не менше, через пасивність правоохоронних органів та здійснення незаконного добування бурштину з їх відома, створення можливості легального бізнесу не повністю зупинило нелегальний видобуток бурштину.</p>

*згідно із інформацією у пояснювальній записці до Проекту Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або переміщення його через митний кордон України № 2059 від 04.09.2019 р.

100

Незаконний видобуток піску та щебеню з відома правоохоронних органів

Багато років в Україні відбувається безконтрольний і самовільний видобуток піску та щебеню, зокрема, шляхом проведення днопоглиблювальних робіт на річках. Піски, що видобуваються при виконанні днопоглиблювальних робіт, мають великий попит у промисловості. Незаконно видобутий пісок та щебінь продається за готівку, без сплати податків і зборів до бюджетів. Та, як правило, здійснюється з відома правоохоронних органів та місцевої влади в обмін на отримання неправомірної винагороди.

Незважаючи на те, що за незаконний видобуток піску та щебеню в промислових масштабах передбачена кримінальна відповідальність, підпільних видобувачів якщо і притягають до відповідальності, то лише штрафують. Суми штрафів становлять кілька сотень гривень, в той час як за день на кар'єрі добувають піску вартістю кілька тисяч доларів. Правоохоронні органи та місцева влада на інформацію про незаконний видобуток піску зазвичай реагують пасивно.

АВТОРИ

ГО “Разом проти корупції”
Оксана Величко, Олеся Ткачук, Михайло Серебряков
ГО “Антикорупційний штаб”

ПАРТНЕРИ

Коаліція антикорупційних громадських організацій
Віталій Світлик, ГО “Центр політичних студій”
Влад Боднар, ГО “ВОГО “Агенція журналістських розслідувань”
Альона Береза, ГО “Жіночий Антикорупційний Рух”
Ольга Букреева, керівниця проекту “Інтегровані системи для інформаційного забезпечення процесів ринку активів”,
експертка ГО “Разом проти корупції”
Людмила Сімонова, к.т.н., членкиня Ради з матеріальних активів
Міжнародного комітету зі стандартів оцінки (IVSC),
експертка ГО “Разом проти корупції”
Сергій Костянчук, ГО “Центр інформації про права людини”
Людмила Волинець, ГО “Служба захисту прав дітей”
Наталія Заболотна, ГО “Народний захист”
Батьківський комітет Київської дитячої Академії мистецтв
Дмитро Збишко, залучений експерт
Юлія Устінова, залучена експертка
Оксана Людвиченко, залучена експертка

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

Посібник “ТОП 20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати”
Аналітична записка ГО “Центр економічної стратегії”
“Як подолати неефективність комунальних підприємств?”
Вебсайт “Наші гроші”
Дослідження “Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні. Регіональний вимір”

