



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

INSTITUTE FOR WAR & PEACE REPORTING



РАЗОМ ПРОТИ
КОРУПЦІЇ

**КИЇВ
2020**

ПОСІБНИК ПРОТИ СХЕМ

для органів місцевого самоврядування,
журналістів та громадських активістів:



ТОП 20

КОРУПЦІЙНИХ СХЕМ НА МІСЦЯХ –
ЯКІ ВОНИ ТА ЯК ЇХ ЗДОЛАТИ

ПЕРЕДМОВА

Посібник «ТОП 20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати» розроблено ГО «Разом проти корупції» в рамках проекту, який виконує Інститут висвітлення війни та миру (IWPR) за підтримки МЗС Королівства Норвегії. Думки та позиції, висловлені у цьому посібнику, не обов'язково відображають позицію МЗС Королівства Норвегії та Інституту висвітлення війни та миру (IWPR).

З перебігом децентралізації громади отримують більші кошти для свого розвитку, аніж раніше. Крім того, у 2018 році об'єднані територіальні громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення.

Передача повноважень та коштів від центральної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування – посилює спроможність громад, але містить потенційні корупційні ризики, пов'язані із використанням бюджетних коштів та майна. Як правило, представники громадськості та ЗМІ знають про наявні корупційні схеми та зловживання на місцях, але їм не завжди вдається їх подолати.

Восени 2020 року в Україні очікуються місцеві вибори. Відтак, мешканці громад мають бути поінформовані та забезпечені інструментами участі у прийнятті рішень та впливу на місцеву владу – з метою нейтралізації корупційних схем на місцевому рівні.

Задля сприяння ефективній антикорупційній співпраці громадських активістів та органів місцевого самоврядування спільно з партнерами ми розробили Посібник «ТОП 20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати».

Посібник акумулює перелік та інструменти для подолання на місцях найбільш поширених та масштабних корупційних схем. Під корупційними схемами ми маємо на увазі системні механізми в роботі органів, часто закріплені в законодавстві, які роблять зловживання можливими.

Безперечно, ми не мали на меті (й не могли) розказати про те, як подолати усі корупційні проблеми, актуальні сьогодні для громад. Запропоновані ТОП схеми визначені згідно з пропозиціями партнерів, інформацією зі ЗМІ та на базі звернень громадян.

Тут представлені корупційні теми, що турбують місцеві громади та стосуються різних сфер: від суто міських проблем, як то зовнішня реклама, паркування, пересувна торгівля, до питань конфлікту інтересів керівників комунальних підприємств та неможливості члена громади оскаржити рішення міських рад. Часто корупційні схеми діють з причин зарегульованості законодавства або навпаки – законодавчих прогалин, якими уміло користуються недобросовісні управлінці.

Посібник містить перелік кроків, що мають бути здійснені для того, щоб здолати визначені корупційні схеми на трьох рівнях: на рівні громадськості та журналістів, на рівні ОМС (міське законодавство, електронні інструменти, управлінські рішення) та на центральному рівні.

Звісно, перелік таких кроків не є вичерпним та остаточним – пропонується вектор руху. Вказані рекомендації мають бути адаптовані до конкретного міста, його політики розвитку. А ті проблеми, що потребують вирішення на центральному рівні, мають об'єднати зусилля як місцевих політиків, так і громадянського суспільства.

Наостанок, запропонований Посібник – своєрідна дорожня карта для нинішніх депутатів місцевих рад, очільників міст, громадських активістів та майбутніх кандидатів на посади міських голів та депутатів місцевих рад. Вони мають задекларувати – ці схеми будуть подолані.

Команда «Разом проти корупції»

 **ЗМІСТ**

1	Пересувна та сезонна торгівля. Впіймай мене, якщо зможеш!	3
2	Літні майданчики ресторанів. Корупція у чашечці кави.	5
3	Маршрутні перевезення. Як одним автобусом перемогти у 15 конкурсах.	7
4	Службове паркування. Хто має право на фішку.	9
5	Зовнішня реклама. Хто перший в черзі на демонтаж.	11
6	Реклама на комунальному транспорті. Війни підземелля.	13
7	Черги в дитсадки. Ви тут не стояли!	15
8	Чорний ринок ритуальних послуг. Місце на кладовищі за 50 тис \$	17
9	Комунальні підприємства. Нічого особистого – тільки бізнес.	19
10	Конфлікт інтересів при здійсненні закупівель. Кум, сват, брат і я сам.	21
11	Неефективне використання комунального та державного майна. Прихована оренда.	23
12	Передача земельних ділянок у приватну власність та користування. Скільки коштує «безкоштовна» земля.	25
13	Містобудівні умови та обмеження забудови за хабар. Що приховують реєстри МУО.	28
14	Затвердження детальних планів територій за хабарі. Корупція – в деталях.	30
15	Знищення нерухомих пам'яток з метою подальшого будівництва. Руйнувати не можна будувати.	32
16	Непрозоре фінансування ГО. Немає лояльності – немає грошей.	35
17	«Депутатські фонди» з коштів місцевих бюджетів. Було ваше, стало наше.	37
18	Непрямий підкуп правоохоронців коштом місцевих бюджетів. Рука руку миє.	39
19	Вимивання коштів через міські цільові програми. Гроші на вітер.	41
20	Оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Чи може громада захистити свої права?	44

← ПЕРЕСУВНА ТА СЕЗОННА ТОРГІВЛЯ. ВПІЙМАЙ МЕНЕ, ЯКЩО ЗМОЖЕШ!

ПРОБЛЕМА

Пересувна та сезонна торгівля – справжній «головний біль» населених пунктів. Тут немає визначених правил розміщення засобів торгівлі, відсутні чіткі компетенції органів, що відповідають за напрямок, а сама сфера регулюється кількома різними законами. В результаті це призводить до того, що при незрозумілих правилах ведення бізнесу простіше знайти «кришу».

Зважаючи на те, що пересувна торгівля швидко мобілізується та зникає з місця, де вчинене порушення, а власників часто взагалі неможливо визначити – самі підприємці нерідко вдаються до зловживань. Відтак, цю сферу складно не лише врегулювати, але й створити умови, за яких власники такого бізнесу оформлятимуть дозвільні документи та працюватимуть добросовісно.

Однак, навіть підприємці, які бажають працювати офіційно, зіштовхуються зі складністю процедур, дискреційними рішеннями органів влади про надання певним суб'єктам господарювання преференцій у виборі кращих місць для торгівлі, першочергового права на укладення договорів чи отримання дозволів.

Окремою проблемою є не врегульованість питання демонтажу засобів пересувної та сезонної торгівлі. Перші, по суті, є транспортними засобами. Однак законодавством не передбачено демонтажу транспортних засобів, які є об'єктами торгівлі. Тому органи місцевого самоврядування і регулюють ці процедури власними НПА.

Дотримання балансу між здійсненням торгівлі з використанням пересувних засобів та комфортністю мешканців міст також є викликом для місцевої влади. В пошуках найбільш вигідних місць для розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі підприємці влаштовують свій бізнес на зелених зонах (знищуючи їх), на тротуарах, поряд з перехрестями, на виходах/входах з наземних пішохідних переходів. Також деякі підприємці можуть розміщувати нелегальні засоби пересувної торгівлі неподалік від засобів пересувної торгівлі, власники яких мають відповідні дозволи та сплатили визначені законодавством платежі, що надає першим неконкурентні переваги.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сфера пересувної та сезонної торгівлі регулюється рядом нормативно-правових актів, що містять суперечливі норми чи дублюють повноваження різних органів.

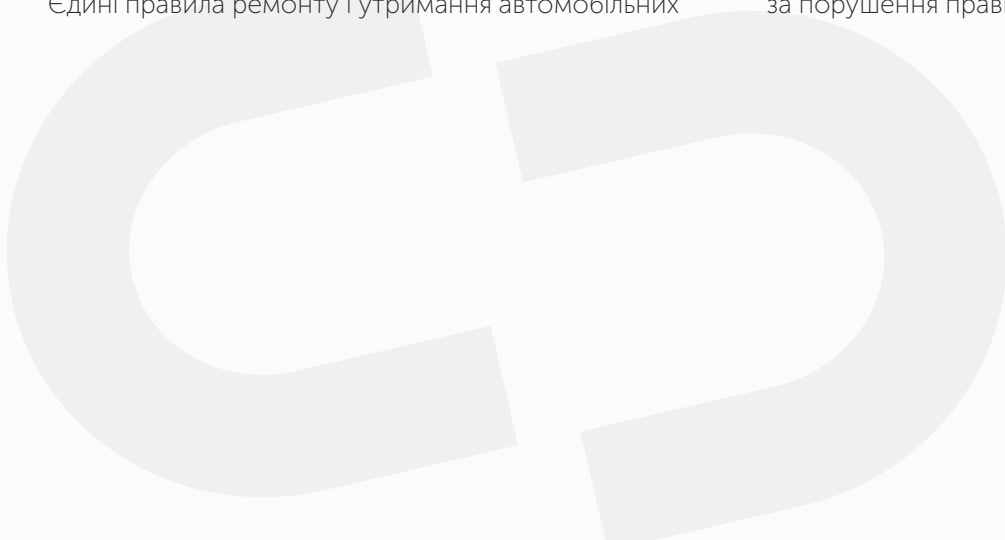
Так, в Законі України «Про благоустрій населених пунктів» відсутнє чітке визначення засобів пересувної торгівлі (транспортних засобів, з яких здійснюється підприємницька діяльність), вимоги та правила до їх розміщення.

Єдиний документ, що врегульовує питання розміщення МАФ (тимчасових споруд, до яких фактично відносяться засоби пересувної та сезонної торгівлі), – це Єдині правила ремонту і утримання автомобільних

доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони (Постанова КМУ від 30.03.1994 р. № 198), норми яких не відповідають вимогам сьогодення. Зокрема, не визначено перелік обмежень щодо розміщення об'єктів торгівлі.

Правила дорожнього руху не врегульовують питання паркування/розміщення ТЗ, з яких здійснюється підприємницька діяльність. Не визначена відмінність між запаркованими ТЗ та ТЗ, які розміщені з метою здійснення підприємницької діяльності.

Є недостатньо суворими санкції згідно зі ст. 152 КУпАП за порушення правил благоустрою населених пунктів.



ПЕРЕСУВНА ТА СЕЗОННА ТОРГІВЛЯ. ВПІЙМАЙ МЕНЕ, ЯКЩО ЗМОЖЕШ!

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Розробити схему розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі з урахуванням потреб жителів, доцільності та необхідності розміщення таких об'єктів в тих чи інших місцях та груп товарів, які потрібні на кожному конкретному місці.
- Визначити порядок та періодичність внесення змін до такої схеми чи доповнення її новими точками.
- Затвердити недискримінаційні вимоги до зовнішнього вигляду засобів пересувної та сезонної торгівлі, їх розміру, займаної площі та інші необхідні параметри.
- Затвердити порядок надання визначених місць торгівлі на засадах рівності та змагальності всіх бажаючих (торгів за принципом аукціону), визначити чіткий перелік умов та документів, необхідних для участі в аукціоні та отримання таких місць торгівлі.
- Надавати право розміщення засобів пересувної чи сезонної торгівлі на вказаних місцях через систему електронних аукціонів «Prozorro.Продажі».
- Укладати договори за результатами торгів виключно з переможцем задля недопущення перепродажу чи переуступки одержаних місць торгівлі на користь інших суб'єктів господарювання. Корупційна схема полягає у штучному завищенні ціни одним з учасників торгів, що призводить до виходу з торгів інших учасників. Після цього, переможець відмовляється від підписання договору на користь учасника, який зайняв друге місце і той, діючи з ним у змові, отримує вигідну пропозицію фактично без конкуренції. Для унеможливлення таких практик необхідно передбачити штрафні санкції за відмову від укладання контрактів, значний гарантійний внесок, що може бути зарахований як сплата за перший місяць, або ж повторно проводити конкурс, у разі відмови переможця від укладання договору.
- Виключити участь будь-яких посередників у відносинах між владою та бізнесом у сфері пересувної та сезонної торгівлі, в тому числі і комунальні підприємства.
- Передбачити чіткі критерії для допуску суб'єктів до участі в аукціонах, умови дострокового розірвання договорів та передбачити штрафні санкції за їх невиконання суб'єктами підприємництва.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- У Закон України «Про благоустрій населених пунктів» внести визначення транспортних засобів, з яких здійснюється підприємницька діяльність, вимоги та правила до їх розміщення.
- Адаптувати до сучасних вимог Єдині правила ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони (Постанова КМУ від 30.03.1994 р. № 198) – зокрема визначити перелік обмежень щодо розміщення об'єктів торгівлі (тимчасових споруд, засобів пересувної та сезонної торгівлі).
- Внести зміни до Правил дорожнього руху (Постанова КМУ від 10.10.2001 р. № 1306) щодо врегулювання питання паркування/розміщення транспортних засобів, з яких здійснюється підприємницька діяльність.
- Внести зміни до ст. 152 КУпАП щодо збільшення штрафів за порушення правил благоустрою населених пунктів.
- Розробити та затвердити Єдині правила демонтажу тимчасових споруд, засобів пересувної та сезонної торгівлі.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Ініціювати та/або брати участь в обговоренні із міською владою проблем розміщення засобів пересувної та сезонної торгівлі.
- Експертно сприяти місцевій раді в розробці необхідних проектів рішень, вносити свої рекомендації, в тому числі з метою мінімізації корупційних ризиків.
- Регулярно висвітлювати актуальну інформацію, інформувати місцеву владу та поліцію про виявлені нелегальні об'єкти, моніторити виконання укладених договорів та надходженням коштів до місцевого бюджету.

ЛІТНІ МАЙДАНЧИКИ РЕСТОРАНІВ. КОРУПЦІЯ У ЧАШЕЧЦІ КАВИ.

ПРОБЛЕМА

Літні майданчики кафе та ресторанів – одна зі сфер діяльності підприємців, що потребує якісного регулювання. Натомість недосконалість правил щодо їх розміщення спричиняє ряд корупційних ризиків, що зумовлюють бюджетні втрати, низьку інвестиційну й туристичну привабливість міст.

Не секрет, що підприємці часто зіштовхуються з такою проблемою, як безпідставне затягування видачі дозволів на встановлення літнього майданчика, надання дозволів на необґрунтовано короткий термін, створення чиновниками штучних бар'єрів й відповідно невігідних для підприємців умов, через що вони можуть звертатися до органів влади за неофіційною «підтримкою» у вигляді приватних домовленостей або хабарів задля пришвидшення процедури.

Є два основні типи літніх майданчиків: «з прив'язкою» та «без прив'язки» до стаціонарного об'єкта. До першого типу належать конструкції, розміщені біля фасаду відповідного закладу, на які власник цього закладу має монопольне право. Отже, якщо місце відповідає вимогам для функціонування таких об'єктів, то встано-

вити майданчик може лише цей підприємець. Другий тип – літні майданчики, які розміщуються на великих площах у місцях скупчення людей: біля кінотеатрів, торговельних комплексів, у скверах чи парках.

Проблема полягає в тому, що в містах не проводяться відкриті електронні онлайн-аукціони на оренду площ для розміщення літніх майданчиків без прив'язки до стаціонарного об'єкта ресторанного господарства. Попри потенційно високий рівень конкуренції, такі площі нерідко надаються в оренду наблизеним до влади підприємцям, що ставить у необґрунтовано невігідне становище власників закладів, що не вдаються до таких зловживань.

Проте, частими є і випадки, коли встановлені конструкції літніх майданчиків об'єктивно перешкоджають безпечно пересуватися містом учасникам руху (пішоходам, велосипедистам та навіть автомобілям), а підприємці незаконно добудовують стіни та дахи до фасадів ресторанів чи кафе, перетворюючи конструкцію свого літнього майданчика з тимчасового в постійно діючий заклад.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Чинне регулювання встановлення літніх майданчиків в містах створює штучні бар'єри та несправедливі умови для підприємців. На кожному етапі процедури погоджень, чиновники мають достатньо можливостей, аби знайти «підстави» для того, щоб підприємець був змушений проходити одну і ту ж процедуру отримання дозволу декілька разів.

Одним з головних завдань ефективного регулювання в сфері розміщення літніх майданчиків є спрощення та дебіюрократизація норм та процедур, а також впровадження запобіжників, які унеможливають системні зловживання у вигляді самовільних прибудов та встановлення підприємцями літніх майданчиків з порушенням законодавства.

Рішення більшості органів місцевого самоврядування не мають чітко визначених відповідальних осіб за ухвалення рішень, строків, порядку реагування на порушення, умов увалення позитивних або негативних рішень. Перелік місць розташування конструктивних елементів благоустрою для розміщення літніх майданчиків без прив'язки до стаціонарних об'єктів ресторанного господарства у містах має не лише містити перелік адрес та площу, на якій можна встановлювати конструкції, а й визначати критерії та порядок відбору підприємців, які мають пріоритетне право оренди.

Також є недостатніми санкції за порушення правил благоустрою населених пунктів згідно зі ст. 152 КУпАП (штраф від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

ЛІТНІ МАЙДАНЧИКИ РЕСТОРАНІВ. КОРУПЦІЯ У ЧАШЕЧЦІ КАВИ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Проаналізувати поточне нормативне регулювання сфери розміщення літніх майданчиків кафе та ресторанів у місті: визначити недоліки.
- Провести громадські слухання та консультації з представниками бізнес-середовища та громадою щодо концепції змін.
- Прийняти рішення місцевої ради, що має містити:
 - встановлений розумний строк розгляду та реєстрації документів уповноваженою особою органу місцевого самоврядування;
 - вичерпний перелік документів, що повинен подати підприємець; такий список повинен бути логічним та обґрунтованим, складатися лише з встановлених на законодавчому рівні документів; серед них не повинно бути даних, що вже є у розпорядженні ОМС чи підзвітних органів;
 - встановлений строк, протягом якого службовець зобов'язаний надати відповідь щодо рішення органу місцевого самоврядування;
 - чітко визначену відповідальність як службових осіб, так і виконавчого органу в цілому;
 - визначений термін дії початкового договору оренди;
- критерії та терміни продовження договору оренди, із суттєво спрощеним механізмом продовження терміну дії договору; визначену форму договору оренди земельної ділянки/конструктивного елементу благоустрою;
- об'єктивні вимоги до зовнішнього вигляду конструкції, мінімізувавши/виключивши вимоги щодо естетики;
- чітко визначений механізм та підстави демонтажу (з можливістю попереднього врегулювання зауважень за допомогою повідомлень та консультацій).
- Визначити перспективний список місць для оренди літніх майданчиків без прив'язки до стаціонарних об'єктів. Розробити та прийняти рішення міської ради, що запроваджує аукціони – торги, за попередньо визначеним списком через систему електронних онлайн-аукціонів «Prozorro.Продажі».
- Актуалізувати місцеві правила благоустрою, забезпечити безпеку руху пішоходів та транспорту, гарантувати постійний доступ до комунікацій.
- Запровадити на окремих вулицях пілотний формат всесезонних майданчиків.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Посилити санкції згідно зі ст. 152 КУпАП за порушення правил благоустрою населених пунктів.
- Законом та підзаконними нормативними актами чітко визначити вичерпні переліки документів, які необхідно подавати для отримання дозволів, та забезпечити нагляд за дотриманням цих вимог органами місцевого самоврядування.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Ініціювати громадські слухання чи надавати інформаційну, дорадчу підтримку міській раді у прийнятті рекомендованих регуляторних рішень в сфері розміщення літніх майданчиків.
- Спільно з міською радою розробити зміни до існуючого положення про розміщення літніх майданчиків та провести адвокаційну кампанію:
 - визначити основних стейкхолдерів, провести індивідуальні зустрічі та виявляти переваги, які вони отримують в результаті впровадження змін;
 - залучити відповідних експертів галузі;
 - адаптувати для сприйняття та оприлюднити аналітичну довідку, щоб охопити максимальну кількість зацікавлених груп та отримати підтримку зацікавлених груп;
 - адвокатувати винесення рішення на голосування міської ради.
- Моніторити і оприлюднювати перелік адрес незаконно побудованих літніх майданчиків, або таких майданчиків, що порушують вимоги ДБН. Звертатись публічно до відповідних органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з проханням перевірити законність їх встановлення і вжити заходів за виявленими результатами.
- Ініціювати та/або розробити електронний онлайн-реєстр літніх майданчиків в місті.
- Розробити паспорти вулиць з відображенням місць можливого розміщення літніх майданчиків, з урахуванням місць розташування комунікацій та ОДР.
- Вимагати оприлюднення проектів паспортів вулиць з перспективними місцями для розміщення літніх майданчиків, з урахуванням місць розташування комунікацій та ОДР.

ДЕТАЛЬніше » [ТУТ](#)

МАРШРУТНІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ. ЯК ОДИМ АВТОБУСОМ ПЕРЕМОГТИ У 15 КОНКУРСАХ.

ПРОБЛЕМА

Багато з нас на собі добре відчувають проблеми пасажирських перевезень: старі автобуси, грубі водії, затримки на маршрутах. Втім, важливо розуміти фактори, що призводять до такого стану речей. Хто та як визначає наявність попиту на той чи інший напрямок руху автобусів великої місткості чи маршрутних таксі; які автобуси можуть обслуговувати той чи інший маршрут; за якими процедурами залучаються перевізники; яким критеріям вони мають відповідати; як контролюється виконання договорів на обслуговування маршрутів? Відповіді на ці та інші питання розкривають причини проблем із маршрутними перевезеннями у містах.

Організація бізнесу з маршрутних перевезень неможлива без великих капіталовкладень. Відтак, потребує чіткого регулювання та дотримання правил гри як з боку влади, так і з боку власників бізнесу. Останні на сьогодні зіштовхуються із надвеликими ризиками. Зокрема:

- відсутні чіткі строки укладення договорів на обслуговування маршрутів. Організатори та замовники можуть як завгодно довго тримати на гачку небажаного переможця та не укладати з ним договір;
- непрозорі умови продовження договорів чи відмови в продовженні договорів. Неочевидно, у яких обсягах має бути здійснене інвестування для продовження договору без проведення конкурсу;
- 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.

- 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.

Серйозну конкуренцію приватним перевізникам складають комунальні підприємства, що здійснюють пасажирські перевезення. Такі КП часто дотуються з місцевих бюджетів та позиціонують закуплені на дотації нові автобуси як інвестиції. А це надає їм додаткові бали та безспірну перевагу при продовженні договорів без конкурсів.

Однією з найбільш популярних схем є та, коли на різні маршрути перевізники заявляють одні й ті ж автобуси. Адже ключовими чинниками проблеми є відсутність єдиного реєстру 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. І в результаті, замість очікуваних нових автобусів, громадяни отримують старі, взяті в оренду переможцем у менш успішних перевізників для забезпечення маршруту.

Усі ці фактори спонукають підприємців економити на модернізації чи купівлі нових транспортних засобів та «інвестувати» кошти у пошук «криш», які здатні вирішувати питання з органами влади.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

- Корупційні ризики при визначенні переможців конкурсу на право обслуговування автобусного маршруту. Діяльність галузі регулюється Постановою КМУ № 1081 від 03.12.2008 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування». Однак, цей акт потребує доопрацювання з урахуванням необхідності мінімізації корупційних ризиків (дет. див. «Що можна зробити на центральному рівні»).
- Відсутність відповідальності з боку перевізника за порушення умов договору. Постанова КМУ № 1081 від 03.12.2008 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» визначає, що єдиним наслідком для перевізника за порушення умов договору є його розірвання. Фактично перевізник не несе відповідальності за те, що на маршруті працюють гірші, ніж заявлені на конкурс, транспортні засоби. Не відповідає він і за меншу від заявленої кількість автобусів на маршруті, великі інтервали руху (30-40 хв замість 5-7, що передбачались умовами конкурсу).

МАРШРУТНІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ. ЯК ОДНИМ АВТОБУСОМ ПЕРЕМОГТИ У 15 КОНКУРСАХ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Затвердити, вдосконалити, змінити схеми руху маршрутних таксі та автобусів великої місткості за маршрутами, в яких є потреба жителів населеного пункту.
- Створити та оприлюднити єдиний реєстр транспортних засобів, що працюють на маршрутах населеного пункту (в т.ч. міські, районні, міжміські, міжрайонні та міжобласні маршрути).
- Затвердити або вдосконалити порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування.
- Провести або вдосконалити конкурси з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування.
- Створити відкриту карту з GPS-системою руху всіх автобусів у населеному пункті та налагодити її інформаційну взаємодію з національним реєстром транспортних засобів.
- Забезпечити контроль за виконанням умов договорів на обслуговування автобусних маршрутів, в тому числі залучаючи громадськість та пасажирів до моніторингу виконання правил перевезень та дотримання умов договорів.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

Нестабільність бізнес-середовища на ринку маршрутних перевезень найбільше зумовлена його регулюванням виключно на місцевому рівні. Як наслідок маємо зміну правил під кожен нову місцеву владу чи під кожного наближеного до влади перевізника, що прагне отримати право на обслуговування маршрутів. Відповідно вимоги підзаконних нормативно-правових актів щодо конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування мають бути максимально адаптовані до запитів різних населених пунктів.

- Внести зміни до Постанови КМУ № 1081 від 03.12.2008 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування»:
 - заборонити використання одного й того ж рухомого складу на різних конкурсах, або на різних маршрутах – знімати таких перевізників з конкурсу;
 - не розглядати як інвестиції дотації з місцевого бюджету збитковим комунальним підприємствам;
 - визначити рівень інвестицій, які надають одностороннє право перевізнику на продовження договору.
- переглянути бальну систему визначення переможців конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затверджену Постановою КМУ № 1081 від 03.12.2008 р. Запровадити двоетапний порядок визначення переможців: перший – на наявність у перевізника можливості обслуговувати маршрути. Другий – змагання за принципом відкритих торгів серед перевізників, допущених за результатами першого етапу;
- затвердити Єдині вимоги до пасажирських перевізників, технічної бази та водіїв, що працюють на маршрутних таксі та автобусах великої місткості;
- зобов'язати органи місцевої влади у населених пунктах з кількістю жителів від 30 000 розробити і прийняти транспорту схему;
- передбачити дієву відповідальність перевізників за порушення умов договору.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- здійснювати громадський контроль проведення конкурсів з визначення перевізників на автобусному маршруті загального користування;
- проводити моніторинг дотримання правил та договорів;
- надати місцевій владі консультації та методологічну підтримку в розробці транспортної схеми міста, відкритого реєстру автобусів та маршрутних таксі, що працюють на маршрутах населеного пункту.



ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)

СЛУЖБОВЕ ПАРКУВАННЯ. ХТО МАЄ ПРАВО НА ФІШКУ.

ПРОБЛЕМА

Збільшення кількості автомобілів на дорогах, масове хаотичне паркування транспортних засобів, неякісна інвентаризація місць для паркування, систематичне порушення ПДР та неможливість місцевої влади задовольнити попит на місця для паркування – це далеко не весь перелік проблем у сфері, що турбує представників влади, громадськість, підприємців та учасників дорожнього руху. З часом ці проблеми набирають лише більших масштабів. В підсумку ми отримуємо перевантаження центральних частин міста транспортними засобами, перешкоди та обмеження руху пасажирів і водіїв, надмірні викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря, небезпечні ситуації на дорогах, можливості для корупційних схем.

Серед великої кількості проблемних питань у сфері паркування досі невирішеним залишається службове паркування, а точніше його неефективне регулювання. Ця проблема стосується усіх сторін, адже працівники та відвідувачі ресторанів, магазинів, готелів, ринків, інших

громадських місць не мають змоги залишити автомобіль поруч із закладом, в той час, як власники цих закладів втрачають рентабельність бізнесу через малий потік клієнтів та ускладнений доступ до таких закладів.

Неврегульованість службового паркування, відсутність знаків (розмітки), які позначають місця для паркування, непрозорий механізм передачі прав на облаштування та експлуатацію (оренду) паркувальних майданчиків, відсутність конкурсу або можливості проведення аукціону (в окремих містах), маніпуляції під час проведення конкурсів (в містах, де конкурси проводяться), створює ризики прийняття суб'єктивних рішень з боку місцевої влади.

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

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

- Відсутнє чітке нормативне регулювання сфери користування гостьовими майданчиками, службового паркування та встановлення відповідних позначень (розмітки).

Як правило, паркувальні майданчики передає в користування міське управління транспорту (інший уповноважений виконавчий орган ради та/або суб'єкт господарювання визначений радою) без проведення конкурсу та на власний розсуд.

Згідно з процедурою достатньо заповнити заяву, яку можна знайти на сайті міської ради на отримання права користування паркувальним майданчиком для облаштування місць для службового паркування. Проте такий непрозорий механізм прийняття рішення не дозволяє відстежити, за якими критеріями приймається рішення щодо передачі майданчика. Копії договорів з третіми особами у відповідь на запити, як правило, не надаються. Інформація щодо користувачів (орендарів) є закритою. Як вирішується питання, коли на один майданчик претендують кілька бажуючих, теж невідомо. Разом з тим, у містах, де проводяться конкурси на отримання прав на облаштування та експлуатацію (оренду) паркувальних майданчиків, фіксуються грубі маніпуляції, створення «штучних» умов аукціонів під конкретних осіб, скасовуються результати аукціонів тощо. Відповідно створюються умови для корупційних схем, існує ризик втрати (недоотримання) коштів, призначених для бюджету міста, а в той же час бізнес втрачає рентабельність.

- Відсутнє регулювання щодо обмеження часу стоянки на місцях для паркування.

Не існує регулювання спеціальних місць, призначених для тимчасового завантаження/розвантаження товарів, або короткотермінових зупинок. Правилами дорожнього руху (ПДР) не передбачено обмеження тривалості зупинки на визначених місцях для паркування з метою забезпечення потреб магазинів/ресторанів/готелів тощо. Це спричиняє незручності для інших водіїв та постійні затори, оскільки службові автомобілі зупиняються посеред дороги, створюючи перешкоди для руху транспорту. Зокрема, така ситуація актуальна для міст з обмеженою пропускною здатністю автомобілів в центральній частині.

- Додаткові таблички до дорожніх знаків: «фішки» та інші позначення.

Звичною справою стало розміщення поруч із дорожнім знаком 5.38 («Місця для парковки») табличок з різним текстом, який ідентифікує обмеження паркування на визначених місцях, до прикладу: «Для працівників прокуратури», «Для працівників банку», «Тільки для транспорту компанії», «Тільки для відвідувачів ресторану/готелю» тощо, або ж так звані «фішки» (конусо-подібні фігури, встановлені на місцях для паркування). Втім, в Розділі 33 ПДР таких позначень не існує, а отже, їх розміщення є незаконним, порушує чинне законодавство (ст. 140 КУпАП; п. 15.15 ПДР) і не підлягає до виконання водіями. Згідно з п. 8.12 ПДР, забороняється самовільно встановлювати, знімати, пошкоджувати чи закривати дорожні знаки, технічні засоби організації дорожнього руху, та встановлювати пристрої, які можуть бути прийняті за знаки та інші пристрої регулювання дорожнього руху.

СЛУЖБОВЕ ПАРКУВАННЯ. ХТО МАЄ ПРАВО НА ФІШКУ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Провести інвентаризацію місць для паркування. Ініціювати будь-які зміни у сфері паркування варто з проведення інвентаризації паркомісць. Це дасть можливість проаналізувати ситуацію комплексно та поррахувати, яку суму коштів місто втрачає щомісяця через неякісну організацію майданчиків для паркування. Надалі ці фактори впливатимуть на формування цінової політики майданчика, створення нових місць для паркування та оптимізацію роботи операторів паркувальних майданчиків, включно з місцями для службового паркування. Крім того, цей механізм допоможе проаналізувати рівень дотримання вимог ДБН та ДСТУ, а у випадку порушень негайно виправити ситуацію, оштрафувати осіб, які порушують правила, та провести чітке позначення паркомісць, платних та безоплатних з встановленням знаків, що відповідають нормам.
- Забезпечити прозорість та доступність процесу передачі в користування паркувальних майданчиків. Здійснювати реалізацію права на організацію та експлуатацію майданчиків для паркування через електронну торгівельну систему «Prozorro.Продажі». Електронні

онлайн-аукціони сприятимуть відкритості процесу, збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та чесній конкуренції, що важливо, зокрема, в містах з великим попитом та обмеженою кількістю місць для паркування. Київ та Дніпро вже використовують таку практику. При цьому важливою умовою є кваліфіковані кадри, що будуть здійснювати підготовку лотів для таких електронних торгів, та встановлення чіткого порядку підготовки лотів, що має бути затверджений місцевою радою.

- Забезпечити належний контроль та притягнення порушників до відповідальності.

Визначити відповідний підрозділ місцевої ради (муніципальну варту, інспекторів з паркування тощо), який буде слідкувати за дотриманням правил, зокрема, перевіряти час стоянки на місцях з обмеженою тривалістю зупинки, чинність та наявність договорів на облаштування та експлуатацію майданчиків для паркування (договорів оренди землі), притягувати до відповідальності осіб у випадку самовільного розміщення знаків.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до відповідних нормативно-правових актів, зокрема, Правил паркування транспортних засобів та Правил дорожнього руху, якими передбачити створення чітких позначень (знак, розмітка тощо) місць для службового паркування, а також

обмеження паркування на майданчиках, що прилягають до магазинів, ресторанів, кафе тощо тривалістю до двох годин з метою забезпечення короткотермінової зупинки для службових автомобілів та максимального потоку відвідувачів цих закладів.

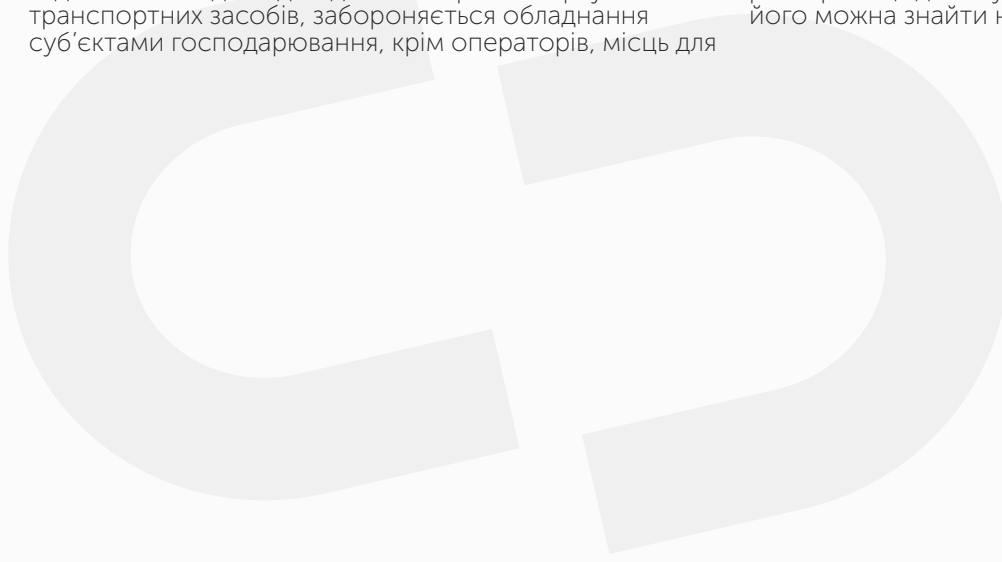
ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

При виявленні самовільного розміщення «службових» знаків на місцях для паркування, повідомити про це поліцію і вимагати їх вилучити (демонтувати).

Згідно зі ст. 139 КУпАП, самовільне знімання, закриття чи встановлення технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для дорожнього руху тягне за собою накладання штрафу на громадян від 20 до 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від 30 до 40 годин. Також відповідно до п. 8.1 Правил паркування транспортних засобів, забороняється обладнання суб'єктами господарювання, крім операторів, місць для

паркування на тротуарах та проїзній частині автомобільних доріг.

У випадку заборони персоналом зупинки біля кафе, магазину, готелю, банку тощо, стверджуючи, що ці паркомісця призначені лише для відвідувачів закладу, вимагати копію договору з міською радою про облаштування та експлуатацію паркувального майданчика (договір оренди земельної ділянки) або перевірити цю інформацію в онлайн-джерелах. У деяких містах реєстр місць для службового паркування є відкритим, його можна знайти на сайтах міської ради.



ЗОВНІШНЯ РЕКЛАМА. ХТО ПЕРШИЙ В ЧЕРЗІ НА ДЕМОНТАЖ.

ПРОБЛЕМА

Чи задумуємося ми над тим, скільки заробляє наше місто на рекламі? А скільки не заробляє, хоча могло б? Розміщення зовнішньої реклами на об'єктах власності громади (комунальній власності) мало би бути одним з невичерпних джерел наповнення місцевих бюджетів. Втім, численні прогалини у правовому регулюванні зробили цю сферу вкрай корумпованою.

Найпоширенішим є безоплатне розміщення реклами. У таких випадках порушники самовільно (без отримання дозвільних документів) розміщують рекламу на приватній, комунальній або державній власності, а відповідальні за цю сферу посадові особи не поспішають виявляти та усувати порушення (через зайнятість, некомпетентність чи корупційну зацікавленість). Втім, зустрічаються випадки, коли дозвільний документ на розміщення реклами є, а за використання місця, яке належить до комунальної чи державної власності, кошти не сплачуються, або ж роками не переглядається розмір плати. Сума сплати за розміщення рекламної конструкції може не відповідати її розміру (наприклад, розміщується більша конструкція, а оплата здійснюється за меншу).

Також підприємці стикаються з корупцією при видачі дозвільних документів. Ускладнена процедура їх отримання спонукає підприємців шукати шляхи для вирішення питання, або звертатись до посередників, які у плату за власні послуги включають відповідні витрати на хабарі. Такими ускладненнями можуть бути, зокрема, штучні обмеження для розміщення певних типів чи форматів рекламних конструкцій (наприклад, заборона розміщувати малі конструкції). Або ж затвердження схем розміщення рекламних засобів, місця у яких розподіляються непрозоро. Це призводить до обмеження конкуренції, зменшення кількості розповсюджувачів реклами та зростання вартості її розміщення для замовників. Вказане ускладнює малому та мікробізнесу

поширення інформації про свої товари і послуги. Іншим наслідком таких дій є тінізація ринку – рекламні конструкції, що не відповідають «вимогам», розміщуються нелегально без сплати за користування місцями.

Демонтаж рекламних конструкцій, розміщених з порушеннями чи без відповідних дозвільних документів є ще одним джерелом корупції. Спостерігається фактична монополізація комунальниками «послуг» з усунення порушень, які вони фактично надають за бюджетні кошти, уникаючи процедур публічних закупівель. При цьому тарифи на демонтаж конструкцій у населених пунктах, як правило, є досить високими, не затвердженими на місцевому рівні.

Так, наприклад, у Києві такі тарифи КП «Київреклама» затверджує самостійно, вартість демонтажу компенсує або порушник, або місто (якщо порушник не заплатив). При цьому формально КП отримує не гроші за здійснення демонтажу, а кошти на здійснення статутної діяльності. Це призводить до тіншового формування цінової політики, щодо вартості демонтажу, спокус здійснення фіктивного демонтажу (виключно на папері), а обмежена спроможність монополістів спонукає їх збільшувати свою штатну чисельність, закуповувати додаткове обладнання та вдаватись до маніпулювання чергою на усунення самих порушень. Легальні гравці ринку та інші суб'єкти господарювання, які мають відповідних фахівців та можливості, могли б надавати послуги з демонтажу значно швидше та дешевше.

Також, недоброчесні працівники КП зацікавлені у максимальній кількості незаконних рекламних конструкцій, вимаганні неправомірної вигоди за нездійснений демонтаж, вибірковий демонтаж зовнішньої реклами. Такі дії/бездіяльність посадових осіб суб'єктів владних повноважень призводять до значних втрат державного та місцевих бюджетів.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Корупційні ризики при видачі дозвільних документів в сфері зовнішньої реклами спричинені нечіткими нормами національного законодавства та місцевих порядків їх видачі, до яких часом потрапляють досить обтяжливі чи неправомірні вимоги, пролобійовані заінтересованими групами гравців рекламного ринку.

Відповідно, чиновники отримують широкі дискреційні повноваження і можуть на власний розсуд погоджувати або відмовляти у погодженні розміщення реклами, часто не дотримуючись визначених законодавством строків розгляду документів.

Потребують системного перегляду Закон України «Про рекламу», Типові правила розміщення зовнішньої реклами (ПКМ № 2067 від 29.12.2003 р.) та Типові правила розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів (ПКМ № 1135 від 05.12.2012 р.).

Основні недоліки, які породжують корупцію в сфері зовнішньої реклами, як правило, містяться у місцевих порядках розміщення зовнішньої реклами або інших рішеннях місцевого рівня, що регулюють цю сферу.

ЗОВНІШНЯ РЕКЛАМА. ХТО ПЕРШИЙ В ЧЕРЗІ НА ДЕМОНТАЖ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Встановити, що плата за тимчасове користування місцями, які належать до комунальної власності для розміщення зовнішньої реклами спрямовується до бюджету, а не на рахунки комунальних підприємств. Передбачити індексацію її розміру.
- Встановити виключно персональне прийняття рішень про видачу дозволу на розміщення зовнішньої реклами (відмову у видачі) без залучення колегіальних органів.
- Оприлюднювати на веб-ресурсі data.gov.ua та на сайтах міських рад актуальну і повну інформацію про рекламні конструкції, розташовані відповідно до виданих дозволів на розміщення зовнішньої реклами, укладені договори та плату за тимчасове користування місцями, які належать до комунальної власності у т.ч. за допомогою геоінформаційних систем (ГІС) та у форматі відкритих даних відповідно до розроблених рекомендацій: <https://data.gov.ua/pages/835-recm-urban-ad>
- Впроваджувати електронні сервіси для ефективної роботи зі зверненнями мешканців щодо порушень при розміщенні зовнішньої реклами на основі даних про конструкції розміщені відповідно до виданих дозволів (приклад – сервіс «Відкрита реклама», м. Дрогобич).
- Робити максимально прозорою інформацію про порушення при розміщенні зовнішньої реклами: конструкції, розміщені без дозволів, наявність боргів з плати за тимчасове користування місцями, які належать до комунальної власності, та ін., а також про вжиті заходи реагування на них: приписи щодо усунення порушень, повідомлення про демонтаж і т.д.)
- Встановлювати економічно обґрунтовані тарифи на послуги з демонтажу зовнішньої реклами.
- Запровадити практики публічних закупівель послуг з демонтажу зовнішньої реклами.
- Розробляти комплексні схеми благоустрою з наступною передачею прав на тимчасове користування визначеними в них місцями для розміщення зовнішньої реклами, що перебувають у комунальній та державній власності, невеликими лотами, виключно за результатами аукціонів «Prozorro.Продажі».
- Спрямовувати кошти, отримані за тимчасове користування місцями які належать до комунальної власності для розміщення зовнішньої реклами на реалізацію актуальних соціальних проектів.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Осучаснити перелік та встановити чіткі вимоги до документів, необхідних для отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами (після ухвалення законопроекту №1067-д) та вичерпний перелік обмежень та заборон щодо розміщення зовнішньої реклами встановлений законом.
- Забезпечити можливість подання документів на отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами у електронному вигляді і внесення дозвільними органами до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про подані заяви та отримані дозволи на розміщення зовнішньої реклами.
- Забезпечити фіксацію керівником виконавчого органу (згідно з Типовими правилами – робочого органу) порушень дозвільного законодавства та притягнення посадових осіб до передбаченої законом відповідальності, шляхом складання адміністраторами ЦНАПів і посадовими особами ДРС протоколів згідно зі статтею 166-10 КУпАП.
- Запровадити передачу прав на тимчасове користування місцями для розміщення зовнішньої реклами, що перебувають у комунальній та державній власності невеликими лотами, виключно за результатами аукціонів «Prozorro.Продажі» зі сплатою безпосередньо на відповідні бюджетні рахунки.
- Розробити і затвердити Типовий порядок виявлення і усунення порушень правил благоустрою (як розділ Типових правил благоустрою), яким передбачити публічні закупівлі послуг з демонтажу і визначення початкової ціни на рівні тарифів, що встановлюються виконавчими органами органів місцевого самоврядування.
- Забезпечувати дієвий нагляд за дотриманням вимог рекламного, регуляторного і антимонопольно-конкурентного законодавства при встановленні вимог і обмежень на рівні місцевих порядків та правил розміщення реклами.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Здійснювати громадський моніторинг публічної інформації щодо розміщення зовнішньої реклами та надходження від плати за тимчасове користування місцями які належать до комунальної власності для розміщення зовнішньої реклами.
- Подавати звернення до органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів щодо ймовірних порушень при розміщенні зовнішньої реклами та відслідковувати вжиті заходи реагування.
- Відстежувати своєчасність здійснення демонтажу незаконної зовнішньої реклами і обґрунтованість відповідних витрат.

ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)

РЕКЛАМА НА КОМУНАЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ. ВІЙНИ ПІДЗЕМЕЛЛЯ.

ПРОБЛЕМА

Ринок реклами в транспорті, в тому числі в метрополітені у великих містах, як правило, розподілений між кількома групами пов'язаних компаній, а вхід на нього для нових учасників суттєво ускладнений чи взагалі заблокований. До цього призводять діючі процедури, за якими балансоутримувач (профільне КП) має широкі дискреційні повноваження при погодженні розміщення рекламних конструкцій. Як наслідок, навіть в столичному метро, місця для розміщення реклами розподіляються непрозоро та використовуються переважно компаніями, наближеними до влади та адміністрації метрополітену. Загалом, така ситуація характерна для розміщення реклами на комунальному транспорті по всій Україні.

Так само, як і для зовнішньої реклами, розмір тарифів на розміщення реклами на транспорті комунальної власності змінюється не своєчасно і, як правило, суттєво нижчий за ринкові ціни попри те, що ніщо не заважає проводити конкурси та аукціони для отримання максимально вигідних умов співпраці.

Наприклад, у столиці розпорядженням КМДА № 2341, що набрало чинності 01.07.2019 р., збільшено тарифи вперше за більш ніж 5 років, а останній конкурс на розміщення реклами у метрополітені проводився у 2015 році. У 2018 році ДП «Прозорро.Продажі» та КМДА навіть підписали Меморандум про розміщення реклами на транспорті шляхом проведення електро-

них аукціонів, але досі жоден з них не відбувся.

Контроль за розміщенням реклами на об'єктах транспорту, як правило, покладено на комунальні підприємства, які управляють транспортом або підприємства, які здійснюють розрахунок плати за рекламу, а публічної інформації про розміщення реклами на транспорті бракує. Наприклад, у столиці відсутні схеми розміщення рекламних конструкцій на станціях чи у вагонах метро, що унеможлиблює громадський контроль. Без доступу до такої інформації незрозуміло, де в метрополітені може, а де не може бути реклама, чи в яких місцях є обмеження щодо розміщення певних видів рекламних конструкцій. При цьому важливо відзначити, що сам столичний метрополітен коштів від реклами за користування своїм майном не отримує, відтак, не зацікавлений у його прозорому використанні.

Усе це створює корупційні ризики розміщення конструкцій без погоджень, та, відповідно, без сплати до бюджету, адже за таких умов окремі посадкові особи метрополітену можуть мати зиск від незаконної реклами.

Непрозорий, неконкурентний ринок розміщення реклами на транспорті призводить до втрат бюджету через безоплатне використання комунального чи державного майна, чи використання його за заниженими, не ринковими цінами.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

На рівні закону питання реклами на транспорті врегульоване статтею 18 Закону України «Про рекламу». Вона носить рамковий характер, не враховує специфіки ринку, що призводить до різного правозастосування та зловживань при розміщенні реклами на державному і комунальному майні, зокрема у метрополітені.

Місцеві ж порядки розміщення рекламних засобів, зокрема їх положення про рекламу на транспорті не стимулюють прозорість інформації про рекламні засоби та використання майна, спричиняють кулуарний розподіл місць і сприяють монополізації ринку.

РЕКЛАМА НА КОМУНАЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ. ВІЙНИ ПІДЗЕМЕЛЛЯ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Встановити, що плата за розміщення реклами на комунальному транспорті (у т. ч. в метрополітені) сплачується відповідному комунальному підприємству (місто, в свою чергу, може самостійно визначити розмір відрахувань у міський бюджет).
- Розробити схеми розміщення реклами на транспорті комунальної власності та продавати місця за прозорими електронними аукціонами з використанням системи «Prozorro.Продажі» малими лотами (для збільшення кількості претендентів на одну конструкцію та уникнення монополії, бажано одна конструкція – один лот).
- Створити електронний кабінет розповсюджувача реклами на транспорті.
- Впровадити електронний облік платежів за розміщення реклами на транспорті та автоматичний обмін фінансовою інформацією щодо реклами в метрополітені (рахунки, борги, зарахування плати, попередження про демонтаж (зняття), повідомлення про виконаний демонтаж, довідкова інформація тощо).
- Оприлюднити схеми розміщення реклами на транспорті та існуючі технологічні вимоги та обмеження щодо використання певних видів та характеристик рекламних конструкцій.
- Створити електронну базу реклами на транспорті комунальної власності (зокрема, в метрополітені) і забезпечити відкритий доступ до неї з використанням відкритого протоколу обміну інформацією (API) про місця для розміщення реклами на транспорті, платежі за користування місцями для розміщення реклами.
- Встановити періодичну індексацію тарифів на розміщення реклами на транспорті комунальної власності.
- Впровадити для жителів територіальних громад опцію електронного повідомлення (скарги) про порушення законодавства щодо розміщення реклами на транспорті.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Усунути правову невизначеність у статті 18 Закону України «Про рекламу» щодо погодження розміщення реклами на транспорті з власниками об'єктів транспорту або уповноваженими ними органами (особами), (таке погодження фактично є документом дозвільного характеру, однак, він не передбачений Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру»), замінивши погодження на згоду.
- Встановити обов'язковість продажу права на розміщення реклами на об'єктах транспорту, що перебувають у комунальній та державній власності, невеликими лотами виключно за результатами аукціонів «Prozorro.Продажі».

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Подавати та супроводжувати скарги про незаконні рекламні конструкції, відслідковувати розгляд скарг до моменту усунення порушення (демонтажу).
- Здійснювати моніторинг відкритої інформації про платежі за розміщення реклами на транспорті комунальної власності, зокрема в метрополітені.

ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)



ЧЕРГИ В ДИТСАДКИ. ВИ ТУТ НЕ СТОЯЛИ!

ПРОБЛЕМА

Щоранку близько 1,3 млн українських дітей прямують до дитсадків. Попри те, що Закон України «Про дошкільну освіту» гарантує безперешкодний доступ до неї, – частина батьків цього не відчувають. В багатьох містах та передмістях у закладах дошкільної освіти (дитсадках) не вистачає місць, хоча в сільській місцевості рівень заповненості груп значно нижчий.

Впродовж останніх десятиліть населення країни скорочувалося, і частину приміщень дитсадків передавали у відання державних органів чи комерційним структурам. Крім того, через корупційну складову та всупереч вимогам будівельних норм, дитсадки часто де-факто не будували в нових житлових комплексах та мікрорайонах. Усе це збільшувало навантаження на існуючу мережу дитсадків та призвело до гострого дефіциту місць в тих із них, що залишилися. А їх сьогодні в країні налічується майже 15 тисяч. З яких 14,7 тис. є комунальними та перебувають в юрисдикції місцевих рад, а 200 садків – приватними. На сьогодні черга до закладів дошкільної освіти становить 26 783 місця.

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.

При цьому зловживання та купівлі черг відбуваються навіть у випадку, коли у населеному пункті запроваджена «електронна черга» зарахування в дитсадки. Як зазначає OECD у своєму моніторинговому звіті 2017 р., «матеріальні та технічні обмеження онлайн-системи запису до закладів дошкільної освіти (електронної черги) створюють можливості для маніпуляцій».

Втім, навіть місцева влада з найкращими електронними системами (наприклад, у Києві) зіштовхується з проблемами пільговиків. Підтвердження пільг найчастіше є найбільшою корупційною вразливістю електронних черг. На жаль, далеко не щодо всіх даних та документів про пільги на місцях запроваджена автоматична валідація – частину документів батьки надають управлінням освіти фізично, і опрацьовуються вони вручну, що робить таку процедуру вразливою перед людським фактором.

Мережа приватних дитсадків не вирішує проблеми дефіциту місць. Збільшення їх кількості у середньостроковій перспективі залишається примарною перспективою. Причиною є труднощі з пошуком необхідних приміщень для провадження дошкільної освіти та високим фінансовим «порогом входу» в цю сферу, нездоланим без великих інвестицій, а похідні від цього високі ціни за послуги приватних дитсадків роблять їх недоступними для більшості батьків. У зв'язку з цим в Україні зростає кількість неліцензованих («стихійних») приватних дитсадків, які надають освітні послуги сумнівної якості та перебувають поза контролем.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сфера запису та зарахування дітей до закладів дошкільної освіти залишається практично не врегульованою, особливо на національному рівні.

Ст.14 Закону України «Про вищу освіту» покладає на Міністерство освіти і науки України завдання встановити порядок зарахування, відрахування та переведення вихованців до державних та комунальних закладів освіти для здобуття дошкільної освіти. Проект процедури зарахування до дитсадків від 2018 р. не затверджено. Втім, цей документ визначав електронні системи запису до дитсадків як необов'язкові та не висуває до них жодних вимог.

Місцева влада переважно встановлює алгоритми зарахування до комунальних дитсадків самостійно, що призводить не тільки до хаотичного регулювання процедури прийому до дошкільних закладів, а й до неефективних процедурних рішень та пов'язаних із цим корупційних ризиків існуючих систем запису до дитсадків.

Створення електронних систем зарахування до дитсадків є необов'язковими, тому їх використання чи невикористання є прерогативою місцевої влади.

ЧЕРГИ В ДИТСАДКИ. ВИ ТУТ НЕ СТОЯЛИ

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Впровадити електронні системи запису та зарахування дітей до дитсадків.
- Оприлюднити на сайті органу місцевого самоврядування ключову для батьків інформацію про дитсадки відповідної місцевості (наповненість, графік роботи, наявність чи відсутність майданчиків, басейнів і т.д.).
- Надати користувачам електронної черги (батькам) в особистому кабінеті можливість відслідковувати місце в черзі, просування черги і суб'єктів, хто отримує запрошення, моніторити кількість пільговиків, що мають право на першочергове зарахування; оприлюднити дану інформацію в мережі Інтернет в частині, що не є конфіденційною інформацією (в знеособленому вигляді).
- У технічних вимогах до системи передбачити, що після появи у ній вільних місць система автоматично інформує про це батьків, чиї діти перебувають на початку черги, для подання документів та зарахування до відповідного закладу.
- Забезпечити захист програмного забезпечення електронних заявок про запис до дитсадків від зовнішнього втручання.
- Створити рівні умови фінансування з місцевого бюджету для комунальних та приватних закладів дошкільної освіти за принципом «гроші ходять за дитиною» і тим самим зменшити дефіцит місць в садочках.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Законодавчо встановити обов'язковість впровадження електронних систем запису до дитсадків у великих містах.
- Усунути необґрунтовані та занадто обтяжливі вимоги до закладів дошкільної освіти для збільшення кількості дитсадків у населених пунктах з дефіцитом закладів дошкільної освіти.
- Міністерству освіти і науки України затвердити Порядок зарахування, відрахування та переведення вихованців до державних та комунальних закладів освіти для здобуття дошкільної освіти, включивши до нього вимоги створення автоматичних електронних черг за зразком найкращих практик електронних систем та процедур прийому до дитсадків, щонайменше, у великих містах України (див «Що можна зробити на місцевому рівні»). Верховній Раді України продублювати ці ключові положення у Законі України «Про дошкільну освіту».

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Здійснювати громадський моніторинг відкритої частини електронних черг до дитсадків, виявляти зловживання та недоліки, інформувати про них правоохоронні органи, керівництво дитсадків та місцеву владу.
- Адвокатувати створення у своїх населених пунктах автоматизованих електронних систем запису та зарахування дітей до дитсадків (або вдосконалення існуючих електронних систем).



ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)



ЧОРНИЙ РИНОК РИТУАЛЬНИХ ПОСЛУГ. МІСЦЕ НА КЛАДОВИЩІ ЗА 50 ТИС \$

ПРОБЛЕМА

Ринок ритуальних послуг є одним з лідерів антирейтингу за рівнем місцевої корупції та зловживань. У великих та середніх містах приватні ритуальні компанії перебувають у корупційній залежності від комунальних ритуальних служб, а лояльна до них частина – у корупційному союзі з ними. Статус ритуальних служб як балансоутримувачів кладовищ дозволяє їм монополізувати всі пов'язані з похованням процеси, обмежуючи можливість діяльності суб'єктів господарювання приватної форми власності. Приватний бізнес змушений укладати з ними договори-замовлення на надання ритуальних послуг, без яких похоронну процесію фізично не допустять на кладовище.

Також корупційною є практика, коли одразу після фіксації смерті людини медичний персонал та працівники правоохоронних органів за винагороду інформують наближені до них ритуальні компанії про нових «клієнтів». А працівники патологоанатомічних відділень (моргів), в свою чергу, нав'язують родичам конкретні ритуальні компанії чи без потреби здійснюють розтин тіл померлих, змушуючи родичів оплачувати зайві послуги. Трапляється і навпаки – родичів спонукають платити, аби розтин тіла не проводився (особливо, якщо розтин недопустимий за їх віруваннями).

Великою проблемою у містах є дефіцит місць для поховання, що призвів до створення «чорного» ринку продажу могил у закритих кладовищах (підпоховання), особливо у т.зв. «престижних» (наприклад, в Києві – Байкове кладовище). В окремих випадках вартість одного місця для поховання доходить до 50 тис. дол.

Рішенням проблеми дефіциту місць для поховання могло б стати поширення альтернативних та більш екологічних способів поховання – зокрема, кремації, кріомації та біопоховання. Проте біопоховання та кріомації як методи поховання не передбачені законодавством, а кремації піддається тільки 30 тис. тіл на рік (6 % від загальної кількості) у трьох крематоріях на всю країну, побудованих ще за радянських часів.

Окремої уваги заслуговує неврегульованість ринку поховання домашніх тварин, що призводить до численних випадків стихійних поховань (практично завжди з порушеннями вимог санітарного законодавства) та функціонування тіньового ринку ритуальних послуг щодо тварин.

Наостанок ринок ритуальних послуг залишається вкрай непрозорим, а інформація про місця для поховання, ритуальні компанії найчастіше є непублічною.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сфера ритуальних послуг регулюється Законом України «Про поховання та похоронну справу» 2003-го року та прийнятими на його виконання підзаконними актами. Правова база, на якій функціонує ринок ритуальних послуг, за більш як 15 років безнадійно застаріла та потребує комплексного перегляду.

У 2018 році Мінрегіоном спільно з фахівцями Антимонопольного комітету та деякими учасниками ринку було розроблено законопроект № 8248 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

удосконалення сфери поховання», який мав вирішити частину проблем у сфері ритуальних послуг (усунення корупційної залежності приватних суб'єктів господарювання від ритуальних служб, «узаконення» сучасних та екологічних видів поховання, надання громадам права створювати електронні системи в сфері ритуальних послуг тощо). Проте з точки зору комплексного подолання проблем у сфері поховання законопроект є фрагментарним та потребує доопрацювання.

*За даними Мінрегіону: станом на 2018 рік в Україні ритуальні послуги населенню надавали 559 ритуальних служб (комунальні установи) та 2324 приватні суб'єкти господарювання, які співпрацюють з ритуальними службами. При цьому 90% померлих осіб поховано саме ритуальними службами. Загальний обсяг усіх наданих послуг у 2018 році склав 2,9 млрд. грн, а середня офіційна вартість одного поховання – 5378 грн. В населених пунктах України розміщено майже 34 тис. місць поховань.

ЧОРНИЙ РИНОК РИТУАЛЬНИХ ПОСЛУГ. МІСЦЕ НА КЛАДОВИЩІ ЗА 50 ТИС \$

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Оприлюднити в мережі Інтернет необхідну для замовників інформацію про ритуальні компанії з посиланнями на їх контакти, сайти.
- На кладовищах у великих містах провести інвентаризацію місць для поховання та внести інформацію про них у відповідні електронні системи (реєстри), з подальшим оприлюдненням її неконфіденційної частини.
- Запровадити платне придбання місць для підпоховання в існуючі могили у закритих кладовищах після завершення кладовищного періоду, а на «престижних» кладовищах – продаж місць для поховання за високими тарифами (альтернатива – на прозорих електронних аукціонах через систему «Prozorro. Продажі»), із спрямуванням платежів за такі послуги на користь відповідних місцевих бюджетів.
- Впровадити у великих містах відкриті та автоматизовані електронні системи «резервування» (придбання), обліку, розподілу місць для поховання та адміністрування інформації про них.
- Шляхом змін до місцевих актів, містобудівної документації, виділення земельних ділянок та роботи з потенційними інвесторами забезпечити будівництво у великих містах нових крематоріїв.
- Виділити на території кладовищ платні місця для поховання домашніх тварин.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

На законодавчому рівні:

- Надати приватним ритуальним компаніям безпешкодний допуск до кладовищ без обов'язкового підписання договору-замовлення з ритуальними службами (для припинення домінуючого становища ритуальних служб на ринку).
- Заборонити розміщення ритуальних компаній на території моргів, поруч з кладовищами та навпаки – розміщення моргів на території ритуальних компаній.
- Врегулювати питання впровадження та роботи відкритих та автоматизованих електронних систем резервування, обліку, розподілу місць для поховання та адміністрування інформації про них. Визначити населені пункти, в яких створення таких систем є обов'язковим (альтернатива – створити загальнонаціональну електронну систему).
- Перевести в електронний формат свідоцтва про поховання у населених пунктах, у яких функціонують електронні системи в сфері поховання.
- Створити сприятливі умови для зведення нових крематоріїв різних форм власності, залучення інвестицій для будівництва крематоріїв.
- Врегулювати сферу альтернативних (екологічних) способів поховання: біопоховання, кріомасія тощо.
- Передбачити розміщення на кладовищах платних місць для поховання домашніх тварин.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Подавати та супроводжувати скарги про незаконні поховання.
- Моніторити ситуацію та виявляти зловживання на кладовищах, в моргах, комунальних підприємствах, фірмах ритуальних послуг, проводити і висвітлювати відповідні розслідування.
- Здійснювати моніторинг відкритої інформації з електронних системах в сфері ритуальних послуг.

ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)





КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА. НІЧОГО ОСОБИСТОГО – ТІЛЬКИ БІЗНЕС.

ПРОБЛЕМА

За даними Держстату, станом на 01.02.2020 р. в Україні налічується близько 14 тисяч комунальних підприємств. Це на 18% більше, ніж у 2016 році, коли кількість КП становила 11 438. Тенденції останніх років свідчать про стабільне зростання кількості комунальних підприємств: не лише в результаті автономізації закладів охорони здоров'я на виконання медичної реформи, але й створення нових КП новими об'єднаними громадами, а також збільшення кількості КП, що створюються з метою працевлаштування місцевих депутатів або членів їх команд. При цьому видатки із бюджетів на утримання комунальних підприємств відповідно зростають, а ефективність лишається сумнівною.

Бюджетний кодекс України передбачає можливість надання певних преференцій комунальним підприємствам. Втім, безконтрольний процес їх створення потребує все більше витрат із місцевих бюджетів. За оцінками аналітиків, у 2018 році розмір збитків склав 9,8 млрд грн. Натомість у 2018 році, за даними Анти-монопольного комітету України (АМКУ), 96% обсягу державної допомоги було надано за рахунок місцевих бюджетів, тобто переважна кількість рішень щодо держдопомоги (на суму понад 22 млрд грн) стосувалась саме підтримки комунальних підприємств.

Приблизно п'ята частина КП є природними монополіями. Дійсно, існують населені пункти, де відсутність приватного бізнесу в окремих секторах (наприклад, в сфері ЖКГ та благоустрою) робить діяльність комунальних господарників цілком виправданою та прибутковою. Однак, більшість комунальних підприємств діють на конкурентних або суміжних з природними монополіями ринках. Наприклад, транспорт, централізоване водопостачання і водовідведення, транспортування теплової енергії та захоронення побутових відходів є сферами природних монополій. Їхні суміжні ринки – виробництво і постачання теплової енергії, вивезення та переробка побутових відходів.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Чинне законодавче регулювання створює необмежені можливості для органів місцевого самоврядування створювати комунальні підприємства. Водночас 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. Наведені вимоги свідчать про колізію законодавчих актів.

Ст. 17 Бюджетного кодексу України передбачає мож-

ливо часто КП створюються для надання послуг, які могли би бути закуплені в приватних компаній. Наприклад, охорона комунальної власності або харчування школярів. Такі КП загрожують конкуренції, оскільки, на відміну від приватників, мають доступ до ресурсів місцевих громад: дешевої оренди приміщень, інвестицій з бюджету та замовлень бюджетних установ.

Поряд з цим, часто діяльність комунальних підприємств лишається закритою та корупціогенною. Низка випадків свідчать про конфлікт інтересів керівників комунальних підприємств. Наприклад, депутати місцевих рад водночас часто є керівниками комунальних підприємств, формують й підтримують запити на фінансування «свого» підприємства. Одним із найбільш поширених зловживань у діяльності комунальних підприємств лишаються корупційні схеми при здійсненні публічних закупівель комунальниками і сприяння «своїм» компаніям.

Крім постачання товарів на власні підприємства, ФОПи-директори КП або інші близькі особи можуть вигравати на тендерах та заключати договори з бюджетними установами замість очолюваних ними КП, використовуючи при цьому робочу силу і ресурси відповідного КП.

Місцевими радами комунальні підприємства створюються або для виконання набору конкретних функцій, або ж, що широко практикується в останні роки, під кожен конкретну сферу діяльності. Наприклад, для утримання міського парку. У такому випадку функція проведення закупівель для виконання робіт або надання послуг покладається саме на комунальне підприємство. Частина робіт комунальні підприємства можуть виконувати самостійно, частину – через тендери із залученням компаній-«посередників».

лівість надання місцевих гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектору економіки.

Ст. 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати підприємства для утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності.

Ст. 16 Закону України «Про захист економічної конку-

КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА. НІЧОГО ОСОБИСТОГО – ТІЛЬКИ БІЗНЕС.

ренції» органам влади та органам місцевого самоврядування забороняється делегування окремих владних повноважень об'єднанням, підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»: органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з АМКУ проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господа-

рювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також отримувати дозвіл АМКУ на концентрацію у випадках, передбачених законом.

Темпи зростання кількості комунальних підприємств та збільшення видатків на їх утримання зумовлюють необхідність належного врегулювання процедури та підстав створення комунальних підприємств органами місцевого самоврядування.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Затвердити прозору та незалежну конкурсну процедуру обрання керівників КП.
- Розробити та затвердити ключові показники ефективності (KPI) для комунальних підприємств.
- Провести аудит ефективності комунальних підприємств згідно із затвердженими KPI, за результатами прийняти рішення щодо доцільності діяльності підприємств із низьким рівнем ефективності.
- Розробити політику власності для кожного підприємства: провести аналіз ринку, на якому діє підприємство, його функцій; на основі політики власності визначити, чи має підприємство залишатись в комунальній власності.
- Зобов'язати підприємства регулярно публікувати фінансову та операційну звітність, фінансові плани та плани закупівель у форматі відкритих даних на Єдиному веб-порталі відкритих даних та на сайті місцевої ради.
- Затвердити положення про наглядові ради на підзвітних КП, визначити їх виключні повноваження (згідно з кращими практиками корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та включити до їх складу незалежних і професійних членів.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до законодавства задля усунення неоднозначного тлумачення норм законів «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції», «Про місцеве самоврядування в Україні» та Господарського кодексу України:
 - визначити обов'язок органів місцевого самоврядування погоджувати із Антимонопольним комітетом України створення комунальних підприємств;
 - запровадити обов'язковість створення наглядових рад на комунальних підприємств, які є природніми монополістами, із обов'язковістю обрання членів наглядових рад за результатами відкритих незалежних конкурсів та на платних засадах;
 - обмежити сфери, у яких дозволяється створення органами місцевого самоврядування комунальних підприємств (сфери із потенційно високим рівнем конкурентності).
- внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» щодо заборони посадовим особам юридичних осіб публічного права займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю задля мінімізації ризиків виникнення конфлікту інтересів у керівників комунальних підприємств.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Експертно долучитись до розроблення місцевою владою KPI для комунальних підприємств (їх керівників) та провести адвокаційну кампанію з метою затвердження KPI рішенням місцевої ради.
- Провести громадський аудит ефективності комунальних підприємств із використанням публічної інформації та з урахуванням затверджених місцевою владою KPI для комунальних підприємств та домогатися замовлення і проведення зовнішнього аудиту комунальних підприємств.
- Реалізувати інформаційну кампанію у підтримку та популяризації конкурсного відбору до складу наглядових рад комунальних підприємств (у випадку організації їх проведення).
- Надавати до [Антимонопольного комітету](#) інформацію про незаконну чи недопустиму державну допомогу, що надається комунальним підприємствам з боку місцевої влади, а також про будь-які інші зловживання КП, що можуть спотворювати конкуренцію.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ. КУМ, СВАТ, БРАТ І Я САМ.

ПРОБЛЕМА

Значна частина муніципальних закупівель – на рівні органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств (КП) – здійснюється шляхом так званих «допорогів», тобто шляхом придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, встановлену Законом України «Про публічні закупівлі», шляхом проведення «допорогової процедури закупівлі»* через електронну систему «Prozorro».

Як відомо, комунальні підприємства – в розумінні ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України та пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» – є юридичними особами публічного права (їх засновниками є відповідні міські ради). Яскравим прикладом зловживань у муніципальних закупівлях є ситуації, коли керівники таких КП укладають договори про закупівлю товарів, робіт, послуг із з самими собою в статусі фізичної особи-підприємця. По суті, такі закупівлі здійснюються в умовах реального конфлікту інтересів.

Формально такі договори від імені комунального підприємства підписують бухгалтери чи заступники керівників КП задля уникнення очевидності конфлікту інтересів. Проте це не спростовує факту наявності реального конфлікту інтересів у керівника КП.

Окремо звертаємо увагу на таку колізію – реальним конфліктом інтересів, відповідно до антикорупційного закону, є суперечність між приватним інтересом особи

та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. До посадових осіб юридичної особи публічного права належать, як зазначено вище, і керівники комунальних підприємств. А для них антикорупційний закон (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції») не встановлює обмежень займатися підприємницькою діяльністю.

Цим, власне, керівники КП на місцях і користуються та охоче укладають договори про закупівлю за бюджетні кошти у самих себе в статусі фізичної особи-підприємця за зручними для себе, але невідповідними для КП цінами, без будь-якої конкуренції на допорогових закупівлях. Така практика порушує ключові принципи публічних закупівель – добросовісна конкуренція серед учасників, максимальна економія та ефективність, запобігання корупційним діям і зловживанням.

Іншою схемою зловживань є практика укладання договорів з приватними підприємствами, бенефіціарними власниками яких є близькі особи керівника КП, які також без проблем і, само собою, без тендеру отримують контракт, який підписує керівники КП в умовах конфлікту інтересів.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття 25 Закону України «Про запобігання корупції», якою встановлено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, – не передбачає обмежень займатися підприємницькою діяльністю для керівників КП.

За вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів на сьогодні передбачена адміністративна відповідальність: відповідно до ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від 200 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 3400 до 6800 грн.

*Для замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тис грн, а робіт – 1,5 млн грн; для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 млн грн, а робіт – 5 млн грн.



КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ. КУМ, СВАТ, БРАТ І Я САМ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

Одноосібними засновниками комунальних підприємств на місцях є відповідні місцеві (районні) ради, тому розробка та затвердження Положення щодо порядку врегулювання конфлікту інтересів керівників комунальних підприємств (або доповнення відповідного загального положення) є одним із інструментів уніфікованого, нормативного врегулювання випадків конфлікту інтересів.

Положення має передбачати:

- обов'язок подання керівниками комунальних підприємств декларації про приватні інтереси (наприклад, як це передбачено для суддів), із зазначенням бізнес-інтересів близьких осіб;
- створення постійно діючих моніторингових комісій для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів задля ефективною превенції конфлікту інтересів під час закупівель комунальними підприємствами товарів, робіт, послуг.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Заборонити посадовим особам юридичних осіб публічного права займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»).
- Посилити матеріальну відповідальність за порушення конфлікту інтересів шляхом підвищення розміру штрафів (ст. 172-7 КУпАП).

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Проводити розслідування та виявляти факти реального конфлікту інтересів у суб'єктів публічних закупівель, ініціювати їх оскарження відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», спонукати НАЗК прискорювати розгляд заяв про такі факти та, за наявності підстав, скласти протокол про вчинення адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, з передачею складених протоколів разом з необхідними матеріалами до суду.

З огляду на те, що відповідно до ч. 3 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення, зволікання з боку НАЗК у складанні протоколу та передачі його до суду може мати наслідком закриття судом провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку із завершенням строків накладення адміністративного стягнення.



ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)

НЕЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО МАЙНА. ПРИХОВАНА ОРЕНДА.

ПРОБЛЕМА

Оренда комунального майна – надійне джерело наповнення бюджету. Звісно, якщо кошти не проходять повз нього. Припинення розкрадань на оренді майна може дати швидкий фінансовий результат. Тому місцева влада, як дбайливий господар, має розпочати наведення ладу саме з інвентаризації та впорядкування оренди майна, що належить громаді.

Місцеві ради самостійно встановлюють пропорцію розподілу доходів від орендної плати (суборенди) між балансоутримувачем та місцевим бюджетом (наприклад, у Києві – 50/50 %). Але, як правило, такий розподіл надходжень не мотивує балансоутримувачів легально здавати майно в оренду. Відтак, замість того, щоб прозоро укладати договори про оренду, вони вдаються до «екзотичних» форм договорів користування об'єктами. Наприклад, частіна об'єктів передається у приховану оренду (суборенду) за договорами зберігання, передачі робочих місць, співробітництва тощо.

Інша істотна частина комунального майна здається в оренду за 1 гривню суб'єктам, які часто не мають на це право, наприклад, через схему неприбуткових організацій. Таке переважно практикують фактично комерційні структури, які оформляються неприбутковими організаціями, тобто лише вдають із себе «пільговиків» та діють у змові з виконавчими органами або місцевими депутатами, які своїми рішеннями затверджують такі умови оренди майна громади таким суб'єктам.

Легальне використання майна громад ускладнює також той факт, що значна кількість комунального нерухомого майна не зареєстрована належним чином в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та Єдиному реєстрі об'єктів державної власності. У відкритому доступі часто відсутня об'єктивна інформація про вільні орендні площі, задіяність об'єктів у виробничих процесах чи господарській діяльності, можливість їх вивільнення з метою оренди чи приватизації. Іншими словами, це майно є «невидимим» як для органів влади, так і для потенційних інвесторів чи орендарів.

Відтак, інформація про наявне комунальне майно при-

ховується, а керівники підприємств, що є балансоутримувачами такого майна, нелегально здають його в оренду, присвоюючи орендну плату або частково використовуючи її для цілей підприємства, доплати співробітникам, покриття різного роду проблем, на які відсутнє бюджетне фінансування.

Такий стан справ не відповідає вимогам сучасного ринку оренди та аж ніяк не стимулює інвесторів орендувати комунальні об'єкти. Як наслідок – простій об'єктів та недоотримання величезних коштів державного та місцевого бюджетів.

Прийнятий у жовтні 2019 року новий Закон України «Про оренду державного та комунального майна» покликаний припинити значну частину зловживань у сфері оренди, зокрема шляхом впровадження обов'язкових відкритих електронних онлайн-аукціонів на оренду об'єктів державного та комунального майна в електронній системі «Prozorro.Продажі».

Тим не менше, цей прогресивний закон не усуває всі зловживання у сфері державної та комунальної оренди.

Через внесені в останній момент у відповідний законопроект № 1055-1 поправки було затверджено необґрунтовано широкий перелік орендарів, які мають право на отримання об'єкта в оренду без аукціону – зокрема, до нього увійшли депутати всіх рівнів (які можуть облаштовувати у таких об'єктах громадські приймальні без обмеження площі, а насправді займаються різною діяльністю, в тому числі комерційною).

Крім того, до повноцінного впровадження електронних аукціонів окремі місцеві ради масово почали пролонгацію чинних договорів оренди на багато років вперед та укладення нових договорів оренди (аби продовжити вигідні для себе умови оренди ще на деякий час або скористатись переважним правом на викуп об'єктів без аукціонів).

Також залишається не повністю вирішеною проблема виявлення неофіційної оренди комунального майна (безоплатно для прихильних орендарів або за відкат від контрагента) та запобігання таким негативним практикам.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

03.10.2019 р. Верховною Радою було прийнято нову редакцію Закону України «Про оренду державного та комунального майна», що почав діяти 01.02.2020 р., який передбачає такі нововведення:

1) Надання в оренду об'єктів державного та комунального майна, продовження строку дії договорів оренди

(з урахуванням переважного права) за результатами проведення відкритих електронних онлайн-аукціонів в електронній системі «Prozorro.Продажі».

2) Внесення об'єктів оренди до відкритих Переліку об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду за результатами аукціону (Перший перелік),



НЕЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО МАЙНА. ПРИХОВАНА ОРЕНДА.

та Переліку об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону (Другий перелік).

3) Оприлюднення договорів оренди державного комунального майна в електронній торговій системі.

4) Надання будь-якій особі права ініціювати процес оренди державного або комунального майна шляхом направлення відповідного запиту.

5) Зняття більшості вимог до цільового використання майна, що усуває штучні обмеження кола орендарів.

Тим не менше, ефективність виконання нового закону напряму залежить від кінцевої редакції Порядку передачі в оренду державного та комунального майна, проект якого напрацьовують Мінекономіки та Фонд держмайна.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Провести детальну інвентаризацію фактичного використання майнових комплексів та всього комунального майна щодо фактичного використання площі комунальними установами, підприємствами та організаціями, виконавчими органами та орендарями.
- Внести об'єкти комунального нерухомого майна до Переліку об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду за результатами аукціону, та до Переліку об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону.
- Оприлюднити необхідну для потенційних орендарів інформацію про всі підвідомчі об'єкти нерухомості та вільні для оренди площі.
- Встановити орендні ставки для об'єктів, передача яких в оренду здійснюватиметься без проведення аукціону.
- Опублікувати всі актуальні договори оренди комунального майна (в тому числі укладені в минулі періоди), зміни і доповнення до них.
- За загальним правилом, передавати об'єкти в оренду з використання системи електронних онлайн-аукціонів «Prozorro.Продажі».

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Кабінету Міністрів України затвердити Порядок передачі в оренду державного та комунального майна, яким повністю алгоритмізувати орендні відносини.
- Встановити великий гарантійний внесок для учасників аукціону на право оренди об'єкта, на який претендує чинний орендар (зараховується як орендна плата наперед для переможця аукціону).
- Встановити максимальну площу об'єктів оренди для орендарів, які мають право на їх оренду без проведення аукціону.
- Встановити шкалу та критерії оцінки організацій/установ, які мають право на отримання майна в оренду без проведення аукціону (для відсіювання організацій-«одноденок»).
- Надати Фонду держмайна право переглядати рішення органів місцевого самоврядування, органів управління комунальним майном про відмову від включення об'єктів до Переліків об'єктів оренди.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Здійснювати моніторинг аукціонів та договорів оренди в електронній системі «Prozorro.Продажі».
- Інформувати громадськість, правоохоронні органи та органи управління про виявлені порушення в сфері оренди державного та комунального майна.

ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)

2 ПЕРЕДАЧА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ ТА КОРИСТУВАННЯ. СКІЛЬКИ КОШТУЄ «БЕЗКОШТОВНА» ЗЕМЛЯ.

ПРОБЛЕМА

Земельні відносини у останні десятиріччя впевнено залишаються однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. Величезні суми хабарів, які підприємці та звичайні громадяни змушені сплачувати чиновникам, що розпоряджаються державними та комунальними землями, погоджують проектну документацію, реєструють земельні ділянки та права на них, підтверджуються статистикою правоохоронних органів.

Більшість випадків виявлення хабарів, які ми бачимо у ЗМІ, пов'язані з рішеннями про передачу земельних ділянок у приватну власність чи у користування. Розмір виявленого хабара у кожному такому випадку протягом 2019 року становив від 50 тис до 7,5 млн грн.

Одним із найбільших джерел корупції у останні десятиріччя в Україні стала «безоплатна» приватизація земель державної та комунальної власності. На практиці положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися для тіншового перерозподілу цінних державних та комунальних земель.

Загалом безоплатна приватизація земельних ділянок начебто спеціально призначена для того, щоб стимулювати корупцію, посилювати соціальну нерівність та «в ручному режимі» розподіляти основне національне багатство – землі. Земля залишилися одним із небагатьох активів, які цілком законно можуть бути «подаровані» окремо взятому громадянину більшістю депутатів органу місцевого самоврядування, або навіть одноособово керівником територіального органу Держгеокадастру України. При цьому процедура приватизації земельних ділянок, передбачена ст. 118 Земельного кодексу України, складається із багатьох стадій, а її успішне завершення залежить від багатьох дозвільних органів. Через таку побудову вона є тривалою, хоча складність процедури часто не забезпечує законності та обґрунтованості прийнятого рішення.

Приватизація земельної ділянки може бути заблокована органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС) на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки, що підтверджується судовою практикою в усіх областях. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого затягування та ускладнення процедури. За таких умов неминуче виникає корупція – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж пропонувати хабар посадовцям дозвільних та розпорядчих органів.

Нинішній економіко-правовий механізм платності землекористування також містить значні корупційні ризики. Методичні засади нормативної грошової

оцінки земельних ділянок є вкрай застарілими, а підходи до визначення оціночних показників не спираються на ринкову базу оцінки. Внаслідок цього склалася ситуація, коли показники нормативної грошової оцінки земельних ділянок або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість ділянки.

Застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок і особливо встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке поле для корупції. Поширеною стає ситуація, коли фактичний розмір орендної плати за земельну ділянку є істотно нижчим за ринковий розмір на вторинному ринку. Податковий кодекс України дозволяє встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної власності у досить широкому діапазоні від 3 до 12 % від їх нормативної грошової оцінки. Цей «простір для домовленостей» широко використовується недобросовісними представниками влади, які розпоряджаються землями державної та комунальної власності. Таким чином, внаслідок корупційної змови розпорядників та орендарів земельних ділянок досить часто відбувається «мінімізація» плати за землю, внаслідок чого страждають бюджети територіальних громад.

Існуюча в Україні система встановлення (зміни) кожній земельній ділянці індивідуального цільового призначення, що визначає дозволений спосіб її використання, так само створює величезні можливості для корупції. В результаті прийняття органами влади, ОМС формально «безкоштовних» рішень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, її ринкова вартість може збільшитись в десятки, чи, навіть, в сотні разів. Особливо це стосується випадків переведення земель сільськогосподарського призначення в землі інших категорій і, перш за все, під житлову та громадську забудову.

Обов'язковою умовою зміни цільового призначення земельної ділянки є розробка та погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із зміною її цільового призначення, який розробляється землеупорядковими організаціями та погоджується із низкою дозвільних органів.

Крім того, проекти землеустрою щодо відведення окремих видів земель після погодження підлягають обов'язковій експертизі землеупорядкової документації, яка проводиться Держгеокадастром (ДГК) або його обласними територіальними органами. Доцільність існування вказаної експертизи є сумнівною, оскільки кожен проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки і так погоджується територіальними органами ДГК, тобто експертизою центральний апарат ДГК чи його обласні органи контролюють діяльність своїх



ПЕРЕДАЧА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ ТА КОРИСТУВАННЯ. СКІЛЬКИ КОШТУЄ «БЕЗКОШТОВНА» ЗЕМЛЯ.

же органів обласного та районного рівня. Це розвиває відповідальність останніх за наслідки прийнятих рішень та значно затягує процедуру вирішення питання та сприяє корупції.

Поширеною практикою в Україні є використання права на безоплатну приватизацію земельних ділянок не з метою використання їх за існуючим цільовим призначенням, а з метою подальшої зміни цільового призначення. Оскільки найбільшу площу із земель, які громадянин може одержати безоплатно від держави чи територіальної громади, є земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства (2 га), одержання землі за межами населених пунктів найчастіше організовується саме для таких цілей.

Повсюдно сформувалася ситуація, коли посадовці дозвільних органів найчастіше розглядають висновки щодо документації із землеустрою не стільки як засіб контролю якості проектних рішень, скільки як один із інструментів вилучення корупційної ренти шляхом

тривалого блокування набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу. Можна констатувати, що зарегульованість землеустрою в Україні є явно надмірною і неадекватною, внаслідок чого погіршується бізнес-клімат, а також дискредитується землевпорядна галузь, яку нерідко розглядають як осередок корупції та недоброчесності.

Вирішення проблеми «неоднакового» ставлення чиновників до проектною документації, яку вони розглядають та погоджують, може бути вирішена через процедури стандартизації. Проте системною проблемою як для розробників документації із землеустрою (сертифікованих-інженерів землевпорядників), так і посадових осіб дозвільних органів, які здійснюють її розгляд, експертизу та погодження, є відсутність чітких технічних вимог щодо змісту та оформлення навіть найбільш поширених видів землевпорядної документації.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Корупційні ризики при розпорядженні землями державної або комунальної власності підсилюються такими факторами, закріпленими законодавчо:

- наявність інституту безоплатної приватизації земельних ділянок;
- недостатність розмежування цивільних прав та адміністративних обов'язків у розпорядників земель;
- непрозорість формування земельних ділянок до етапу державної реєстрації земельної ділянки

у Державному земельному кадастрі;

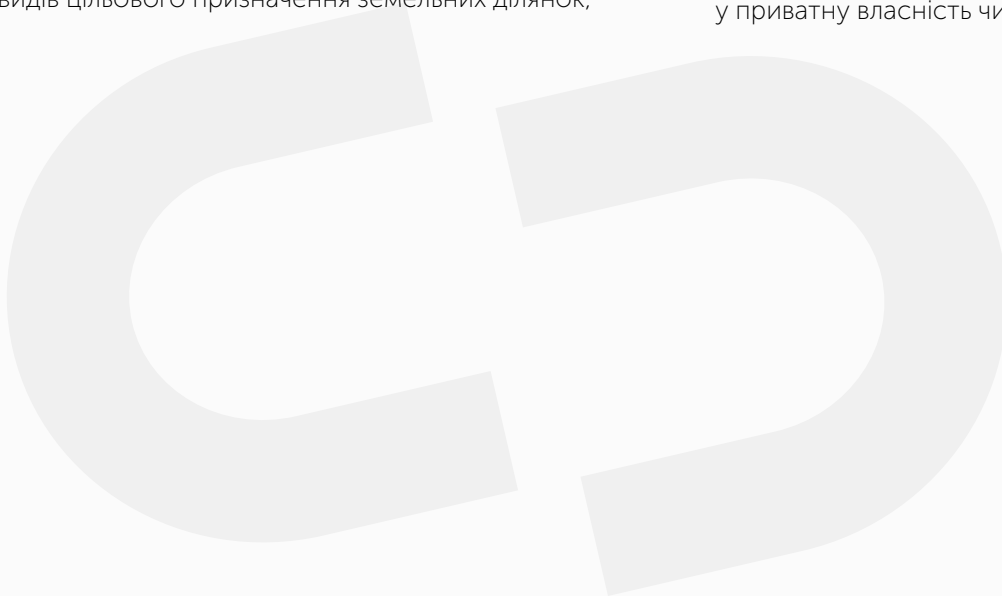
- колективна безвідповідальність місцевих рад за недотримання строків розгляду документів та/або необґрунтовані відмови у наданні земельних ділянок у власність чи користування;
- відсутність чітких вимог до складання та оформлення найбільш поширених видів документації із землеустрою, які б не допускали їх неоднозначного тлумачення та застосування.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Розробити, прийняти та опублікувати власні критерії розпорядження землями комунальної власності, які не суперечитимуть законодавству (наприклад, правило, що не забудовані земельні ділянки можуть передаватись у власність чи користування тільки шляхом проведення платних онлайн-аукціонів, а не шляхом безоплатної приватизації).
- Встановити фіксовані ставки орендної плати за земельні ділянки комунальної власності для різних видів цільового призначення земельних ділянок,

а не визначати їх «індивідуально» для кожного окремого землекористувача.

- Забезпечити повну публічність у мережі Інтернет всіх рішень про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із оприлюдненням графічних матеріалів та/або документів, по яких надані такі дозволи за замовчуванням.
- Максимально конкретно обґрунтовувати рішення про надання чи відмову у наданні земельної ділянки у приватну власність чи у користування.





ПЕРЕДАЧА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ ТА КОРИСТУВАННЯ. СКІЛЬКИ КОШТУЄ «БЕЗКОШТОВНА» ЗЕМЛЯ.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

Ухвалити законопроекти (за умови попереднього проведення їх перевірки антикорупційним комітетом ВРУ із залученням галузевих експертів та врахуванням наданих ними зауважень):

- № 2194 від 01.10.2019 р. «Про внесення змін до ЗК України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»;
- № 2195 від 01.10.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевізису) через електронні аукціони»;
- № 2370 від 01.11.2019 р. «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»;
- № 2280 від 17.10.2019 р. «Про внесення змін до ЗК України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель»;

Розробити та прийняти зміни до законів щодо:

- реформування процедури безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, замінивши її іншими формами державного сприяння соціально-незахищеним верствам населення; при цьому доцільно зберегти право на безоплатне оформлення у приватну власність земельних ділянок, на яких розташовані існуючі житлові будинки, аби забезпечити у подальшому створення умов для юридичної уніфікації земельних ділянок та розташованих на них земельних поліпшень у єдиний об'єкт нерухомості;
- забезпечення поступового переходу до визначення фіскальних платежів на основі показників масової оцінки земель із урахуванням міжнародних стандартів оцінки майна для цілей оподаткування;
- внесення змін до Податкового кодексу України, що передбачатимуть встановлення ставок орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності на базі ринкової вартості відповідних земельних ділянок за аналогією із правилами оренди інших видів державного та комунального майна;
- модифікації методики грошової оцінки земель таким чином, аби вони дозволяли здійснювати розрахунок грошової оцінки земельних ділянок у населених пунктах у автоматичному режимі без участі людини із застосуванням наявних даних Державного земельного кадастру, а також надавати

витяги про таку оцінку через офіційний веб-сайт Держгеокадастру;

- скасування окремої процедури зміни цільового призначення земельної ділянки за проектами землеустрою щодо їх відведення і натомість надання власнику земельної ділянки права приймати рішення про зміну її цільового призначення самостійно у разі відповідності пропонованого цільового призначення планувальній документації на територію населеного пункту із встановленням обов'язковості сплати обов'язкового платежу (податку), який би дорівнював частині різниці ринкової вартості земельної ділянки до зміни її цільового призначення і ринкової вартості земельної ділянки із зміненим цільовим призначенням;
- скасування існуючої процедури визначення/зміни цільового призначення кожної земельної ділянки «в ручному режимі» шляхом прийняття окремих рішень органами виконавчої влади, і перехід до визначення напрямків використання земельної ділянки у планувальній документації;
- впровадження повністю електронної процедури формування земельних ділянок без паперових документів із оприлюдненням кожного етапу такої процедури в мережі Інтернет;
- забезпечити взаємодію сертифікованих інженерів-землевпорядників не з чиновниками, а з автоматизованими інформаційними системами; повністю публічними, загальнодоступними та інтероперабельними мають стати Державний земельний кадастр, Державний топографо-геодезичний фонд та Державний фонд документації із землеустрою; атестацію інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів доцільно здійснювати через широкий спектр неурядових організацій, а відповідальність фахівців має забезпечуватися через механізми страхування професійної відповідальності;
- автоматичного делегування обов'язку розгляду документів виконавчому органу місцевого самоврядування, у разі якщо місцева рада не розглянула подані документи протягом місячного строку;
- встановлення обов'язку розпорядника земель державної або комунальної власності максимально конкретно обґрунтовувати рішення про надання чи відмову у наданні земельної ділянки у приватну власність чи у користування.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Розпочати публічний діалог щодо завершення безоплатної приватизації земельних ділянок, інформувати суспільство про ринкову вартість земельних ділянок, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування безоплатно, нерівність та несправедливість «ручного» перерозподілу земель.
- Експертно сприяти розробленню та адвокатувати прийняття вищезазначених змін до законів.
- Висвітлювати інформацію про рішення влади та ОМС, які системно порушують строки розгляду документів щодо надання земельних ділянок у власність чи користування, зробити їх антирейтинг за кількістю затримок чи згідно із строком очікування заявників.
- Публікувати інформацію про органи влади та ОМС, які вибірково, не за прозорими критеріями роздають земельні ділянки безоплатно у власність громадян, зробити їх антирейтинг за вартістю розданих земельних ділянок.

МІСТОБУДІВНІ УМОВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАБУДОВИ ЗА ХАБАР. ЩО ПРИХОВУЮТЬ РЕЄСТРИ МУО.

ПРОБЛЕМА

Біля будівлі департаменту містобудування і архітектури великого міста завжди можна зустріти потрібних людей. До них неодмінно звернуться відвідувачі, коли зрозуміють, що причин для відмов буде рівно стільки, скільки і спроб отримати необхідні документи.

Так для проектування об'єктів будівництва забудовнику необхідно отримати містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (далі – МУО). Цей документ містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

МУО є вихідними даними для проектування об'єктів будівництва та надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні на безоплатній основі за заявою замовника.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» регламентує порядок та строки надання МУО, визначає перелік необхідних документів, які має подати замовник для отримання цих вихідних даних, та вичерпні підстави для відмови у наданні МУО. Попри це замовники практично в усіх регіонах країни

зіштовхуються з такими проблемами, як безпідставне затягування видачі МУО, отримання листів-відмов з надуманих причин, створення чиновниками штучних бар'єрів, коли замовникам не вигідно вирішувати питання в правовому полі і вони вимушені звертатися до організацій або фізичних осіб-«посередників» для неофіційного вирішення проблеми у вигляді приватних домовленостей та прискорення процедури за «подяку» та оплату роботи «посередників».

Необхідно зазначити, що «посередники» працюють з відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури довгі роки. Прикметно, що причини відмов «зникають» самі собою після домовленостей «посередників» із чиновниками. Через тих самих «посередників» посадові особи органів місцевого самоврядування також часто надають МУО з порушенням містобудівної документації на місцевому рівні та часто без врахування законних інтересів власників сусідніх земельних ділянок.

Крім того, відповідно до ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відомості про надані МУО підлягають внесенню до реєстру МУО, який веде відповідний уповноважений орган містобудування та архітектури. Але більшість органів ведуть їх неякісно, приховуючи від громадськості незаконно видані МУО.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В Україні містобудівне законодавство допускає дискрецію в діях чиновників – людський фактор, що призводить до вибіркового застосування норм права.

Є недостатньо суворими санкції ст. 96-1 КУпАП: за порушення строків надання замовникові МУО, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, надання таких документів з порушенням установленого порядку, містобудівної документації на місцевому рівні, будівельних норм, стандартів і правил тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від 500 до 600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (станом на січень 2020 року – від

8500 грн до 10200 грн).

Але на практиці притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення вимог КУпАП у цій частині не здійснюється.

З 2020 року (поетапно) планується запуск Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та Реєстру будівельної діяльності. При цьому МУО відповідно до законодавчих змін планується формувати та зберігати в єдиній системі, а не розрізнених базах даних. Проте системи не передбачають можливості формувати МУО автоматично, без впливу людського фактору. Відтак, зберігається ризик зловживань з МУО.



МІСТОБУДІВНІ УМОВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАБУДОВИ ЗА ХАБАР. ЩО ПРИХОВУЮТЬ РЕЄСТРИ МУО.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Розміщувати розміщувати детальні плани територій (ДПТ) у відкритому доступі на відповідному місцевому порталі на єдиній картографічній основі відповідного масштабу, виконаної згідно з вимогами законодавства.
- Належним чином та у повному обсязі вносити до реєстру МУО (згодом – до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва) відомості про надані МУО.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та до державних будівельних норм в частині розширення показників, які має визначити ДПТ (у ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначається, що детальний план території визначає МУО).
- Запровадити генерацію МУО в автоматичному режимі із ДПТ без втручання чиновників.
- Посилити санкції по ст. 96-1 КУпАП за порушення строків надання замовникам МУО, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, надання таких документів з порушенням установленого порядку, містобудівної документації на місцевому рівні, будівельних норм, стандартів і правил.
- Покласти функцію контролю за веденням реєстрів МУО, їх наповненням та достовірністю інформації, що туди вноситься, на Мінрегіон, для чого внести зміни в базові закони та підзаконні акти.
- Доповнити КУпАП нормою про притягнення до адміністративної відповідальності за неведення реєстру МУО, за невнесення інформації в такий реєстр та за внесення недостовірної інформації.
- Внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо якості містобудівної документації (здійснити перехід до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку територій на основі принципів та моделей просторового аналізу; встановити, що ДПТ реалізують положення генеральних планів населених пунктів та визначають МУО забудови земельних ділянок; встановити обов'язковість здійснення експертизи ДПТ; розширити кількість показників, які має визначати ДПТ).

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Оприлюднити перелік адрес, на які МУО надані з порушенням законодавства, або на які неодноразово замовниками отримано безпідставні відмови.
- Підготувати звернення до органів місцевого самоврядування з вимогою перевірити законність наданих МУО і вжити відповідних заходів для їх скасування в разі порушення містобудівної документації на місцевому рівні при їх наданні.
- Здійснювати громадський моніторинг електронного реєстру МУО.



ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕТАЛЬНИХ ПЛАНІВ ТЕРИТОРІЙ ЗА ХАБАРІ. КОРУПЦІЯ – В ДЕТАЛЯХ.

ПРОБЛЕМА

Великим підприємцям-забудовникам для захисту реалізації своїх інвестиційних намірів важливо впливати на рішення місцевої влади. Депутати місцевих рад мають законне право колегіально вирішувати питання місцевого значення, однак часто такі рішення матеріально «заохочуються» впливовими посередниками, суперечать генеральному плану розвитку міста та ігнорують інтереси громади. При цьому місцеві депутати, які приймають шкідливі та незаконні рішення з питань планування забудови населеного пункту, фактично не несуть за це жодної відповідальності.

Орган містобудування та архітектури відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» може надавати містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки лише за наявності затвердженої містобудівної документації. Таку документацію (детальні плани території, далі – ДПТ) законодавство не забороняє розробляти за кошти зацікавлених інвесторів-збудовників.

Таким чином, виникає ситуація, коли ДПТ розробляється:

- без проведення тендеру (оскільки на його розробку не йдуть кошти місцевого бюджету);
- виключно з метою включення до нього об'єктів, у реалізації яких зацікавлені конкретні інвестори;
- «кишеньковими» проектними фірмами, які на вимогу інвесторів часто порушують положення генерального плану, за що гарантовано отримують право проектування на подальших стадіях, а питання подальшого проектування є для таких організацій найбільш фінансово цікавим.

Як наслідок, відбувається повсякчасне ігнорування законних інтересів громадськості, а ДПТ повністю або частково не узгоджуються з генеральним планом.

В подальшому така документація це суто формальність, яка церемоніально проводиться через процедуру

громадських слухань. Саме замовники містобудівної документації скликають громадськість, яка, як правило, не має жодного відношення до тієї території, на яку розроблено ДПТ. Зауваження і пропозиції до проекту містобудівної документації або не розглядаються зовсім, або замовник та автори проекту пишуть формальні відписки. Тому результати таких слухань нерідко викликають справедливе обурення та протести активної громадськості.

Наступний етап – підготовка ДПТ до затвердження, яку здійснює відповідний орган містобудування та архітектури. Відповідальність за якість документації та відповідність проектних матеріалів вимогам законодавства, містобудівній документації вищого рівня (в тому числі, генеральному плану населеного пункту) покладається на замовника ДПТ (у межах населеного пункту – це виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, а за межами населеного пункту – відповідна районна державна адміністрація).

З моменту подання матеріалів ДПТ на затвердження розпочинається новий етап, який також має корупційну складову та виглядає так: посередник домовляється з певною кількістю депутатів місцевої ради, яка забезпечує підтримку більшості депутатського корпусу при голосуванні «за» затвердження ДПТ. Фактично або депутати продають свої голоси за винагороду від зацікавленого інвестора, або ж діє «бартер»: «сьогодні МИ голосуємо за ВАШ ДПТ, завтра ВИ голосуєте за НАШ».

Завдяки таким схемам 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. В цілому ж така містобудівна політика влади, без перебільшення, спотворює міський простір.



ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕТАЛЬНИХ ПЛАНІВ ТЕРИТОРІЙ ЗА ХАБАРИ. КОРУПЦІЯ – В ДЕТАЛЯХ.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Станом на 2020 рік має місце невідповідність вимог регуляторних актів, цілям і задачам щодо створення повноцінного життєвого середовища. А саме:

- Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» фактично передбачена можливість втручання зацікавленого інвестора в процеси планування територій населених пунктів та його тиск на місцевих чиновників при містобудівному проектуванні (відповідно до ст. 10 вказаного Закону, для розроблення ДПТ можуть залучатися кошти з інших джерел, не заборонених законом).
- Відсутній механізм контролю за якістю розроблення та виконання містобудівної документації. Немає

контролюючого органу – тож взагалі немає контролю за реалізацією містобудівної документації. Крім того, експертиза ДПТ взагалі не передбачена законодавством.

- Практично відсутня система покарань за порушення у містобудівній сфері, включаючи позбавлення сертифікатів проєктувальників за такі порушення. Штрафи мізерні та слабо спонукають не порушувати законодавство. Наприклад, проєктна організація, яка розробила документацію для виконання будівельних робіт з порушеннями будівельних норм, стандартів і правил, повинна сплатити штраф у розмірі 182 430 грн. (ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»).

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Органам виконавчої влади на місцях проводити громадські слухання щодо внесення змін до генерального плану населеного пункту винятково на власній платформі та із залученням активної громадськості.
- Місцевій владі загалом – публічно фокусувати громадську увагу на прийнятті важливих рішень щодо територіального устрою населеного пункту, аби місцеві жителі мали змогу брати безпосередню участь у вирішенні усіх проблем громади. Для цього місцеві органи влади повинні популяризувати власний електронний ресурс (офіційний веб-сайт), на якому розміщувати інформацію щодо актуальних проблем громади, розвитку територій, розміщенню об'єктів будівництва, заходів підвищення комфортності життя.

Особливу увагу треба приділити громадам з низьким рівнем діджиталізації. В цьому випадку орган має доносити інформацію до населення через друковані ЗМІ (місцеві газети) або за допомогою радіо.

В разі, коли населення буде обізнаним та активним, йому буде легше реагувати на спроби прийняття корупційних рішень місцевими радами та протидіяти їм, а посадовим особам буде важче кулуарно прийняти незаконні та шкідливі рішення.

- Звертатися до ДБР та НАБУ щодо незаконних рішень їхніх співробітників, таким чином підвищуючи ефективність протидії корупції в державі та рівень довіри до влади.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині можливості фінансування розроблення містобудівної документації на місцевому рівні виключно за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, коштів Державного фонду регіонального розвитку, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення відповідних заходів. Заборонити фінансування розроблення ДПТ з інших (приватних) джерел.
- Внести також зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині обов'язкової експертизи усієї містобудівної документації, включаючи ДПТ.

- Для затвердження місцевими радами ДПТ тільки після проведення публічних та справжніх громадських слухань, а не псевдослухань (описано вище), внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» про те, що 1) громадські слухання розпочинаються в момент прийняття рішення про розроблення містобудівної документації на місцевому рівні (ДПТ); 2) рішення про розроблення містобудівної документації має містити обґрунтування необхідності її розроблення та цілі, які мають бути досягнуті при плануванні відповідної території.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Брати активну участь у громадських слуханнях, залучати (інформувати) іншу зацікавлену громадськість, яка мешкає безпосередньо на території, щодо якої розробляється містобудівна документація; або інтересів якої стосуються проєкти рішень.
- Супроводжувати та висвітлювати процес розро-

блення містобудівної документації від моменту прийняття рішення органами місцевого самоврядування про її розроблення та до її затвердження. Інформувати місцеві громади щодо інтересів бізнесу, за зверненням якого було ініційовано внесення змін до містобудівної документації.

ЗНИЩЕННЯ НЕРУХОМИХ ПАМ'ЯТОК З МЕТОЮ ПОДАЛЬШОГО БУДІВНИЦТВА. РУЙНУВАТИ НЕ МОЖНА БУДУВАТИ.

ПРОБЛЕМА

Останні два десятиліття нерухомі пам'ятки в Україні зникають із катастрофічною швидкістю. Так, щороку лише в Києві руйнується від 5 до 10 пам'яток. Переважно це стосується пам'яток, які були передані приватному власнику. Показово, що стосовно пам'яток, переданих державним та комунальним установам для організації роботи в них публічних органів (університетів, музеїв, місцевих рад, судів, прокуратур, міністерств тощо), вказана руйнівна тенденція не спостерігається, а навпаки, пам'ятки в переважній більшості відновлюються. Вказане свідчить про можливість одночасного забезпечення ефективного використання будівлі та її збереження як пам'ятки культурної спадщини.

Негативна тенденція стосовно нерухомих пам'яток, які перебувають у приватній власності, свідчить про їх руйнування з метою отримання більшої вигоди від нового об'єкта будівництва (переважно комерційного), аніж від експлуатації та використання самої пам'ятки.

Міністерство культури багато років поспіль ігнорує проблему та необхідність запровадження комплексного та цілісного моніторингу, механізмів виявлення, реагування та виправлення ситуації в загальнодержавному масштабі та належно не координує відповідну роботу на місцях, в тому числі через взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Уповноважені органи культурної спадщини не виконують своїх прямих обов'язків, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини», зокрема:

- не призначають відповідних охоронних заходів щодо пам'яток та їхніх територій у більшості випадків виникнення загрози руйнування або пошкодження пам'яток внаслідок дії природних факторів або проведення будівельних робіт;

- не здійснюють контроль стану збереження та використання пам'ятки та не видають розпорядження і приписи щодо охорони пам'яток, припинення робіт на пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони, якщо ці роботи проводяться за відсутності затверджених або погоджених програм та проектів, дозволів або з відхиленням від них;
- не застосовують фінансові санкції за недотримання пам'яткоохоронного законодавства та порушення власником пам'ятки своїх обов'язків щодо збереження пам'ятки в належному стані;
- при погодженні відчуження або передачі пам'ятки у власність уповноважені органи радше керуються комерційною вигодою. Відтак, передача пам'ятки здійснюється не особі, яка може забезпечити належне збереження та використання культурної спадщини, а особі, яка пропонує більше коштів для наповнення бюджету (або ж неправомірну вигоду чиновнику за сприяння в отриманні пам'ятки у власність);
- якщо ж уповноважені органи охорони культурної спадщини і видають відповідні приписи, то не контролюють їхнє виконання або припиняють здійснення контролю після отримання неправомірної вигоди;

Як наслідок, пам'ятки «самозаймаються», 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 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.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Чинне законодавство встановлює чіткі обов'язки органів охорони культурної спадщини щодо контролю та притягнення до відповідальності в разі невиконання 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 невиконання відповідних заходів. Указане породжує значні корупційні ризики.

Також уповноваженим органам культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов'язок діяти певним чином. Наприклад, має бути не право, а обов'язок видати розпорядження та припис на усунення порушень у разі, коли власник самостійно не здійснює заходів

щодо приведення до належного стану пам'ятки, який загрожує небезпека руйнування чи знищення.

Окрім того, відсутня чітка процедура відчуження пам'ятки та примусового викупу пам'ятки. Стаття 352 Цивільного кодексу України та ст. 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» передбачають, що викуплена пам'ятка культурної спадщини переходить у власність держави. Таке правове регулювання не заохочує виконавчі органи сільської, селищної, міської ради звертатися з відповідними позовами щодо пам'яток місцевого значення, адже в разі задоволення позову нерухомі пам'ятка перейде у власність держави, а не територіальної громади.



ЗНИЩЕННЯ НЕРУХОМИХ ПАМ'ЯТОК З МЕТОЮ ПОДАЛЬШОГО БУДІВНИЦТВА. РУЙНУВАТИ НЕ МОЖНА БУДУВАТИ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Уповноваженим органам охорони культурної спадщини на місцях діяти відповідно до норм Закону України «Про охорону культурної спадщини» та вживати всіх заходів відповідно до покладених на них повноважень для захисту пам'яток культурної спадщини.
- Призначити відповідні охоронні заходи щодо пам'яток місцевого значення та їхніх територій у разі виникнення загрози руйнування або пошкодження пам'ятки внаслідок дії природних факторів, проведення будь-яких робіт (не обов'язково власником, а навіть суміжними користувачами) чи невиконання власником обов'язків за охоронним договором та/або чинним пам'яткоохоронним законодавством. Наприклад, призначити змінити вид або спосіб використання пам'ятки, провести роботи з її консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту та пристосування тощо. Виконання цих заходів є обов'язковим для власника пам'ятки.
- В обов'язковому порядку видавати розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток місцевого значення, у тому числі й припис про припинення будь-яких робіт (підготовчих, будівельних, земляних), у разі якщо на пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони проводяться роботи за відсутності затверджених або погоджених з відповідним органом охорони культурної спадщини програм та проектів, передбачених законодавством дозволів або з відхиленням від них.
- Забезпечити контроль виконання вказаних охоронних заходів, видачі розпоряджень, приписів. У випадку невиконання – такі органи наділені широкими повноваженнями як щодо усунення загроз для пам'ятки, так і щодо спонукання власника до вжиття відповідних заходів.
- Застосовувати фінансові санкції. Фінансові санкції не скасовують обов'язок виконати пам'яткоохоронні заходи та відшкодувати шкоду, завдану пам'ятці.

Самостійно (повністю або частково) за рахунок спеціальних коштів на фінансування охорони культурної спадщини фінансувати заходи з виконання розпорядження органу охорони культурної спадщини щодо охорони пам'ятки у разі, коли власник або уповноважений ним орган, особа, яка набула права володіння, користування чи управління, не в змозі виконати

ці заходи (ч. 3 ст. 27 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). У подальшому витрачені кошти можуть бути стягнуті з власника пам'ятки разом зі штрафними санкціями за недотримання вимог пам'яткоохоронного законодавства.

- Використовувати судові механізми викупу та примусового відчуження пам'яток у недобросовісних власників. Частими є випадки неукладення власниками пам'яток охоронних договорів та маніпуляцій місцевих органів влади щодо неможливості застосування санкцій до таких власників чи притягнення їх до відповідальності. Проте, відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини», відсутність охоронного договору не звільняє особу від обов'язків, що випливають із цього Закону, тобто не звільняє від обов'язку вживати заходів щодо захисту пам'ятки та утримання її в належному стані, а також не звільняє від обов'язку виконання охоронних заходів, приписів та розпоряджень уповноважених органів охорони культурної спадщини. Тому відсутність охоронних договорів не перешкоджає належній роботі уповноважених органів охорони культурної спадщини та захисту пам'яток.

Додатково, неукладення охоронного договору може мати суттєві негативні наслідки для власника. Зокрема, як укладення охоронного договору, так і забезпечення збереження пам'ятки є істотною умовою договору про передачу (приватизаційного договору) пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи його частини у власність. Тому неукладення охоронного договору та/або незабезпечення збереження пам'ятки є підставою для визнання договору недійсним та повернення пам'ятки без необхідності її викупу в недобросовісного власника. Тож у випадку використання таких методів боротьби, недобросовісні власники втрачатимуть і кошти, сплачені за пам'ятку, і можливість реалізації своїх комерційних проектів.

Також місцева влада може заохочувати власників нерухомих пам'яток до збереження та утримання їх у належному стані, зокрема це можуть бути встановлені на місцевому рівні цільові програми підтримки або пільги щодо місцевих податків і зборів, але виключно у випадку виконання власниками обов'язків щодо збереження пам'ятки та доступу до неї.





ЗНИЩЕННЯ НЕРУХОМИХ ПАМ'ЯТОК З МЕТОЮ ПОДАЛЬШОГО БУДІВНИЦТВА. РУЙНУВАТИ НЕ МОЖНА БУДУВАТИ.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини», прибравши дискреційні повноваження, зокрема замінивши право органів охорони культурної спадщини діяти певним чином на обов'язок вживати заходів для збереження пам'яток, усунення ризиків їхнього руйнування та притягнення до відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства.
- Змінами до закону передбачити відповідальність посадових осіб за невиконання заходів щодо охорони пам'яток (невидання розпоряджень, приписів, невиконання дій щодо самостійного здійснення заходів зі збереження пам'ятки, непритягнення до адміністративної відповідальності за неукладення охоронного договору, незастосування фінансових санкцій тощо). Зокрема варто передбачити: адміністративну відповідальність посадових осіб за невиконання заходів щодо охорони пам'яток; відшкодування шкоди, завданої пам'ятці; догану та звільнення з посади за невиконання вказаних обов'язків.
- Розробити та затвердити Постановою КМУ детальний порядок примусового відчуження та викупу нерухомих пам'яток, що визначить конкретні заходи при відчуженні та викупі пам'ятки та стане інструкцією для уповноважених органів на місцях.
- Міністерству культури здійснювати контроль за виконанням уповноваженими органами культурної спадщини на місцях своїх обов'язків, оприлюднювати щорічні звіти таких органів (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини») та вжити за результатом таких звітів заходи. Оприлюднення таких звітів сприятиме більш активним діям уповноважених органів щодо виконання ними своїх обов'язків.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Поширювати інформацію про повноваження відповідних органів культурної спадщини. Вимагати виконання вимог ч. 3 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо щорічного звітування органами охорони культурної спадщини на місцях перед громадськістю про стан збереження об'єктів культурної спадщини. За допомогою публічного обговорення таких звітів громадськість може спонукати органи культурної спадщини діяти більш рішуче у напрямку збереження об'єктів культурної спадщини.
 - При підозрі недобросовісної поведінки власника пам'ятки звертатися із запитом: щодо статусу пам'ятки та особливостей її використання; наявності охоронного договору та стану його виконання; вжитих уповноваженими органами культурної спадщини заходів (видання розпоряджень, приписів, застосування фінансових санкцій, притягнення до адміністративної відповідальності, самостійного вжиття заходів щодо збереження пам'ятки, звернення з позовом до суду тощо). У випадку невиконання відповідних заходів власником, громадськість може вимагати відповідних дій від самих органів та їхніх посадових осіб та звертатися зі скаргами до Міністерства культури, якому підзвітні відповідні уповноважені органи.
 - Долучатися до спостереження за станом збереження та використання пам'яток, їхніх територій і зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць (ст. 8 Закону України «Про охорону культурної спадщини»), а також встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження.
- Активна позиція громадськості у рамках шефства та широке висвітлення загроз для конкретної пам'ятки краще захистить пам'ятку від умисної пожежі та не дасть їй «самознищитися» в результаті застосування невідомими особами будівельної техніки.



НЕПРОЗОРЕ ФІНАНСУВАННЯ ГО. НЕМАЄ ЛОЯЛЬНОСТІ – НЕМАЄ ГРОШЕЙ.

ПРОБЛЕМА

Організації громадянського суспільства (ОГС) гостро потребують підтримки для втілення у життя своїх цілей. Одним із джерел такої підтримки міг би стати бюджет. Але чи позбавлені корупції стосунки між громадськістю та органами місцевого самоврядування, державними структурами?

Сьогодні типовим механізмом такої співпраці є пряма та непряма фінансова підтримка діяльності ОГС з бюджету відповідного рівня: конкурси проектів, субсидії та гранти. Фінанси закладаються в межах місцевої цільової програми (як, наприклад, у Києві, обласних радах, громадах тощо).

Втім, навіть конкурсні процедури відбору проектів організацій громадянського суспільства не позбавлені ризиків. На прикладі міста Києва, обласних рад та інших міст можемо говорити про такі проблеми:

- конкурсні комісії функціонують непрозоро. Протоколи засідань, порядок та процедури відбору переможців не оприлюднюються;
- в конкурсах беруть участь і перемагають одні й ті ж лояльні до влади ОГС;
- списки організацій та проектів, яким було відмовлено у фінансуванні, не оприлюднюються;
- окремі конкурси лобіюються депутатами, які голосують за виділення певної суми з бюджету в інтересах піару та, часом, нецільового їх освоєння;
- 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;
- ефективність використання коштів та результативність проектів майже не відслідковуються: часом проекти виконуються лише на папері;
- дані моніторингу, змістовних та фінансових звітів не оприлюднюються, що унеможлиблює перехресний контроль іншими громадськими організаціями.

Такі практики створюють підґрунтя для виводу коштів з бюджету з мінімальною суспільною користю для громади.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Станом на 2020 рік фінансова підтримка ОГС, їх проектів, ініціатив та діяльності з боку державної та місцевої влади регулюється такими документами:

- Ст. 22. п. 4, Ст. 23, п.1-2 Закону України «Про громадські об'єднання»
- Ст. 14. п. 14.1.121 Податкового Кодексу України
- П. 5.1 Указу Президента України від 26.02.2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»
- Постанова КМУ від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» (носить для ОМС рекомендаційний характер)
- Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Можемо говорити про такі недоліки регулювання:

- прийняття рішень членами комісії в умовах конфлікту інтересів та без фіксації їх голосування за допомогою електронних засобів;
- відсутність чітких критеріїв відбору проектів, які би зменшили суб'єктивний та зовнішній вплив членів комісії на результати, та різниця в критеріях та підходах залежно від громади;
- результати проекту не оцінюються з позиції виконання завдань стратегії розвитку громади;
- відсутній моніторинг чи невимірювані індикатори досягнення цілей проекту та його впливу;
- відсутність належної відповідальності для порушників.



НЕПРОЗОРЕ ФІНАНСУВАННЯ ГО. НЕМАЄ ЛОЯЛЬНОСТІ – НЕМАЄ ГРОШЕЙ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Проаналізувати поточне нормативне регулювання щодо фінансової підтримки діяльності ОГС: визначити недоліки, погодити пропозиції змін із представниками ОГС, бізнесу та громади.
- Застосовувати як обов'язковий Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка (Постанова КМУ від 12.10.2011 р. № 1049) для відбору проектів для фінансування з місцевих бюджетів в обласних радах та великих громадах, а в малих громадах розглядати питання підтримки ОГС окремими рішеннями ради.
- Встановити верхній поріг фінансової підтримки «в одні руки» у вигляді фіксованої суми або відсотка від виділених коштів.
- Включити конкурс проектів ОГС в статут територіальної громади як інструмент громадської участі.
- Щорічно визначати пріоритетні напрямки стратегії розвитку, за якими буде надаватись фінансова підтримка діяльності ОГС.
- Голові громади надати доручення структурним підрозділам під час формування стратегії розвитку міст та регіонів, складання планів з їх реалізації проводити попередню оцінку заходів, що можуть бути виконані ОГС, та обсяги необхідного для цього фінансування.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Поширити загальнонаціональний «Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» (Постанова КМУ від 12.10.2011 р. № 1049), на програми фінансової підтримки громадських організацій з місцевих бюджетів обласних рад та великих міст через внесення змін Верховною Радою до чинного законодавства.
- Внести зміни в Постанову КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу...» № 1049, якими вдосконалити стандарти, принципи та критерії визначення обсягів та пріоритетності фінансування ГО, відбору кращих проектів (ідей).
- Впровадити загальнонаціональну інформаційно-аналітичну систему з обслуговування бюджетних програм фінансової підтримки громадських об'єднань з державного та місцевих бюджетів (електронний конкурс).
- Розробити «Кодекс належних практик фінансування громадських організацій» (за аналогією Хорватії, Великобританії).
- Встановити, що у разі виявлення за результатами моніторингу або на підставі інших доказів нецільового або неефективного використання коштів фінансової підтримки фінансування ГО припиняється, на відповідну організацію та її керівництво (або відповідальних осіб) накладається мораторій на бюджетне фінансування за відповідними програмами.
- Встановити обов'язок для організаторів конкурсів оприлюднювати не лише звіти про використання отриманих коштів та висновки за результатами моніторингу їх використання, а й матеріали конкурсних пропозицій, рішення комісій з результатами поіменного голосування (в тому числі, дані про те, хто, кому та скільки поставив балів).

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Ініціювати громадські слухання чи надати інформаційну та дорадчу підтримку міським радам у запровадженні рекомендованих регуляторних рішень.
- Проводити незалежний моніторинг, висвітлювати конкурси та результати реалізації проектів.
- Входити до конкурсних комісій, протидіяти зловживанням та напряду впливати на рішення про фінансову підтримку ОГС (не допускаючи конфлікту інтересів).

«ДЕПУТАТСЬКІ ФОНДИ» З КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. БУЛО ВАШЕ, СТАЛО НАШЕ.

ПРОБЛЕМА

Депутати місцевих рад не отримують заробітної плати за свою роботу, але все ж мають безпосередній доступ до частини бюджетних коштів для виконання своїх повноважень. Одним із таких інструментів освоєння бюджетних коштів є так звані «депутатські фонди».

Механізм депутатського фонду передбачає одноособове прийняття рішення кожним депутатом місцевої ради про напрямки витрачання певної частини коштів місцевих бюджетів або визначення конкретних отримувачів коштів в рамках напрямків, які визначені місцевою радою (матеріальні допомоги, проекти благоустрою тощо). Вперше кошти на депутатські фонди були виділені у Києві на початку 2000-х років, а далі практика стала всеукраїнською. Поширенню цієї практики також посприяло «мавпування» діяльності депутатів-мажоритарників з Верховної Ради.

Як показує практика, інколи ці кошти «освоюються» шляхом змови з конкретними виконавцями заходів і отримувачами матеріальної допомоги (див. розділ «Детальніше тут»). Крім того, одержувачі коштів нерідко є співробітниками або членами родин наближених до депутатів осіб, представників політичних штабів чи потенційних виборців. Так, більше половини коштів депутатських фондів, виділених депутатам Запорізької обласної ради у якості матеріальної допомоги, розподілялися між тими самими особами та членами їхніх родин.

Через механізм депутатських фондів депутати спрямовують кошти на ремонти фонтанів, встановлення штучних водойм у парках своїх міст та інші заходи благоустрою сумнівної ефективності, які часто брендуються іменем конкретного депутата чи партії, від якої його було обрано. Та ж Запорізька облрада щорічно витрачала на депутатські фонди по 25 млн грн платників податків на неефективні та сумнівні заходи.

При цьому, контролюючі органи (Держаудитслужба, Нацполіція, профільні департаменти ОДА, обласні ради) фактично не здійснюють жодного контролю за законністю використання коштів депутатських фондів, наявністю та об'єктивністю звітів і первинних документів, а також фактичним виконанням робіт чи наявністю закуплених товарів. Державна казначейська служба так само не реагує на порушення. Головні розпорядники і місцеві фінансові органи фактично здійснюють самоконтроль. По суті, в цій сфері бюджетних видатків весь ланцюжок «формування потреб – прийняття рішень – внесення змін – виконання – звітування» є безконтрольним.

І хоча механізм депутатських фондів практикують не всюди в Україні, думки експертного середовища щодо їх ефективності однозначні – депутатські фонди є схемою «підкупу виборців» за рахунок платників податків та «вимивання» бюджетних коштів.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Можливість депутатам створювати депутатські фонди передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст. 68 цього Закону, органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок формування та використання таких цільових фондів визначається положенням, що затверджується відповідною місцевою радою. Такі процедури місцеві ради затверджують,

здебільшого, без належної деталізації або не затверджують їх взагалі.

Крім того, більшість депутатських фондів оформлені як звичайні цільові програми місцевої ради, тобто з формальної точки зору, все відбувається законно. Також, відсутність статусу посадової особи створює ситуацію колективної безвідповідальності депутатів перед громадою, а кошти в депутатському фонді депутати сприймають як власний передвиборчий фонд.



«ДЕПУТАТСЬКІ ФОНДИ» З КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.БУЛО ВАШЕ, СТАЛО НАШЕ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- На виконання вимог ч. 2 ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо відповідні фонди створені, – вдосконалити та деталізувати рішення ради про порядок формування та використання депутатського фонду.
- Запровадити систему поточного контролю за законністю і ефективністю витрачання коштів депутат-

ських фондів шляхом оприлюднення деталізованої інформації на засіданнях місцевої ради та в мережі Інтернет.

- Місцевим державним адміністраціям запровадити систему контролю за фактичним використанням і звітуванням про використання коштів депутатських фондів.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими прямо заборонити депутатські фонди та інші форми одноосібного розподілу коштів місцевих бюджетів.

Шлях альтернативного законодавчого регулювання створення, витрачання і контролю за використанням депутатських фондів має бути комплексним і включати наступні заходи:

- Деталізувати на рівні закону порядок формування та використання коштів депутатських фондів; передбачити відповідальність депутатів за порушення процедури та неефективне витрачання депутатських фондів.
- Визначити орган влади, відповідальний за здійснення перевірок цільового характеру та ефективності витрачання коштів депутатських фондів.

- Кабінету Міністрів України затвердити типовий порядок розподілу, використання та контролю за використанням депутатських фондів депутатами місцевих рад (за необхідності, попередньо ввівши таке повноваження на рівні закону).

- Кабінету Міністрів України затвердити типову форму звіту депутата місцевої ради про використання коштів депутатських фондів (за необхідності, попередньо ввівши таке повноваження на рівні закону).

- Закріпити максимальний розмір витрат на реалізацію депутатами місцевих рад своїх депутатських повноважень (у розмірі коефіцієнту від мінімальної заробітної плати або відсотка від загального обсягу витрат відповідного місцевого бюджету).

- Запровадити систему відшкодування збитків, нанесених місцевому бюджету, за рахунок коштів осіб, чиї рішення/дії/бездіяльність спричинили або сприяли виникненню збитків.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Запровадити фаховий громадський контроль за використанням коштів депутатських фондів. Інформувати громадськість про його результати.
- Подавати звернення до компетентних органів із вимогою перевіряти законність і ефективність використання коштів депутатських фондів та вимогою вжиття відповідних заходів у випадку виявлення порушень.



НЕПРЯМИЙ ПІДКУП ПРАВООХОРОНЦІВ КОШТОМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. РУКА РУКУ МИЄ.

ПРОБЛЕМА

Розподіляючи місцевий бюджет, депутати та посадовці на місцях можуть суттєво вплинути на забезпечення службовим житлом, автомобільною, комп'ютерною та оргтехнікою, рівень ремонтів службових приміщень керівництва органів правопорядку. Як наслідок, регіональні і місцеві правоохоронні органи починають залежати від органів місцевої влади, адже їм досить складно неупереджено виконувати свої обов'язки при виявленні і притягненні до відповідальності на місцях і в регіонах очільників органів публічної влади, які напряму можуть впливати на комфорт їхніх умов праці і побуту.

Відповідно, керівники правоохоронних органів не помічають правопорушень з боку місцевого керівництва органів публічної влади, що сприяє безкарності та росту рівня прихованої корупції у сфері бюджетних фінансів і управління комунальною власністю.

Відбувається це на фоні щорічного збільшення фінансування правоохоронної сфери коштом державного бюджету.

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Правоохоронні функції держави (в т. ч. і соціальні заходи щодо правоохоронців) мають фінансуватися коштом державного бюджету. Стаття 87 Бюджетного кодексу визначає: до видатків, що здійснюються з державного бюджету України (з урахуванням особливостей, визначених п. 5 ч. 2 ст. 67-1 БК), належать видатки, в тому числі на:

- правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій;
- забезпечення функціонування установ та закладів Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності.

Спеціальними законами і Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» повноваження фінансування соціальних заходів військовослужбовців, до числа яких віднесено і правоохоронців, належить Кабінету Міністрів України, МВС, СБУ, ДФС, Держприкордонслужбі коштом державного бюджету.

Тому, відповідно, і кошториси на забезпечення правоохоронної функції держави затверджує Кабінет Міністрів України і відповідне Міністерство або інший

центрального органу влади, які також і звітуються про використання бюджетних коштів.

Водночас, спеціальні закони дозволяють фінансування правоохоронних органів з інших не заборонених джерел. Це дозволяє правоохоронним органам бути отримувачами гуманітарної, технічної та інших видів допомоги, яка часом їм вкрай необхідна. А відтак і органи місцевого самоврядування, керуючись п. 16 ч.1 ст. 43 та п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 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.

На хвилі патріотизму та необхідності підтримки українських військовослужбовців на Сході, усе ж не варто забувати, що органи місцевої влади не мають законодавчо закріплених повноважень з контролю за використанням коштів, спрямованих на правоохоронні цілі. Тому таке фінансування основної діяльності правоохоронних органів (оновлення автопарку, комп'ютерної і оргтехніки, ремонту будівель правоохоронців) часто має ознаки подвійного фінансування та суперечить діючому законодавству.

НЕПРЯМИЙ ПІДКУП ПРАВООХОРОНЦІВ КОШТОМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. РУКА РУКУ МИЄ.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

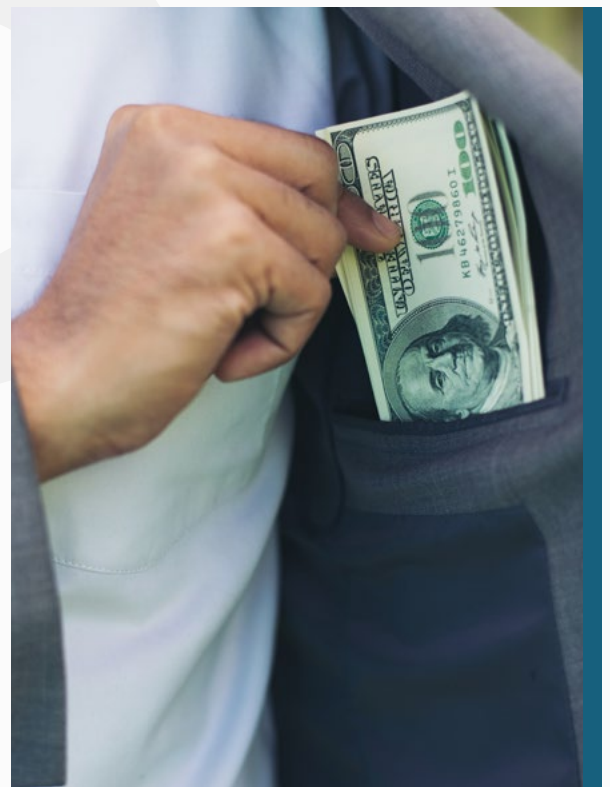
- Запровадити практики прийняття рішень з введенням системи фахового правового аналізу проектів рішень і Програм.
- Забезпечити підвищення рівня компетенцій співробітників юридичних структурних підрозділів місцевих і регіональних органів публічної влади, а також розробників проектів «правоохоронних» бюджетних програм.
- Забезпечити підвищення рівня компетенцій депутатів місцевих рад з питань прийняття рішень і відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Ввести пряму заборону на законодавчому рівні будь-якого прямого та непрямого фінансування правоохоронних органів з місцевих бюджетів.
- Виключити:
 - ч. 4 ст. 18 із Закону України «Про Службу безпеки України»;
 - ч. 5 та ч. 6 (в частині КП) ст. 105 із Закону України «Про Національну поліцію»;
- Додати:
 - до Закону України «Про прокуратуру» ч. 3 ст. 91 абзац такого змісту: «Забороняється будь-яке фінансування органів прокуратури за рахунок коштів місцевих бюджетів усіх рівнів»;
 - до Закону України «Про Національну поліцію» ч. 6 ст. 105 абзац такого змісту: «Забороняється будь-яке фінансування Національної поліції за рахунок коштів місцевих бюджетів усіх рівнів»;
 - до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статті такого змісту: «Забороняється в будь-якій формі фінансування Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, їх заходи та цілі за рахунок коштів місцевих бюджетів усіх рівнів»;

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Здійснювали громадський контроль за використанням коштів місцевих бюджетів та змістом місцевих бюджетних програм.
- Інформувати широку громадськість про результати громадського контролю і рівень законності у прийнятті рішень місцевими радами.
- Готувати і подавати звернення до компетентних органів з проханням перевіряти законність прийнятих рішень і вживати заходи за результатами перевірок.



ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)



ВИМИВАННЯ КОШТІВ ЧЕРЕЗ МІСЬКІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ. ГРОШІ НА ВІТЕР.

ПРОБЛЕМА

Одним з прикладів неефективного використання ресурсів міст є міські цільові програми (МЦП). Декларованою метою таких програм, що фінансуються коштом міського бюджету, є вирішення актуальних проблем розвитку міста, окремих галузей міського господарства чи соціально-культурної сфери. На практиці ж міські цільові програми часом є сукупністю заходів, що не направлені на досягнення стратегії громади, втім дають роботу їх виконавцям та створюють можливості для розкрадання коштів.

Розглянемо потенційні корупційні чинники на всіх етапах реалізації міських цільових програм:

Етап 1. Система планування і бюджетування МЦП. Ініціювання (розроблення) та підготовка МЦП

Діюча система бюджетування МЦП 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 необґрунтованих заходів.

Суміщення і концентрація конфліктуючих функцій та інтересів у розробників та виконавців МЦП сприяє тому, що виконавчі органи місцевих рад можуть виступати в одній особі ініціаторами, замовниками, розробниками, головними виконавцями міських програм і головними розпорядниками бюджетних коштів, що зумовлює їх неефективне використання. Враховуючи, що місцеві депутати займають посади керівників департаментів, відділів, управлінь, комунальних установ, підприємств тощо, на практиці виявляється, що замовник та виконавець МЦП є однією і тією ж особою.

Не дивлячись на запровадження з 2017 року Програмно-цільового методу, МЦП 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 подекуди всупереч інтересам громади.

Існуючі НПА, що регулюють сферу МЦП, не містять принципу розподілу функцій з розроблення, практичної реалізації та контролю й оцінки програм, що не дає змогу уникати конфліктуючих функцій та інтересів, не забезпечують надійних балансів повноважень і відповідальності та механізмів стримувань і противаг, необхідних для ефективного використання повноважень місцевих рад та бюджетних коштів.

Відсутні чіткі адміністративні процедури участі територіальної громади у процесі ініціювання та програмному

бюджетуванні, а також на етапі реалізації та звітування за підсумками програм, що посилює як корупційні ризики, так і загалом неефективність витрачання коштів.

Етап 2. Експертиза та погодження проекту МЦП

На сьогодні діють нечіткі, фрагментарні та формальні процедури експертизи таких проектів. Місцеві депутати перед голосуванням за МЦП не завжди мають результати незалежної оцінки чи інформації та достатні компетенції для адекватної оцінки запропонованих заходів. Цьому сприяють відсутність процедури зовнішньої експертизи проектів програм, критеріїв їх оцінки і процедури проведення консультацій з громадськістю.

Етап 3. Затвердження та фінансування МЦП

Існуючі процедури затвердження та фінансування МЦП мають ознаки дискреції при розгляді бюджетних запитів головних розпорядників та прийнятті рішень про включення/невключення пропозицій з фінансування затверджених МЦП до проекту міського бюджету на наступний рік. У таких умовах МЦП можуть використовуватися як інструменти для реалізації бізнес-проектів і отримання вигод окремими комерційними структурами або бізнес-групами у певних галузях.

Така ситуація спричинена відсутністю інструментів пріоритетизації розподілу коштів бюджету. На власний розсуд вирішуються питання доцільності і можливості фінансування тієї чи іншої програми в загальній структурі бюджету.

Інколи за необізнаністю і низьким рівнем компетенцій депутатів місцевих рад приховуються наміри розкрадання коштів.

Етап 4. Організація виконання та здійснення контролю за виконанням МЦП

Процедура оприлюднення проміжних і заключних звітів про результати виконання МЦП в обов'язковому порядку не передбачена. Як і процедура незалежного зовнішнього оцінювання результатів виконаної МЦП.

Існує нечітке визначення порядку внутрішнього контролю й оцінки ефективності виконання міських цільових програм.

Аналіз ефективності виконання програм і достовірності звітів проводиться на підставі узагальненої інформації про стан їх виконання, однак не визначається, хто саме і в який спосіб здійснює цю процедуру і які індикатори застосовуються в процесі такого аналізу. Часто основними суб'єктами внутрішнього контролю визначено розробників та/або виконавців, і на них покладаються лише функції з узагальнення й аналізу звітів (а не аналізу ефективності програм) відповідальних виконавців. Не визначено також порядок внутрішнього фінансового контролю за цільовим використанням



ВИМИВАННЯ КОШТІВ ЧЕРЕЗ МІСЬКІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ. ГРОШІ НА ВІТЕР.

коштів, який обмежується лише функціями самоконтролю і поданням формальної інформації про стан виконання міської цільової програми.

Стаття 113 ч.1 БК визначає, що контроль за «цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту) віднесено до компетенції ДАСУ. Втім, практика показує, що навіть за результатами громадського контролю з наданням доказів чи виявлених порушень, – ДАСУ роками може не вносити оскаржуваних програм до планів перевірок, посилюючи на плановість діяльності і нестачу кадрів. Відповідно, норму БК про зупинення використання коштів застосувати неможливо.

В більшості органів місцевого самоврядування відповідні відділи виконкомів і апаратів рад 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. Це пов'язано з відсутністю відповідного унормування і практик, залежністю юридичних відділів від керівництва рад і низькою фаховістю виконавців.

Таким чином, станом на 2020 рік вся система контролю і забезпечення державних гарантій законності, ефективності і цільового використання коштів місцевого бюджету при виконанні міських цільових програм є недієвою.

Децентралізація, маючи на меті передачу повноважень

громадам, по факту передає важелі влади лише депутатському корпусу. Тому, якщо не забезпечити фаховість і відповідальність депутатів за свої дії і рішення, ми і надалі отримаємо систему безконтрольного неефективного розпорядження ресурсами громади в кулуарному, заангажованому і корупційному вигляді.

Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затверджені Наказом Міністерства фінансів України 17.05.2011 р. № 608, передбачають оцінку не тексту програм, а самооцінку виконання програм головними розпорядниками, що де-факто є формальним і неефективним інструментом контролю. Зовнішній контроль і перевірка результатів цієї внутрішньої оцінки ефективності не передбачені.

Стаття 113 ч. 1 БК відносить контроль за «цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту) до компетенції ДАСУ, яка рішенням КМУ була фактично ліквідована зі створенням нового органу і зменшенням кількості працюючих на 30%, що нівелює статтю 19 БК: «На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів».

Відповідальність, що передбачена статтею 121 БК, також є недієвою. Зокрема, п. 3 ст. 19 БК визначає учасниками бюджетного процесу органи і службових осіб, залишаючи за дужками голів місцевих рад (які формують порядок денний) і депутатів – осіб, що безпосередньо приймають рішення про розподіл і напрями витрачання коштів місцевих рад.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Вдосконалити бюджетні регламенти місцевих рад, передбачивши прозорі механізми підготовки та моніторингу виконання МЦП.
- Здійснити ревізію відповідності стратегії всіх місцевих цільових програм та щороку проводити публічні заходи щодо моніторингу досягнення стратегічних цілей шляхом реалізації МЦП.
- Запровадити практику участі громади (в т. ч. ОГС в якості суб'єктів ініціювання МЦП) у вирішенні проблем місцевого рівня як на етапі розробки, так і на етапі втілення та моніторингу успішності МЦП.
- Запровадити систему зовнішнього контролю висновків головних розпорядників, здійснення ними оцінки ефективності бюджетних програм за Методологією, затвердженою Наказом Міністерства фінансів України 17.05.2011 р. № 608.
- Внести зміни до регламентів місцевих рад з деталізацією процедури ініціювання, розгляду, затвердження, внутрішнього аналізу проектів рішень/програм на предмет цільового і ефективного використання бюджетних коштів і недопущення включення до порядку денного сесій таких проектів без виправлення виявлених недоліків.
- Запровадити внутрішню систему поточного контролю за законністю, ефективністю і цільовим призначенням витрачання коштів місцевих бюджетів, що усуває дисбаланс влад під час прийняття рішень
- Визначити відділи внутрішнього аудиту виконкомів/апаратів рад відповідальними за проведення внутрішнього поточного контролю проектів рішень/програм на предмет цільового і ефективного використання бюджетних коштів.
- Забезпечити підвищення рівня компетенцій депутатів місцевих рад шляхом проведення навчальних заходів.



ВИМИВАННЯ КОШТІВ ЧЕРЕЗ МІСЬКІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ. ГРОШІ НА ВІТЕР.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

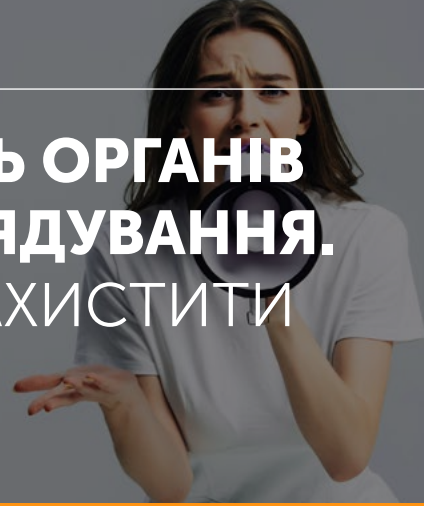
- Частину 3 статті 19 БК викласти в такій редакції: «3. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи, депутати місцевих рад та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з планування, прийняття та управління бюджетними коштами)», додавши до кола учасників депутатів як осіб, що приймають рішення про виділення бюджетних коштів.
- Дію статті 28 БК поширити і на проекти, тексти, звіти МЦП.
- Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з рамковим визначенням процедури розробки, аналізу проектів рішень на предмет ефективності, законності і цільового використання; відповідальності всіх учасників бюджетного процесу (в т. ч. і депутатів) за порушення ст. 7 БК з подальшою імплементацією цих норм у регламенти місцевих рад.
- Запровадити персональну адміністративну і кримінальну відповідальність всіх учасників бюджетного процесу за законність і ефективність підготовлених, перевірених і прийнятих ними рішень шляхом доповнення ст. 164-12 КУпАП та Кримінального кодексу України (ККУ).
- Внести зміни до КУпАП та ККУ, запровадивши відповідальність за неналежний державний контроль за ефективністю, законністю і цільовим використанням коштів місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування з персоналізацією відшкодування збитків бюджету

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Запровадити фаховий громадський контроль за розробленням, впровадженням та звітуванням за міськими цільовими програмами.
- Інформувати широку громадськість та ЗМІ про результати громадського контролю, ефективність використання коштів місцевих бюджетів.
- Готувати і подавати звернення до компетентних органів з проханням перевіряти законність і ефективність використання коштів місцевих бюджетів і вживати належні заходи.



ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ЧИ МОЖЕ ГРОМАДА ЗАХИСТИТИ СВОЇ ПРАВА?



ПРОБЛЕМА

Якщо одного прекрасного дня ви помітите, що кошти місцевого бюджету були направлені депутатами з порушенням законодавства або, м'яко кажучи, не в кращих інтересах громади (наприклад, на будівництво висотки замість школи, яка була запланована раніше), і спробуєте в судовому порядку скасувати це рішення – ви програєте справу. Скоріше за все суд скаже, що ваші права не порушено, що з точки зору закону ви не є належним позивачем – конкретно ви ж шкоди не зазнали. Крім тих рідкісних випадків, коли вам вдасться довести, що порушено безпосередньо ваші права та інтереси на умови проживання, вартість та збереження майна тощо.

Кампанія на децентралізацію в Україні позиціонується як рух на зростання можливостей громад для вирішення питань місцевого значення, в тому числі й при прийнятті рішень про використання місцевих бюджетів. Проте для самих членів територіальних громад законодавство не забезпечує відповідних можливостей.

Зокрема, депутати місцевих рад (делеговані представники громад) на свій розсуд вирішують питання без врахування думки членів територіальних громад, наприклад, щодо використання бюджетних коштів. Часом такі рішення приймаються з порушенням процедури, з неефективним, корупційним, заангажованим, лобістським розподілом ресурсів громад.

Не забуваймо, що місцеві бюджети формуються за рахунок податків і зборів мешканців відповідних населених пунктів, тому рішення щодо місцевих бюджетів та управління комунальною власністю стосуються особистих прав та інтересів необмеженого кола осіб – членів громад.

Проте при оскарженні окремих рішень органів місцевого самоврядування у судовому порядку, їх представники (як відповідачів) наполягають на тому, що захисту в

судовому порядку підлягають де-факто порушені права особи (позивача). А у випадку звернення до суду члена громади з вимогою скасування незаконного рішення або рішення прийнятого з порушенням процедури, посилання позивача на порушення особисто його прав, на думку відповідачів є необґрунтованим та не має розглядатись адміністративним судом (пояснення – «неналежний позивач»). І суди часто погоджуються з тим, що «права, свободи чи інтереси особи (в тому числі позивача-депутата) у сфері публічно-правових відносин не порушено» відмовляють у задоволенні позовів.

Таким чином, в Україні немає ні дієвого контролюючого органу, ні законодавчого механізму, ні належного суб'єкта звернення, спроможного реалізувати право жителів добитись скасування незаконних рішень органів місцевого самоврядування. Зокрема з органів прокуратури знято функції загального нагляду, фіскальні органи де-факто не проводять поточний моніторинг бюджетного процесу, не виявляють і не проводять аудит виконання бюджетних програм/рішень та не здійснюють їх оскарження, а Держаудитслужба перебуває в стані реорганізації.

Також не існує механізму оперативного реагування контролюючих органів на звернення членів територіальних громад і результати громадського контролю. Відсутність ефективного механізму судового захисту, в умовах недієздатності державного контролю та нерезультативності громадського контролю, фактично завершує цей ланцюжок безправності членів територіальних громад.

На практиці такий стан справ призводить до узурпації керівництвом місцевих рад та меріями ресурсів територіальних громад. Крім того, відсутність відповідальності депутатів за голосування незаконних рішень створює широкі можливості для свавільного розпорядження ресурсами громад всупереч їх інтересам.



ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ЧИ МОЖЕ ГРОМАДА ЗАХИСТИТИ СВОЇ ПРАВА?

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Конституція України (ч. 2 ст. 55) гарантує кожній особі право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

(ст. 3 та 5) надають громадянам право на участь у місцевому самоврядуванні. Проте де-факто ці норми законодавства в частині можливості громадян – членів територіальних громад оскаржувати незаконні рішення органів місцевого самоврядування є «мертвими», що підтверджується численною судовою практикою.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повнова-

жень. Але цей механізм застосовується в тому випадку, коли оскаржуваним рішенням порушується право чи інтерес конкретної особи, а не права необмеженого кола осіб чи суспільний (громадський) інтерес.

Тож завдання адміністративного судочинства на сьогодні не можуть бути реалізовані у разі звернення особи до суду за захистом прав та свобод, які не належать їй особисто. Тобто, КАСУ не враховує права надані громадянам- членам територіальних громад Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно члени громади не мають законодавчого механізму захисту суспільного інтересу, своїх законних прав та інтересів, маючи лише декларативне право впливу на прийняття і скасування рішень органів місцевого самоврядування без механізму реалізації цього права.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ МІСЦЕВА ВЛАДА

- Забезпечити підвищення рівня компетенцій співробітників юридичних структурних підрозділів місцевих і регіональних органів публічної влади, провести з ними відповідні навчання (тренінги).
- Забезпечити підвищення рівня компетенцій депутатів місцевих рад з питань прийняття рішень і голосування за проекти рішень і бюджетних програм, проведення з ними відповідних навчань (тренінгів).

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

- Внести зміни до КАСУ України, якими усунути штучні перешкоди для оскарження в судовому порядку членами територіальних громад незаконних рішень органів місцевого самоврядування.
- Внести зміни до КУпАП та Кримінального кодексу України (ККУ), запровадивши адміністративну та кримінальну відповідальність за прийняття неправомірних рішень з питань використання бюджету, розпорядження комунальною власністю та земельними ресурсами територіальних громад, поширивши дію ст. 164-12 КУпАП та ст.ст. 210-211 ККУ на керівництво місцевих рад (як осіб, які формують порядок денний), службових осіб органів місцевого самоврядування, до повноважень яких належить юридичний аналіз та розробка зауважень/заперечень до проектів рішень і програм), і депутатів (як осіб, які приймають неправомірні рішення). Доповнити ККУ і ст. 164 КУпАП пунктами, що передбачають відповідальність за персональне голосування на підтримку рішень і норм, що суперечать вимогам бюджетного законодавства та процедур прийняття рішень. Також передбачити відповідальність за неналежний державний контроль, за порушенням бюджетного законодавства органами місцевого самоврядування, з персоналізацією обов'язку відшкодування збитків місцевому бюджету.
- Верховній Раді України (шляхом відповідних законодавчих змін, уточень та деталізації правових норм) та ланці вищих судів України (шляхом узагальнення судової практики) забезпечити єдиний підхід до тлумачення і застосування законодавства судами та місцевими й регіональними органами публічної влади в частині реалізації права членів територіальних громад на судовий захист суспільного інтересу шляхом визнання неправомірними рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих з порушенням законодавства або процедурних вимог.
- Верховній Раді України запровадити на рівні закону систему відшкодування збитків, нанесених місцевим бюджетам, за рахунок осіб, чії дії/бездіяльність спричинили чи сприяли виникненню таких збитків.

ЩО МОЖЕ ЗРОБИТИ ГРОМАДСЬКІСТЬ/ЖУРНАЛІСТИ

- Здійснювати фаховий громадський контроль за нормотворчістю органів місцевого самоврядування.
- Інформувати громадськість про результати громадського контролю і відповідність чи невідповідність законодавству прийнятих місцевими радами рішень.
- Готувати і подавати звернення до компетентних органів з проханням перевіряти законність прийнятих рішень органів місцевого самоврядування та вживати відповідних заходів реагування.

ДЕТАЛЬНІШЕ » [ТУТ](#)

»» АВТОРИ КЕЙСІВ ТА ПАРТНЕРИ



ГО «Центр економічної стратегії»



ГО «Форум розвитку громадянського суспільства»



Bihus.Info



ГО «Центр громадської експертизи»



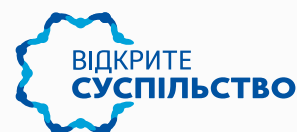
Платформа «Свої люди»



ГО «Центр прав людини ZMINA»



ГО «Народний Захист»



ГО «Фундація «Відкрите суспільство»



ГО «Клуб українських бізнесменів»

ГО «Аналітично-адвокаційний центр
«Львівський регуляторний хаб»

»» АВТОРИ КЕЙСІВ ТА ПАРТНЕРИ

Тетяна Чернишенко, адвокат

Олег Пілат, експерт із земельних питань

Андрій Мартин, завідувач кафедри землевпорядного проектування Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор економічних наук, доцент

Михайло Серебряков, ГО «Разом проти корупції»

Олександр Пліва, член Всеукраїнського об'єднання підприємців малого та середнього бізнесу «Фортеця», експерт «Центру громадської експертизи»

Ігор Єфремов, ГО «Разом проти корупції»

Андрій Куделін, експерт з питань містобудування

»» ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПАРТНЕР



Онлайн-журнал «Хмарочос»

»» КОНСУЛЬТАНТИ

Олександр Солонтай, експерт з політики та місцевого розвитку

Ольга Балицька, депутатка Київської міської ради