

АУДИТ ПРОЗОРСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПОЛІТИК ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НИХ

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСНА
АДМІНІСТРАЦІЯ

Колектив авторів
Вересень 2025

Ужгород, 19 вересня 2025

Цей документ було підготовлено в рамках проєкту «Посилення верховенства права на місцевому рівні в Україні», який створив простір для випробування нових підходів та перенесення кращих практик зі Словаччини.

Проєкт «Посилення верховенства права на місцевому рівні в Україні» було реалізовано у співпраці трьох організацій: українського ICES – The Institute for Central European Strategy, нідерландського аналітичного центру Foundation for Justice, Integrity and Anti-Corruption та словацького представництва Transparency International. До змістовної підготовки долучилися також українські експерти з організацій The Foundation for Institutional Development та Institute of Political Education.

Проєкт було реалізовано за підтримки уряду Королівства Нідерланди в рамках програми MATRA, спрямованої на підтримку соціальної трансформації.

Словацькі супервізори ноу-хау:

Міхал Пішко, Љубош Костеланський, Ян Іванчик, Крістіна Крокова, Домініка Іршова, Мартина Гільбертова, Крістіна Марова

Редактор:

Ігор Вереш

©2025 Transparency International Slovakia



| | |
|---|-----|
| ВСТУП | 4 |
| АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В ЗАКАРПАТСЬКІЙ ОБЛАСНІЙ ВІЙСЬКОВІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ | 8 |
| АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ МІСЦЬ ДЛЯ ЛЮДЕЙ ПОХИЛОГО ВІКУ ТА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ У БУДИНКАХ-ІНТЕРНАТАХ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 14 |
| АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА ЩОДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ПРОЗОРОСТІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 25 |
| АНАЛІЗ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПІДПРИЄМСТВАХ, УСТАНОВАХ ТА ОРГАНІЗАЦІЯХ, ЩО ЗНАХОДЯТЬСЯ В УПРАВЛІННІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 39 |
| АНАЛІЗ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ПОЛІТИКИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПРАЦІВНИКІВ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 47 |
| СУЧАСНИЙ СТАН ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОДА-ОВА У СФЕРІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ | 58 |
| ПОЛІТИКА ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 71 |
| ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА БУДІВЕЛЬНА ПОЛІТИКА ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 80 |
| ПОЛІТИКА ПРОЗОРОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ЗАСНОВАНИХ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ | 91 |
| АНАЛІЗ КОМУНІКАЦІЙНОЇ/МЕДІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 100 |
| УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ | 107 |
| ПОЛІТИКА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ | 119 |
| ПОЛІТИКА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ | 127 |

Вступ

Можливість жити у демократичному світі завжди вимагає зусиль. Кожне суспільство, яке прагне існувати вільно, має постійно захищати свої демократичні норми та правила. Десь ця боротьба відбувається переважно на політичній арені, а десь, на жаль, має вигляд справжньої боротьби за виживання. Саме такою є ситуація в Україні, яка з 2022 року протистоїть відкритій агресії та веде війну за свою незалежність і демократію.

Навіть у часи виснажливої війни важливо думати про майбутнє. Як можна вибудувати відносини та інституції так, щоб після завершення конфлікту вони стали міцнішими, стійкішими та ближчими до європейських стандартів? Саме з цією метою було створено проєкт «і Посилення верховенства права на місцевому рівні в Україні: приклад Закарпатської області», який відкриває простір для випробування нових підходів та перенесення кращих практик зі Словаччини до України. Закарпатська область, опосередковано уражена воєнними діями, стала своєрідною лабораторією ідей, які можуть слугувати прикладом і для інших регіонів.

Сама ідея аудиту прозорості походить із досвіду, який Transparency International Slovensko тривалий час накопичувала, аналізуючи рівень прозорості в містах, краях чи державних інституціях. Цього разу ноу-хау було перенесено в інше соціальне, економічне та правове середовище. Реалізацію ж узяли на себе українські експерти, використовуючи при цьому словацький досвід трансформації системи державного управління під час вступу до Європейського Союзу.

Результатом стали два документи – в одному запропоновано оцінку прозорості роботи **Закарпатської обласної ради**, в іншому увагу зосереджено на діяльності **Закарпатської обласної державної адміністрації - обласної військової адміністрації**. Обидві інституції стикаються з подібними викликами: скороченням бюджетів, плінністю кадрів та значними викликами війни. У такій ситуації тема прозорості та громадського контролю є природно складною.

Метою аудиту є оцінка можливостей громадського контролю та прозорості процедур, визначення вразливих місць і водночас формулювання рекомендацій для їх покращення. Аудити, таким чином, є не лише відображенням сучасності, але й інвестицією у майбутнє – щоб відбудова України базувалася на засадах міцності та довіри.

Аудит Закарпатської обласної державної адміністрації включав наступні напрями:

- Доступ до інформації.
- Доступ громадськості до публічних звітів.
- Організації та юридичні особи, засновані обласною адміністрацією.
- Сфера медіа та комунікацій.
- Кадрова політика.
- Фінансова політика.
- Політика прозорого розподілу місць у соціальних закладах.
- Формування бюджету та його оприлюднення.
- Політика доброчесності, етичні норми та стандарти в установах, організаціях та на підприємствах, що перебувають в підпорядкуванні обласної адміністрації.

- Політика доброчесності, етичні норми та стандарти в роботі державних службовців обласної адміністрації.
- Просторове планування.
- Державно-приватне партнерство.
- Публічні закупівлі.

У документі представлено інформацію, отриману за допомогою використання кількісних та якісних методів дослідження. На першому етапі (липень–серпень 2024 року) українськими експертами та експертками були розроблені анкети, які згодом були поширені серед відповідальних осіб у досліджуваному органі влади. Подальше опрацювання анкет (вересень–грудень 2024 року) було доповнене аналізом відкритих даних, нормативно-правових документів, а також оцінкою типових корупційних ризиків. Анкети зафіксували реальний досвід респондентів, відкриті дані дозволили оцінити рівень публічності процесів, нормативні документи окреслили правову базу, а аналіз ризиків виявив вразливі місця, такі як нечіткі критерії, дискримінаційні умови чи вплив зовнішніх факторів на ухвалення рішень. Додатковими джерелами інформації були інтерв'ю з посадовими особами досліджуваних органів влади, аналіз місцевих розпорядчих документів і, не в останню чергу, передача кращих практик на основі досвіду Transparency International Slovensko з уже реалізованими подібними аудитами на території Словаччини (січень–червень 2025 року).

Перша частина кожного розділу зосереджується, насамперед, на аналізі зібраних даних, їх оцінці та узагальненні. Далі йде частина, що містить зауваження, визначення вразливих місць, а також приклади наявних кращих практик у Словаччині та в Україні і насамкінець – рекомендації для покращення роботи. Слід зазначити, що в деяких розділах можливості порівняння та перенесення практик обмежені з огляду на відмінності між законодавчими та іншими умовами у Словаччині та в Україні. Водночас, залучені експерти та експертки намагалися окреслити й ті реалії, які можуть бути важливими під час початкових зусиль України щодо набуття членства в ЄС.

Основні висновки аудиту Закарпатської обласної військової адміністрації

Аудит показав, що Закарпатська обласна військова адміністрація здатна забезпечувати базові стандарти прозорості навіть у складних умовах воєнного стану. Загальна оцінка аудиту - **C**, що означає: процеси формально налагоджені, проте часто залишаються на встановленому законодавством необхідному мінімумі, а їх практичне застосування є недостатнім.

Найкращу оцінку отримала сфера доступу до інформації (**B**). Обласна адміністрація оприлюднює до 69 категорій даних на порталі відкритих даних, більшість запитів обробляє у визначені законом строки та публікує статистику щодо їх кількості. Вразливим місцем залишається неактуальність частини даних, відсутність контактів відповідальних осіб і відсутність оприлюднення результатів останнього інформаційного аудиту.

Сфера публічних закупівель також отримала оцінку **B**. Процеси відповідають національним нормам, конкретних порушень закону не зафіксовано. Однак ризиком залишається відсутність додаткових контрольних заходів на місцевому рівні, які могли б зміцнити довіру до ефективного використання ресурсів.

У сфері участі громадськості (**В**) позитивом є наявність кількох механізмів – консультації, «гарячі лінії довіри» та консультаційно-дорадчі ради. Недоліком є те, що їхня діяльність не висвітлюється регулярно, а громадяни не мають можливості користуватися сучасними інструментами, такими, як електронні петиції чи партиципаторний бюджет.

Найбільше викликів у сферах, які отримали оцінку **С**. Йдеться насамперед про розподіл місць у соціальних установах, де, попри чітку законодавчу базу, відсутній колективний і прозорий механізм ухвалення рішень, а громадськість залучається до контролю лише мінімально. У сфері бюджетної політики, хоча існує програмно-цільове планування й доступність даних на порталах *Open Budget* чи *e-Data*, реальні можливості громадян відстежувати та впливати на зміни є слабкими, консультації з громадськістю носять формальний характер, а інвестиційна політика обтяжена бюрократичними бар'єрами. Подібною проблемною сферою є етична інфраструктура (політика доброчесності). Установи, підпорядковані обласній адміністрації, хоча й ухвалили антикорупційні програми, але не мають окремих етичних правил, незалежних комісій і реально діючих механізмів врегулювання конфлікту інтересів. Практичні випадки відсутні, що свідчить про відсутність чи низьку поінформованість про питання політики доброчесності, а звідси і відсутність позитивних кейсів.

У сфері фінансової політики позитивним є те, що процеси законодавчо закріплені та розподілені між конкретними секторами, однак оприлюднення критеріїв, результатів ухвалених рішень та залучення громадськості до контролю фінансів залишаються дуже обмеженими.

Щодо кадрової політики (**С**), з'ясувалося, що, хоча правила законодавчо чітко встановлені, під час воєнного стану часто використовуються прямі призначення без конкурсу, що створює ризики конфлікту інтересів та знижує рівень прозорості. Просторове планування є ослабленим насамперед через відсутність затверджених комплексних планів та обмежений доступ до даних, які частково засекречуються з міркувань безпеки. Це, однак, створює невизначеність для громад і відкриває простір для сумнівів щодо прозорості ухвалених рішень.

Юридичні особи, засновані обласною адміністрацією, отримали оцінку **В** – вони оприлюднюють фінансові звіти, проводять аудити і мають наглядові ради. Водночас, залишаються недоліки у використанні додаткових інструментів, таких як захист викривачів, проактивне оприлюднення даних чи регулярні тренінги для працівників.

Сфера медіа та комунікацій отримала оцінку **С**. Обласна адміністрація, хоч і використовує сучасні інформаційні канали та підтримує контакти зі ЗМІ, однак відсутня цілісна комунікаційна стратегія, яка б забезпечувала систематичну та зрозумілу комунікацію. Це призводить до фрагментарної та переважно несистемної комунікації. Зрештою, у сфері **державно-приватних партнерств (С)** з'ясувалося, що, хоча існує законодавча база та регіональні ДПП-проекти, їх оприлюднення й моніторинг залишаються недостатніми. Не існує єдиного реєстру та прозорих процедур, що знижує довіру та відкриває простір для непрозорих практик.

Загалом, можна констатувати, що Закарпатська обласна державна адміністрація - обласна військова адміністрація виконує законодавчий мінімум, проте в багатьох сферах їй бракує додаткової відкритості та сучасних інструментів, які могли б зміцнити довіру громадськості. Саме тому за результатами проведеного аудиту прозорості запропоновано ряд рекомендацій, що можуть слугувати не лише для покращення нинішніх процесів, але й стануть основою для повоєнної відбудови та формування стійкого й прозорого державного управління у Закарпатській області.

| | |
|--|---|
| Доступ до інформації | B |
| Розподіл місць для людей похилого віку та осіб з інвалідністю в будинках для літніх людей | C |
| Бюджетний процес | C |
| Етична інфраструктура та політика запобігання і вирішення конфлікту інтересів у підприємствах, установах та організаціях | D |
| Етична інфраструктура та політика запобігання конфлікту інтересів серед співробітників | C |
| Прийняття рішень про фінансову підтримку/Грантова сфера | C |
| Підбір персоналу | C |
| Планування землекористування та будівельна політика | B |
| Прозорість юридичних осіб, заснованих установою | B |
| Сфера медіа та комунікацій | C |
| Участь громадськості в прийнятті рішень | B |
| Політика державно-приватного партнерства | C |
| Політика публічних закупівель | B |

Аналітична записка щодо забезпечення доступу до інформації в Закарпатській обласній військовій адміністрації

Андрій Преподобний

Вступ

Метою аналізу є вивчення та умовна оцінка окремих аспектів забезпечення права на доступ до публічної інформації, що допоможе визначити можливу потребу у вдосконаленні організаційних процесів (розробки, впровадження чи/або вдосконалення) чи внутрішніх алгоритмів роботи органу. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Обов'язок щодо забезпечення цього права покладається на всіх розпорядників публічної інформації, в тому числі на державні адміністрації. Аналіз передбачає вивчення процесів організації роботи з доступу до інформації в органі, надання інформації на запити, оприлюднення інформації відповідно до законодавства.

Закарпатська обласна військова адміністрація (далі - орган) є органом, який в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території області та реалізує повноваження, делеговані відповідною радою. Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»¹ орган також наділяється повноваженнями щодо контролю за дотриманням законодавства про інформацію.

Забезпечення принципів відкритості та прозорості, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації є метою прийняття ЗУ «Про доступ до публічної інформації»² (далі - Закону), що закріплює ключові вимоги до розпорядника публічної інформації, зокрема:

в статті 3, 5, 6, Закону:

- надання та оприлюднення інформації, крім випадків, передбачених законом;
- визначення спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації;
- максимальне спрощення процедури подання запиту;
- забезпечення доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- оперативне та систематичне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях та веб-сайтах, на інформаційних стендах, єдиному державному веб-порталі відкритих даних, будь-яким іншим способом (ст. 5)
- надання інформації з обмеженим доступом, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше (ч. 3 ст. 6)
- забезпечення доступу до переліку відомостей, що становлять службову інформацію (ч. 3 ст. 9)

в статті 10¹

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

- оприлюднення і регулярне оновлювати публічної інформації у формі відкритих даних на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах та надавати її на запит;
- оприлюднення з дотриманням вимог щодо формату і структури наборів відкритих даних, періодичності їх **оновлення в порядку**³, визначеному постановою №835 Кабінетом Міністрів України від 21.10.2015;

в статті 14 Закону:

- ведення обліку документів, що знаходяться у володінні розпорядника;
- ведення обліку запитів на інформацію;
- забезпечення роботи спеціальних місць для роботи запитувачів з інформацією та права робити копії, виписки, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації тощо;
- надання та оприлюднення *достовірної, точної та повної* інформації;
- перевірка правильності та об'єктивності наданої інформації та оновлення вже оприлюдненої інформації тощо.

1. Організація роботи з доступу до публічної інформації

Організація роботи з доступу до публічної інформації передбачає збір та аналіз інформації щодо вжиття розпорядником заходів щодо належної організації роботи, визначення ролі відповідальних осіб, їх функцій та завдань в забезпеченні права на інформацію.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону розпорядник інформації **відповідає за:**

- визначення завдань та забезпечення підрозділу або відповідальної особи
- визначення відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.

Основним розпорядчим актом органу, що визначає порядок доступу до публічної інформації в органі є розпорядження голови Закарпатської облдержадміністрації від 27.11.2017 №632 «**Про забезпечення доступу до публічної інформації**»⁴. Згідно з пунктом 1 розпорядження, **відділ документообігу та контролю апарату** визначений відповідальним за попередній розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналіз, надання відповідних консультацій та контроль за своєчасним поданням відповідей на запити на інформацію, що надійшли на ім'я голови, його заступників та до апарату. Однак, в розділі сайту «**Структурні підрозділи облдержадміністрації**»⁵ підрозділ з такою назвою не зазначений. Наявність у відкритому доступі чіткої інформації (положень, посадових інструкцій) про визначений відповідальний підрозділ (осіб) за забезпечення процесів надання публічної інформації спрощує процедуру комунікації, отримання інформації чи оскарження дій/бездіяльності розпорядника. Потребує уточнення питання взаємодії та координації відповідального підрозділу апарату з відповідальними особами (підрозділів) інших структурних підрозділів органу та

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

⁴ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-zabezpechennya-dostupu-do-publichnoyi-informaciyi>

⁵ <https://carpathia.gov.ua/administraciya/strukturni-pidrozdili-oblderzhadministraciyi>

визначення функцій кожного під час опрацювання запитів та оприлюднення інформації. Це важливо в контексті виконання розпорядником вимоги, передбаченої ст. 16 Закону щодо визначення завдань та забезпечення роботи відповідальних підрозділів (осіб).

Загальна інформація щодо порядку реалізації права на інформацію в органі опублікована на офіційному веб-сайті органу в розділі “Громадськості” підрозділі “Публічна інформація”⁶ - основні положення, нормативна база, звіти, облік публічної інформації, види публічної інформації, відкриті дані. Загалом обсяг опублікованої органом інформації надає можливість скористатись своїм правом на інформацію та звернутись із запитом, що формально відповідає вимогам законодавства. Орган також затвердив **Розмір відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію**⁷, розпорядником якої є Закарпатська обласна державна адміністрація.

В розділі веб-сайту **Відкриті дані**⁸ орган публікує довідкову та звітну інформацію, реєстри, переліки, нормативи тощо. Посилання на окремі види інформації цього розділу є неактивними, окремі набори даних потребують оновлення чи актуалізації. Слід звернути увагу розпорядника на важливість зазначення дати та часу оприлюднення/оновлення публічної інформації, особливо, якщо це стосується певної довідкової чи контактної інформації. Це дозволить швидко верифікувати користувачу необхідну інформацію чи покращити доступ до неї.

Важливим у забезпеченні підзвітності влади та прозорості процесів є *повнота оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, їх актуальність та систематичність оновлення*. Відповідно до **Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних**, облдержадміністрації оприлюднюють такі набори відкритих даних:

- перелік дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами об’єктів 2 і 3 груп із зазначенням номера та строку дії;
- схеми планування територій областей;
- схеми планування територій районів;
- інформація про розподілення та використання медичних імунобіологічних препаратів;
- дані щодо об’єктів будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення відповідно до стандарту OC4IDS - Open Contracting for Infrastructure Data Standard;
- перелік автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

Орган зареєстрований на Єдиному державному веб порталі відкритих даних, де оприлюднено 69 наборів даних різного виду. Актуальність даних аналізувалась вибірково. Розпорядженням голови від 29.12.2023 №1244 затверджене **Положення**⁹ **про набори даних Закарпатської обласної державної адміністрації**, які підлягають

⁶ <https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/publiczna-informaciya>

⁷ <http://surl.li/jdbcta>

⁸ <https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/publiczna-informaciya/vidkriti-dani>

⁹ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-nabory-danykh-zakarpatskoi-oblasnoi-derzhavnoi-administratsii-i-aki-pidliahaiut-opryliudnenniu-u-formi-vidkrytykh-danykh>

оприлюдненню у формі відкритих даних. Розпорядниками визначаються структурні підрозділи, що повинні призначити відповідальних осіб, яким буде надано адміністративний доступ до Порталу. В структурних підрозділах такі функції переважно покладено на посадових осіб, що поєднують їх з виконанням обов'язків за основною посадою.

2. Оцінка та моніторинг

Додаткового аналізу потребує питання проведення органом інформаційного аудиту. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835, інформаційний аудит - процес аналізу розпорядником інформації щодо наявності, стану, форматів, процесів управління та використання усієї інформації, яка перебуває в його володінні.

Проведення інформаційного аудиту є обов'язковим та здійснюється щонайменше один раз на рік. Відповідно до **розпорядження голови від 29 листопада 2023 р. № 1044**¹⁰, в органі ініційовано проведення інформаційного аудиту у 2023 році, передбачено підготовку узагальнюючого звіту про результати проведення інформаційного аудиту даних до 28 грудня 2023 року. Однак, узагальнюючий звіт аудиту не опублікований на веб-сайті органу в розділах, що стосуються публічної інформації. У відкритому доступі також відсутня інформація щодо щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних відповідно до **Порядку щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних**¹¹. Подальший аналіз цього питання потребує надання розпорядником додаткової інформації.

3. Доступність інформації

Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір *може підлягати обмеженню лише законом* в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

В цьому контексті береться до уваги інформація про вжиття заходів щодо покращення доступності інформації на офіційних ресурсах та перешкоди в реалізації права на інформацію, в тому числі за умов дії правового режиму воєнного стану. Під час вивчення цього питання орган надав інформацію про відмови у наданні публічної інформації на підставі ч. 1 ст. 6 Закону. За даними опитування, протягом дії правового режиму воєнного стану в органі не здійснювались перевірки контролюючими органами з питань дотримання права на інформацію. В контексті обов'язку надання інформації на запити

¹⁰ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-provedennia-informatsiinoho-audytu-naboriv-danykh-iaki-pidliahaiut-opryliudnenniu-u-formi-vidkrytykh-danykh-u-2023-rotsi>

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2019-%D0%BF#Text>

потребують уточнення дані, що розміщені на інформаційній платформі **Доступ до правди**¹² стосовно запитів адресованих органу з відміткою “без відповіді”.

Орган затвердив та забезпечує доступ до **Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в облдержадміністрації**¹³, що оприлюднений органом на офіційному веб-сайті. На виконання ч. 3 ст. 9 Закону орган публікує щомісячно **відомості щодо кількості опрацьованих запитів**¹⁴ на інформацію. В переважній більшості випадків запити на інформацію задовольняються або скеровуються до належних розпорядників в порядку ч. 3 ст. 22 Закону.

4. Окремі питання доступу до публічної інформації органу, що потребують уваги органу:

1. Залучення представників громадськості для напрацювання пропозицій до політики публічної інформації та відкритих даних, обговорення, заохочення різних форм громадського контролю в сфері відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону.
2. Визначення єдиного алгоритму роботи з доступу до інформації, відкритих даних та координації між апаратом та іншими структурними підрозділами органу, підприємствами, установами та організаціями з питання забезпечення права на інформацію;
3. Самооцінка та моніторинг. Інформаційний аудит даних та щорічна оцінка стану оприлюднення відкритих даних, повнота, актуальність, періодичність оновлення наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та публічної інформації на веб-сайті

5. Досвід Словацької Республіки– відкриті дані в регіональних органах місцевого самоврядування

У сфері оприлюднення машиночитаних даних через портали відкритих даних словацькі органи місцевого самоврядування досягли помітного прогресу. Пряшівський та Кошицький краї були серед перших, які створили власні геопортали, повністю інтегровані з наборами даних у машиночитаному форматі. Пряшівський край, крім того, у рейтингу Transparency International Slovensko у 2022 році посів перше місце серед країв з результатом 93 % – найвищим серед країв – а на його порталі протягом оцінюваного періоду було оприлюднено 226 наборів даних, включаючи геореференційні шари transparency.sk.

Приклад передової практики – Пряшівський край у 2025 році

- PSK надає доступ до даних через каталог даних, тематичні та картографічні додатки та просунутий картографічний переглядач, які активно використовуються для регіонального планування та громадянської участі psk.sk.

¹² <https://dostup.org.ua/body/zakarpattya1/awaiting?#results>

¹³ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-perelik-vidomostei-shcho-stanovliat-sluzhbovu-informatsiiu-u-zakarpatskii-oblasnii-derzhavnii-administratsii-oblasnii-viiskovii-administratsii-3>

¹⁴ https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/publiczna-informaciya/zviti_pi

- Геопортал містить комплексні геореференційні шари, наприклад, інформацію про дорожню інфраструктуру, інноваційний потенціал регіону, культурні пам'ятки, охорону здоров'я та безбар'єрність.

Висновки

Якісна організація роботи із забезпечення права на доступ до публічної інформації залежить від наявності необхідного набору затверджених внутрішніх розпорядчих актів, що повинні відображати реальні процеси створення, оновлення, оприлюднення та надання у відповіді на запити інформації, яка знаходиться у розпорядника. Посадові інструкції та діючі політики органу в цій сфері повинні визначати чіткий розподіл функцій між усіма визначеними відповідальними особами та передбачати певний обсяг повноважень для впливу на процес взаємодії підрозділів розпорядника у створенні та оприлюдненні публічної інформації, виконання інших вимог законодавства про інформацію. В цьому аспекті важливим є чітке розмежування зон відповідальності кожної посадової особи щодо всіх процесів (етапів) забезпечення права на інформацію.

Загалом організація роботи органу щодо забезпечення права на інформацію відповідає загальним вимогам національного законодавства. Разом з цим, об'єктивна оцінка окремих питань, які підлягали аналізу потребує уточнення даних або надання додаткової інформації. При формуванні або вдосконаленні органом політики доступу до інформації слід також звернути увагу на навігаційну доступність сайту, обсяг та актуальність оприлюдненої інформації, а також врахувати дані **Звіту про результати моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації в регіонах України (2020)**¹⁵, що проводився представниками Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини. В звіті описані недоліки та системні проблеми процесів забезпечення права на інформацію в обласних державних адміністраціях.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

¹⁵ <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Monitoring1.pdf>

Аналіз політики функціонування та розподілу місць для людей похилого віку та осіб з інвалідністю у будинках-інтернатах Закарпатської обласної військової адміністрації

Катерина Дацко

Вступ

Засновником будинків-інтернатів є Закарпатська обласна рада. Управління цими закладами наразі здійснює Закарпатська обласна військова адміністрація (*далі - Закарпатська ОВА*) через Департамент соціального захисту населення. Моніторинг якості соціальних послуг, розробку стандартів якості роботи таких установ здійснює Міністерство соціальної політики України через Національну сервісну службу України (*далі — НССУ*). Цей моніторинг проводиться через контроль, надання методичних рекомендацій, а також оцінку відповідності наданих послуг затвердженим стандартам. Тобто загальні питання формування політики діяльності таких установ здійснюється на національному рівні через НССУ.

Діяльність таких закладів на національному рівні врегульована [Типовим положенням про будинок-інтернат для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю](#)¹⁶ (*далі - Положення*). У своїй діяльності такі установи керуються [Конституцією](#)¹⁷ та законами України, [Конвенцією про права людини](#)¹⁸, [Конвенцією про права осіб з інвалідністю](#)¹⁹, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та Мінсоцполітики, іншими нормативно-правовими актами, а також Типовим Положенням.

На основі Положення інтернати розробляють свої установчі документи, які затверджуються засновниками (Державними обласними адміністраціями) за погодженням із органом виконавчої влади з питань соціального захисту населення, структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних, міських держадміністрацій (далі - структурні підрозділи з питань соціального захисту населення) та після проведення консультацій з громадськістю відповідно до вимог законодавства.

Напрями впливу НССУ:

1. Контроль за якістю послуг:

- Перевірка виконання стандартів соціального захисту в будинках-інтернатах.
- Моніторинг умов проживання та доступності послуг для людей похилого віку та осіб з інвалідністю.

2. Аудит діяльності:

- Оцінка ефективності розподілу ресурсів та забезпечення умов для мешканців.
- Розгляд скарг на порушення прав підопічних, зокрема щодо умов проживання, доступу до послуг чи конфліктів із персоналом.

¹⁶ [Типовим положенням про будинок-інтернат для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю](#)

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁸ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

¹⁹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71

3. Розробка стандартів:

- Розробка й актуалізація стандартів надання соціальних послуг у відповідності до законодавства України.

- Надання рекомендацій для оптимізації діяльності інтернатів.

4. Навчання персоналу:

- Організація тренінгів і навчань для працівників будинків-інтернатів щодо підвищення стандартів обслуговування.

Напрями впливу на діяльність та управління закладами соціальної інфраструктури для людей похилого віку та осіб з інвалідністю у будинках-інтернатах здійснює Закарпатська обласна рада.

Закарпатська обласна рада є власником низки закладів для людей похилого віку та осіб із інвалідністю. Як власник таких закладів обласна рада має право:

- закріплювати за цими закладами комунальне майно на праві оперативного управління;
- затверджувати їх установчі документи, в яких визначати мету та предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління, порядок прийняття ними рішень, склад і порядок використання майна;
- визначати інші умови господарювання у затверджених радою установчих документах, а також здійснювати безпосередньо або через уповноважені нею органи у межах, встановлених законом, інші управлінські повноваження щодо заснованих організацій та припиняти їх діяльність відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України, інших законів.

Ці повноваження обласної ради визначені пунктом 20 частини 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2020 року № 772 «Про затвердження Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю».

Обласна рада призначає керівників будинків-інтернатів і затверджує положення про їх діяльність, а також забезпечує моніторинг діяльності керівників установ і розглядає звіти про їхню роботу.

2. Реалізація політики щодо будинків-інтернатів

Напрями впливу Закарпатської ОВА.

З 01 січня 2020 року набрав чинності Закон України „Про соціальні послуги” від 17.01.2019 № 2671-VIII. Відповідно до частини першої статті 17 Закону соціальні послуги надаються надавачами соціальних послуг державного, комунального, недержавного секторів незалежно від джерел фінансування з додержанням вимог державних стандартів соціальних послуг.

Департамент соціального захисту населення **не здійснює розподіл місць** до інтернатних закладів. Влаштування здійснюється за наявності вільних місць відповідно до клопотання та поданого пакету документів, який надходить до департаменту **від територіальної громади та реєструється в журналі вхідної кореспонденції**.

Порядок поселення до будинків-інтернатів для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю відбувається відповідно: до Закону України „Про соціальні послуги”, Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587, Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2020 р. № 772, Порядку надання соціальних послуг особам з інвалідністю та особам похилого віку, які страждають на психічні розлади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 № 576, Типового положення про психоневрологічний інтернат, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 957, наказу Міністерства соціальної політики України від 16 листопада 2020 року № 769 „Про затвердження форм документів, необхідних для надання соціальних послуг”.

Усього регіон налічує 7 комунальних установ, із загальною ліцензованою місткістю 1442 місця. Частина закладів спеціалізується на допомозі дітям (дитячі будинки-інтернати). Інші орієнтовані на людей похилого віку та осіб з психоневрологічними проблемами (аналіз наведений у таблиці 1.)

Таблиця 1

Перелік установ:

| Назва закладу | Місткість установи (осіб) | Заповнюваність (%) |
|---|---------------------------|--------------------|
| 1. Виноградівський геріатричний пансіонат ²⁰ | 241 | 97,7% |
| 2. Тур'я-Реметівський психоневрологічний інтернат ²¹ | 326 | 93,9% |
| 3. Мукачівський психоневрологічний інтернат ²² | 226 | 98,4% |
| 4. Мукачівський психоневрологічний інтернат №1 ²³ | 194 | 100% |
| 5. Вільшанський дитячий будинок-інтернат | 200 | 94% |
| 6. Мукачівський дитячий будинок-інтернат | 110 | 100% |
| 7. Виноградівський дитячий будинок-інтернат | 145 | 97,2% |

Оцінка попиту: Найбільша місткість у Тур'я-Реметівського психоневрологічного інтернату (326 місць). Найменша місткість у Мукачівського дитячого будинку-інтернату (110 місць). В середньому установи мають місткість від 150 до 300 місць, що свідчить про орієнтацію на середні за розміром заклади.

²⁰ https://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/8/10_sesion/rish_852.pdf

²¹ https://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/8/10_sesion/rish_850.pdf

²² https://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/8/14_sesion/rish_1034.pdf

²³ https://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/8/10_sesion/rish_849.pdf

За період, який аналізувався, визначено, що заклади працюють на повну потужність, адже заповнюваність становить понад 93% у всіх установах. Це свідчить про високий попит на соціальні послуги в регіоні. Найбільше навантаження зафіксовано у Мукачівському психоневрологічному інтернаті №1 та Мукачівському дитячому будинку-інтернаті (100%).

Динаміка звернень: У 2022 році спостерігається різкий стрибок кількості звернень (336), що може бути пов'язано із впливом воєнних дій. У 2021 та 2023 роках звернень було значно менше, що вказує на нестабільність попиту.

3. Процес розподілу місць у будинках-інтернатах.

3.1. Подання заявки.

Для отримання соціальних послуг особа, яка потребує таких послуг/її законний представник, подає до виконавчого органу сільської, селищної, районної у місті (у разі їх утворення) міської ради (далі – уповноваженого органу), центру надання адміністративних послуг чи безпосередньо надавачу соціальних послуг за своїм задекларованим / зареєстрованим місцем проживання (перебування) заяву про надання соціальних послуг та відповідний пакет документів для влаштування згідно з Порядком організації надання соціальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587 „Про організацію надання соціальних послуг” (далі – Порядок № 587).

Подання заяви з відповідними документами для отримання соціальних послуг особами з інвалідністю та особами похилого віку, які мають інтелектуальні та/або психічні порушення, проводиться відповідно до [Порядку надання соціальних послуг особам з інвалідністю та особам похилого віку, які страждають на психічні розлади](#)²⁴, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2019 р. № 576.

Перелік документів, що подаються:

- Письмова заява (особиста або від опікуна).
- Паспорт або інший документ, що посвідчує особу.
- Медична карта з висновком лікарсько-консультативної комісії.
- Документи, що підтверджують статус (рішення суду для осіб з обмеженою дієздатністю, довідка МСЕК для осіб з інвалідністю).
- Довідка про розмір пенсії або соціальної допомоги.
- Індивідуальна програма реабілітації (за наявності).

3.2. Розгляд заявки.

Департамент розглядає пакет документів за клопотанням територіальних громад. У пункті 37 Порядку (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587) зазначено, що у разі звернення особи, її законного представника, уповноваженої особи органу опіки та піклування про надання соціальних послуг в інтернатному закладі/закладі соціальної підтримки сімей, дітей та молоді

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2019-%D0%BF#n10>

уповноважений орган протягом семи робочих днів з дати подання заяви та документів з урахуванням результатів оцінювання потреб особи в соціальних послугах надсилає:

- обласній держадміністрації - пакет документів і клопотання про влаштування особи до інтернатного закладу/закладу соціальної підтримки сімей, дітей та молоді регіонального рівня;
- особі, її законному представнику, уповноваженій особі органу опіки та піклування
- повідомлення про подання клопотання про влаштування особи до інтернатного закладу/закладу соціальної підтримки сімей, дітей та молоді.

Обласна держадміністрація у строк до п'яти робочих днів з дати отримання клопотання про влаштування особи до інтернатного закладу/закладу соціальної підтримки сімей, дітей та молоді та документів оформляє путівку/направлення на влаштування до інтернатного закладу/закладу соціальної підтримки сімей, дітей та молоді за формою, встановленою Мінсоцполітики (далі - путівка/направлення), та протягом одного робочого дня з дати оформлення путівки/направлення видає (надсилає) її особі, законному представнику, уповноваженій особі органу опіки та піклування.

У Пункті 37¹ Порядку наведено, що у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану соціальні послуги стаціонарного догляду, паліативного догляду (стаціонарно), підтриманого проживання в інтернатному закладі надаються особам на підставі:

- заяви про надання соціальних послуг, поданої особою (для дієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена);
- заяви про надання соціальних послуг особі, поданої законним представником (для недієздатних осіб, яким призначено опікунів, крім недієздатних осіб, які втратили зв'язок з опікуном під час дії надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях);
- повідомлення від уповноваженої особи органу опіки та піклування (для недієздатних осіб, яким не призначено опікуна або втрачено з ним зв'язок під час дії надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях).

Зазначені заяви можуть подаватися до уповноваженого органу, відповідної військової адміністрації/обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації/безпосередньо до надавача соціальних послуг.

Заяви, які подаються до уповноваженого органу або до надавача соціальних послуг, протягом одного робочого дня передаються в електронній формі засобами електронних комунікацій до відповідної військової/обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.

Відповідна військова адміністрація / обласна, Київська та Севастопольська міська держадміністрація **протягом одного робочого дня з дати** надходження заяви та відповідного пакету документів оформляє путівку та передає її в електронній формі засобами електронних комунікацій надавачу соціальних послуг.

Департамент соціального захисту населення не здійснює розподіл вільних місць до інтернатних закладів. Влаштування здійснюється за наявності вільних місць у відповідному інтернатному закладі за клопотанням територіальної громади з відповідним пакетом документів, який надходить до департаменту та реєструється в журналі вхідної кореспонденції.

Ключовим механізмом для забезпечення об'єктивного розподілу місць у будинках-інтернатах може бути **колегіальний орган**, який формується для забезпечення справедливого, прозорого та об'єктивного процесу прийняття рішень щодо допуску громадян до закладів соціального захисту. Зазвичай цей орган діє при підрозділах соціального захисту населення обласних військових адміністрацій.

Формування та діяльність колегіальних органів регулюється такими нормативно-правовими актами:

- Закон України „Про соціальні послуги” (№ 2671-VIII).
- Постанова КМУ від 14 грудня 2016 р. № 957 („Про затвердження Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю”).
- Постанова КМУ від 02 вересня 2020 р. № 772.

У Закарпатській обласній військовій адміністрації **такий орган не створено**, рішення про виділення місця приймає Департамент соціального захисту населення Закарпатської ОВА. Порядок прийняття рішення не зазначений в анкеті.

Типове Положення також визначає наступне у частині залучення громадськості до процесу розподілу місць у будинках інтернатах: Якість надання послуг контролюється громадськістю, в тому числі шляхом утворення громадської ради при інтернаті, до складу якої входять представники громадських об'єднань, благодійних організацій, волонтери, родичі (опікуни або піклувальники), підопічні інтернату, інші особи.

Громадська рада сприяє:

- захисту прав та інтересів підопічних, вивчає умови їх проживання і подає інтернату пропозиції щодо їх поліпшення;
- дотриманню законодавства з питань соціального захисту населення, опіки та піклування у межах діяльності інтернату;
- наданню соціальних послуг підопічним, підвищенню їх якості;
- підтриманню здорового мікроклімату в колективі та організації культурно-дозвіллевих заходів для підопічних.

3.3. Оцінка потреб та перевірка документів.

Оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах проводиться соціальним менеджером/фахівцем із соціальної роботи (у разі перебування особи/ сім'ї, яка перебуває у складних життєвих обставинах, у надавача соціальних послуг - його

соціальним працівником) протягом п'яти робочих днів з дати отримання заяви, звернення, повідомлення про надання соціальних послуг у порядку, встановленому Мінсоцполітики, із залученням у разі потреби психолога, медичного працівника, педагогічного працівника закладу та/або установи освіти, реабілітолога та інших фахівців. Під час оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах з'ясовуються обставини, що можуть призвести або призвели до порушень у життєдіяльності особи/сім'ї, визначаються чинники, що спричинили потрапляння у складні життєві обставини, рівень складності наявних проблем, їх вплив на життєдіяльність особи/сім'ї, індивідуальні потреби в отриманні соціальних послуг, а також спроможність особи/сім'ї самостійно подолати або мінімізувати негативний вплив таких обставин.

Довідково: Уповноважений орган територіальної громади перевіряє подані/надіслані особою, її законним представником, уповноваженою особою органу опіки та піклування документи/відомості, зазначає кількість прийнятих документів, порядковий номер заяви, дату її реєстрації, кількість неподаних документів, які необхідно подати, і дату, до якої ці документи мають бути подані.

Уповноважений орган аналізує отримані документи, уточнює необхідну інформацію, в тому числі шляхом перевірки даних щодо отримувачів державної допомоги, пільг тощо, наявних в інформаційних системах, та не пізніше ніж протягом наступного робочого дня визначає надавача або залучає соціального менеджера/ фахівця із соціальної роботи для оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах.

3.4. Видача путівки на поселення.

Путівка видається відповідно до форми, затвердженої наказом Мінсоцполітики від 16.11.2020 №769 та підписується головним спеціалістом (відповідальна за підготовку документів особа) та начальником відділу з питань надання соціальних послуг (керівник підрозділу з питань діяльності інтернатних установ) та директором департаменту (керівника структурного підрозділу з питань соціального захисту населення).

3.5. Поселення в інтернат.

- Адміністрація будинку-інтернату проводить фінальну перевірку документів та забезпечує поселення особи.
- Особі виділяється місце відповідно до стандартів проживання та профілю установи.

4. Оцінка прозорості та підзвітності процесу розподілу місць.

4.1. Прозорість та підзвітність.

Під час дії на території України або адміністративно-територіальної одиниці надзвичайного або воєнного стану оприлюднення інформації зупиняється до його припинення/скасування.

У мирний час, відповідно до пункту 24¹ Порядку (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587) обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації на офіційному веб-сайті оприлюднюють інформацію, яка оновлюється щомісяця до 5 числа місяця, наступного за звітним, стосовно:

- потужності кожного інтернатного закладу;
- чисельності осіб, які проживають/перебувають в інтернатному закладі;
- наявності вільних місць в інтернатному закладі.

Звертаємо увагу, що пункт 46 Порядку (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587) чітко трактує, що інформація, що міститься в документах, оформлених для надання соціальних послуг, є конфіденційною. Надавач вживає заходів до захисту персональних даних відповідно до вимог Законів України “Про інформацію”, “Про захист персональних даних”²⁵ та є відповідальним за нерозголошення такої інформації згідно із законом.

Створення колегіальних органів та їх діяльність не зазначена та не регулюється чинним законодавством.

Департамент соціального захисту населення звітується Мінсоцполітиці щодо діяльності інтернатних закладів (форма № 1 – БІП (річна), форма № 3 – ДБІ (річна) затверджені Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 12.11.2007 №607 за погодженням з Держкомстатом України).

Згідно Пункту 1 Порядку здійснення контролю за додержанням вимог Закону України „Про соціальні послуги”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 №427 державний нагляд (контроль) за додержанням вимог Закону України²⁶ “Про соціальні послуги” під час надання соціальних послуг здійснюється Нацсоцслужбою та її територіальними органами відповідно до Порядку здійснення²⁷ державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 жовтня 2021 р. № 1035 “Деякі питання здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей”.

4.2. Добросовісність.

На основі Типового положення, інтернати розробляють, з урахуванням результатів обговорення з громадськістю, власне положення, яке затверджується засновником відповідно до законодавства.

Комунальні установи області (відповідно до своїх положень) утворюються, реорганізуються та ліквідуються за рішенням Закарпатської обласної ради та

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

²⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2021-%D0%BF#n12>

підпорядковуюються структурному підрозділу з питань соціального захисту населення Закарпатської облдержадміністрації.

Відповідно до Положень інтернатних установ, затверджених Закарпатською обласною радою – уповноваженим керівним органом будинків-інтернатів є Наглядова рада (утворюється за рішенням обласної ради з числа депутатів Закарпатської обласної ради та одного представника від голови обласної ради, у кількості від семи до дев'яти членів, на період повноважень обласної ради відповідного скликання).

Відповідно до Положень комунальних установ визначено, що Наглядова рада є постійно діючим колегіальним органом, який контролює виробничу, організаційно-розпорядчу та фінансово-господарську діяльність будинку-інтернату та виконує інші функції, передані йому Засновником відповідно до Положень та інших рішень Закарпатської обласної ради. Забезпечує проведення щорічних аудиторських перевірок діяльності інтернату.

5. Рекомендації

Переглянути процес розгляду заявок, створивши колегіальний орган для розгляду заявок та прийняття рішень щодо розподілу місць.

Рекомендації з формування колегіального органу.

До складу колегіального органу можуть входити:

- **Представники соціального захисту:** Працівники Департаменту із питань соціального захисту населення Закарпатської ОВА; керівники відповідних відділів, відповідальні за організацію соціальних послуг.
- **Медичні фахівці:** Лікарі (зокрема, психіатри або інші фахівці, якщо це потрібно для оцінки медичного стану заявника).
- **Юристи:** Юридичний консультант для забезпечення дотримання законодавства.
- **Інші фахівці:** Можливе залучення представників громадських організацій, спеціалістів із прав людини або незалежних експертів (рекомендовано для забезпечення підзвітності та прозорості роботи органу).

Рекомендований Порядок формування колегіального органу

- **Призначення членів органу:**
 - Персональний склад затверджується розпорядженням керівника ОВА або профільного департаменту.
 - Можливе залучення представників інших органів влади чи незалежних фахівців.
- **Документальне оформлення:**
 - Видається розпорядчий документ, у якому вказуються: склад, повноваження та порядок роботи колегіального органу.
- **Часові рамки:**
 - Орган може бути створений як постійно діючий (для регулярного розгляду заявок) або тимчасовий (для розгляду конкретних питань).
 - **Функції та повноваження колегіального органу:**
 - Розгляд заявок і документів кандидатів.
 - Прийняття рішення про допуск громадянина до будинку-інтернату.

- Визначення пріоритетності зарахування (наприклад, за ступенем потреби).
- Забезпечення дотримання законодавства та принципів доброчесності.
- *Прозорість і підзвітність:*
 - Рішення колегіального органу фіксуються в протоколах.
 - У деяких випадках протоколи можуть публікуватися у відкритому доступі для забезпечення прозорості.
 - Члени органу повинні дотримуватися норм запобігання конфлікту інтересів (це питання може бути на контролі в уповноваженого підрозділу з питань запобігання корупції Закарпатської обласної ради та/або Закарпатської обласної адміністрації).
- Впровадження антикорупційних інструментів: проведення оцінки корупційних ризиків, розробка антикорупційних програм та моніторинг їх виконання.
- Розробити публічний реєстр звернень для можливості подачі заявок онлайн та формування реєстру поданих заявок, який забезпечить:
 - відкритий доступ до статистики та результатів розгляду звернень;
 - регулярне оновлення інформації в реєстрі з періодичністю раз на місяць для забезпечення актуальності даних.
- Забезпечити конфіденційність заявника та зручність каналів для подання повідомлень про порушення конфіденційності заявника у таких форматах:
 - онлайн форма для подачі звернень;
 - безкоштовний телефонний номер для звернень.
 Встановити механізм контролю за своєчасною обробкою та реагуванням на звернення, з наданням зворотного зв'язку заявникам.
- Впровадити регулярну публікацію звітів про діяльність установ, включаючи статистику розподілу місць.
- Залучати громадські організації до моніторингу рішень колегіального органу.
- Розробити стандартизовані процедури перевірки доброчесності осіб, які беруть участь у розподілі місць.

6. Досвід Словацької Республіки – оприлюднення інформації щодо розподілу місць у соціальних закладах – Банськобистрицький край

Хорошим прикладом практики, де край досягає дуже високого рівня прозорості в цій сфері, є Банськобистрицький край. На своєму веб-сайті він публікує повний перелік усіх закладів, що надають соціальні послуги, які знаходяться в його компетенції. Для кожного закладу доступні контактні дані, включаючи телефон, електронну адресу та посилання на власний веб-сайт, що дозволяє відвідувачам веб-сайту швидко орієнтуватися.

Мешканці краю можуть отримати детальний огляд кількості прийнятих заяв, а також актуальної кількості вільних місць – ця інформація доступна індивідуально для кожного закладу після переходу на його профіль. Також опубліковані списки заявників на розміщення.

Регіон також дозволяє подавати заявки на прийом до закладів онлайн, включаючи можливість електронного надсилання необхідних документів.

Висновки.

Процес розподілу місць у будинках-інтернатах визначений на національному рівні і врегульований на рівні актів КМУ. Політикоформуючим органом у цій сфері є Мінісоцполітики України та Національна сервісна служба України. Це забезпечує стандартизований підхід до діяльності всіх таких установ. На рівні Закарпатської обласної військової адміністрації розподіл цих місць організовує Департамент соціального захисту населення.

Проте, на рівні місцевих органів влади можуть бути встановлені власні політики, процедури та інструменти спрямовані на забезпечення належного рівня підзвітності та прозорості цього процесу. Це включає, зокрема, забезпечення анонімних каналів для подачі звернень та повідомлень про порушення, оцінка корупційних ризиків та створення колегіальних органів із залученням громадськості до роботи у Наглядових радах таких установ. А також регулярне висвітлення звітів та інформації про наявність вільних місць у будинках-інтернатах. Відповідно до Положень інтернатних установ, затверджених Закарпатською обласною радою – уповноваженим керівним органом будинків-інтернатів є Наглядова рада (утворюється рішенням обласної ради з числа депутатів Закарпатської обласної ради та одного представника від голови обласної ради, у кількості від семи до дев'яти членів, на період повноважень обласної ради відповідного скликання). Важливо забезпечити прозорість та підзвітність її роботи шляхом залучення громадськості до її роботи та/або моніторингу діяльності таких установ.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Аналітична записка щодо бюджетного процесу та прозорості Закарпатської обласної військової адміністрації

Ігор Турський

Вступ

Закарпатська область, розташована у західній частині України, у період широкомасштабної війни стала важливим стратегічним регіоном, що забезпечує економічну стабільність країни та підтримує внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Воєнний стан суттєво вплинув на бюджетний процес, вимагаючи швидких та ефективних рішень в умовах постійних змін і кризових викликів. У цій аналітичній записці здійснено глибокий аналіз бюджетного процесу, прозорості діяльності Закарпатської обласної військової адміністрації (ОВА).

Аналіз проведено з огляду на нормативні акти, що регулюють бюджетну політику, практичні аспекти впровадження бюджетного процесу, а також залучення громадськості до цього процесу в умовах воєнного стану.

1. Формування бюджету Закарпатської ОВА: законодавчі основи, структура, виклики

Законодавча база. Бюджетний процес регулюється Конституцією України, Бюджетним кодексом України та законами про місцеве самоврядування і доступ до публічної інформації. Під час воєнного стану діють особливі норми: відповідно до п.5 ч.22 Прикінцевих положень БКУ, повноваження органів місцевого самоврядування і держадміністрацій у сфері бюджету переходять до військових адміністрацій. Постанова КМУ №252 від 11.03.2022 визначила, що військові адміністрації можуть затверджувати місцеві бюджети та вносити до них зміни замість ради. Таким чином, Закарпатська ОВА під час війни виконує функції, які в мирний час здійснювала обласна рада.

Структура бюджету. Бюджет Закарпатської області складається з обласного бюджету та бюджетів 6 районів і 64 територіальних громад, разом – 71 місцевий бюджет (об'єднані у зведений бюджет області).

Бюджетна система Закарпатської області та основні показники виконання зведеного бюджету (I півріччя 2024 р.). Значну частину доходів місцевих бюджетів становлять трансферти з державного бюджету (субвенції, дотації). Історично область була дотаційною: наприклад, у 2021 році 61,5% ресурсів бюджету становили державні дотації. Водночас унаслідок релокації бізнесу частка власних доходів зросла (у 2022 році частка податків у бюджеті області зросла до 54,2%, а дотацій знизилась до 37,5%, що зменшило залежність від трансфертів. Це змінило структуру бюджету і вимагало врахування нових джерел надходжень при формуванні кошторису.

Процедура формування. Проект обласного бюджету готується департаментом фінансів ОВА. За звичайних умов проект розглядається постійною комісією обласної ради з

питань бюджету, яка дає висновки та рекомендації перед затвердженням на сесії ради. Під час воєнного стану, хоча обласна рада продовжує роботу, остаточне рішення може ухвалюватися керівником ОВА (у формі розпорядження) в разі неможливості скликати сесію. На практиці бюджет Закарпаття на 2024 рік було оприлюднено як рішення обласної ради №989 (13-та сесія), що свідчить про збереження інституційної участі ради навіть в умовах війни. Таким чином, процес формування бюджету залишився структурованим, але набув гнучкості завдяки воєнним нормативам.

Виклики В процесі підготовки бюджету виявлено ряд викликів. По-перше, **обмежена прозорість роботи бюджетних комісій**. При ОВА не створено власної бюджетної комісії (комісія діє при обласній раді), тому громадськості мало відомо про склад і діяльність цієї комісії. Інформація про частоту та порядок денний її засідань обмежена, протоколи, хоча й публікуються на сайті облради, проте їх не завжди легко знайти. По-друге, **нестача експертності та координації**: члени бюджетної комісії – депутати облради – можуть не мати спеціальних знань у сфері складних бюджетних питань, а взаємодія між різними профільними комісіями (наприклад, з економічного розвитку) є недостатньою. По-третє, **планування в умовах невизначеності**: воєнний стан ускладнює прогнозування доходів і видатків, адже економічна ситуація та потреби (наприклад, підтримка переселенців чи територіальної оборони) змінюються динамічно. Це призводить до частих коригувань бюджету протягом року (детальніше у частині 4 розділу) і ускладнює стратегічне планування.

2. Прозорість бюджетного процесу: публікація даних, механізми громадського контролю, рівень відкритості

Доступність інформації. Закарпатська ОВА демонструє поступ у забезпеченні відкритості бюджету, використовуючи кілька цифрових платформ для публікації даних. Офіційні документи бюджету своєчасно оприлюднюються онлайн: затверджений бюджет області доступний на сайті облради (наприклад, бюджет-2024 опубліковано у відкритому доступі), а проміжні звіти про його виконання розміщуються на порталі ОВА. Зокрема, на сайті облдержадміністрації у розділі «Фінансовий блок» регулярно публікуються довідки про виконання місцевих бюджетів за квартал, півріччя тощо. Крім того, область інтегрувала свої дані до національного порталу “Open Budget” Міністерства фінансів, де можна переглядати показники обласного бюджету та бюджетів громад в онлайн-режимі. Таким чином, формально необхідна інформація про бюджет доступна громадянам.

Громадська участь і контроль. В області існують механізми залучення громадськості до бюджетного процесу, хоча їх ефективність поки що обмежена. При Закарпатській ОВА діє Громадська рада – консультативно-дорадчий орган, через який відбувається обговорення важливих питань. Проект обласного бюджету традиційно презентується і схвалюється саме Громадською радою при ОДА/ОВА перед поданням на затвердження. Це створює канал для врахування потреб різних соціальних груп. Також громадяни можуть надсилати свої пропозиції чи звернення щодо бюджету в письмовій чи електронній формі. За останні роки зафіксовано певну кількість таких бюджетних звернень: у 2022 році надійшло 16 звернень від громадян з бюджетних питань (8 із них стосувалися виділення коштів на конкретні потреби), у 2023 – 9 звернень (6 щодо

видатків), у 2024 – 14 звернень (5 з фінансовими пропозиціями). Однак рівень врахування цих ініціатив низький: лише **1 пропозиція була повністю врахована у бюджеті 2024 року**, у 2023 році – 3 звернення (1 частково) були враховані, решта залишилися без впливу. Така статистика свідчить про **низький рівень реального впливу громадськості** на зміст бюджету.

| Рік | Кількість звернень від громадян з бюджетних питань | | Кількість врахованих пропозицій |
|------|--|--------------------------------------|---------------------------------|
| 2022 | 16 | 8 - щодо коштів на конкретні потреби | - |
| 2023 | 9 | 6 - щодо видатків | 3 (1 частково) |
| 2024 | 14 | 5 - з фінансовими пропозиціями | 1 |

Попри наявність механізмів участі громадськості, їх практична реалізація потребує вдосконалення. Громадські слухання з питань бюджету не проводяться у широкому форматі (обговорення відбувається переважно на рівні згаданої Громадської ради), а інформація про можливість подання пропозицій малодоступна, або недостатньо зрозуміла пересічним мешканцям. Оголошення про бюджетні консультації публікуються на офіційних веб-ресурсах і в соціальних мережах, але цього охоплення недостатньо для масового залучення людей. Бюджетна документація, яку розміщують онлайн, є досить складною для розуміння без спеціальних знань, що стримує громадський контроль – пересічні громадяни не завжди можуть розібратися, на що саме плануються кошти.

Рівень відкритості та проблемні аспекти. Загалом, рівень прозорості бюджетного процесу Закарпатської ОВА можна оцінити як середній. З позитивного боку – дотримання законодавчих вимог щодо публікації бюджету і звітів, наявність відкритих даних на національному порталі, спроби візуалізувати дані (напр., на ОВА презентовано графіки структури доходів, інфографіку ключових показників бюджету тощо). Так, для наочності фінансової інформації **реалізовано графічне відображення структури доходів** бюджету та **порівняльні діаграми звернень громадян**, що полегшує сприйняття окремих аспектів.

У той же час є й недоліки. Відсутні інтерактивні інструменти аналізу даних для користувачів – інформація викладена статично, без можливості самостійно вибрати параметри для аналізу. **Єдиний портал** для всіх бюджетних даних відсутній: наразі дані розпорошені між сайтом облради, сайтом ОВА та державним порталом, що змушує шукати інформацію в різних джерелах. Зворотний зв'язок із громадянами теж обмежений – не запроваджено інтерактивних сервісів для коментування чи обговорення бюджету онлайн, а формат звернень громадян доволі формальний. Оцінюючи прозорість за основними критеріями, можна констатувати, що **наразі потрібне подальше покращення**: за внутрішніми оцінками ОВА, прозорість отримує оцінку на рівні «С» (за шкалою А–F), що означає помірний рівень з необхідністю значних покращень.

3. Форма бюджету та звітність: відповідність стандартам, адаптація до умов воєнного стану, антикорупційні заходи

Формат і стандарти бюджетування. Бюджет Закарпатської області формується з дотриманням загальнодержавних стандартів. Застосовується програмно-цільовий метод (ПЦМ) бюджетування, тобто кошти розподіляються за бюджетними програмами з визначенням відповідальних головних розпорядників і показників ефективності. Структура бюджету є чіткою: кожна програма має паспорт з метою та результативними показниками, що відповідає вимогам Мінфіну. Перед прийняттям бюджету рада (або ОВА) затверджує *Програму соціально-економічного розвитку області*, яка узгоджена з бюджетом за пріоритетами (цей документ традиційно схвалюється напередодні бюджетного рішення). Отже, форма бюджету узгоджується із стратегічними документами регіону.

У частині звітності Закарпатська ОВА виконує норми статті 28 Бюджетного кодексу України щодо прозорості: *інформація про виконання бюджету публікується офіційно щокварталу і щороку*. Звіти про виконання обласного бюджету (зокрема, за 9 місяців, за півріччя тощо) доступні на сайті ОВА, а річний звіт підлягає затвердженню обласною радою. Існують уніфіковані форми бюджетних запитів для структурних підрозділів ОВА, що спрощує складання бюджету і підвищує підконтрольність – всі департаменти подають пропозиції в стандартному форматі, які аналізує департамент фінансів. Також працює система державного казначейства, яка веде казначейське обслуговування та формує офіційну звітність про виконання бюджету навіть в умовах воєнного стану (з урахуванням спецрежиму казначейства, запровадженого постановою №590 для роботи в воєнних умовах).

Адаптація до воєнного стану. Воєнні реалії внесли корективи у форму бюджету та звітність. По-перше, *пріоритети видатків* змінилися – значна частина ресурсу тепер спрямовується на потреби оборони, безпеки та соціальну підтримку постраждалих від війни. Зокрема, в обласному бюджеті на 2024 рік близько **60% вільного ресурсу спрямовано на підтримку ЗСУ та сектор безпеки** (понад 200 млн грн на потреби оборони, не рахуючи захищених статей на зарплати та соц видатки). Це безпрецедентний перерозподіл коштів, продиктований необхідністю фінансувати територіальну оборону, матеріально-технічне забезпечення військових підрозділів, заходи з ліквідації наслідків агресії тощо. По-друге, бюджет став більш *гнучким*: завдяки згаданій постанові №252 ОВА має право швидше перегрупувати видатки між програмами і розпорядниками без тривалих погоджень. Наприклад, якщо виникає нагальна потреба профінансувати нову програму підтримки переселенців чи ремонт критичної інфраструктури, кошти можуть бути перекинуті з резервів або менш пріоритетних напрямків розпорядженням начальника ОВА, а не через повільний сесійний розгляд. Це дозволяє оперативно реагувати на виклики війни. По-третє, змінилась *структура доходів*: як зазначалося, область частково наростила власні доходи за рахунок релокованих підприємств (зросли надходження податків на прибуток, ПДФО тощо), тому у звітності з'явилися нові акценти. До прикладу, якщо у 2021 році дотації превалювали над власними доходами бюджету, то з 2022-го ситуація

вирівнялась на користь податкових надходжень. Звіти про виконання бюджету 2022–2023 років це відобразили: частина перевиконання плану доходів була отримана саме завдяки новим платникам податків, які перемістили бізнес до області.

Водночас воєнний стан ускладнив здійснення *контролю* за витратами. Через секретність деяких оборонних видатків не всю деталізацію можна публікувати відкрито, що є вимушеним обмеженням прозорості. Також державні аудитори працюють у складніших умовах – ревізії бюджетів можуть відтерміновуватися. Для протидії корупційним ризикам ОВА посилила внутрішній контроль: фінансовий департамент і профільний відділ аудиту ретельніше перевіряють цільове використання коштів, особливо тих, що йдуть на оборону та гуманітарні потреби. Впроваджуються електронні системи моніторингу закупівель (усі закупівлі проводяться через Prozorro з мінімальними винятками, навіть попри воєнний стан). Також завдяки Закону «Про відкритість використання публічних коштів» всі платежі з бюджету відображаються на порталі E-Data (spending.gov.ua) у режимі реального часу – це слугує інструментом антикорупційного громадського контролю.

Проблемні аспекти. Незважаючи на дотримання формальних вимог, існують недоліки у формі подання бюджетної інформації та контролі ефективності. По-перше, **ускладнене сприйняття інформації:** бюджетні документи (пояснювальні записки, додатки) містять багато цифр і спеціальної термінології, що робить їх малозрозумілими для широкої публіки. Не розроблено стислого викладу бюджету «для громадян», який би пояснював усе простими словами – це знижує прозорість. По-друге, **обмежений аналіз ефективності:** у бюджетних звітах мало уваги приділено оцінці результатів виконання програм. Наприклад, в щорічному звіті відсутні розділи з аналізом того, наскільки досягнуто запланованих показників, де були перевитрати чи економія, які уроки на майбутнє. Також не здійснюється регулярне порівняння показників бюджету Закарпаття з іншими регіонами (щоб зрозуміти відносну ефективність). По-третє, **технічні обмеження подачі звітності:** нині дані виконання бюджету подаються у вигляді PDF-таблиць чи сканів, що не дає можливості автоматизованої обробки. Інтерактивна звітність відсутня. Ці недоліки ускладнюють як громадський, так і внутрішній аналіз бюджету.

4. Зміни до бюджету та контроль: процедурні аспекти, виклики у кризовий період, механізми звітності

Частота та обсяг змін. Бюджет Закарпатської області в умовах війни піддається частим коригуванням. Дані свідчать про *значну кількість змін до бюджету*: протягом 2022 року рішення про зміни приймалися **34 рази**, у 2023 році – також **34 рази**, за 9 місяців 2024 року – **22 рази**. Загальний обсяг уточнень теж суттєвий: у 2022 році зміни охопили суму **752,6 млн грн**, у 2023 – **1 079,6 млн грн**, у січні-вересні 2024 року – **703,6 млн грн**.

| Рік | Кількість змін до бюджету Закарпатської області | Обсяг уточнень (у грн.) |
|------|---|-------------------------|
| 2022 | 34 | 752,6 млн |

| | | |
|------------------------------|----|-------------|
| 2023 | 34 | 1 079,6 млн |
| 2024 (січень вересень) | 22 | 703,6 млн |

Це означає, що в середньому бюджет переглядався майже щомісяця (близько трьох разів на квартал) для врахування нових обставин. Часті зміни зумовлені як надходженням додаткових цільових субвенцій з державного бюджету (на підтримку окремих галузей, на допомогу ВПО тощо), так і необхідністю оперативно перерозподілити кошти всередині бюджету на першочергові потреби. Така динаміка є типовою для кризового періоду, але ставить питання щодо стабільності бюджетного планування.

Процедура внесення змін. Внесення змін до обласного бюджету відбувається за встановленою процедурою, але з урахуванням воєнних особливостей. Зазвичай ініціатором змін виступає департамент фінансів ОВА (як місцевий фінансовий орган), який готує проект змін. Цей проект розглядається на засіданні постійної комісії облради з питань бюджету, де обґрунтовується необхідність коригування. Під час війни такі засідання проходять оперативно, інколи в режимі онлайн або навіть у формі дистанційного опитування членів комісії, щоб не зволікати з ухваленням рішень. Відеозаписи та протоколи засідань бюджетної комісії щодо змін до бюджету публікуються на сайті облради, забезпечуючи певну прозорість процесу. Після схвалення комісією, зміни затверджуються розпорядженням начальника ОВА (або рішенням виконкому облради, якщо його повноваження не передані ОВА). Відповідно до законодавства, такі рішення підлягають *подальшому затвердженню обласною радою*, коли це стане можливим, але де-факто вони набувають чинності негайно. Таким чином, навіть у кризових умовах формальна процедура – підготовка, розгляд, ухвалення – дотримується, хоч і у скорочені строки.

Виклики контролю під час війни. Часті бюджетні правки створюють виклики для контролю з боку громади та депутатського корпусу. По-перше, зміни ухвалюються поспіхом, і у громадян практично немає можливості попередньо ознайомитися з проектами змін та висловити свої зауваження. Теоретично проекти змін можуть публікуватися завчасно, але в умовах воєнного часу це відбувається мінімум за кілька днів (а то й годин) до затвердження. Громадські слухання щодо змін не проводяться. Хоч у формі відповіді Закарпатської ОВА зазначено, що громада *має можливість висловитися щодо запропонованих змін згідно з бюджетним законодавством*, на практиці це реалізовано лише через участь представників громадськості в бюджетній комісії або через звернення громадян. Тобто реального публічного обговорення поправок до бюджету немає. По-друге, контроль за цільовим використанням коштів при таких швидких змінах ускладнюється: депутати та фінансисти повинні відслідковувати, щоб перерозподіл ресурсів не нашкодів фінансуванню важливих сфер. Постає ризик, що при частих переглядах деякі програми можуть недоотримати кошти або навпаки отримати більше, ніж здатні освоїти, що знижує ефективність витрачання.

Механізми звітності про зміни. Закарпатська ОВА намагається забезпечити прозорість і підзвітність у питаннях змін до бюджету. Інформація про прийняті рішення щодо змін публікується: на сайті облради викладаються тексти розпоряджень/рішень про зміни та додатки з переліком змін. Також, як зазначалося, наявні відеозаписи засідань комісії, де обговорювалися ці зміни. В окремих випадках ОВА робила прес-релізи, пояснюючи найбільш значні зміни (наприклад, виділення додаткових коштів на оборону чи на ліквідацію наслідків стихії). Проте ці зусилля не повністю компенсують загальну складність картини для стороннього спостерігача. Громадянам важко відстежити всі зміни, розпорошені в кількох десятках документів. Станом на кінець року департамент фінансів готує узагальнену довідку про внесені зміни, де вказує, скільки разів і на яку суму збільшено чи зменшено бюджет, але такий документ зазвичай є внутрішнім або малопоширеним.

5. Інвестиційна політика: виклики та можливості для залучення інвестицій, підтримка бізнесу

Поточний стан інвестицій. Закарпатська область залишається одним із найбільш привабливих регіонів України для іноземних інвесторів, попри війну. Її прикордонне розташування та близькість до ринків ЄС забезпечують стабільний інтерес з боку європейських компаній. Станом на 2024 рік обсяг прямих іноземних інвестицій перевищив 370 млн доларів США, з яких понад 95% надійшли з країн Європейського Союзу. Основні вкладення традиційно зосереджені в переробній промисловості, логістиці, торгівлі та операціях із нерухомістю. Працюють компанії з майже 50 країн, зокрема Австрії, Німеччини, Угорщини та Нідерландів. Попри складну безпекову ситуацію, інвестори залишаються активними, а частина з них навіть розширює виробництво. Це свідчить про довіру до регіону як точки стабільності та співпраці в умовах повномасштабної війни. Очікується, що у 2025 році найбільший інтерес викликатимуть галузі логістики, легкої промисловості та проекти з високою доданою вартістю.

Виклики воєнного часу. Повномасштабна війна породила нові ризики для інвестиційної діяльності в регіоні. Головний негативний фактор – **воєнний ризик**, який стримує як зовнішніх, так і внутрішніх інвесторів. Хоча Закарпаття є тиловою областю, загальнонаціональні воєнні загрози (ракетні обстріли інфраструктури, економічна нестабільність) змушують інвесторів обережно ставитися до нових проектів. Окрім того, **обмеженість інфраструктури** стала більш відчутною: пропускна спроможність прикордонних переходів, стан автомобільних шляхів, енергетична інфраструктура – все це потребує модернізації, щоб підтримати збільшені потоки вантажів і нові виробництва. Війна виявила "вузькі місця", наприклад, навантаження на залізницю через евакуацію виробництв. **Прозорість процесів** теж впливає: інвестори вимагають стабільних і прозорих умов, а в умовах війни деякі рішення приймаються швидко і не завжди публічно, що може створювати невпевненість (наприклад, розподіл дефіцитних ресурсів, землі під виробництва тощо без достатнього конкурсу).

Разом з тим, війна принесла Закарпаттю і **нові можливості**. Область стала одним з центрів *релокації бізнесу* з прифронтових та окупованих територій. За державною програмою релокації сюди переміщено десятки підприємств, особливо виробничих

(машинобудування, металообробка тощо). Це означає нові робочі місця і нарощення податкових надходжень. Як наслідок, зменшилася залежність бюджету від дотацій, зросла вага місцевого бізнесу. Релоковані компанії інвестують у модернізацію орендованих чи куплених площ, інтегруються в місцеву економіку – фактично це внутрішні інвестиції. Крім того, Закарпаття отримало шанс залучити додаткові *міжнародні проекти підтримки* – низка європейських партнерів сконцентрувала увагу на західних регіонах як на майданчиках для відбудови та розвитку економіки в безпечніших умовах.

Ключові інвестиційні проекти 2023–2024 років. В області навіть під час війни реалізуються або плануються масштабні інвестиційні проекти. Серед них – проект створення **п’яти сміттєпереробних кластерів** у різних районах області, із загальним бюджетом близько *20–25 млрд грн* (кожен кластер вартістю 4–5 млрд грн). Це надзвичайно амбітний екологічно-інфраструктурний проект, який планується реалізувати за участі іноземних інвесторів та державних фондів. Інший приклад – запуск *індустріального парку «Western Industrial»* у с. Буштино на Тячівщині, площею 21,7 га, який має потенціал створити до **1100 нових робочих місць**. Цей індустріальний парк уже зацікавив кількох виробників з ЄС, які бачать переваги у близькості до кордону. Також можна відзначити активність у відновлюваній енергетиці – попри війну, в область заходять проекти сонячних та вітрових електростанцій, враховуючи наявність європейських «зелених» інвесторів (для прикладу, у 2023 р. укладено угоди про наміри щодо будівництва СЕС на декілька десятків МВт). Ці проекти свідчать, що Закарпаття не втратило інвестиційну привабливість, а навпаки – прагне підготувати основу для економічного стрибка після війни.

Підтримка щодо місцевого бізнесу. ОВА спільно з обласною радою впроваджує програми підтримки малого і середнього бізнесу (МСБ), розуміючи, що розвиток підприємництва є запорукою залучення інвестицій. В області діють програми підтримки стартапів, відшкодування частини вартості альтернативних джерел енергетики, гранти на створення робочих місць, підтримка аграріїв. Такі ініціативи особливо важливі для релокованих підприємств, які потребують інтеграції: їм надається консультативна допомога, пільгові умови оренди комунального майна. Крім того, ОВА координує зусилля з міжнародними донорами, які запускають програми підтримки бізнесу на Закарпатті. Загалом інвестиційна політика регіону тісно переплетена з політикою підтримки місцевого бізнесу – створюючи сприятливі умови для своїх підприємців, область одночасно стає привабливішою і для зовнішніх інвесторів.

Виклики в інвестиційній сфері. Серед слабких місць можна виділити наступні:

(1) **Відсутність єдиного реєстру інвестиційних програм.** Наразі немає публічного переліку пріоритетних інвестиційних проектів, який би офіційно затвердила ОВА і запропонувала інвесторам. Кожна громада просуває свої проекти, інформація розрізнена.

(2) **Нестача аналітики та прозорості результатів.** Область не здійснює системного аналізу ефективності вже реалізованих інвестиційних проектів – наприклад, скільки робочих місць фактично створено, яка віддача в бюджет у вигляді податків. Також немає

практики оцінки *соціальних та екологічних наслідків* інвестицій – громада часто не поінформована, чи не зашкодить нове виробництво довкіллю, чи отримає вона соціальні вигоди.

(3) **Процедурні бар'єри.** Інвестори стикаються з бюрократією в питаннях виділення земельних ділянок, отримання дозволів на будівництво, приєднання до електромереж тощо. Хоч запроваджений воєнний стан і спростив деякі процедури (наприклад, дозволено укладати договори між бюджетами без довгих узгоджень), проте інвестиційні процеси потребують подальшої дерегуляції.

(4) **Інвестиційні ризики.** Окрім воєнного ризику, існують звичні для України проблеми – макроекономічна нестабільність (інфляція, коливання курсу), правові ризики. Інвестори потребують гарантій захисту своїх прав, зокрема прозорого судочинства, дієвого захисту власності тощо, і це частково виходить за межі впливу облдержадміністрації.

Можливості та перспективи. Попри перелічені виклики, Закарпаття має значний інвестиційний потенціал, який може бути реалізований навіть у нинішніх умовах:

- *Прикордонна логістика та експортно орієнтоване виробництво.* Область, як ворота до ЄС, може залучити інвестиції в логістичні центри, складські хаби, митно-складську інфраструктуру. Також перспективне відкриття виробництв, орієнтованих на експорт до ЄС (агропереробка, легка промисловість, деревообробка). Пріоритетними для інвестування визначені **агропромисловий комплекс, туризм і рекреація, деревообробка та меблева промисловість, виробництво альтернативного палива**. Ці галузі вже зараз цікаві інвесторам і можуть отримати поштовх.
- *Інфраструктурні проекти.* Війна показала необхідність розбудови інфраструктури: від транспортної (нові дороги, модернізація залізниці, прикордонні переходи) до комунальної (система водопостачання, утилізації відходів). Такі проекти, як згадані сміттепереробні кластери, мають високий пріоритет. Донори з Європи (в межах програм транскордонного співробітництва) можуть долучатися до модернізації прикордонних пунктів, будівництва логістичних комплексів. Створення та розвиток **індустріальних парків** – ще один напрям, який підтримується державою і міжнародними партнерами, і Закарпаття тут вже робить перші кроки (парк у Буштино тощо).
- *Міжнародна допомога і післявоєнна відбудова.* Хоч прямі комерційні інвестиції можуть бути обмежені під час війни, значні кошти надходять за лінією міжнародної допомоги. Закарпаття отримує гранти та технічну допомогу, які теж є інвестиціями в розвиток (у соціальну інфраструктуру, в освіту, медицину, підтримку ВПО). Після війни очікується програма відбудови України, в якій західні області, ймовірно, будуть майданчиками для розгортання нових виробництв і проектів з розвитку – тому вже зараз важливо закласти фундамент (підготувати проекти, виділити землі, прокласти комунікації).

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації щодо формування бюджету:

1. **Регламентування повноважень.** Доцільно розробити чіткий регламент дій Закарпатської ОВА щодо ухвалення бюджету в умовах воєнного стану (на основі Постанови КМУ №252), із прописаними процедурами взаємодії з радою у разі її непрацездатності — за прикладом Дніпропетровської чи Київської ОВА, які вже впровадили подібні рішення.
2. **Посилення прозорості.** Варто забезпечити системну публікацію рішень, протоколів і порядку денного засідань бюджетної комісії, а також створити окремий розділ на сайті ОВА, як це реалізовано у Львівській ОВА.
3. **Залучення експертів.** Рекомендується створити при ОВА консультативну раду з фахівців у сфері фінансів і стратегічного планування, що дозволить підвищити якість рішень — подібний підхід використовується, зокрема, у Черкаській області.
4. **Адаптивне планування.** У зв'язку з воєнною непередбачуваністю, доцільно впровадити сценарне бюджетування (як базове, песимістичне, кризове), що вже рекомендовано Мінфіном у методичних листах для місцевих фінорганів.

Рекомендації щодо покращення прозорості бюджетного процесу:

1. **Цифрова інтеграція:** Рекомендується створити єдиний інтерактивний портал бюджетної інформації на базі ОВА з функціями фільтрації, візуалізації й зворотного зв'язку — за аналогією з платформою «Прозорий бюджет» Львівської міської ради або з дашбордами Мінфіну. Це дозволить об'єднати фрагментовані джерела і спростити доступ до інформації.
2. **Залучення громадськості:** Доцільно запровадити регулярні відкриті онлайн-консультації щодо формування бюджету, із залученням громадських організацій, бізнес-асоціацій і представників громад — відповідно до підходів, які демонструє Вінницька ОВА через партнерство з Громадським бюджетом.
3. **Прості формати:** Необхідно адаптувати бюджетну документацію для неспеціалістів — наприклад, у вигляді «бюджету для громадян» (citizens' budget), як це передбачено методичними рекомендаціями Мінфіну і вже реалізовано в Харківській та Полтавській областях
4. **Зворотний зв'язок:** Варто додати інтерактивну форму для подачі бюджетних пропозицій та запитів громадян з можливістю онлайн-відстеження статусу розгляду (аналог Open Budget Participatory Tools).
5. **Оцінка ефективності участі:** Щоб покращити якість громадської участі, рекомендується щорічно публікувати аналітичний звіт про кількість отриманих

звернень, їхній зміст та рівень врахування — це дозволить підвищити підзвітність і прозорість ухвалених рішень.

Рекомендації щодо форми бюджету та звітності:

1. **Спрощення для громадян:** Рекомендується розробити спрощений варіант «Бюджету для громадян» на основі чинних методичних рекомендацій Мінфіну та прикладів Дніпропетровської і Вінницької областей — із поясненням основних програм, пріоритетів, видатків та впливу на мешканців.
2. **Оцінка ефективності:** Доцільно впровадити розширені елементи програмно-результатного аналізу в звітності: порівняння фактичних і запланованих показників, виявлення перевитрат/економії, уроки на наступні періоди. Це відповідає практиці performance audit, що набуває ваги в умовах обмежених ресурсів.
3. **Міжрегіональне порівняння:** Варто щорічно включати до звіту короткий аналіз виконання бюджету в порівнянні з аналогічними регіонами (наприклад, Івано-Франківська, Львівська ОВА), щоб оцінити ефективність використання ресурсів у динаміці.
4. **Цифровізація звітності:** Необхідно перейти до публікації звітів у відкритих форматах (CSV, XLSX) з можливістю автоматичної обробки даних — за прикладом платформи Data.gov.ua. Це сприятиме громадському аналізу та роботі журналістів і дослідників.
5. **Посилення контролю:** Рекомендується системно інтегрувати Prozorro-індикатори ризику та аналітичні дашборди E-Data у внутрішній аудит, щоб забезпечити проактивне виявлення порушень — це особливо актуально при видатках на оборону, де неможливо забезпечити повну публічність.
6. **Гнучкість vs прозорість:** В умовах воєнного стану варто балансувати між оперативністю змін бюджету (через розпорядження ОВА) і публічною фіксацією таких рішень. Рекомендується створити онлайн-архів усіх змін до кошторису з датами, обґрунтуванням і джерелами фінансування.

Рекомендації щодо змін до бюджету та контролю за його виконанням:

1. **Уніфікація змін та публічний дашборд.** Рекомендується впровадити публічний інтерактивний дашборд змін до бюджету — зі зведеною інформацією про кількість, обсяг і цільове призначення коригувань у режимі онлайн (за аналогією з «бюджетним навігатором» Львівської міськради). Це дозволить зменшити фрагментованість даних і забезпечити громадське відстеження в реальному часі.
2. **Регламент консультацій.** Доцільно запровадити формалізований порядок короткострокових онлайн-консультацій щодо ключових змін до бюджету (особливо у випадках перерозподілу понад певний поріг, напр. 10 млн грн) —

навіть у скороченому форматі за 48 годин. Це створить мінімальні гарантії участі громадськості без шкоди для оперативності.

3. **Річний аналітичний огляд змін.** Варто офіційно публікувати щорічний аналітичний звіт про внесені зміни до бюджету (з розбивкою по галузях, типах змін, впливі на пріоритети), який нині існує лише у внутрішньому форматі. Це дозволить оцінити не лише кількісну, а й якісну динаміку бюджетних коригувань.
4. **Попередній аналіз впливу.** Рекомендується запровадити короткий impact-analysis до кожного великого перерозподілу бюджетних коштів (особливо в сфері медицини, освіти чи інфраструктури), щоб уникнути недофінансування критичних напрямів. Така практика вже застосовується у деяких громадах на рівні проєктів бюджету участі.

Рекомендації щодо інвестиційної політики:

1. **Інституційна систематизація:** Рекомендується створити **єдиний публічний реєстр інвестиційних проєктів Закарпатської області**, узгоджений із обласними пріоритетами, зі щорічним оновленням. Такий реєстр має містити актуальну інформацію про наявні ділянки, галузі, потенційні вигоди та контактні дані. Це спростить навігацію для інвесторів і забезпечить рівні правила гри — за прикладом реєстрів у Львівській чи Чернівецькій областях.
2. **Аналітика та прозорість результатів:** Доцільно впровадити **систему постінвестиційного моніторингу**, яка фіксуватиме реальні результати реалізованих проєктів (створені робочі місця, сплачені податки, соціальний ефект). Це допоможе демонструвати ефективність проєктів донорам, громаді та самим інвесторам — з орієнтацією на практики OECD та GIZ.
3. **Спрощення процедур:** Варто спільно з ДРС і територіальними громадами розробити **«інвест-навігатор»** — чекліст і покрокову інструкцію для інвесторів щодо отримання землі, дозволів, приєднання до мереж. Крім того, доцільно визначити відповідального інвестиційного менеджера/омбудсмена в структурі ОВА для супроводу ключових проєктів.
4. **Підготовка до післявоєнної відбудови:** Уже зараз слід сформувавши **пакет готових інфраструктурних і бізнес-проєктів**, які можуть бути реалізовані за рахунок міжнародної допомоги після війни. Для цього потрібно забезпечити попередню інвентаризацію земель, оцінку готовності локацій (мережі, логістика) та провести стратегічну сесію з громадами щодо пріоритетів майбутньої відбудови — подібно до ініціатив, реалізованих у рамках «Rebuild Ukraine» та програм EDGE/USAID.

7. Досвід Словацької Республіки – Оприлюднення реєстрів інвестиційних заходів

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді словацького відділення антикорупційної організації Transparency International, ми включили до цього розділу приклад передової практики зі Словаччини. Хоча словацькі самоврядні краї створюють резерви інвестиційних пріоритетів, реєстри інвестиційних заходів оприлюднює половина з 8 країв - Тренчинський, Нітранський, Банськобистрицький (протягом року вони також оновлюють зміни в плануванні) та Пряшівський.

Найбільш детальну інформацію мешканцям надає саме Пряшівський самоврядний край, який на поточний рік публікує щоквартальні оновлення, причому реєстр містить описи заходів, фінансові дані, а також стан реалізації. Таким чином, мешканці краю можуть отримати цілісне уявлення про заплановані або поточні проекти. У більшості словацьких областей поки що йдеться переважно про статичну інформацію у вигляді оновлених таблиць у форматі PDF, а не про інтерактивні розділи веб-сайтів, як це є, наприклад, у Брюсселі чи Відні. Найбільше в цьому плані просунувся, мабуть, знову Пряшівський край, де на офіційному геопорталі краю розміщені також шари з [інвестиційним потенціалом краю](#)²⁸ та проектами в галузі дорожньої інфраструктури та освіти.

8. Висновки

Бюджетний процес Закарпатської ОВА має ряд позитивних напрацювань (структурованість, дотримання законів, певні елементи відкритості), проте потребує суттєвого вдосконалення, щоб відповідати принципам прозорості, участі та підзвітності в повній мірі. Воєнний стан висуває особливі вимоги – необхідна гнучкість і швидкість рішень, але водночас суспільство очікує раціонального та чесного використання кожної бюджетної гривні. Застосування наведених рекомендацій допоможе підвищити ефективність і прозорість бюджетного управління Закарпатської області, що особливо важливо як під час війни, так і в період післявоєнної відбудови. Це зміцнить довіру громадян до влади та забезпечить кращі фінансові результати і розвиток регіону в цілому

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

²⁸ https://geopresovregion.sk/mviewer/?lang=sk&config=apps/Priem_parky_sk.xml

| Аспект бюджетного процесу | Оцінка | Коментар |
|---|--------|---|
| Формування бюджету | C | Чітка процедура, але бракує прозорості експертності |
| Прозорість та відкритість | C | Дані публікуються, але доступність інформації низька |
| Зміни до бюджету та контроль | C | Гнучкість наявна, але слабкий громадський контроль |
| Форма бюджету та звітність | C | Стандартизовано, проте недостатньо зрозуміло для громадян |
| Інвестиційна політика | D | Потенціал є, але високі ризики бюрократичні бар'єри |
| Загальна оцінка ефективності бюджетного процесу | C | Є позитивні напрацювання, але потрібні значні покращення |

Таким чином, бюджетний процес Закарпатської ОВА, попри окремі позитивні зрушення, демонструє потребу у значних покращеннях для забезпечення належного рівня ефективності, прозорості та громадського контролю, особливо в умовах тривалого воєнного стану.

Аналіз етичної інфраструктури та політики із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на підприємствах, установах та організаціях, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної військової адміністрації

Катерина Дацко

Вступ

Закарпатська обласна військова адміністрація у період дії воєнного стану отримала виконавчі функції. Це означає, що управління підприємствами, установами та організаціями фактично переходить під її контроль, яка керується насамперед потребами національної безпеки і оборони. Таким чином, військові адміністрації отримують широкий спектр повноважень для забезпечення роботи підприємств, установ і організацій, підпорядкованих обласним радам, з урахуванням пріоритетів держави в умовах воєнного стану.

Разом з тим, засновником цих організацій є Закарпатська обласна рада, яка затверджує статuti (положення), контролює їх дотримання, призначає керівників та може ухвалювати рішення про їх звільнення. Крім того, обласна рада визначає основні напрямки діяльності таких підприємств та затверджує їх фінансові плани.

В управлінні Закарпатської обласної ради – Закарпатської обласної військової адміністрації знаходиться **близько 100 комунальних підприємств**²⁹ у різних сферах, зокрема: медицина, освіта, заклади соціального захисту, культура, фізична культура. Підприємства, установи та організації знаходяться в управлінні профільних Департаментів обласної адміністрації.

Анкета заповнена на прикладі одного комунального підприємства, а саме: Комунальна установа «Центр підтримки тваринництва», що знаходиться в управлінні Департаменту агропромислового розвитку Закарпатської обласної військової адміністрації. Цей приклад надала Закарпатська обласна рада, уніфікуючи таким чином підходи до етичної інфраструктури по всім підпорядкованим підприємствам та організаціям. З цієї анкети зрозуміло, що формування етичної культури на підприємствах, установах та організаціях, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради знаходиться на початковому рівні, що також підтверджено аналогічним аналізом анкети Закарпатської обласної ради.

В аналізі наведено особливості управління підприємствами, установами та організаціями, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради та визначено можливості впровадження етичних принципів відповідно до повноважень ради.

²⁹ <https://zakarpat-rada.gov.ua/catalog/>

2. Антикорупційна робота.

Нормативно-правове регулювання та організація роботи.

Закон України «Про запобігання корупції».

Стаття 62 Закону України "Про запобігання корупції" регулює питання щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності юридичних осіб, зокрема комунальних підприємств. Вона зобов'язує керівників, членів наглядових рад та інших осіб, які уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, вживати заходів для запобігання та усунення конфлікту інтересів.

Закон України «Про місцеве самоврядування»

Стаття 17: Органи місцевого самоврядування контролюють дотримання етичних норм комунальними підприємствами, забезпечуючи прозорість і підзвітність.

Стаття 60: Визначає обов'язок підприємств діяти в межах закону та на благо громади.

- Рішення та регламенти Закарпатської обласної ради, що деталізують порядок управління комунальною власністю.
- Документи внутрішнього регламенту Закарпатської обласної військової адміністрації, що деталізують порядок управління комунальною власністю.

На веб сайті Закарпатської обласної адміністрації оприлюднена [нова Антикорупційна програма обласної ради на 2024-2026 рр](#) (разом з тим, представники обласної ради не зазначили про цей документ в анкеті).³⁰ Нова антикорупційна програма містить заходи спрямовані на забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства у частині управління підприємствами, установами та організаціями, зокрема комунальними підприємствами, зокрема і тими, що знаходяться на координації ОВА.

Антикорупційна програма обласної державної адміністрації визначає наступні корупційні ризики у сфері управління комунальними підприємствами:

Сфера: Діяльність комунальних підприємств, організацій, установ.

Корупційний ризик: Можливість керівників комунальних підприємств, установ, закладів задовольнити свій приватний інтерес шляхом приховування інформації щодо конфлікту інтересів у діяльності комунальних підприємств, установ, закладів, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст Закарпатської області

Існуючі заходи: Проведення навчань з питань підвищення рівня етичної поведінки службовців органів місцевого самоврядування.

Заходи впливу на новий період реалізації програми (II квартал 2026 року):

- Затвердження порядку щодо врегулювання відносин у сфері контрольних функцій за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів комунальних підприємств, установ, закладів, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

³⁰ https://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/8/13_sesion/rish_994.pdf

- Попередження керівників комунальних підприємств, установ, закладів, що перебувають у спільній власності, про обов'язок вживання заходів врегулювання конфлікту інтересів.

Корупційний ризик: Призначення на посади керівників комунальних підприємств, установ, закладів, наближених до депутатів обласної ради та посадових осіб виконавчого апарату обласної ради

Існуючі заходи: Проведення семінарів, тренінгів, навчань та надання індивідуальних роз'яснень і проведення консультацій з питань антикорупційного законодавства та правил депутатської етики

Заходи впливу на новий період реалізації програми (III квартал 2024 року):

- Затвердження порядку обрання керівників комунальних підприємств з передбаченням прозорості та незалежної конкурсної процедури.
- Розроблення та затвердження ключових показників ефективності для комунальних підприємств.
- Проведення аудиту ефективності комунальних підприємств згідно із затвердженими ключовими показниками результативності.
- Розроблення та затвердження порядку перевірок стану організації роботи антикорупційної діяльності у комунальних підприємствах, закладах, установах.
- Розроблення графіка перевірок стану організації роботи антикорупційної діяльності на комунальних підприємствах, закладах, установах.

Вплив на керівників підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради.

Обласна рада має право:

- Призначати та звільняти керівників комунальних підприємств;
- Визначати умови контрактів із керівниками, включаючи питання оплати праці та звітності;
- Вимагати регулярних звітів про діяльність підприємств;
- Здійснювати контроль за дотриманням затверджених фінансових планів та рішень.

Порядок укладання контракту з керівниками підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради.

Контракт укладається на підставі рішення обласної ради. Процедура включає:

1. Проведення конкурсу на заміщення вакантної посади (у разі його передбачення).
2. Ухвалення рішення обласною радою про призначення керівника.
3. Укладання контракту, який затверджується відповідним рішенням ради.

Вплив Закарпатської обласної військової адміністрації на діяльність підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради.

Забезпечення безперебійної роботи.

Закарпатська обласна військова адміністрація несе відповідальність за стабільну роботу таких підприємств, особливо якщо вони належать до критичної інфраструктури (енергетика, водопостачання, медичні установи, транспортні компанії тощо).

Адміністрація може ухвалювати рішення про залучення додаткових ресурсів для їхньої підтримки.

Виконання завдань оборонного характеру.

У межах своїх повноважень Закарпатська обласна військова адміністрація може доручати таким підприємствам виконання завдань, спрямованих на підтримку обороноздатності держави, зокрема надавати приміщення чи техніку для військових потреб, організувати виробництво необхідної продукції.

Фінансове та матеріальне забезпечення

Закарпатська обласна військова адміністрація забезпечує фінансування та матеріальне забезпечення підпорядкованих підприємств і установ у межах виділених бюджетів та державних резервів. Також вона може ухвалювати рішення про зміну порядку використання бюджетних коштів для пріоритетного фінансування оборонних та соціальних потреб.

Розпорядження майном

У разі необхідності Закарпатська обласна військова адміністрація може ухвалювати рішення про використання майна таких підприємств для задоволення потреб населення чи оборони. Це стосується як основних фондів, так і матеріально-технічних ресурсів.

Чи може військова адміністрація надавати рекомендації чи визначати політики з підвищення прозорості та підзвітності діяльності підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні?

Так. Це також можуть бути заходи із формування обізнаності, зокрема відповідальна особа з питань запобігання корупції департаменту обласної ради систематично проводить інформування установ щодо конфлікту інтересів.

Процедура впровадження рекомендацій:

1. Ухвалення відповідного рішення здійснюється на сесії обласної ради.
2. Розробка рекомендацій або політик профільними комісіями ради.
3. Направлення рекомендацій установам для впровадження.
4. Контроль за виконанням через звітність або проведення аудитів.

Додатково, впровадження таких політик може супроводжуватися розробкою нормативних документів для конкретних підприємств.

Кодекс етики.

- Кодекс етики в обласній раді та обласній військовій адміністрації не розроблений та не прийнятий, відповідно такі документи не мають і підприємства, установи та організації, що знаходяться в їх управлінні.
- Відсутні процедури затвердження, оновлення та моніторингу дотримання Кодексу етики.
- Не висвітлено залучення працівників до процесу створення етичних політик та політик щодо запобігання конфлікту інтересів.

Процедури повідомлення та реагування про порушення етичних принципів та конфлікт інтересів.

- Відповідно до частини четвертої статті 53 та частини першої статті 53-1 Закону України „Про запобігання корупції” щодо організації роботи із

повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, на головній сторінці веб-порталу обласної державної адміністрації розміщено банер „STOP корупція. Повідом про корупцію”³¹, який надає покрокові вказівки щодо повідомлення викривачем про вчинення корупційних або пов’язаних із корупцією правопорушень працівниками.

- У випадку етичної дилеми або потенційного конфлікту інтересів співробітники підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні департаменту агропромислового розвитку можуть звернутись з повідомленням до відповідальної особи з питань запобігання корупції департаменту АПР (обласної ради) або до керівника комунальної установи.
- Захист осіб, які повідомили про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів на підприємствах, установах та організаціях забезпечує відповідальна особа з питань запобігання корупції або керівник, зберігаючи конфіденційність та анонімність про особу, яка повідомила про порушення.
- Повідомлень про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів не надходило до підприємств, установ та організацій у період 2021-2023 рр.

Дисциплінарна політика.

- Відсутня інформація про наявність дисциплінарних або етичних комісій, які працюють на підприємствах.
- Випадків звільнення осіб за порушення етичних норм та/або конфлікт інтересів не зазначено.
-

Відповідальність.

Відсутня система притягнення до відповідальності за порушення етичних стандартів чи конфлікту інтересів.

3.Недоліки та ризики.

Недоліки:

- Неврегульованість етичних стандартів та відповідно відсутність системного підходу до розробки, впровадження та поширення етичних політик серед працівників підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради/Закарпатської обласної військової адміністрації.
- Низька залученість працівників до створення внутрішніх політик та відповідно незріла культура розбудови етичного середовища підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради/Закарпатської обласної військової адміністрації.
- Не визначені відповідальні особи за моніторинг дотримання працівниками етичних норм.
- Відсутня система реагування на етичні порушення та порушення щодо дотримання вимог запобігання конфлікту інтересів.
- Не визначена відповідальність працівників за недотримання етичних норм.

³¹ <https://carpathia.gov.ua/storinka/povidomlennya-pro-korupciyu-0>

Ризики:

- Поширення конфліктів інтересів через відсутні внутрішні політики, які регламентують порядок дій посадової особи, у якої виникає конфлікт інтересів.
- Зниження довіри до підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні Закарпатської обласної ради/Закарпатської обласної військової адміністрації через відсутність інструментів регулювання етичних питань.
- Зростання кількості етичних порушень через відсутність чітких санкцій та порядків притягнення до відповідальності осіб, які порушують етичні норми.

4. Національна практика.

Розробка Етичних кодексів на рівні підприємств, установ та організацій, що знаходяться в управлінні обласних рад в Україні існує, але не є сильно розвиненою. Разом з тим, ця практика стає більш актуальною в умовах зміни корпоративного законодавства.

Приклади українських практик.

1) КП “ПолтаваВодоканал”

Ухвалено [Кодекс етики працівників](#)³²

2) КП “Покровськводоканал”

Ухвалено [Кодекс корпоративної етики](#)³³

3) Центр первинної медико-санітарної допомоги № 1 м. Вінниця

Ухвалено [Кодекс етики](#)³⁴

З метою впровадження міжнародних рекомендацій варто використати [Посібник ОЕСР](#)³⁵ з публічної доброчесності (OECD Public Integrity Handbook), який містить низку рекомендацій, які можуть бути корисними для органів місцевого самоврядування.

5. Рекомендації

Обласна рада, яка є засновником підприємств, установ та організацій може встановлювати спеціальні вимоги до етики та управління конфліктом інтересів через свої статuti або регламентуючі документи, методичні рекомендації. Цей вплив може здійснюватись через антикорупційні заходи. Аналогічну роботу може також проводити Обласна військова адміністрація через інформаційну роботу та надання рекомендацій. Також шляхом розширення напрямів антикорупційної роботи у частині доповнення завданнями із розбудови етичного середовища громади через включення цих заходів до плану антикорупційної роботи обласної ради.

³² <https://www.vodokanal.poltava.ua/db/files/odeks-etiki.pdf>

³³ <https://www.vodokanal.poltava.ua/db/files/odeks-etiki.pdf>

³⁴ <https://www.cpmsd1vn.com/kopiya-perelik-vulic-sho-obslugovuy>

³⁵ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/uk/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/5b2fe28c-uk.pdf

Розробка та впровадження кодексів етики:

- Запровадити єдиний шаблон кодексу етики для підприємств, установ та організацій, що базується на ключових принципах доброчесності, відповідальності та запобігання корупції. Цю роботу також можна провести через поширення принципів Кодексу етики, який буде розроблений для діяльності обласної ради та буде поширений на ОВА та підпорядковані підприємства, установи та організації.
- Передбачити адаптацію кодексу під специфіку кожного підприємства, установи та організації.
- Проведення комунікаційних кампаній, що підкреслюють важливість етики у місцевому самоврядуванні.

Навчання персоналу:

- Регулярно проводити тренінги для співробітників, зокрема для керівників, щодо етичної поведінки та механізмів запобігання корупції, зокрема у частині роботи з конфліктом інтересів.
- Організувати інформаційно-просвітницькі кампанії для працівників і громади про важливість етичних стандартів.

Механізми контролю дотримання етичних принципів

- Запровадити гарячу лінію для скарг на порушення етичних стандартів.
- Встановити процедури внутрішнього аудиту для перевірки дотримання норм етики.
- Створити комісії з етики при обласній раді, яка розглядатиме складні ситуації. Це також може бути частиною антикорупційної роботи.

Підтримка громадської участі

- Проведення громадських слухань та консультацій із громадськістю щодо стратегічних питань.
- Введення "бюджетів участі", де громадяни мають можливість впливати на розподіл частини бюджету.
- Публічне обговорення кодексів етики перед їх затвердженням.
- Створення механізмів для залучення громади до моніторингу діяльності підприємств, установ та організацій.

Звітність та підзвітність

- Зобов'язати підприємства, установи та організації подавати звіти щодо реалізації етичних стандартів.
- Регулярно публікувати ці звіти для громади.

Механізми запобігання та виявлення корупції

- Впровадження системи управління корупційними ризиками.
- Оцінка корупційних ризиків та розробка Антикорупційних програм.
- Розробка типових положень про роботу з конфліктом інтересів та форми декларації для виявлення конфліктів інтересів.
- Створення незалежної етичної комісії для перевірки випадків конфліктів інтересів.
- Забезпечення функціонування каналів для повідомлень про випадки корупції та визначення способів реагування на повідомлення.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Аналіз етичної інфраструктури та політики запобігання конфлікту інтересів у працівників Закарпатської обласної військової адміністрації

Катерина Дацко

Вступ.

Закарпатська обласна військова адміністрація (ОВА) є органом виконавчої влади, що здійснює управління на території Закарпатської області. Її структура визначається законодавством України та особливостями регіонального управління.

Закарпатська обласна військова адміністрація (ОВА) має складну структуру, яка включає департаменти, управління та інші підрозділи, що виконують різні функції.

Аналіз проводився за анкетами, які надали всі Департаменти, управління та відділ, разом з тим, порядок реалізації принципів етики є схожим, тому ми узагальнили показники анкет, і визначали загальний підхід до аналізу розвитку етичної інфраструктури та роботи з конфліктом інтересів працівників по всій Закарпатській обласній військовій адміністрації.

2. Нормативно-правова основа.

- Конституція України
- Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом [Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158](#)³⁶ - регулюють питання дотримання етичних стандартів на рівні Закарпатської обласної військової адміністрації. Ці Загальні правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Вони включають загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, добросовісність, використання службового становища, ресурсів та інформації та обмін інформацією.
- Закон України «Про державну службу, Закон України «Про запобігання корупції»,
- Колективні договори Департаментів, управлінь та відділів
- Присяги державних службовців

Етична інфраструктура та запобігання конфлікту інтересів

На [веб сайті](#) наявне розпорядження голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 26.05.2020 № 276, яким затверджено Порядок організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, в Закарпатській обласній державній адміністрації.

³⁶ <https://ips.ligazakon.net/document/RE29333>

Також наявне розпорядження голови Закарпатської обласної державної адміністрації – обласної військової адміністрації від 05.12.2023 № 1076, яким затверджено Положення про впровадження механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України „Про запобігання корупції” в Закарпатській обласній державній адміністрації.

Обласна військова адміністрація, відповідно до Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, затвердженого наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 03 січня 2023 року № 1/23, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.01.2023 № 22/39078 підключена до Єдиного порталу повідомлень викривачів 27 листопада 2023 року.

Всі районні військові адміністрації надіслали до НАЗК документи для підключення до Порталу. Берегівська, Ужгородська, Мукачівська, Хустська, Тячівська та Рахівська районні військові адміністрації області підключені до зазначеного реєстру.

З метою усунення корупційних ризиків під час проведення закупівель відділом з питань запобігання та виявлення корупції Закарпатської ОВА підготовлено та головою облдержадміністрації – начальником обласної військової адміністрації прийнято розпорядження від 23.01.2024 № 66 про „Порядок проведення аналізу потенційних та наявних контрагентів апарату Закарпатської обласної державної адміністрації”.

Так, за 2023 рік здійснено перевірку 14 контрагентів по закупівельних договорах апарату ОВА. Протягом 2024 року здійснено перевірку 10 контрагентів по закупівельних договорах апарату ОВА.

Конфлікт інтересів є складовою корупції, а також більшості корупційних, у тому числі кримінальних, правопорушень. Неналежне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками службових осіб, так само як і порушення встановлених чинним антикорупційним законодавством заборон та обмежень, стає джерелом корупції. Відповідно до пункту 3 частини 6 статті 13-1 Закону України „Про запобігання корупції” (далі – Закон) уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції надає методичну та консультаційну допомогу з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції.

У зв'язку з цим, відділом з питань запобігання та виявлення корупції розроблено та поширено пам'ятку щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час засідання комісій Закарпатської обласної державної адміністрації (лист ОВА від 19.06.2024 № 06-12/2989). Метою пам'ятки є ознайомлення членів комісії з ключовими положеннями Закону в частині питань щодо врегулювання конфлікту інтересів та недопущення вимог антикорупційного законодавства.

Також відділом з питань запобігання та виявлення корупції обласної військової адміністрації розроблено пам'ятку щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у працівників Закарпатської обласної державної адміністрації. Метою пам'ятки є ознайомлення посадових осіб з ключовими положеннями Закону в частині питань

щодо врегулювання конфлікту інтересів (лист ОВА від 07.10.2024 № 06-17/4687). Крім того, пам'ятки розміщено на вебсайті ОВА у розділі „Антикорупційна діяльність”.

Відділом з питань запобігання та виявлення корупції Закарпатської ОВА на виконання щорічно проводяться семінари-тренінги для працівників ОВА щодо електронного декларування: подання та заповнення електронних декларацій.

Антикорупційна робота

На [веб сайті](#)³⁷ наявна необхідна інформація про організацію антикорупційної роботи, зокрема [Антикорупційна програма на 2023-2024 рр.](#),³⁸ звіти про реалізацію антикорупційної роботи та зміни до Антикорупційної програми. Антикорупційна програма Закарпатської обласної державної адміністрації (ОДА) та Обласної військової адміністрації (ОВА) прийнята 2023-2024 роки. Програма є спільною для обох органів і визначає стратегічні напрямки та конкретні заходи щодо боротьби з корупцією в органах влади Закарпаття на зазначений період. Програма стосується лише ОДА, в обласній раді своя програма.

Розпорядженням голови облдержадміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 30.04.2025 № 288 затверджено антикорупційну програму Закарпатської обласної державної адміністрації – обласної військової адміністрації на 2025 – 2027 роки, відповідно до статті 19 Закону України „Про запобігання корупції”, Порядку підготовки, подання антикорупційних програм, змін до них на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, Методології управління корупційними ризиками.

Основні положення програми включають:

1. Оцінка корупційних ризиків в діяльності органів обласної адміністрації.
2. Визначення відповідальних осіб за реалізацію антикорупційних заходів і контроль за їх виконанням.
3. Розробка внутрішніх механізмів для запобігання корупційним правопорушенням, зокрема шляхом удосконалення процедур прийняття рішень.
4. Впровадження заходів для забезпечення прозорості, підзвітності та доброчесності діяльності ОДА та ОВА.
5. Розвиток співпраці з правоохоронними органами та іншими державними структурами для виявлення та припинення корупційних діянь.
6. Програма також передбачає заходи щодо підвищення рівня обізнаності серед працівників адміністрацій щодо антикорупційного законодавства та стандартів етики.

Згідно з документом Антикорупційної програми Закарпатської обласної державної адміністрації (ОДА)-військової адміністрації (ОВА) **на 2023-2024 роки**, відповідальними особами за реалізацію цієї програми є:

³⁷ <https://carpathia.gov.ua/administraciya/antikorupcijna-diyalnist/protidiya-korupciyi>

³⁸ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-antykoruptsiinu-prohramu-zakarpatskoi-oblasnoi-derzhavnoi-administratsii-oblasnoi-viiskovoi-administratsii-na-2023-2024-roky-2>

1. Керівник апарату обласної державної адміністрації здійснює координацію реалізації Антикорупційної програми.
2. Начальник обласної військової адміністрації здійснює контроль за виконанням ходу Антикорупційної програми.
3. [Відділ запобігання та виявлення корупції](#)³⁹ обласної державної адміністрації здійснює моніторинг, контроль виконання та звітує за реалізацію Антикорупційної програми.

Відділ запобігання і виявлення корупції Закарпатської обласної державної адміністрації (далі – відділ) є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, що утворюється розпорядженням голови облдержадміністрації. Відділ підпорядковується голові облдержадміністрації і його повноваження поширюються на роботу Закарпатської обласної військової адміністрації. Контроль за діяльністю відділу здійснює заступник голови облдержадміністрації відповідно до функцій та повноважень. Відділ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, рішеннями Національного агентства з питань запобігання корупції, розпорядженнями та дорученнями голови облдержадміністрації, Регламентом облдержадміністрації, Інструкцією з діловодства в облдержадміністрації та цим Положенням.

Щодо роботи з конфліктом інтересів, у Антикорупційній програмі визначено лише загальну рамку, а саме те, що має бути забезпечено ефективне застосування законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів. Яким чином буде забезпечена ця ефективність або наявність конкретних заходів у Антикорупційній програмі не визначено.

[Результати](#)⁴⁰ реалізації антикорупційної програми наведені на веб-сайті органу, що забезпечує підзвітність реалізації Антикорупційної програми та можливість громадськості проводити моніторинг її виконання.

Конкретні заходи щодо врегулювання конфлікту інтересів визначено у [проміжних результатах виконання Антикорупційної програми](#)⁴¹, які висвітлені на веб сайті органу. Серед таких заходів у напрямі врегулювання конфлікту інтересів переважають заходи із формування обізнаності працівників (навчальні заходи, тренінги), а також визначено, що окремі департаменти розробляють пам'ятки та поширюють їх серед працівників та підпорядкованих організацій.

Порядок організації роботи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Закарпатській обласній державній адміністрації, затверджений [Розпорядженням голови державної адміністрації від 16.07.2020 року № 377.42](#)

³⁹ <https://oda.carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-viddil-zapobigannya-i-vyyavlennya-korupcii>

⁴⁰ <https://carpathia.gov.ua/administraciya/antikorupcijna-diyalnist/protidiya-korupcii>

⁴¹ https://carpathia.gov.ua/storage/app/sites/21/SPODA/kor/240715_kor-1-2024.pdf

⁴² <https://oda.carpathia.gov.ua/dokument/pro-poryadok-organizaciyi-roboty-shchodo-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv>

Він містить положення про виявлення і повідомлення про конфлікт інтересів, порядок врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо сумісництва, суміщення та прямого підпорядкування близьких осіб, обмеження щодо отримання подарунків, відповідальність за вчинення дій, прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів та усунення наслідків правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Питання дотримання етичних стандартів встановлені на рівні Правил внутрішнього розпорядку, зокрема в Департаменті культури Закарпатської обласної військової адміністрації. *Правила внутрішнього службового розпорядку департаменту культури Закарпатської ОДА, затверджені загальними зборами державних службовців департаменту культури 11.01.2023.*

Відповідальність за порушення норм.

Притягнення до відповідальності проводиться у загальному порядку реагування на порушення правил трудового розпорядку. Процедура здійснення дисциплінарними комісіями дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців визначена ***Порядком здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого Постановою КМУ від 04.12.2019 №1039.***⁴³

Цей Порядок визначає процедуру здійснення дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія) дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців.

3. Опис процесу розгляду етичних дилем у Закарпатській ОВА:

Відповідальні підрозділи (особи). Закарпатська обласна військова адміністрація формує власні дисциплінарні комісії. Вони формуються відповідно до постанови КМУ від 13.06.2000 № 950 та постанови КМУ від 04.12.2019 № 1039, роз'яснення НАДС від 23.07.2020 № 109 р/з. Закарпатська обласна військова адміністрація не має власних комісій з етики.

До безпосереднього керівника співробітники Закарпатської обласної військової адміністрації звертаються у випадку етичної дилеми або потенційного конфлікту інтересів.

Приклади на рівні Департаментів Закарпатської обласної військової адміністрації.

До відповідальної особи з питань запобігання корупції або до безпосереднього керівника звертаються співробітники департаменту агропромислового розвитку у випадку етичної дилеми або потенційного конфлікту інтересів.

Департамент агропромислового розвитку не має власну дисциплінарну комісію, але комісія буде створена у разі виявлення порушення відповідно до постанови КМУ від 13.06.2000 № 950 та постанови КМУ від 04.12.2019 № 1039, роз'яснення НАДС від

⁴³ https://ips.ligazakon.net/document/KP191039?ed=2021_08_26

23.07.2020 № 109 р/з. **Директор департаменту** призначає членів дисциплінарної комісії.

Навчання з питань етичних дилем та потенційного конфлікту інтересів для всіх категорій працівників **департаменту культури** Закарпатської обласної військової адміністрації проводить **Відділ з питань запобігання та виявлення корупції ОВА**

Співробітники департаменту культури Закарпатської обласної військової адміністрації звертаються до директора департаменту - **керівника органу, до повноважень якого належить звільнення з посади працівника** у випадку етичної дилеми або потенційного конфлікту інтересів.

Департамент культури Закарпатської обласної військової адміністрація може мати власні дисциплінарні комісії, які створюються у разі необхідності проведення дисциплінарного провадження на строк проведення такого провадження. Склад дисциплінарної комісії затверджується наказом директора департаменту.

-Повідомлення про порушення та притягнення до відповідальності.

В Закарпатській обласній військовій адміністрації є можливість анонімно повідомити про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів.

Відповідно до статей 53 і першої статті 53⁻¹ Закону України „Про запобігання корупції” на веб-порталі облдержадміністрації розміщено банер „STOP корупція” ([посилання](#)) з покроковою інструкцією для викривачів.

Повідомлення про корупцію можна надіслати на електронну адресу **antikor@carpathia.gov.ua**, через виділений телефон **(0312) 696149** або електронну форму. Забезпечено анонімність і конфіденційність, а також можливість додати докази.

Банер „Розбудуймо добросесну державу” містить посилання на Єдиний портал викривачів НАЗК, канали обласної військової адміністрації та QR-код для повідомлень про корупцію. Повідомлення не може надійти ззовні (не від працівника органу).

Притягаються до відповідальності працівники за порушення етичних правил та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів на рівні Закарпатської обласної військової адміністрації - особа може бути притягнута, зокрема, до адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Захист осіб, які повідомили про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів в Закарпатській обласній військовій адміністрації здійснюється із метою визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України „Про запобігання корупції”, перевірки та належного реагування на такі порушення. Відповідно до статті 53-2 Закону України, розпорядженням голови ОДА від 26.05.2020 № 276 затверджено Порядок роботи з повідомленнями про корупцію. Протягом звітнього періоду такі повідомлення від викривачів не надходили. Розпорядженням від 05.12.2023 № 1076 затверджено Положення про заохочення викривачів і формування культури повідомлення про корупцію. З 27.11.2023 адміністрація підключена до Єдиного порталу повідомлень викривачів.

Ведеться облік повідомлень про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів.

Внутрішні механізми контролю.

Захист осіб, які повідомили про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів в Закарпатській обласній військовій адміністрації здійснюється на підставі нормативних актів. Для організації роботи з повідомленнями про корупцію в облдержадміністрації затверджено:

1. **Порядок роботи з повідомленнями викривачів** (розпорядження №276 від 26.05.2020).
2. **Положення про заохочення викривачів** (розпорядження №1076 від 05.12.2023).

Закарпатська обласна військова адміністрація має власні дисциплінарні комісії. Вони формуються відповідно до постанови КМУ від 13.06.2000 № 950 та постанови КМУ від 04.12.2019 № 1039, роз'яснення НАДС від 23.07.2020 № 109 р/з. Керівник державної служби в державному органі призначає членів дисциплінарної комісії.

Притягується до відповідальності працівник за порушення етичних правил та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів на рівні департаменту культури Закарпатської обласної військової адміністрації. У разі відповідальності працівник приймає участь в заходах дисциплінарного впливу, які застосовуються суб'єктом призначення, адміністративна відповідальність застосовується у випадках, передбачених КУАП.

До адміністративної та дисциплінарної відповідальності притягується працівник за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції.

4. Статистичні дані.

Порівняння даних з анкети до та після повномасштабного вторгнення.

Повідомлення про порушення етичних принципів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів, що надійшли до Закарпатської обласної військової адміністрації у період 2021-2023 рр становить 0. Тобто дані за мирний і воєнний період не змінилися.

Кількість скарг/повідомлень про порушення, які розглянула дисциплінарна комісія Закарпатської обласної військової адміністрації за 2021 рік становить 0, а за 2023 рік теж 0. За мирний та воєнний період дані однакові.

Кількість скарг/повідомлень про порушення принципів етики, які розглянула Закарпатська обласна військова адміністрація за 2021 рік становить 0, за 2023 рік теж 0. Тобто дані за мирний і воєнний період не змінилися.

Кількість працівників Закарпатської обласної військової адміністрації, яких було притягнуто до відповідальності за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів у період 2021-2023 рр становить 0. За мирний та воєнний період дані однакові.

Не зафіксовано звільнення працівників Закарпатської обласної військової адміністрації за порушення етичних правил у період 2021-2023 рр. Тобто дані за мирний і воєнний період не змінилися.

Не зафіксовані звільнення працівників Закарпатської обласної військової адміністрації за порушення за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів у період 2021-2023 рр. За мирний та воєнний період дані однакові.

5. Рекомендації.

Розробка етичного кодексу:

- Розробити та затвердити Кодекс етики, який охоплюватиме всі групи працівників Закарпатської ОВА. Залучати працівників до розробки Кодексу етики.
- Включити до Кодексу правила щодо:
 - запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
 - правила поведінки з подарунками та проявами гостинності;
 - комунікації із ЗМІ та громадськістю;
 - поведінки працівників поза робочим часом;
 - протидії дискримінації та харасменту.

Удосконалення процедур повідомлення та реагування на порушення:

- Запровадити конфіденційну систему для подачі повідомлень про порушення етичних норм.
- Призначити омбудсмена або етичного радника або визначити інший формат відповідального за порушення етичних норм та правил, які буде реалізувати Етичний кодекс. Це також може бути частиною антикорупційної роботи та роботи з розбудови добросовісного середовища.
- Закон України «Про державну службу, Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає створення таких посад і штатні розписи також. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Разом з тим, такі обов'язки можуть бути частково покладені на антикорупційний підрозділ та/або ОВА може розглянути можливість залучення таких радників за кошти міжнародної технічної допомоги у межах розробки та реалізації грантових проєктів, співпраці з експертною громадськістю.

Формування дисциплінарних комісій (або комісій з етики)

- Створити незалежну комісію з етики. Закон України «Про державну службу, Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає створення такої комісії, разом з тим це могло б стати успішною практикою для розбудови добросовісного середовища та розвитку етичної інфраструктури.
- Встановити чіткі правила призначення членів комісії.
- Розробити Порядок роботи комісії з етики.

Навчання та підвищення обізнаності

- Регулярно проводити тренінги з етичних стандартів і запобігання конфлікту інтересів. Проводяться регулярно, в Розпорядженні голови облдержадміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 30.04.2025 № 288, яким затверджено антикорупційну програму Закарпатської обласної державної

адміністрації – обласної військової адміністрації на 2025 – 2027 роки передбачено навчання із цього приводу

- Розробити навчальні матеріали для працівників та громадян.

Моніторинг і звітність

- Впровадити механізм періодичного перегляду етичних політик та політик з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.
- Встановити обов'язкову звітність про кількість та результати розгляду етичних скарг.

Механізми запобігання та виявлення корупції:

- Впровадження системи управління корупційними ризиками. Розпорядженням голови облдержадміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 27.01.2025 № 47, яким викладено додаток до розпорядження голови обласної державної адміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 11.11.2022 № 750 „Про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків у діяльності Закарпатської облдержадміністрації – обласної військової адміністрації” у новій редакції. В ОВА функціонує робочу групу з оцінювання корупційних ризиків у діяльності Закарпатської облдержадміністрації.
- Розробка форми декларації для виявлення конфліктів інтересів. НАЗК розробило ряд тестів та навчальних матеріалів на виявлення конфлікту інтересів, а також методичних рекомендацій, які використовує відділ з питань запобігання та виявлення корупції у своїй діяльності за посиланням: <https://nazk.gov.ua/uk/>.
- Створення незалежної етичної комісії для перевірки випадків конфліктів інтересів. Така комісія відповідно до Типового Положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затвердженого наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21, не може функціонувати у відділі з питань запобігання та виявлення корупції, оскільки втручання у діяльність уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) під час здійснення ним (нею) своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ (уповноважену особу) обов'язків, що не належать або виходять за межі його (її) повноважень чи обмежують виконання покладених на нього (неї) завдань, забороняються.
- Забезпечення функціонування каналів для повідомлень про випадки корупції та визначення способів реагування на повідомлення.

6. Досвід Словацької Республіки – Оприлюднення етичних кодексів та їх детальність.

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді словацького відділення антикорупційної організації Transparency International, ми включили до цього розділу приклад доброї практики зі Словаччини.

На момент складання останнього рейтингу прозорості самоврядних країв словацьким відділенням⁴⁴ Transparency International, кожен з восьми самоврядних країв на своїх веб-сайтах опублікував Етичний кодекс працівників. Отже, сьогодні в Словаччині це є звичайним стандартом. Важливо, щоб громадськість знала етичні стандарти, якими керуються чиновники, і могла в практиці спростерігати, чи дотримуються вони цих стандартів.

Подібно до інших самоврядних країв, Банськобистрицький самоврядний край також зобов'язує співробітників повідомляти про дії, що суперечать встановленим етичним принципам, але водночас⁴⁵ гарантує співробітникам, що збереже конфіденційність кожної особи, яка повідомить про порушення Етичного кодексу. Це важливо з точки зору подолання бар'єрів, які, за даними TIS, зазвичай існують в організаціях, коли працівники зобов'язані повідомляти про етичні порушення, але на практиці не роблять цього через недовіру.

Банськобистрицький самоврядний край може бути прикладом того, що в Етичному кодексі можна більш детально трактувати аспекти корпоративної культури - норми Етичного кодексу краю також регулюють деталі одягу співробітників, телефонних дзвінків, прийому робочих візитів, способу вітання та рукостискання або представлення. Кодекс також регулює принципи поведінки щодо громадськості та колег, встановлюючи принципи ввічливості, толерантності до думок, розсудливості, колегіальності, професіоналізму в поведінці та забороняючи сексуальні домагання.

Стосовно місцевого самоврядування Словаччини, TIS також реєструє приклади відносно розвиненого етичного середовища, такі як, наприклад, мерія Братислави. В рамках її етичного кодексу⁴⁶, наприклад, не тільки заборонено дії, що суперечать інтересам та прийняття подарунків, але й детально проаналізовано найпоширеніші ситуації, в яких можуть опинитися працівники. У випадку подарунків, наприклад, встановлено, що працівник може приймати подарунки, які не можуть впливати на його рішення, якщо їхня вартість не перевищує 30 євро, без необхідності повідомляти про них та передавати їх комісару з етики організації.

Так, відповідно до Етичного кодексу, подарунками не вважаються, наприклад, частування або гостинність, такі як робочі обіди/вечері, вартість яких не перевищує 30 євро. Такий реалістичний підхід до етичних норм є важливим для того, щоб Етичний

⁴⁴ <https://samospava.transparency.sk/rankings/iZ22087/SR-Z/2022/iZ22087,desc,1-8>

⁴⁵ <https://www.bbsk.sk/storage/app/media/strategicke-dokumenty/ubbsk/eticky-kodex.pdf>

⁴⁶ https://cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/01_Eticky_kodex_zamestnanca_95e250d48f.pdf

кодекс не залишався лише нормою на папері, а реально впливав і культивував середовище організації.

7. Висновки

Рівень зрілості етичної інфраструктури знаходиться на низькому рівні, адже внутрішніх правил щодо дотримання етичних принципів не розроблено, саме тому базова оцінка за цим напрямом є низькою. Це в першу чергу, пов'язано з тим, що вимоги до етичної інфраструктури не є законодавчо закріпленими. Разом з тим, Закарпатська ОВА забезпечує організацію антикорупційної роботи, зокрема проводяться заходи по роботі з конфліктом інтересів згідно до Закону України «Про запобігання корупції». Організація роботи з конфліктом інтересів визначена в Антикорупційній програмі органу, хоча представники ради не зазначили про це в первинній анкеті, це може свідчити про недостатню обізнаність з цих питань, разом з тим, в процесі інтерв'ю з представниками антикорупційного підрозділу ОВА визначено, що кожна антикорупційна програма доводиться до відома структурних підрозділів, які щоквартально звітують про отримання такої інформації. За даними антикорупційного підрозділу ОВА про роль антикорупційного уповноваженого в ОВА знають державні службовці ОВА та РВА, оскільки останніми двома анонімними опитуваннями повідомили, що 88,1 відсоткам відомо про діяльність уповноваженого, а 76,2 відсотки задоволені консультаціями уповноваженого, 21 відсоток відомо про можливість отримати консультацію, проте не звертались. Такі показники важливо висвітлювати та надавати під час експертної роботи. Важливо відзначити, що для реалізації антикорупційної політики та розбудови етичного середовища при Закарпатській обласній державній адміністрації [працює відділ запобігання та виявлення корупції](#)⁴⁷, який є уповноваженим органом у сфері запобігання та виявлення корупції, що інституційно дає можливість впроваджувати внутрішні політики та поширювати їх на підпорядковані підприємства, установи та організації. Також важливим для розбудови етичного середовища стало підключення до Єдиного порталу повідомлень викривачів, наразі важливо забезпечити інформування про роботу цього порталу та порядок надання та розгляду повідомлень, для того щоб формувалась культура викривання та була обізнаність щодо прав викривачів та способів їх захисту.

Саме тому оцінка відповідності ґрунтується більше на досягненнях у сфері роботи із конфліктом інтересів. Рекомендації із розвитку етичної інфраструктури є бажаним до виконання, і розраховані на розвиток міжнародних практик та розбудови добросовісного середовища.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

⁴⁷ <https://oda.carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-viddil-zapobigannya-i-vyyavlennya-korupcii>

Сучасний стан діяльності Закарпатської ОДА-ОВА у сфері прийняття рішень щодо фінансової підтримки

Юлія Ломжец

1. Законодавча рамка

Прийняття рішень у сфері надання фінансової підтримки з боку Закарпатської ОДА-ОВА покладається на два структурні підрозділи - департамент агропромислового розвитку та управління житлово-комунального господарства та енергозбереження.

Процеси прийняття рішень та контролю за їхнім виконанням у вказаних підрозділах регулюються низкою загальних нормативних актів, проте мають свої відмінності.

1) Департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА

Бюджетний кодекс України, Закон "Про державний бюджет України", Постанови Кабінету Міністрів України та Положення про департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА. Також з цих питань прийняті та впроваджуються Положення про департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА, [Програма розвитку і підтримки тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції в області на 2021 – 2025 роки](#), [Програма розвитку та підтримки галузі рослинництва в області на 2021 – 2025](#)⁴⁸ роки, рішення Закарпатської облради, накази Міністерства аграрної політики та продовольства України, розпорядження голови Закарпатської ОДА.

2) Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження Закарпатської ОДА-ОВА

Бюджетний кодекс України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про державний бюджет України", "Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов» затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 343.

2. Опис бізнес-процесу

1) Департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА

Відповідальні особи. Міністерство аграрної політики та продовольства України (МінАПК) здійснює розробку загальних нормативно-правових актів, що регламентують надання фінансової підтримки. Департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА відповідає за імплементацію затверджених програм у межах області. Обласна рада та ОДА-ОВА, відповідно до повноважень, затверджують обласні програми та порядки (механізми, критерії) надання фінансової підтримки (часткової компенсації за придбані активи). Обласні комісії з питань розподілу фінансової підтримки приймають рішення щодо виділення коштів на основі встановлених критеріїв. До їх складу входять представники департаменту, структурних підрозділів обласної державної адміністрації – обласної військової адміністрації, громадськості та інших профільних структур.

⁴⁸ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-prohramy-rozvytku-ta-pidtrymky-haluzi-roslynnytstva-v-oblasti-na-2021-2025-roky>

Строки. Подання заявок здійснюється протягом бюджетного року відповідно до програм фінансування, як визначено Порядками використання коштів обласного бюджету на відповідний рік для виконання заходів Програм (щороку розробляються та затверджуються нові). Після завершення терміну подання заявки розглядаються обласними комісіями з надання фінансової підтримки за відповідною Програмою. Потім відбувається прийняття рішення під час засідань обласних комісій та формування реєстрів отримувачів фінансової підтримки (часткової компенсації за придбані активи). Кінцевим етапом є перерахування коштів після ухвалення рішення комісіями, що здійснюється через органи Державної казначейської служби України відповідно до вимог чинного законодавства (відображено у відповідних Порядках використання коштів для реалізації Програм, які розміщені на [офіційному сайті](#) ОДА-ОВА)⁴⁹.

Етапи:

1. **Публікація оголошення про можливість подання заявок.** Інформація про діючі [обласні програми](#)⁵⁰ підтримки та порядки щодо участі в них публікується на офіційних ресурсах, таких як сайт ОДА-ОВА, регіональні медіа та інформаційні дошки.
2. **Збір та реєстрація заявок.** Заявки приймаються в електронному або паперовому вигляді через визначені канали.
3. **Первинна перевірка відповідності.** Фахівці департаменту перевіряють подані документи на відповідність вимогам Програм та Порядків.
4. **Засідання комісій.** Проводяться обговорення, голосування та прийняття колегіального рішення про надання чи відмову у фінансовій підтримці
5. **Оформлення рішення про надання підтримки.** За результатами засідання обласних комісій приймається протокольне рішення та формується реєстр отримувачів.
6. **Моніторинг використання коштів.** Щороку (протягом трьох років після надання суб'єктам часткового відшкодування на обладнання та сільськогосподарську техніку) Департамент здійснює збір та узагальнення інформації наданої суб'єктами господарювання про використання активів (обладнання та сільськогосподарську техніку), за якими отримано часткове відшкодування. У разі необхідності через обласну комісію із надання фінансової підтримки за відповідною обласною програмою організуються огляди щодо дотримання суб'єктами господарювання використання придбаних активів (обладнання та сільськогосподарську техніку), вартість яких була частково відшкодована. У випадку виявлення порушень, таких як відсутність придбаного обладнання, комісія має право звернутися до контролюючих органів.

⁴⁹Про затвердження Порядку використання коштів обласного бюджету у 2024 році, передбачених на виконання заходів Програми розвитку і підтримки тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції в області на 2021 – 2025 роки. URL:

<https://carpathia.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-vykorystannia-koshtiv-oblasnoho-biudzhetu-u-2024-rotsi-peredbachenykh-na-vykonannia-zakhodiv-prohramy-rozvytku-i-pidtrymky-tvarynnytstva-ta-pererobky-silskohospoda>

⁵⁰ <https://carpathia.gov.ua/diyalnist/ekonomichnij-blok/regionalni-programi-rozvitku>

Внутрішні механізми контролю. Відповідно до [Порядку використання коштів обласного бюджету у 2024 році](#)⁵¹, передбачених на реалізацію заходів Програми розвитку і підтримки тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції в області на 2021 – 2025 роки, учасники, які отримали часткове відшкодування за придбане обладнання, зобов'язані щороку до 20 лютого протягом трьох наступних років подавати департаменту агропромислового розвитку відповідні дані про свою виробничу діяльність та використання отриманих активів. Для тих, хто отримав компенсацію за племінних тварин та бджіл, цей термін складає два роки.

Згідно з розділом VI Програми розвитку і підтримки тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції, виконавець програми – Комунальна установа „[Центр підтримки та розвитку тваринництва](#)” Закарпатської обласної ради – зобов'язаний щопівроку (до 10 числа місяця, наступного за звітним періодом) та щорічно до 20 лютого подавати звіт про виконання заходів департаменту агропромислового розвитку. Щороку до 25 лютого департамент подає узагальнену інформацію щодо реалізації Програми до обласної державної адміністрації та обласної ради.

Аналогічні вимоги встановлені щодо Програми розвитку та підтримки галузі рослинництва в області на 2021 – 2025 роки. Зокрема, учасники, які отримали часткове відшкодування, повинні подавати відповідну інформацію до департаменту протягом трьох наступних років.

Департамент агропромислового розвитку, згідно з розділом VI цієї Програми, щороку до 25 лютого передає узагальнену інформацію про її виконання до обласної державної адміністрації, обласної ради та профільної комісії.

Моніторинг та звітність. На виконання пункту 23 Порядку обговорення і внесення на засідання сесій обласної ради обласних (бюджетних) цільових програм, обласна військова адміністрація щороку подає на розгляд обласної ради звіти про реалізацію бюджетних програм, включаючи підтримку аграрного сектору.

За потреби, обласна комісія із надання фінансової підтримки може організувати перевірку використання активів, вартість яких була частково відшкодована. Якщо буде виявлено порушення (наприклад, відсутність придбаного обладнання), комісія має право звернутися до контролюючих органів. У разі підтвердження фактів незаконного отримання або нецільового використання бюджетних коштів, підприємства зобов'язані повернути кошти до обласного бюджету та втратити право на фінансову підтримку протягом трьох років.

Висвітлення процедур. Рішення про надання фінансової підтримки (часткової компенсації за придбані активи) публікуються на сайтах ОДА-ОВА та Обласної ради, де зазначаються сума, отримувач та цільове призначення коштів. Комісії, які приймають ці рішення, діють за принципом відкритості, і інформація про їх засідання доступна для громадськості, а рішення ухвалюються шляхом голосування. Крім того, до складу комісій

⁵¹ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-vykorystannia-koshtiv-oblasnoho-biudzhetu-u-2024-rotsi-peredbachenykh-na-vykonannia-zakhodiv-prohramy-rozvytku-i-pidtrymky-tvarynnytstva-ta-pererobky-silskohospoda>

входять представники громадських організацій, а пропозиції громадськості враховуються при розробці програм підтримки.

2) Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження Закарпатської ОДА-ОВА

Відповідальні особи. У 2021–2023 роках управління житлово-комунального господарства та енергозбереження здійснювало розподіл бюджетних асигнувань по субвенції з державного бюджету за програмою «Здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов».

Згідно з Порядком здешевлення вартості іпотечних кредитів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 343 (далі – Порядок відшкодування), Міністерство розвитку громад та територій України (на той час Мінрегіонбуд) делегує управлінню ЖКГ повноваження щодо часткової компенсації кредитів.

У свою чергу, «розпорядник коштів нижчого рівня» за погодженням з Мінрегіонбудом передає Закарпатському регіональному управлінню Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву (одержувач бюджетних коштів) повноваження з реалізації Порядку відшкодування, забезпечуючи компенсацію позичальникам частини процентів за кредитами, отриманими на будівництво, реконструкцію або придбання житла в об'єктах незавершеного будівництва.

Строки. Часткова компенсація процентів здійснюється у межах коштів, передбачених на цю мету в державному бюджеті на відповідний рік.

Етапи:

1. Підготовка та подання заявки. Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження здійснювало виключно розподіл відкритих бюджетних асигнувань по субвенції з державного бюджету за програмою «Здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов». Водночас процес підготовки та подання заявок не входив до компетенції Управління ЖКГ.
2. Розгляд комісією. Процедура розподілу бюджетних асигнувань у межах зазначеної програми не передбачає утворення окремих комісій.
3. Контроль за використанням коштів. «Розпорядник коштів нижчого рівня» щомісяця до 10 числа подає Мінрегіонбуду звіт про використання бюджетних коштів, деталізований у частині інформації щодо банківта об'єктів, отриманий від одержувача бюджетних коштів. Крім того, «розпорядник коштів нижчого рівня» відповідно до чинного законодавства подає Мінрегіонбуду квартальну та річну фінансову та бюджетну звітність.

Внутрішні механізми контролю. Управління ЖКГ контролює вчасність надання "одержувачем бюджетних коштів" звітності щодо використання бюджетних коштів.

Висвітлення процедур. Процес розподілу відкритих бюджетних асигнувань, який здійснювало Управління ЖКГ не передбачає публікацій на офіційному сайті ОДА, дошках оголошень та оприлюднення через інші комунікації йніканали.

3. Статистичні дані

1) Департамент агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА



Аналіз статистичних даних.

Динаміка змін кількості претендентів на фінансову підтримку:

- 2020-2021 роки (мирний період): У цей час спостерігалось значне зростання кількості заявників на фінансову підтримку як з місцевого, так і з державного бюджету. Це, ймовірно, було пов'язано з актуальними потребами агропідприємств, які прагнули розвиватися, а також з ефективністю державних програм фінансової підтримки сільськогосподарських виробників.
- 2022 рік: Зафіксовано різке зростання кількості претендентів на місцеві бюджетні кошти—до 257 заявників, що значно перевищує показники попереднього року.
- 2023-2024 роки (воєнний період): Відбулося суттєве скорочення кількості заявників, що може бути пов'язане із загальними економічними труднощами воєнного часу.

Зміна кількості заявників на фінансову допомогу може бути зумовлена низкою факторів, серед яких:

- Економічні умови: у мирний період спостерігалось активне залучення фінансування завдяки стабільності та доступності програм підтримки.
- Вплив воєнного часу: у 2023-2024 роках кількість претендентів значно скоротилася через загальні економічні труднощі та зміни в пріоритетах фінансування.
- Державні ініціативи: позитивний ефект державних програм у 2020-2022 роках сприяв збільшенню заявок, особливо у 2022 році, коли число претендентів на місцеві кошти досягло 257.

Згідно з Програмою розвитку і підтримки тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції в області на 2021 – 2025 роки, її учасниками є:

- Суб'єкти господарювання – юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, а також фізичні особи-підприємці, включаючи сімейні фермерські господарства та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи. Особливо виділяються підприємства, створені особами, які підпадають під дію статей Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”.
- Комунальна установа „[Центр підтримки та розвитку тваринництва](#)⁵²” Закарпатської обласної ради.
- Особисті селянські господарства та фізичні особи, які виробляють продукцію з географічним зазначенням та здійснюють господарську діяльність у межах області.

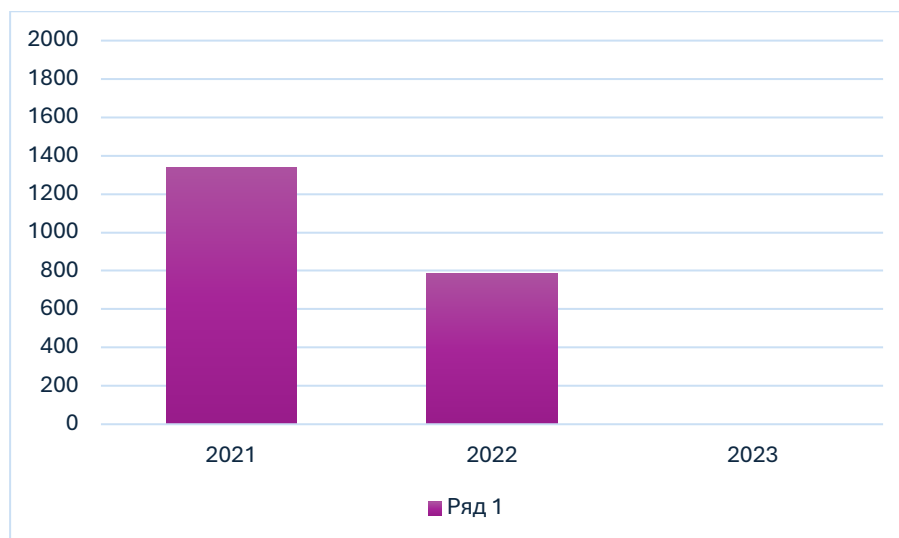
При цьому учасниками Програми були і фізичні особи, тому кількість поданих заявок у 2021 та 2022 роках значно більша ніж у 2023 – 2024 роках, в яких приймали участь тільки суб'єкти господарювання.

Крім того, з 2022 року суб'єкти господарювання та фізичні особи, що претендують на державну підтримку, зокрема дотації на поголів'я великої рогатої худоби, овець та кіз, подають заявки виключно через [Державний аграрний реєстр \(ДАР\)](#).⁵³

ДАР — це сучасна автоматизована електронна система, створена Мінагрополітики для забезпечення прозорого та ефективного розподілу фінансової допомоги українським аграріям. Завдяки цій платформі підтримка надається як із державного бюджету, так і у вигляді пільгових кредитів, міжнародних грантів та технічної допомоги.

2) **Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження Закарпатської ОДА-ОВА**

Статистика перерозподілу з державного бюджету (у тисячах)



⁵² <https://www.facebook.com/profile.php?id=61551243984719>

⁵³ <https://www.dar.gov.ua/>

Аналіз. Відзначається зниження фінансової підтримки з державного бюджету у 2022 році, що може свідчити про потреби, що може бути результатом зменшення ресурсів в умовах війни.

4. Порівняння підходів до фінансової підтримки двох департаментів Закарпатської ОДА-ОВА (Департамент агропромислового розвитку, Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження).

1. Загальні підходи:

Законодавча основа. Департаменти керуються загальними національними нормативно-правовими актами, такими як постанови Кабінету Міністрів України, законодавством щодо місцевого самоврядування, фінансування, енергозбереження та іншими відповідними законами. Вони забезпечують єдину правову основу для прийняття рішень.

Процес подачі та розгляду заявок. Передбачений чіткий процес подачі заявок, з перевіркою їх відповідності вимогам, розглядом комісіями та ухваленням рішень. Під час засідань комісій приймаються рішення щодо надання фінансової допомоги або відмови у ній.

Прозорість і звітність. Департаменти публікують інформацію про процес подання заявок, результати засідань комісій та ухвалені рішення на офіційних вебсайтах ОДА і в місцевих ЗМІ. Це забезпечує прозорість і доступність для громадськості.

Моніторинг та контроль. В обох підходах передбачено моніторинг використання виділених коштів після їх розподілу, включаючи аудити та регулярні перевірки цільового використання фінансів.

Строки та публічність. В обох департаментах передбачено публічний доступ до результатів розгляду заявок та ухвалених рішень через офіційні ресурси (сайт ОДА-ОВА, регіональні ЗМІ, дошки оголошень). Прозорість процесу залишається важливою складовою, особливо в умовах підвищеної уваги до ефективності використання бюджетних коштів під час війни.

2. Особливості:

- Департамент агропромислового розвитку:
 - **Специфіка підтримки.** Підтримка спрямована на сільськогосподарських товаровиробників, зокрема через обласний бюджет і державні програми.
 - **Контроль та звітність.** Порядок перевірки відповідності вимогам Порядків передбачає не лише перевірку документів, а й виїзди на об'єкти з метою огляду придбаних активів, заявлених на часткове відшкодування.
- Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження:
 - У 2023 році бюджетних асигнувань по субвенції з державного бюджету для управління ЖКГ не було.

3. Відмінності:

1. Цільова аудиторія:

- **Департамент агропромислового розвитку.** Оскільки його основна мета — реалізація державної політики у сфері сільського господарства, в тому числі підтримка суб'єктів господарювання, відповідні програми фокусуються на сільськогосподарських виробниках, що можуть бути як юридичними, так і фізичними особами.
- **Житлово-комунальне господарство.** Підтримка спрямована на допомогу громадянам, які потребують поліпшення житлових умов.

2. Процедура подання заявок:

- **Департамент агропромислового розвитку.** Подання заявок відбувається через спеціальні канали — як паперові, так і електронні. Департамент активно взаємодіє з громадськістю через ЗМІ.
- **Житлово-комунальне господарство.** Процедура визначена відповідно до Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 343.

3. Фінансування:

- **Департамент агропромислового розвитку.** У департамент виділяються кошти з обласного бюджету для підтримки сільгосптоваровиробників, причому обсяг фінансування коливається залежно від року.
- **Житлово-комунальне господарство.** Часткова компенсація процентів здійснюється у межах коштів, передбачених на цю мету в державному бюджеті на відповідний рік.

4. Контроль за використанням коштів:

- **Департамент агропромислового розвитку.** Має чітку структуру звітності та аудиту, включаючи надання звітів про використання коштів після їх отримання.
- **Житлово-комунальне господарство.** Управління ЖКГ до 10 числа кожного місяця подає "Мінрегіонбуду" звіт про використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації процентів, в розрізі банків та об'єктів, який отримує від "одержувача бюджетних коштів". Також управління подає "Мінрегіонбуду" квартальну та річну фінансову і бюджетну звітність у встановленому законодавством порядку про використання коштів передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації процентів..

4. Статистичні відмінності:

- **Департамент агропромислового розвитку.** Відмічається значний спад кількості заявок після 2022 року, в зв'язку з визначенням інших пріоритетних напрямів на наступні роки.
- **Управління ЖКГ.** У 2023 році бюджетних асигнувань по субвенції з державного бюджету для управління ЖКГ не було.

5. Аналіз корупційних ризиків.

Аналіз діяльності Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження, Департаменту агропромислового розвитку, а також Закарпатської обласної військової адміністрації у напрямку реалізації політики прийняття рішень щодо фінансової підтримки дає змогу зробити висновок, що багато питань залишаються недостатньо висвітленими в процесі анкетування та публічного роз'яснення.

Недоліки політики прийняття рішень щодо фінансової підтримки Закарпатської ОДА-ОВА:

По-перше, однією з основних проблем є відсутність чіткої публічної інформації про частку фінансової підтримки в загальному бюджеті Закарпатської ОДА-ОВА протягом декількох років, що ускладнює оцінку ефективності використання бюджетних коштів, а також не дозволяє громадськості та іншим стейкхолдерам зрозуміти, яка частина бюджету спрямована на підтримку аграрного сектору та ЖКГ.

По-друге, відсутність прозорої процедури визначення фінансової підтримки через бюджет участі, а також нечіткі механізми участі громадян у розробці схем підтримки є ще однією проблемою, яка знижує довіру до процесу та обмежує участь громадськості у прийнятті важливих рішень, що безпосередньо стосуються розвитку регіону.

По-третє, серйозним недоліком є відсутність у відкритому доступі таблиць з критеріями оцінювання претендентів на отримання фінансової підтримки та невизначеність щодо того, яким чином ці критерії використовуються при оцінюванні.

По-четверте, відсутність чітких процедур участі громадян у засіданнях комісій, які приймають рішення про надання фінансової підтримки, обмежує можливості громадськості впливати на такі рішення, що знижує рівень відкритості та демократичності в управлінні фінансовими ресурсами.

По-п'яте, відсутність чітких стандартів оцінки та оприлюднення результатів голосування і рішень комісій щодо фінансової підтримки становить серйозний виклик для прозорості та підзвітності.

6. Приклади кращих практик з інших органів влади, ОДА, облрад чи підприємств.

Політика прийняття рішень щодо фінансової підтримки [Полтавської обласної військової адміністрації](#)⁵⁴

На сайті Полтавської обласної військової адміністрації є окремі сторінки, де розміщені актуальні можливості грантів. Інформація подається у форматі PDF і містить деталі щодо кожного гранту, наприклад, для проекту «За-хист-ок», який підтримує навчальні заклади через облаштування укриттів. Умовами участі є наявність приміщення, яке може бути

⁵⁴ <https://poda.gov.ua/attachments/205548>

використане як укриття, та участь закладів освіти, розташованих у сільській місцевості. Дедлайн — до вичерпання ресурсу, а для участі потрібно заповнити аплікаційну форму. На сторінці також доступний перелік партнерів з розвитку та міжнародних організацій, які надають технічну та грантову допомогу. Є окремий файл, що містить актуальні гранти для бізнесу, разом з критеріями та переліком партнерів. Тобто, є файли з чітко прописаними критеріями для визначення претендентів, що мінімізує суб'єктивний відбір та знижує ймовірність корупційних ризиків або упереджених рішень, також за детальнішої інформації щодо кожного гранту доступні відповідні посилання.

Політика прийняття рішень щодо фінансової підтримки. Фонд енергоефективності .⁵⁵

Фонд енергоефективності має чітко визначену грантову політику, яка направлена на підтримку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) у здійсненні енергоефективних заходів. Місія Фонду полягає в підвищенні енергоефективності України, зменшенні споживання енергії та викидів CO₂ в житловому секторі. Фонд надає гранти на реалізацію технічних рішень з термомодернізації будівель, орієнтуючись на європейські практики. **Порядок надання грантів, а також розмір і умови сплати, регулюються спеціальним розділом програми⁵⁶**, тобто є окремий додаток, який регулює та пояснює Грантову політику організації, що включає часткове відшкодування витрат на заходи з енергоефективності, такі як енергетичний аудит, проектна документація, технічний нагляд та сертифікація енергоефективності. Порядок визначення сум грантів залежить від вартості робіт та матеріалів, визначених у додаткових документах програми, та є чітко прописаним для кожного етапу реалізації проекту.

7. Рекомендації.

Для усунення корупційних ризиків у політиці прийняття рішень щодо фінансової підтримки Закарпатської обласної державної адміністрації-військової адміністрації, а також департаментів, таких як Департамент агропромислового розвитку та Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження, треба брати до уваги рекомендації задля їх усунення, що забезпечать прозорість та підзвітність у процесах надання фінансової підтримки.

1. Частка фінансової підтримки в загальному бюджеті на кожен рік має бути оприлюднена, що дозволить громадськості та зацікавленим сторонам мати чітке уявлення про розподіл бюджетних коштів і допоможе ефективно контролювати використання цих коштів. Крім того, важливо запровадити відкриті звіти та регулярний моніторинг, щоб громадяни мали доступ до інформації про обсяги та напрямки витрачання коштів.
2. Слід розробити чіткі та прозорі процедури визначення фінансової підтримки, в тому числі за допомогою бюджетів участі та інших механізмів громадського контролю, що дозволить ширше залучати громадян до процесів прийняття рішень, пов'язаних з фінансовою підтримкою, та зменшити ризик зловживань через непрозорість процесів.

⁵⁵ <https://eefund.org.ua/>

⁵⁶ <https://eefund.org.ua/documents/grantova-polityka-vid-1-lystopada-2024-roku/>

3. Для уникнення конфлікту інтересів важливо запровадити чітку політику щодо конфлікту інтересів та забезпечити документування всіх випадків конфлікту інтересів та їх розгляд у встановленому порядку.
4. Для забезпечення відкритості процесу прийняття рішень необхідно забезпечити доступ громадськості до засідань комісій, які приймають рішення про надання фінансової підтримки, та створити ефективні канали для участі громадян в обговореннях.
5. Слід встановити чіткі процедури та стандарти списання боргів та інших фінансових коригувань. Публічна доступність цієї інформації зменшить ризики прийняття неправомірних рішень у цій сфері та підвищить довіру до системи управління бюджетом.
6. Важливо запровадити більш ефективні механізми контролю за використанням наданої фінансової підтримки. Для цього слід створити систему моніторингу, яка б відстежувала витрати та відповідність використаних коштів заявленим цілям.
7. Для підвищення доступності фінансової підтримки слід запровадити електронні засоби подання заявок, що спростить процес і зробить його більш доступним для широкого кола громадян, у тому числі тих, хто не має змоги подати паперові документи.
8. З метою усунення потенційних ризиків у сфері списання боргів слід розробити чіткі правила, що регулюватимуть цей процес. Інформація про рішення щодо списання боргів має бути доступною для громадськості, що допоможе уникнути корупційних ризиків та зловживань.

8. Досвід Словацької Республіки – Прозорий розподіл грантів у Тренчинському краї.

У рамках надихаючих прикладів передового досвіду зі Словаччини ми також пропонуємо погляд на сферу надання субсидій та грантів, яка є важливою складовою прозорого та справедливого управління регіональними органами влади. У цьому контексті виділяється Тренчинський самоврядний край, який єдиний отримав максимальну кількість балів у рейтингу прозорості словацьких країв у сфері грантів та субсидій.

Край публікує на своєму веб-сайті не тільки оголошення про прийом заявок на отримання субсидій, але й детальні [оцінювальні критерії](#)⁵⁷, включаючи їх значення. Звісно, оприлюднюються рішення про [\(не\)присвоєння дотацій](#)⁵⁸, включаючи оціночні таблиці до кожного проекту. Таким чином, громадяни мають можливість побачити, які проекти були або не були підтримані.

Прозорість край забезпечує також шляхом оприлюднення архіву рішень щонайменше з 2020 року та дозволяє громадськості брати участь у засіданнях, на яких обговорюються питання надання грантів. Крім того, регіон прийняв документ щодо запобігання конфлікту інтересів членів оціночних комісій, що зміцнює довіру до неупередженості

⁵⁷ https://www.tsk.sk/financie/dotacie-a-prispevky-tsk/hodnotiace-kriteria-a-tabulky.html?page_id=777519

⁵⁸ https://www.tsk.sk/financie/dotacie-a-prispevky-tsk.html?page_id=370368

процесу прийняття рішень. Таким чином, Тренчинський край створює стандарт, до якого могли б наблизитися й інші органи місцевого самоврядування.

Висновки

Політика прийняття рішень щодо фінансової підтримки Департаменту агропромислового розвитку Закарпатської ОДА-ОВА має чітко визначені етапи, відповідальних осіб та строки. Основними учасниками процесу є Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке розробляє нормативно-правові акти, Департамент агропромислового розвитку, що імплементує програми на місцевому рівні, а також комісії, що приймають рішення про виділення коштів на основі встановлених критеріїв. Заявки приймаються протягом року, після чого проходить їх перевірка та ухвалення рішень, а всі процедури публікуються на офіційних ресурсах, що забезпечує відкритість та прозорість процесу.

У сфері житлово-комунального господарства та енергозбереження Закарпатської ОДА-ОВА процес фінансової підтримки також має визначену процедуру з чіткими етапами та відповідальними особами. Заявки подаються суб'єктами господарювання на фінансування з обласного або державного бюджету. Рішення приймаються комісією, до складу якої входять представники обласної ради, ОДА та інші зацікавлені органи. Контроль за використанням коштів здійснюється через регулярний моніторинг та аудит, а також запобігання конфлікту інтересів серед членів комісії. Вся інформація про подачу заявок та ухвалені рішення публікується на офіційних ресурсах, що забезпечує доступність для громадськості.

Процес фінансової підтримки Закарпатської обласної військової адміністрації зумовлений вимогами відновлення економіки в умовах війни. Відповідальними особами є заступник голови ОДА-ОВА та комісія, що оцінює заявки на основі регіональних програм. З 2023 року спостерігається суттєве збільшення фінансування, що пояснюється необхідністю підтримки підприємств та громадських організацій, зокрема в енергетичній сфері. Збільшення фінансових вливань у 2023 та 2024 роках відображає зміни в економічній ситуації через повномасштабне вторгнення.

Аналіз статистичних даних показує значні зміни в обсягах фінансової підтримки в залежності від періоду: в мирні роки спостерігається стабільний попит на фінансування, в той час як у 2022 році через війну кількість претендентів та обсяг фінансування зменшилися. У 2023 році обсяги фінансування різко зросли, що пов'язано з необхідністю підтримки відновлення інфраструктури та бізнесу в умовах війни. Відмінності в обсягах фінансування і кількості претендентів на підтримку можуть свідчити про економічні труднощі, викликані війною, і про пріоритетне фінансування критичних сфер.

Недоліки політики прийняття рішень стосуються, зокрема, відсутності чіткої публічної інформації про фінансові потоки, непрозорих процедур визначення підтримки, недостатньої участі громадськості у процесах прийняття рішень і контролі за використанням коштів, а також відсутності належних механізмів запобігання корупційним ризикам. Це знижує довіру до процесу та ефективність використання ресурсів.

Політика прийняття рішень щодо фінансової підтримки в Закарпатській ОДА-ОВА має кілька недоліків, які впливають на прозорість та ефективність використання коштів. Для усунення цих недоліків необхідно запровадити чіткіші механізми публічної інформації про фінансові потоки, забезпечити прозорість процедур відбору кандидатів на фінансову підтримку та залучити громадськість до процесів прийняття рішень. Важливо публікувати інформацію про частку фінансової підтримки в бюджеті, встановити чіткі критерії відбору, а також забезпечити доступність результатів голосування та рішень. Також необхідно вдосконалити механізми контролю за використанням коштів через регулярний моніторинг, аудити та запобігання конфлікту інтересів. Це дозволить підвищити довіру до процесу та забезпечити більш ефективне використання державних ресурсів.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

ПОЛІТИКА ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анна Федоренко

ВСТУП

Процес добору кадрів у державних органах, особливо під час воєнного стану, є одним із ключових чинників забезпечення ефективного функціонування влади та надання публічних послуг. Закарпатська обласна військова адміністрація (ЗОВА), як орган державної влади, відповідальний за управління регіоном, потребує належної організації кадрової політики, яка відповідає викликам сучасності.

Динамічність політичної, соціальної та економічної ситуації в умовах воєнного стану вимагає адаптації процедур добору кадрів в Адміністрації. Особливої уваги потребує забезпечення прозорості, запобігання корупційним ризикам та збереження довіри громадськості до процесу призначень. У цьому контексті аналіз стану добору кадрів, правових аспектів та організаційних заходів є необхідним для вдосконалення управлінських практик.

Цей аналітичний огляд має на меті дослідити специфіку кадрової політики Закарпатської ОВА в умовах мирного та воєнного стану, оцінити ефективність існуючих процедур, ідентифікувати ризики та розробити рекомендації для покращення добору кадрів у поточних реаліях.

1. НОРМАТИВНА ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Добір персоналу в Закарпатській обласній військовій адміністрації є важливим елементом забезпечення її ефективної роботи, особливо в умовах воєнного стану. Цей процес ґрунтується на низці нормативно-правових актів, які визначають правила, критерії та етапи проходження процедури відбору.

Одним із основоположних документів є [Закон України «Про державну службу»](#).⁵⁹ Він встановлює базові принципи функціонування державної служби, включаючи процедури добору кадрів на вакантні посади. Закон детально регламентує вимоги до кандидатів, критерії оцінювання, а також етапи конкурсного відбору, спрямовані на забезпечення прозорості та справедливості.

Не менш важливим нормативним актом є Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року [«Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття](#)

⁵⁹ [Закон України «Про державну службу»](#) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

посад державної служби»⁶⁰. Ця постанова конкретизує процедуру конкурсного відбору, починаючи від оголошення вакансій до прийняття фінального рішення. Вона регламентує такі аспекти, як кваліфікаційні вимоги до кандидатів, умови проведення конкурсів та порядок оцінки професійної компетентності претендентів.

Також, при підготовці оголошення можна використовувати наказ НАДС від 07 листопада 2019 року № 203 “Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування” для опису вимог до відповідних посад.

Крім того, на період воєнного стану, Законом України від 12.05.2022 №2259 “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”⁶¹ визначено зміни до Закону та спрощену процедуру добору на посади органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки кризової ситуації. Зокрема, дозволяється здійснювати призначення без проведення стандартного конкурсного відбору, що суттєво пришвидшує кадрові процеси.

Додаткові умови проведення добору персоналу в умовах воєнного стану врегульовано такими актами: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII „Про правовий режим воєнного стану”, Закон України 15 березня 2022 року № 2136-IX „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану”, Закон України 10 грудня 2015 року № 889-VIII „Про державну службу”, Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX „Про державний бюджет України на 2024 рік”, постанова КМУ від 29.12.2023 № 1409 „Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2025 році” регулюють ці процедури.

Дотримання етичних принципів та вимог доброчесності під час добору кадрів регламентується Законом України «Про запобігання корупції». Цей документ визначає запобіжні механізми, які мінімізують ризики конфлікту інтересів та корупційних дій. Наприклад, закон забороняє працювати в одному органі близьким особам, а також встановлює чіткі правила поведінки для державних службовців.

Для ефективного впровадження законодавчих норм використовуються Методичні рекомендації Національного агентства з питань державної служби (НАДС). Вони надають практичні поради щодо організації кадрової роботи, включаючи інструменти попередження конфліктів інтересів, критерії оцінки кандидатів та механізми забезпечення прозорості добору.

Таким чином, система правового регулювання добору персоналу в Закарпатській обласній військовій адміністрації базується на чітко структурованих законодавчих

⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року [«Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text)

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁶¹ Закон України від 12.05.2022 №2259 [“Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text)

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

нормах, які враховують як загальні вимоги до державної служби, так і особливості роботи в умовах воєнного стану.

2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Закон України «Про державну службу»⁶² є фундаментальним документом, який встановлює основи організації роботи державних службовців ЗОВА. Він безпосередньо регулює державну службу, його принципи й підходи до добору кадрів також застосовуються у місцевому самоврядуванні. Він пропонує єдині стандарти для роботи в органах влади, створюючи єдиний підхід до управління персоналом. В адміністрації створюється підрозділ управління персоналом, який відповідає за реалізацію кадрової політики в ЗОВА. Він здійснює свої повноваження на основі Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби 03 березня 2016 року № 47 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 01 червня 2022 року № 40-22). Крім того, ЗОВА має у складі 23 структурні підрозділи зі статусом юридичної особи, в яких також визначено особу чи підрозділ, який займається цими завданнями. Керівники структурних підрозділів призначаються наказом керівника державної служби.

Процес відбору персоналу зазвичай включає кілька етапів:

- 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу;
- 2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;
- 3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі;
- 4) проведення тестування та визначення його результатів;
- 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (у разі визначення конкурсною комісією необхідності розв'язання ситуаційних завдань);
- 6) проведення співбесіди та визначення її результатів;
- 7) складення загального рейтингу кандидатів;
- 8) визначення керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу;
- 9) оприлюднення результатів конкурсу

У довоєнний період оголошення про вакантні посади на державну службу публікувалися на:

- Career.gov.ua - урядовому вебпорталі, на якому розміщуються актуальні вакансії органів державної влади, вся інформація про перебіг конкурсу на вакантні посади, лише тут можна в електронному вигляді подати документи на конкурс.
- Єдиному порталі вакансій державної служби (<https://www.dcz.gov.ua/job>)⁶³ — для актуальних вакансій.
- Офіційному вебсайті Закарпатської обласної військової адміністрації (carpathia.gov.ua)⁶⁴ — для інформування місцевих громадян.

⁶² Закон України «Про державну службу» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

⁶³ Єдиний портал вакансій державної служби (<https://www.dcz.gov.ua/job>)

⁶⁴ Офіційний вебсайт Закарпатської обласної військової адміністрації (carpathia.gov.ua)

- У соціальних мережах та на платформах для пошуку роботи в Україні, таких як work.ua, rabota.ua, jobs.ua.

Під час воєнного стану оголошення про вакансії або призначення без конкурсу зазвичай не публікуються на всіх доступних ресурсах. Це призводить до зменшення прозорості процедур.

Формування конкурсної комісії

За загальним правилом формування конкурсної комісії для добору кадрів здійснюється рішенням Голови адміністрації або окремого структурного підрозділу зі статусом юридичної особи. Конкурсна комісія складається з представників трудового колективу.

В умовах воєнного стану відсутня доцільність утворення комісії. Тому збір та аналіз документів здійснює служба управління персоналом апарату адміністрації або окремого структурного підрозділу зі статусом юридичної особи.

Процес формування конкурсної комісії в мирний час чітко регламентований і достатньо прозорий.

Прийом документів і перевірка відповідності кандидатів

Згідно вимог Порядку проведення конкурсу, претенденти подають заяви, резюме, заповнену особову картку, копії дипломів, трудової книжки та інші документи. Ці документи можна подати також в електронній формі (через портал Національного агентства з питань державної служби).

В умовах воєнного стану процес добору кадрів значно скорочується. Як правило, проводиться тільки перевірка документів, базова оцінка кандидатів і прийняття рішення керівником органу без участі комісії та без проведення тестування.

Проведення конкурсного відбору.

Конкурсна процедура передбачає перевірку знань і навичок кандидатів у кілька етапів: 1) тестування на знання законодавства та 2) проведення співбесіди з конкурсною комісією та 3) проведення співбесіди кращих кандидатів з керівником.

Для посад, які відносяться до керівних, до проходження співбесіди є вимога розв'язання ситуаційних завдань для перевірки навичок прийняття рішень.

Оцінка результатів і оголошення переможця

Конкурсна комісія оцінює кандидатів за встановленими критеріями, результати фіксуються в протоколі. Інформація про переможця публікується на офіційному веб-сайті організації та офіційному [вебпорталі НАДС](https://nads.gov.ua)⁶⁵.

Рішенням конкурсної комісії визначаються кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання

⁶⁵ Вебпортал НАДС (nads.gov.ua) <https://nads.gov.ua>

загального рейтингу кандидатів (не більше трьох на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу. Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії, не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після його проведення і зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, протягом трьох років. Витяг із протоколу засідання конкурсної комісії є складовою особою справи державного службовця, якого призначено на посаду державної служби за результатами конкурсу.

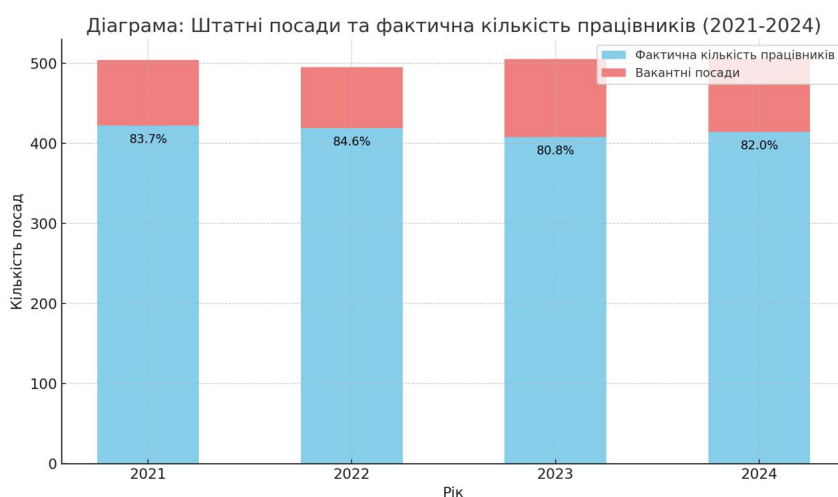
Оскарження результатів конкурсного відбору

Кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, має право оскаржити рішення конкурсної комісії в суді з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати. Оскарження рішення конкурсної комісії не зупиняє призначення переможця конкурсу на відповідну посаду державної служби. Скарга на рішення конкурсної комісії подається не пізніше ніж через 10 календарних днів з дня оприлюднення результатів конкурсу із зазначенням відомостей про порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати. Кандидат, який оскаржує рішення конкурсної комісії зобов'язаний невідкладно повідомити про це відповідного суб'єкта призначення з наданням копії скарги.

3. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Штатна чисельність:

- за 2021 рік: 504 штатні посади, 422 - фактична чисельність працівників;
- за 2022 рік: 495 штатних посад, 419 - фактична чисельність працівників;
- за 2023 рік: 505 штатних посад, 408 - фактична чисельність працівників;
- за 2024 рік: 505 штатних посад, 414 фактична чисельність працівників.



Кількість вакансій залишалася стабільною на рівні близько 100 осіб на кожен рік (2021, 2022, 2023, 2024).

У зв'язку з виробничою необхідністю відбулися зміни до штатного розпису на 2021 рік - Розпорядження голови обласної державної адміністрації "Про структуру та штатний розпис". Перейменовано Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації в Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації.

У зв'язку з виробничою необхідністю відбулися зміни до штатного розпису на 2023 рік - Розпорядження голови обласної державної адміністрації "Про структуру та штатний розпис на 2023 рік Закарпатської обласної військової адміністрації". Перейменовано Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації в Департамент стратегічних комунікацій, національностей та релігій Закарпатської обласної державної адміністрації.

Таким чином, в умовах воєнного стану зберігається приблизний відсоток вакантних посад на рівні в середньому 6,5%. Враховуючи, що зміна штатної структури відбувається майже кожного року, необхідно якісно проаналізувати перелік посад, які залишаються вакантними, та у разі чергової зміни структури оптимізувати наявні вакансії, якщо вони зберігаються незакритими вже декілька років поспіль.

4. СЛАБКІ СТОРОНИ ТА НЕДОЛІКИ

Загальні правила та процедури добору кадрів відповідають національному законодавству. Більше того, саме на національному рівні вони дуже чітко визначені, закріплені процедури прозорості та контролю. Водночас, у процесі добору персоналу в Закарпатській обласній військовій адміністрації можуть виникати кілька основних проблем, пов'язаних із впливом людського фактору. Ці проблеми не були виявлені за результатами аналізу, оскільки анкети не охоплювали опитування всіх працівників адміністрації про виявлення таких фактів. Водночас, важливо зазначити типові для всіх організацій ризики в цій процедурі. Ось основні з них:

- Фаворитизм та nepotism: ризик, що прийняття рішень щодо кандидатур може ґрунтуватися на особистих зв'язках або родинних стосунках, а не на професійних якостях. Це може призвести до призначення осіб, які не відповідають вимогам посади, що, в свою чергу, знижує ефективність роботи органу.
- Прийняття на посади близьких осіб або за наявності конфлікту інтересів.
- Невиправдані критерії відбору: відсутність чітких і прозорих критеріїв для відбору кандидатів може сприяти маніпуляціям при визначенні переможців конкурсів. Зокрема, без чітко визначених вимог до кваліфікації і досвіду, існує ризик вибору кандидатів на основі особистих симпатій.

Законодавство якісно регламентує процедуру добору в мирний час. Водночас, завжди може існувати приватний інтерес, який може створювати дискрецію під час прийняття рішення щодо добору персоналу. Для уникнення таких чинників рекомендовано затвердити внутрішні процедури попередження таких порушень:

- Впровадження порядку проведення конкурсного відбору за загальними правилами із чітким визначенням критеріїв добору, вичерпного переліку

документів, які мають подавати кандидати, вимогами щодо оприлюднення всіх етапів конкурсу.

- Оприлюднення вакансій на відкритих платформах, що дозволяє залучити більше кандидатів, в тому числі не тільки державного значення. Рекомендовано співпрацювати з приватними платформами для залучення широкого кола кадрів.
- Підвищення внутрішнього контролю: По-перше, перевіряти доброчесність всіх членів конкурсної комісії. По-друге, включити до комісії з добору персоналу уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції для здійснення внутрішнього контролю. По-третє залучати громадськість чи представників громадської ради до процедур добору чи діяльності комісії.
- Затвердити порядок перевірки кандидатів на доброчесність.
- Проводити регулярне навчання для конкурсної комісії щодо дотримання вимог запобігання корупції та конфлікту інтересів під час діяльності, етики.

З урахуванням безпекових обмежень в умовах воєнного стану, складно вимагати забезпечення всіх елементів прозорості та відкритості процедури добору персоналу. Водночас, для недопущення порушень прав потенційних кандидатів, важливо визначити внутрішні однакові для всіх вимоги призначення на посади за результатами співбесіди та важливо посилити попередню перевірку професійних та особистих здібностей.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА КРАЦІ ПРАКТИКИ

1) Розробка процедури перевірки кандидатів на посади:

- Державне авіаційне підприємство “Україна” затвердило [Порядок проведення антикорупційної перевірки кандидатів на посади](#)⁶⁶.
- [Рекомендації щодо перевірки кандидатів на посади, що вразливі до корупційних ризиків](#) Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу⁶⁷.
- Наглядова Рада ПАТ “Центренерго” затвердила [ПОРЯДОК антикорупційної перевірки на доброчесність кандидатів на посади](#)⁶⁸.

⁶⁶ [Порядок проведення антикорупційної перевірки кандидатів на посади](https://saeukraine.org.ua/wp-content/uploads/2022/08/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D1%96%D1%80%D0%BA%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%82%D1%96%D0%B2-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8.pdf) Державне авіаційне підприємство “Україна” <https://saeukraine.org.ua/wp-content/uploads/2022/08/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D1%96%D1%80%D0%BA%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%82%D1%96%D0%B2-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8.pdf>

⁶⁷ [Рекомендації щодо перевірки кандидатів на посади, що вразливі до корупційних ризиків](https://unic.org.ua/news/rekomendaciyi-cshodo-perevirki-kandidativ-na-posadi-csho-vrazlivi-do-korupcijnih-rizikiv-507/) Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу <https://unic.org.ua/news/rekomendaciyi-cshodo-perevirki-kandidativ-na-posadi-csho-vrazlivi-do-korupcijnih-rizikiv-507/>.

⁶⁸ [ПОРЯДОК антикорупційної перевірки на доброчесність кандидатів на посади](https://www.centrenergo.com/upload/page/attachment/cbf3184c0faa.pdf) ПАТ “Центренерго” <https://www.centrenergo.com/upload/page/attachment/cbf3184c0faa.pdf>

- 2) **Розробка внутрішнього регламенту для призначень під час воєнного стану.** Проте важливо мати чіткий внутрішній регламент, який визначатиме порядок таких призначень, терміни їх проведення, а також критерії оцінки кандидатів.
- 3) **Публікація** всіх призначень на офіційних ресурсах: безпекові застереження сьогодні мають бути достатньо обгрунтовані, тому не доцільно приховувати інформацію, яка є важливою для збереження довіри до місцевої влади. Дуже важливо забезпечити якісне освітлення всієї інформації на офіційному веб-сайті ОВА, а також залучити національні інформаційні платформи для розміщення інформації про вакансії в умовах воєнного стану (без проведення конкурсу).
- 4) Впровадження **незалежних аудитів**. Важливо створити механізм для незалежних аудитів кадрових процедур, щоб забезпечити прозорість та ефективність процесу добору кадрів. Наприклад, Київська ОДА створила робочу [групу "Прозорість та підзвітність"](#)⁶⁹, що сприяє підвищенню прозорості управлінських процесів і розробці антикорупційних заходів.
- 5) **Запровадження етичних стандартів та запобігання фаворитизму:** Затвердження Кодексу етичної поведінки працівників на прикладі [Львівської обласної державної адміністрації](#)⁷⁰.
- 6) **Розробка уніфікованих рекомендацій для щодо проведення процедури добору кадрів та публічне оголошення.** Івано-Франківська ОДА, наприклад, оприлюднила інформацію про [конкурс на посаду генерального директора комунального підприємства](#).⁷¹

6. ДОСВІД СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ - МАГІСТРАТ БРАТИСЛАВИ

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді словацького відділення антикорупційної організації Transparency International, ми включили до цього розділу приклад передової практики зі Словаччини.

Як показує останній рейтинг прозорості самоврядних країв, опублікований словацьким відділенням Transparency International у 2022 році, [три з восьми словацьких областей](#)⁷² у минулих роках прийняли 100% усіх керівників відділів, відділень та референтів виключно через конкурсні відбори.

Хорошою практикою можна вважати також Банськобистрицький край (де через конкурси було прийнято 97% посад), де оприлюднюються також [детальні протоколи](#)⁷³

⁶⁹ Робоча [група "Прозорість та підзвітність"](#) Київська ОДА <https://koda.gov.ua/pry-kova-stvorena-robocha-grupa-prozorist-ta-pidzvitnist/>

⁷⁰ Кодекс етичної поведінки працівників [Львівської обласної державної адміністрації](#) <https://loda.gov.ua/documents/97049>

⁷¹ Оприлюднення Інформації про [конкурс на посаду генерального директора комунального підприємства](#) Івано-Франківської ОДА

⁷² <https://samospava.transparency.sk/rankings/iZ22076/SR-Z/2022/iZ22076,desc,1-8>

⁷³ <https://www.bbsk.sk/zapisnice-ukoncenyh-vyberovych-konani>

конкурсів. Це стосується як керівних посад в управлінні краю, так і організацій, створених краєм. Протоколи містять інформацію про кандидатів та їхні результати, а також про склад відбіркових комісій.

Подібні кроки допоможуть забезпечити ефективний відбір кадрів у Закарпатській ОВА та покращити прозорість і етичні стандарти на всіх етапах відбору.

ВИСНОВКИ

Аналіз показав, що процедури чітко регламентовані згідно чинного законодавства, проте можливі ризики щодо впливу конфлікту інтересів і недосконалість контролю. Проте, в умовах воєнного стану добір кадрів може відбуватись поза конкурсом, що може створювати окремі ризики. Для зменшення цих ризиків слід удосконалити процедури відбору, впровадити ефективний контроль за етичними стандартами та уникати ситуацій, що можуть призвести до конфлікту інтересів. Рекомендовано впроваджувати кращі практики з інших органів влади, які можуть допомогти у мінімізації корупційних проявів.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Планування землекористування та будівельна політика Закарпатської обласної військової адміністрації

Василь Гошовський

ВСТУП

Планування землекористування та будівельна політика є важливими аспектами сталого розвитку на глобальному рівні. Ефективне управління земельними ресурсами сприяє раціональному використанню територій, збереженню природних ландшафтів, запобіганню деградації довкілля та забезпеченню належних умов для розвитку інфраструктури. Будівельна політика, в свою чергу, забезпечує стандарти якості та безпеки будівельних робіт, що є ключовим для створення комфортного та безпечного життєвого середовища.

На місцевому рівні, Закарпатська обласна військова адміністрація відіграє важливу роль у формуванні та реалізації політики землекористування та будівництва в регіоні. Адміністрація забезпечує створення та оновлення генеральних планів населених пунктів, враховуючи потреби населення та перспективи розвитку. Ці плани спрямовані на раціональне використання земельних ресурсів, збереження природних ландшафтів та охорону навколишнього середовища.

Прозорість у цих процесах є невід'ємною складовою успішної реалізації політик землекористування та будівництва. Адміністрація проводить відкриті громадські обговорення та консультації, залучаючи місцевих жителів та зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень. Інформація про проекти, що реалізуються, публікується на офіційних веб-сайтах, що забезпечує відкритий доступ до даних та підвищує довіру до процесу.

1. НОРМАТИВНА ОСНОВА ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА БУДІВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Планування землекористування та будівельна політика в Закарпатській області здійснюються на основі ряду нормативно-правових актів, які встановлюють правила, стандарти та процедури для забезпечення сталого розвитку регіону. Для ефективного управління земельними ресурсами та регулювання будівельної діяльності Закарпатська обласна військова адміністрація керується наступними нормативними актами:

1. **Земельний кодекс України.**
2. **Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності".**
3. **Закон України "Про основи містобудування".**
4. **Закон України "Про архітектурну діяльність".**
5. **Постанова КМУ від 1 вересня 2021 р. № 926 "Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації".**

6. **Наказ Мінрегіону України 01.09.2011 N 170 «Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу».**
7. **Державні будівельні норми (ДБН).**
8. **Екологічні та безпекові регулювання.**
9. **Нормативні акти місцевого рівня.** До прикладу, [ПОЛОЖЕННЯ про управління містобудування та архітектури Закарпатської обласної державної адміністрації, затверджене розпорядженням голови державної адміністрації від 26.04.2018 № 252](#)⁷⁴

З 2018 по 2021 рік Україна провела значні реформи в будівельній сфері, спрямовані на модернізацію та оптимізацію процесів. Закон про регулювання містобудівної діяльності було оновлено для покращення прозорості та ефективності у містобудуванні. Було запущено Єдину державну електронну систему в сфері будівництва, яка дозволила цифровізувати видачу дозволів та знизил ризики корупції.

Крім того, було введено Державний кадастр містобудівних об'єктів, який надав повний реєстр містобудівних даних. У 2021 році було оновлено 23 будівельні кодекси та 130 будівельних стандартів, що гармонізували їх з реальними потребами бізнесу. Це дозволило впроваджувати сучасні європейські правила для будівельних матеріалів, які повинні бути енергоефективними та безпечними для споживачів.

Цифровізація дозволила зменшити рівень корупції, зробити процес отримання дозволів на будівництво швидким та прозорим. Вона також сприяла покращенню системи державного контролю над містобудуванням, забезпечуючи прозорість та ефективність у реалізації проектів.

Нове законодавство зобов'язує всі територіальні громади розробити плани просторового розвитку до 1 січня 2025 року, що створює додаткові навантаження на адміністрацію.

Ці реформи спрямовані на створення більш прозорого, ефективного та безкорупційного будівельного середовища, що використовується як бізнесом, так і громадянами.

Зміни у законах щодо використання землі та будівництва в Україні з 2022 року:

- 1) **Земельна реформа.** Друга фаза земельної реформи була запущена, що дозволяє українським бізнесам легально купувати землю. Ця фаза дозволяє юридичним особам придбати до 10 000 гектарів землі, що спрямовано на залучення інвестицій та розширення бізнесу.
- 2) **Реформа містобудування.** Запроваджено новий закон про реформу містобудування для контролю будівництва в містах та вирішення проблем, пов'язаних з незаконними продажами землі та неконтрольованим міським розвитком.

⁷⁴ http://zakarpatoblarch.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/180426_0252.pdf

- 3) **Законодавство про будівництво.** Зміни були внесені для захисту прав власності на будівельні об'єкти, що будуються. Запроваджено нове спеціальне право на майбутній будівельний об'єкт, що реєструється державою.

2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА БУДІВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Закарпатська обласна військова адміністрація активно займається плануванням землекористування та будівельною політикою, щоб забезпечити раціональне використання земельних ресурсів, розвиток інфраструктури та покращення умов життя місцевого населення. Особливості процедури включають кілька ключових етапів та механізмів, які сприяють ефективному управлінню та прозорості процесів.

1. **Аналіз та оцінка потреб.** Перший етап процедури включає аналіз та оцінку потреб регіону в інфраструктурних та будівельних проектах. Це здійснюється шляхом збору даних, проведення досліджень та консультацій з місцевими громадами.
2. **Розробка та затвердження планів.** На основі зібраних даних адміністрація розробляє генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій та інші планувальні документи. Ці документи проходять через процес громадських обговорень, що забезпечує залучення місцевих жителів до процесу планування.
3. **Регулювання землекористування.** Адміністрація забезпечує регулювання землекористування шляхом впровадження та дотримання нормативних актів, зокрема Земельного кодексу України та місцевих нормативних документів. Це включає контроль за використанням земельних ділянок, запобігання їх несанкціонованому використанню та охорону природних ресурсів.
4. **Будівельна політика та контроль якості.** Важливим аспектом діяльності адміністрації є контроль за дотриманням будівельних норм та стандартів. Адміністрація видає дозволи на будівництво, контролює хід будівельних робіт та проводить інспекції для забезпечення відповідності об'єктів встановленим вимогам. Особлива увага приділяється питанням безпеки та якості будівельних робіт.
5. **Прозорість та підзвітність.** Інформація про планувальні документи, дозволи на будівництво та результати інспекцій публікується на офіційних веб-сайтах адміністрації, що забезпечує підзвітність та довіру громадськості.
6. **Залучення інвестицій та співпраця з приватним сектором.** Адміністрація активно залучає інвестиції для реалізації інфраструктурних проектів шляхом проведення конкурсних процедур та укладання договорів з приватними партнерами. Це сприяє економічному зростанню регіону та створенню нових робочих місць.
7. **Навчання та розвиток кадрів.** Адміністрація забезпечує підвищення кваліфікації та навчання співробітників, які займаються плануванням землекористування та будівельною політикою.

Аналіз роботи Управління містобудування та архітектури, з акцентом на прозорість.

Людські ресурси (HR) та найм.

Управління забезпечує прозорість процесів найму, публікуючи вакансії та критерії відбору на офіційних веб-сайтах відповідних органів влади (zakarpatoblarch.gov.ua, <https://career.gov.ua/>). Це дозволяє забезпечити рівні можливості та справедливість у процесі найму. Щодо відповідальних осіб за найм, зазвичай це керівництво відповідного управління або департаменту, яке здійснює відбір кандидатів відповідно до встановлених критеріїв та процедур. У деяких випадках процес найму може координувати кадровий відділ або спеціальна комісія.

Доступ до інформації

Управління надає легкий доступ до інформації (до 2022 року) про проекти містобудування та архітектури через [офіційний веб-сайти](#)⁷⁵ та публічні звіти. Це включає плани проєктів, звіти про прогрес та публічні консультації.

Моніторинг

Управління проводить регулярний моніторинг та оцінку проєктів, щоб забезпечити їх прогрес відповідно до плану. Вони публікують ці звіти про моніторинг для громадського огляду (<https://zakarpatoblarch.gov.ua>).

Генеральні плани територіальних громад

Хоча комплексні плани просторового розвитку територій ще не затверджені, управління забезпечує доступність чинних генеральних планів для громадськості. Це включає надання інформації про стан затвердження та оновлення планів (<https://zakarpatoblarch.gov.ua/regionalnyj-riven.html>).

Поточний стан

У зв'язку з дією воєнного стану на території України доступ до інформації є частково доступним. Управління продовжує надавати стільки інформації, скільки можливо, за поточних обставин. Щодо питання, чому жоден комплексний план просторового розвитку не був затверджений, це може бути пов'язано з кількома факторами:

- Тривалість процесу узгодження – розробка комплексного плану вимагає детального аналізу, консультацій із громадами та затвердження на державному рівні.
- Зміни у законодавстві – нормативні акти можуть впливати на процедуру затвердження, що призводить до затримок.
- Фінансування та ресурси – недостатнє фінансування або кадрові обмеження можуть уповільнювати процес.
- Суперечки між громадами – деякі територіальні громади можуть мати розбіжності щодо меж або зонування, що ускладнює затвердження планів.

⁷⁵ <https://zakarpatoblarch.gov.ua>; <https://e-construction.gov.ua/>

3. ІСНЮЮЧІ ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА БУДІВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Закарпатська обласна військова адміністрація здійснює комплексний контроль у сфері планування землекористування та будівельної політики для забезпечення відповідності процесів чинному законодавству та гарантування ефективного використання земельних ресурсів. Нижче наведені основні заходи контролю, які впроваджені адміністрацією.

Моніторинг та аудит. Адміністрація здійснює регулярний моніторинг реалізації планів землекористування та будівельних проектів. Незалежні аудити проводяться для оцінки відповідності процесів затвердженим планам та нормативним актам. Результати аудитів публікуються для забезпечення прозорості.

Перевірки та інспекції. Важливою частиною контролю є проведення перевірок та інспекцій на місцях. Інспекції проводяться для оцінки відповідності будівельних робіт встановленим нормам і стандартам, а також для запобігання порушень у сфері землекористування. За результатами перевірок складаються акти, які фіксують виявлені порушення та надають рекомендації щодо їх усунення.

Контроль за дотриманням дозволів на роботи. Видача дозволів здійснюється на основі ретельного аналізу проектної документації, а також з урахуванням громадських обговорень. Вся будівельна документація в Україні обробляється онлайн та опублікована на цьому вебсайті: e-construction.gov.ua.

Залучення громадськості. Адміністрація активно залучає громадськість до процесу контролю планування землекористування та будівельної політики. Проводяться громадські слухання та обговорення, на яких місцеві жителі можуть висловлювати свої зауваження та пропозиції. Це сприяє підвищенню прозорості та довіри до процесу.

Відкритий доступ до інформації. Забезпечення відкритого доступу до інформації про плани землекористування та будівельні проекти є ключовим аспектом контролю. Адміністрація публікує дані про видані дозволи, результати перевірок та аудити на офіційних веб-сайтах, що дозволяє громадськості контролювати процеси та приймати активну участь.

Розгляд скарг та звернень. Адміністрація створює механізми для розгляду скарг та звернень громадян, що стосуються порушень у сфері землекористування та будівництва. Громадяни мають можливість подати свої скарги, які будуть розглянуті компетентними органами. Це забезпечує ефективний зворотний зв'язок та оперативне реагування на порушення.

Навчання та підвищення кваліфікації. Закарпатська обласна військова адміністрація проводить навчання та підвищення кваліфікації співробітників, які займаються контролем у сфері землекористування та будівництва. Це дозволяє забезпечити високий рівень компетентності та ефективності роботи.

Ці заходи контролю спрямовані на забезпечення прозорості, підзвітності та ефективного управління в сфері планування землекористування та будівельної політики. Адміністрація прагне створити умови для гармонійного розвитку регіону та підвищення якості життя місцевих жителів.

4. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Містобудівне та просторове планування.

Комплексні плани просторового розвитку: 0% територіальних громад затвердили комплексні плани просторового розвитку територій.

Генеральні плани: 100% населених пунктів мають чинні нові або актуалізовані генеральні плани, що відповідає офіційним відповідям Закарпатської обласної військової адміністрації.

Генеральні плани приймаються за встановленою законодавчою процедурою. Спочатку готується експертний проект, який потім виставляється на публічні слухання та консультації. Після узгодження з усіма зацікавленими сторонами остаточний варіант затверджується відповідним представницьким органом (наприклад, місцевою радою) формальним ухваленням резолюції або постанови. Громадяни можуть брати активну участь у процесі через участь у публічних слуханнях та консультаціях, організованих для ознайомлення з проектом генерального плану. Також передбачено подання письмових зауважень або коментарів – як онлайн через спеціальні електронні форми на офіційних сайтах, так і безпосередньо у визначених пунктах прийому заяв або за допомогою електронної пошти. Наміри щодо прийняття або оновлення генерального плану публікуються завчасно, щоб забезпечити прозорість процесу. Зазвичай про це повідомляють на офіційному веб-сайті Закарпатської обласної військової адміністрації (а також через інші офіційні канали) за 15–30 днів до проведення публічних слухань. Це дозволяє громадськості вчасно ознайомитися з проектом і висловити свої зауваження. Подання коментарів здійснюється за допомогою кількох каналів: 1) Онлайн: спеціальні електронні форми на офіційних сайтах управлінь; 2) Письмово: подача документів у визначених пунктах прийому заяв; 3) Електронною поштою: за вказаними контактами, що публікуються разом із оголошенням про слухання.

Такий багатоканальний підхід забезпечує можливість участі для різних верств населення.

За офіційними відповідями зазначається, що кількість зауважень від громадськості може відрізнятись від населеного пункту до населеного пункту. У деяких містах було отримано лише кілька окремих коментарів, тоді як в інших – численні зауваження досягають десятків. Точні цифри публікуються у відповідних аналітичних звітах і документації, доступній на офіційному сайті Закарпатської обласної військової адміністрації.

Ось кілька посилань, за якими можна переглянути аналітичні звіти та інформацію щодо загального стану генеральних планів населених пунктів у Закарпатті:

- Аналітичний звіт Управління містобудування і архітектури Закарпатської ОДА⁷⁶
- Рівень розвитку генеральних планів <https://zakarpatoblarch.gov.ua/regionalnyj-riven.html>

Ці звіти містять детальну інформацію про стан затвердження та актуалізації генеральних планів у населених пунктах, а також результати моніторингу та аналізу, що дозволяє прослідкувати рівень підзвітності та прозорості планувальних процесів у регіоні. Якщо дані потребують уточнення або є нові доповнення, оновлення публікуються безпосередньо на офіційному сайті Закарпатської ОДА.

Доступ до інформації

Доступність: У зв'язку з дією воєнного стану на території України, доступність інформації про генеральні плани є частково доступною.

Регуляторна відповідність: Нове законодавство зобов'язує всі територіальні громади розробити плани просторового розвитку до 1 січня 2025 року.

5. СЛАБКІ СТОРОНИ ТА НЕДОЛІКИ

Слабкі сторони:

- 1) Відсутність комплексних планів. Жоден із комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад не затверджений, що ускладнює планування та розвиток територій.
- 2) Часткова доступність інформації. У зв'язку з дією воєнного стану доступ до інформації про генеральні плани частково обмежений, що знижує прозорість процесів.
- 3) Недостатня координація з іншими відділами. Відсутність компетенції в питаннях оренди та продажу публічних земель може ускладнювати координацію з іншими органами влади.
- 4) Залежність від нових законодавчих вимог. Нове законодавство вимагає розробки планів просторового розвитку до 2025 року, що створює додаткові навантаження на адміністрацію.
- 5) Труднощі з ресурсами. Обмеженість ресурсів для здійснення ефективного моніторингу та планування може впливати на якість реалізації проектів.

Недоліки:

- 1) Затримки у впровадженні планів: Відсутність затверджених комплексних планів просторового розвитку територій може призводити до затримок у реалізації інфраструктурних проектів та розвитку територій.
- 2) Невизначеність для громад. Відсутність прозорості та інформаційної відкритості може створювати невизначеність та недовіру серед місцевого населення. Невизначеність для громад Закарпатської ОДА в плануванні генеральних планів часто асоціюється з недостатньою прозорістю та відкритістю інформації. Водночас необхідно врахувати, що цей дефіцит інформації частково пов'язаний із

⁷⁶ <http://zakarpatoblarch.gov.ua/analitychnyj-zvit>

екстремними умовами, спричиненими повномасштабним вторгненням російських військ у 2022 році. У цей період уряд змушений був вводити тимчасові правові обмеження на розповсюдження оперативної та стратегічної інформації задля забезпечення національної безпеки. Це призвело до того, що доступ до деяких даних, включаючи інформацію про стадії розробки та затвердження генеральних планів, був обмежений. Такі юридичні заходи, хоч і мали на меті захист країни, стали однією з причин неповної прозорості інформації, що, в свою чергу, спричинило невизначеність та недовіру серед місцевого населення.

- 3) Вразливість до зовнішніх факторів. Поточні обставини, пов'язані з воєнним станом, значно ускладнюють виконання планів та реалізацію проектів.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

За роки відкритості у плануванні землекористування та будівельної політики ми звикли, що можемо легко отримати про них необхідну інформацію: від деталей окремих проектів до зведеної статистики по галузях, регіонах чи просто по цілій країні. Однак під час війни виникають обмеження та зміни у процедурах, що ускладнює доступність інформації. Для мінімізації цих обмежень та зловживань рекомендуємо запроваджувати такі заходи:

- 1) **Забезпечити залучення громадськості до моніторингу планування та будівництва.** Це є важливою частиною забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності використання ресурсів. Це здійснюється через різні форми та на різних етапах планувального процесу.
Форми залучення громадськості до моніторингу планування та будівництва:
 - Онлайн-моніторинг через публічні платформи;
 - Використання аналітичних інструментів для аналізу проектів та рішень.

При аналізі проектів та рішень у сфері планування та будівництва застосовують низку сучасних аналітичних інструментів, які допомагають як експертам, так і громадськості:

- Геоінформаційні системи (GIS): за допомогою таких платформ як ArcGIS або QGIS можна відстежувати просторові дані, аналізувати забудову територій, порівнювати зміни в зонуванні та створювати інтерактивні карти.
- Інтерактивні дашборди для візуалізації даних: рішення на базі Microsoft Power BI, Tableau або Google Data Studio дозволяють демонструвати показники і тенденції у вигляді графіків, діаграм і карт. Це сприяє швидкому сприйняттю аналізованої інформації.
- Платформи відкритих даних та електронного моніторингу: інструменти, що забезпечують доступ до статистичних даних та звітів із реалізації проектів, дозволяють громадськості відстежувати поточний стан будівництва в режимі реального часу.
- Системи аналітики громадської думки: спеціалізоване програмне забезпечення, яке аналізує текстові дані — відгуки, коментарі та результати публічних опитувань, дозволяє враховувати думку населення під час прийняття рішень.

Ці інструменти дозволяють інтегрувати дані з різних джерел, порівнювати альтернативні варіанти, проводити прогнозування та приймати обґрунтовані рішення, сприяючи прозорості та залученості громадськості до процесу планування та будівництва.

- Оскарження рішень (громадські організації можуть подавати скарги та звернення до відповідних органів у разі виявлення порушень у планувальних процесах).
 - Громадські організації можуть подавати скарги та звернення до відповідних органів у разі виявлення порушень під час планування та будівництва. Конкретні випадки можуть включати:
 - Невиконання або порушення законодавчих норм: якщо прийняті рішення суперечать чинному законодавству, містобудівним нормам або екологічним стандартам, що може призвести до невідповідності проекту загальним вимогам регуляції.
 - Недотримання встановлених процедур: у випадку, коли процес затвердження планів проводиться без належних публічних слухань або консультацій з громадськістю, що позбавляє місцевих жителів можливості ознайомитися з проектом і висловити зауваження.
 - Прозорість прийняття рішень: якщо інформація про стадії розробки, погодження чи затвердження генерального плану має суттєві пропуски або була опублікована із затримкою, що створює сумніви щодо достовірності прийнятих рішень.
 - Наявність потенційного конфлікту інтересів або зловживань: якщо є підозри на корупційні схеми чи конфлікти інтересів у процесі розробки чи затвердження проектів, що можуть негативно вплинути на якість містобудівного планування.
 - У цих випадках громадські організації використовують свої права для оскарження рішень, що дозволяє забезпечити прозорість, відповідальність та дотримання всіх передбачених законодавством процедур.

Взаємодія з державними органами та аудитами

- 2) **Забезпечити залучення антикорупційного уповноваженого.**
Уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції залучається до моніторингу планування та будівельної політики. Його роль полягає в забезпеченні дотримання антикорупційного законодавства, запобіганні корупційним правопорушенням і виявленні потенційних ризиків у процесах планування та будівництва. Він може бути залучений на всіх етапах: від визначення та пріоритизації потреб до аналізу контрагентів.
- 3) **Визначити додаткові критерії та “червоні прапорці” для перевірки будівельних проектів та контрагентів:**
 - Стандартизувати планувальні умови із введенням коефіцієнтів з метою усунення можливостей для зловживань
 - Розробити типові договори із антикорупційними застереженнями та ретельний моніторинг і контроль за виконанням робіт.
- 4) **Навчати та підвищувати обізнаність співробітників, залучених до процесу планування та будівництва.** Забезпечити навчання щодо етичної поведінки та запобігання корупції для всіх учасників процесу.

- 5) **Забезпечити відкритість інформації про планування та будівництво в громадах.** Наприклад, розміщення планів, змін до них, інформації про проекти та витрати на офіційному веб-сайті організації.
- 6) **Створити канали для повідомлення про порушення планування та будівельних робіт.** Встановити процедури розгляду таких повідомлень із залученням громадськості чи громадських рад при обласній раді.

7. Досвід Словацької Республіки

Галузь будівництва та територіального планування належить до тих сфер, які громадськість здавна вважає найбільш піддатливими для корупції. Це також виявили опитування Transparency International Slovensko, спрямовані на вивчення компетенцій окремих словацьких міст. Водночас це сфера, до якої громадськість виявляє зростаючий інтерес, тому підвищення рівня прозорості та громадської участі в жодному разі не є самоціллю.

До тривалої негативної практики в словацьких умовах можна віднести те, що не ведеться облік середньої тривалості провадження у будівельних органах, що унеможливорює ефективне вирішення проблем. Саме тривалість провадження, навіть за [аудитом прозорості міста Нітра](https://transparency.sk/sk/protikorupcna-strategia-vybranych-politik-mesta-nitra/)⁷⁷ від 2022 року, виявилася одним з найвагоміших факторів незадоволеності громадян. Тому запровадження інструменту обліку можна вважати доброю практикою, яка повністю належить до компетенції місцевого самоврядування. Зазначений механізм реєстрації повинен містити також кількість підтверджених або змінених рішень в апеляційному провадженні, як у сфері землеустрою, так і в будівельній сфері.

Натомість перевіреною доброю практикою можна вважати оприлюднення бланків на веб-сайтах органів влади, щоб клієнти мали доступ до якомога детальнішої інформації та інструкцій щодо дій у різних життєвих ситуаціях.

Для зниження рівня потенційної корупції Transparency також рекомендує, щоб під час прийому в експлуатацію та інших оглядів були присутні принаймні два співробітники органу, що підвищує перехресний контроль і знижує рівень корупційного ризику. Саме огляди та процедури прийому в експлуатацію вважаються громадськістю Словаччини довгостроковими факторами ризику. Як впливає з аудиту прозорості міста Нітра, такі місцеві перевірки орган, що опікується будівництвом у словацькому крайовому місті проводить в середньому більше 400 на рік.

Рекомендованою доброю практикою є також запровадження дотримання так званого принципу рівного метра (§ 3 абз. 5 Закону № 71/1967 Зб. про адміністративне провадження), тобто щоб при прийнятті рішень у фактично однакових або подібних випадках не виникали необґрунтовані відмінності. На ринку існує кілька програмних рішень (створених на основі приватної ініціативи або безпосередньо органами державного управління), які охоплюють комплексний облік практики прийняття рішень

⁷⁷ <https://transparency.sk/sk/protikorupcna-strategia-vybranych-politik-mesta-nitra/>

і таким чином сприяють спрощенню порівняння при оцінці процесів прийняття рішень в окремих випадках. Такий інструмент значно сприяє поліпшенню практики прийняття рішень.

ВИСНОВКИ

Закарпатська обласна військова адміністрація вважає, що ефективне планування землекористування та будівельної політики є ключовим фактором для сталого розвитку регіону, забезпечення прозорості та підзвітності, а також збереження природних ресурсів. Впровадження кращих практик, таких як залучення громадськості до моніторингу процесів (організація публічних слухань, створення онлайн-платформ і електронних форм для збирання коментарів дозволяє мешканцям активно брати участь у моніторингу планування та будівництва. Це допомагає виявляти нелегальні забудови, порушення екологічних нормативів чи неврахування інтересів місцевої спільноти), використання інноваційних технологій та міжсекторальна співпраця, дозволить досягти високих результатів у плануванні та будівництві.

Крім того, адміністрація підкреслює важливість залучення антикорупційного уповноваженого на всіх етапах процесу та забезпечення дотримання антикорупційного законодавства для запобігання порушень та зловживань. Важливим аспектом також є навчання співробітників щодо етичної поведінки та забезпечення відкритості інформації про планування та будівництво в громадах.

Реалізація зазначених рекомендацій та кращих практик сприятиме забезпеченню сталого розвитку регіону, підвищенню якості життя мешканців та ефективному використанню ресурсів. Закарпатська обласна військово-цивільна адміністрація прагне досягти цих цілей через співпрацю з громадськістю, державними органами та приватним сектором, що забезпечить прозорість та підзвітність всіх процесів.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Політика прозорості для юридичних осіб, заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією

Василь Гошовський

ВСТУП

Україна, як пострадянська країна, має велику кількість юридичних осіб, що належать або створені державними, регіональними чи місцевими органами влади. Закарпатська обласна військова адміністрація відіграє ключову роль у нагляді та контролі за цими державними підприємствами, виконуючи важливі бюджетні функції, зокрема, моніторинг та аудит. Ця відповідальність поширюється не лише на державні підприємства, але й на юридичні особи, засновані обласними та районними адміністраціями.

Основна увага цього розділу приділяється інформаційній політиці зазначених юридичних осіб, а також механізмам та процедурам для вирішення конфліктів інтересів. Важливо зазначити, що цей розділ не охоплює питання відчуження активів, закупівлі товарів і послуг тощо. Метою даної політики є забезпечення прозорості та відкритості в діяльності юридичних осіб, що сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до органів влади.

Організації, створені обласною державною адміністрацією.

Історія. Ці організації зазвичай створюються регіональною або місцевою адміністрацією для виконання певних адміністративних функцій або для надання послуг громадськості.

Правова база. Організації мають більш тісний зв'язок з виконавчою гілкою влади і працюють під її прямим контролем та наглядом.

Компетенції. Вони виконують завдання, які прямо пов'язані з реалізацією адміністративних функцій і державної політики в регіоні.

Організації, створені обласною радою:

Історія. Ці організації створюються місцевою радою для задоволення потреб громади та надання послуг мешканцям.

Правова база. Вони функціонують з певним ступенем автономії, але підзвітні місцевій раді за свою діяльність та відповідність регламентам.

Компетенції. Організації, створені радою, зазвичай зосереджуються на питаннях місцевого значення, таких як культура, освіта, розвиток громади. Таким чином, різниця полягає не стільки в організаційній структурі, скільки в історичних аспектах створення та правовій базі володіння і нагляду.

Таким чином, політика прозорості має бути невід'ємною складовою діяльності Закарпатської обласної військової адміністрації, що забезпечує відкритість та підзвітність у всіх аспектах її роботи.

2. НОРМАТИВНА ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ПРОЗОРОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ЗАСНОВАНИХ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Україна зобов'язана дотримуватися принципів прозорості та підзвітності у діяльності юридичних осіб, які належать або створені державними, регіональними чи місцевими органами влади. Ці принципи регулюються рядом законодавчих актів та місцевих політик, що забезпечують належний рівень контролю та відкритості. Нижче наведено основні нормативні акти, які складають правову основу для реалізації політик прозорості:

Цивільний кодекс України - регулює правові відносини між фізичними та юридичними особами, включаючи питання прозорості та підзвітності в діяльності юридичних осіб.

Господарський кодекс України - визначає правові основи господарської діяльності юридичних осіб, зокрема вимоги до прозорості фінансових операцій та управління.

Бюджетний кодекс України - встановлює основні принципи бюджетного процесу, включаючи вимоги до відкритості та прозорості в управлінні державними фінансами.

Адміністративний кодекс України - регулює адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність, зокрема питання прозорості та відповідальності у діяльності юридичних осіб.

Закон України "Про доступ до публічної інформації" - забезпечує громадянам право на доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів влади, включаючи юридичні особи, створені Закарпатською обласною військовою адміністрацією.

Закон України "Про запобігання корупції" - встановлює правові та організаційні основи запобігання корупції, включаючи вимоги до прозорості та підзвітності у діяльності юридичних осіб.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" - регулює правові відносини між органами місцевого самоврядування та юридичними особами, створеними на місцевому рівні, забезпечуючи прозорість та відкритість їх діяльності.

Місцеві політики та регуляції - включають ряд нормативно-правових актів, прийнятих Закарпатською обласною радою та районними радами, що регулюють діяльність місцевих юридичних осіб. Вони охоплюють питання найму працівників, бюджетування, а також інші адміністративні аспекти управління компаніями, які належать місцевим органам влади та радам. Ці регуляції забезпечують дотримання принципів прозорості та підзвітності. На даний момент ці регуляції не є ефективними, проте покращуються, враховуючи аспекти прозорості

Ці нормативні акти створюють правову основу для реалізації політик прозорості, що сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до діяльності юридичних осіб, створених і заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією. Вони забезпечують належний рівень контролю, відкритості та підзвітності, що є невід'ємною частиною ефективного управління та розвитку місцевих громад.

3. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ПРОЗОРОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, СТВОРЕНИХ І ЗАСНОВАНИХ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Реалізація політик прозорості для юридичних осіб, заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією, вимагає комплексного підходу та чітких процедур. Основними аспектами цих процедур є:

- 1. Публічний доступ до інформації.** Юридичні особи зобов'язані надавати громадянам доступ до інформації про свою діяльність, фінансові звіти, плани розвитку тощо. Це забезпечується через офіційні вебсайти та публічні звіти. Посилання на такі звіти можна знайти на Порталі відкритих даних Закарпаття та на <https://spending.gov.ua/new/>. Інформування громадськості в середовищі юридичних осіб, заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією, відбувається в рамках законних обов'язків, без помітних зусиль щодо проактивного надстандартного підходу.
- 2. Реєстрація та облік юридичних осіб.** Усі юридичні особи повинні бути зареєстровані в Єдиному державному реєстрі, що дозволяє відстежувати їх діяльність та контролювати дотримання законодавства.
- 3. Внутрішній аудит та контроль.** Запровадження регулярних внутрішніх аудитів та контрольних заходів для забезпечення відповідності політик прозорості. Це включає перевірку фінансової звітності та відповідність дій законодавчим вимогам. Фінансові аудити проводяться відповідно до графіку проведення аудиту, а аудиторські звіти є публічно доступними. Їх можна розглядати, перш за все, як формальне виконання законодавчих зобов'язань, без орієнтації на розвиток надстандартної доброї практики.
- 4. Етичні кодекси та стандарти.** Впровадження етичних кодексів та стандартів, що регулюють поведінку працівників юридичних осіб, з метою запобігання корупції та зловживань.
- 5. Звітування та підзвітність.** Керівники організацій звітують обласній адміністрації щоквартально, забезпечуючи регулярне звітування перед громадськістю та органами влади про результати діяльності, використання бюджетних коштів та інші аспекти, що забезпечують відкритість та прозорість.

- 6. Навчання та підвищення кваліфікації.** Проведення регулярних навчань для працівників юридичних осіб з питань прозорості, етики та дотримання законодавства.

Затвердження бюджетів організацій здійснюється рішенням обласної військової адміністрації відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Ця процедура включає ретельний аналіз та оцінку фінансових планів, Паспорт бюджетної програми та Звіт про виконання паспорту програми. Бюджет цих організацій формується на основі потреб, планів та прогнозів розвитку, підготовлених керівництвом організацій. Керівництво адміністрації або законодавці не можуть втручатися у процес формування бюджету, що забезпечує незалежність та об'єктивність у розподілі ресурсів. Ці процедури є невід'ємною частиною політики прозорості, що сприяє підвищенню рівня довіри громадськості до діяльності юридичних осіб, створених Закарпатською обласною військовою адміністрацією, та забезпечує ефективне і відкрите управління.

4. ІСНУЮЧІ ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИК ПРОЗОРОСТІ ДЛЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ЗАСНОВАНИХ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Регулярне звітування. Керівники організацій звітують обласній адміністрації щоквартально, надаючи детальні звіти про свою діяльність, використання бюджетних коштів, досягнуті результати та майбутні плани. Ці звіти є загальнодоступними та публікуються на Порталі відкритих даних Закарпаття та на <https://spending.gov.ua>.

Фінансова звітність. Юридичні особи зобов'язані публікувати свої фінансові звіти, що забезпечує прозорість їхньої діяльності та дозволяє громадськості контролювати використання коштів. Ці звіти також доступні на <https://spending.gov.ua>.

Фінансовий аудит. Фінансовий контроль в Україні забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту. Внутрішній аудит проводять у випадку потреби відповідно до окремого розпорядження обласної адміністрації.

Доступ до аудиторських звітів. Аудиторські звіти, як за результатами державного аудиту, так і внутрішнього, надаються за запитом зацікавлених осіб.

Етичні кодекси. Впровадження етичних кодексів та стандартів поведінки для працівників юридичних осіб з метою запобігання корупційним діям та зловживанням. Етичні кодекси встановлюють високі стандарти професійної етики та відповідальності. Кодекси є достатніми, але формальними; завжди є можливості для їх покращення.

Затвердження бюджетів. Бюджети юридичних осіб затверджуються рішенням обласної військової адміністрації відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Ця процедура включає ретельний аналіз та оцінку фінансових планів, Паспорт бюджетної програми та Звіт про виконання паспорту програми.

Призначення та звільнення керівників комунальних організацій обласної адміністрації здійснюється шляхом прийняття рішень, видачі розпоряджень, згідно із процедурою, визначеною профільним законодавством та рішеннями адміністрації та ради. Керівники цих організацій обираються переважно без відкритого конкурсу. Процеси відбору прозорі, але деякі з них є політичними призначеннями. Ці організації можуть використовуватися для політичних або партійних цілей через політичні призначення. Щодо питання інформаторів (whistleblowing), ці організації не мають практики обробки таких випадків. Законодавство на національному рівні існує, але воно не конкретизовано в місцевих регуляціях. Працівники, які повідомляють про корупцію в організації, не захищені.

18 бюджетних юридичних осіб, які створені та/або фінансуються адміністрацією, мають сформовані та діючі наглядові ради. Депутати іноді входять до складу наглядових рад. Ради формуються з урахуванням потенційних конфліктів інтересів. Ролі в раді не оплачуються, але ради іноді можуть функціонувати як політичні синектури. Ці наглядові ради відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного управління та контролю відповідних організацій, сприяючи їх прозорості та підзвітності. Наглядові ради забезпечують дотримання законодавства та встановлених правил, що є важливим фактором у боротьбі з корупційними ризиками та зловживаннями. Здійснюючи моніторинг і контроль, наглядові ради сприяють ефективному використанню ресурсів та досягненню поставлених цілей.

Ці заходи контролю забезпечують високий рівень прозорості та підзвітності у діяльності юридичних осіб, контрольованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією, сприяючи ефективному та відкритому управлінню.

5. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Кількість юридичних осіб, створених і заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією:

Організацій: 8

Кількість співробітників: 1192

Загальний бюджет на 2023 рік:

Сума: 215 мільйонів грн

Основні функції та напрямки діяльності юридичних осіб.

Освіта. Підтримка та розвиток навчальних закладів, зокрема шкіл та дитячих садків, а також надання освітніх програм для мешканців області.

Охорона здоров'я. Фінансування та управління медичними установами, забезпечення доступу до медичних послуг для населення.

Соціальний захист. Надання соціальних послуг та підтримка вразливих верств населення, включаючи пенсіонерів, людей з інвалідністю та малозабезпечених громадян.

Ці юридичні особи відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного управління та розвитку громади Закарпатської області, сприяючи підвищенню якості життя мешканців та забезпеченню прозорості та підзвітності у своїй діяльності.

6. СЛАБКІ СТОРОНИ ТА НЕДОЛІКИ

1. **Обмеженість фінансових ресурсів.** Нестача фінансування може вплинути на здатність організацій виконувати свої функції на належному рівні, що може призвести до скорочення обсягів послуг або їхньої якості. Брак коштів обмежує можливість організацій інвестувати в розвиток інфраструктури, підвищення кваліфікації персоналу, закупівлю необхідного обладнання та матеріалів. Це також може створювати залежність від державного фінансування, що може не завжди бути стабільним.
2. **Застаріла інфраструктура.** Юридичні особи можуть стикатися з проблемами через застарілу інфраструктуру, що потребує модернізації та оновлення для забезпечення ефективної діяльності. Старі будівлі, зношене обладнання та недостатній технічний рівень можуть знижувати якість наданих послуг та підвищувати витрати на обслуговування. Крім того, застаріла інфраструктура може не відповідати сучасним вимогам та стандартам, що ускладнює впровадження нових технологій та методик роботи.
3. **Низький рівень кваліфікації персоналу.** Недостатній рівень кваліфікації та підготовки працівників може негативно вплинути на якість виконання завдань та обслуговування громадян. Відсутність можливостей для професійного розвитку, навчання та підвищення кваліфікації може призводити до зниження мотивації працівників та їхньої продуктивності. Це, своєю чергою, може знижувати рівень довіри громадян до організацій та їхньої діяльності.
4. **Бюрократичні перешкоди.** Організації можуть стикатися з високим рівнем бюрократії, що ускладнює прийняття рішень та впровадження змін. Складні адміністративні процедури та тривалі строки розгляду документів можуть затримувати реалізацію проектів та ініціатив, що впливає на ефективність діяльності організацій. Наприклад, у діяльності юридичних осіб, створених і заснованих Закарпатською обласною адміністрацією часто стикаються з труднощами через складні процедури та затримки у розгляді документів.
5. **Відсутність інновацій.** Недостатнє впровадження інноваційних рішень та технологій може обмежувати розвиток організацій та їхню конкурентоспроможність. Відсутність стимулів для розвитку та використання новітніх технологій може стримувати покращення якості надання послуг та підвищення ефективності роботи.
6. **Комунікаційні проблеми.** Відсутність належної комунікації між організаціями, місцевими органами влади та громадськістю може створювати перешкоди для ефективного співробітництва та взаємодії. Наприклад, у Закарпатській області муніципальні підприємства часто стикаються з труднощами у комунікації через відсутність узгоджених каналів зв'язку та недостатню координацію між різними рівнями влади.

7. КРАЩІ ПРАКТИКИ

Впровадження електронних систем управління. Використання електронних систем управління та звітності дозволяє покращити прозорість та оперативність у наданні інформації, а також зменшити ризики корупції. Наприклад, система електронного документообігу, така як Вчасно (<https://vchasno.ua/category/electronic-document-flow/>), дозволяє автоматизувати процеси обліку, звітності та управління документами, забезпечуючи оперативний доступ до інформації та прозорість у діяльності організацій. Використання електронних контрактів також сприяє підвищенню ефективності та прозорості договірних відносин.

Публічне звітування. Забезпечення регулярного публічного звітування про діяльність організацій, включаючи фінансову звітність, плани розвитку та результати аудитів, сприяє підвищенню довіри громадськості. Посилання на такі звіти можна знайти на Порталі відкритих даних Закарпаття та на <https://spending.gov.ua/new/>.

Створення незалежних наглядових рад. Встановлення незалежних наглядових рад, які будуть здійснювати нагляд за діяльністю організацій, допоможе забезпечити об'єктивність та неупередженість у процесі контролю.

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Розвиток внутрішніх аудитів. Потрібно встановити регулярні внутрішні аудити для перевірки фінансових операцій та дотримання етичних стандартів. Це допоможе вчасно виявляти та усувати недоліки в роботі організацій.

На відміну від існуючої практики контролю, яка суворо зосереджена на виконанні законодавчих зобов'язань, для засновника існує досить великий простір також для впровадження надстандартних прикладів доброї практики та подальших методичних вказівок і контролю в цій сфері.

Такою сферою є, наприклад, захист осіб, які повідомляють про недоброчесні практики (викривачів), що при ефективній організації може допомогти виявляти порушення всередині організації та підвищити ефективність використання державних ресурсів при наданні державних послуг. Однак такого стану неможливо досягти без створення відповідної інфраструктури (директиви про захист викривачів), визначення відповідальних осіб, або регулярних тренінгів.

Підвищення кваліфікації працівників. Потрібно забезпечити регулярні тренінги та програми підвищення кваліфікації для співробітників, щоб вони були ознайомлені з сучасними підходами до прозорості та етики.

У сфері інформування громадськості в середовищі юридичних осіб, заснованих Закарпатською обласною військовою адміністрацією, слід також розглянути можливість проактивного підходу, що виходить за межі законодавчих зобов'язань. Такими елементами можуть бути, наприклад:

Забезпечення доступу до інформації. Потрібно створити та підтримувати інтерактивні платформи для оприлюднення фінансової та іншої важливої інформації, щоб громадянська організація могла мати доступ до актуальних даних про діяльність організації

Проведення громадських обговорень. Потрібно регулярно організовувати публічні обговорення та консультації з громадянською для отримання зворотного зв'язку та врахування думок мешканців під час прийняття рішень.

Особливо у великих організаціях та комерційних підприємствах слід розглянути можливість публічного підбиття підсумків оцінки запланованих критеріїв ефективності та повідомлення про плани на наступний період.

9. ДОСВІД СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ - ВИДІЛЕННЯ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ НА ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді словацького відділення антикорупційної організації Transparency International, ми включаємо до цього розділу приклад доброї практики зі Словаччини.

Хоча більшість словацьких комерційних компаній, заснованих крайовим, або місцевим самоврядуванням, все ще не мають затвердженої власної **антикорупційної політики**⁷⁸, в останні роки з'являється все більше прикладів доброї практики.

Таким прикладом можна назвати Технічні служби міста Превідза, які управляють громадськими приміщеннями та майном міста з населенням трохи менше 50 тисяч мешканців.

На підприємстві було визначено основні ризики корупції, на які було відреаговано створенням власної антикорупційної політики та серією превентивних заходів. Виявлені ризики стосуються, наприклад, укладення невігідних договірних відносин та надання переваг договірній стороні; загрози репутації підприємства через можливу корупційну поведінку співробітників; вибору заздалегідь узгодженого постачальника замовлення за «винагороду» в процесі публічних закупівель; а також можливого надання переваги конкретним клієнтам.

До заходів щодо запобігання таким практикам належать, наприклад, оцінка ризиків у договірних партнерів та ведення каталогу ризиків, або надстандартне оприлюднення інформації про всі укладені замовлення та рахунки-фактури компанії на її веб-сайті.

Компанія також зміцнює етичну інфраструктуру шляхом дотримання **етичного кодексу**⁷⁹ юридичних осіб, створених і заснованих містом Превідза, **директив щодо захисту викривачів**⁸⁰ або регулярної перепідготовки співробітників.

⁷⁸ <https://tsmpd.sk/transparentnost/protikorupcny-program/>

⁷⁹ <https://tsmpd.sk/transparentnost/eticky-kodex-spolocnosti/>

⁸⁰ <https://tsmpd.sk/transparentnost/oznamovanie-protispolocenskej-cinnosti/>

ВИСНОВКИ

Юридичні особи, засновані та контрольовані Закарпатською обласною військовою адміністрацією, загалом успішно виконують свої функції та діють відповідно до чинного законодавства. Вони забезпечують належний рівень послуг для громади та ефективне управління. Проте, існує можливість покращення рівня прозорості та підзвітності.

Впровадження додаткових механізмів контролю, таких як регулярні внутрішні аудити та ревізії, допоможе вчасно виявляти та усувати недоліки в роботі організацій. Підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги сприятиме покращенню їх професійного рівня та обізнаності з питань прозорості та етики. Забезпечення доступу громадськості до інформації через створення інтерактивних платформ та оприлюднення фінансових звітів на офіційних вебсайтах посилить довіру до діяльності юридичних осіб.

Проведення громадських обговорень та консультацій дозволить враховувати думки та потреби мешканців при прийнятті рішень, що забезпечить більшу відкритість та підзвітність. Усі ці заходи сприятимуть підвищенню довіри громадськості до юридичних осіб, створених Закарпатською обласною військовою адміністрацією, та забезпечать більш ефективне та прозоре управління.

Рекомендації ОЕСР та незалежні контрольні ради можуть допомогти у впровадженні цих заходів. Рекомендації ОЕСР забезпечують підтримку відповідних політик та практик, що сприяють відповідальній підприємницькій поведінці. Незалежні наглядові ради забезпечують незалежний нагляд за діяльністю організацій, що підвищує об'єктивність та неупередженість у процесі контролю.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Аналіз комунікаційної/медійної політики Закарпатської обласної військової адміністрації

Катерина Петрус

1. Визначення комунікаційної політики Закарпатської ОВА та її взаємодія з медіа

Комунікаційна політика обласної військової державної адміністрації (ОВА) є важливим елементом забезпечення прозорості та відкритості діяльності органу виконавчої влади. В умовах розвитку сучасного інформаційного простору, комунікація між органами влади та громадськістю відіграє ключову роль у підвищенні рівня довіри до публічних інституцій, а також у забезпеченні оперативного обміну важливою інформацією. У цьому контексті взаємодія ОВА з медіа набуває значення стратегічного інструменту, що дозволяє забезпечити відкритість діяльності органу та сприяти інформуванню громадян про важливі соціально-економічні процеси та ініціативи, що відбуваються на рівні регіону.

Згідно з чинним законодавством, органи державної влади, зокрема обласні військові державні адміністрації, повинні забезпечувати доступ до публічної інформації, сприяти розвитку медіа-сфери та підтримувати незалежність ЗМІ. Проте це не означає, що адміністрація має право на прямий або опосередкований вплив на редакційну політику медіа. З прийняттям Закону України «Про медіа», органи державної влади зобов'язані створювати необхідні умови для функціонування незалежних медіа та забезпечувати їх рівний доступ до інформації.

У контексті відкритості і прозорості в діяльності ОВА особливо важливими є механізми комунікації через офіційні веб-ресурси та соціальні мережі, які є основними каналами для взаємодії з громадськістю та ЗМІ. Вебсайт обласної військової державної адміністрації, сторінки в соціальних мережах, а також канали для трансляції важливих подій надають громадянам доступ до актуальної інформації, що є одним з ключових принципів сучасної комунікаційної політики.

Відповідно до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (№ 917-VIII від 24.12.2015), було розпочато процес роздержавлення друкованих ЗМІ, що мав на меті забезпечити незалежність медіа та унеможливити адміністративний вплив на редакційну політику з боку органів влади. Відтак, наразі ОВА не володіє та не є засновником жодного ЗМІ.

Під час попереднього вивчення комунікаційної діяльності Закарпатської обласної ради та Закарпатської обласної військової адміністрації було встановлено, що вони були офіційними засновниками (співзасновниками) друкованої газети «Новини Закарпаття». Однак газета зазнала реорганізації відповідно до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (№ 917-VIII від 24.12.2015). У результаті комунальне підприємство «Редакція газети «Новини Закарпаття»» було реорганізоване в ТОВ «Редакція газети «Новини

Закарпаття”», зберігши назву, мету і тематичний напрям. У процесі трансформації ОВА вийшли зі складу співзасновників. Станом на 01 січня 2019 року, згідно з відкритими даними OpenDatabot, Закарпатська обласна рада та Закарпатська обласна військова державна адміністрація більше не є бенефіціарами чи акціонерами газети.

Наразі «Новини Закарпаття» функціонує незалежно та має власний вебсайт: <https://novzak.uz.ua/>. Відповідно до наявної інформації, у редакційній чи наглядовій раді газети немає представників обласної ради чи адміністрації, а також відсутні договори чи партнерства. Також були виявлені інші медіа, що функціонують на регіональному рівні без ознак прямої чи опосередкованої участі з боку ОВА: ГО «БФ Панорама Закарпаття», ТОВ «Карпатський Об'єктив», ТОВ «Ужгород», «Вісті Карпат»; телевізійні канали: «Тиса 1» (перебувала у підпорядкуванні Закарпатської обласної державної адміністрації, але у 2018 році була перейменована на UA: Закарпаття та стала частиною Національної суспільної телерадіокомпанії України), UA: Закарпаття, Zakarpattia Online.

Включення до аналізу переліку друкованих та телевізійних медіа, що функціонують на території області, має на меті окреслити інформаційне середовище, у межах якого може здійснюватися комунікаційна діяльність обласної військової адміністрації. Такий підхід дозволяє оцінити потенційні канали інформування громадськості, характер медійної присутності в регіоні та рівень відкритості інформаційного простору.

Водночас варто чітко розмежовувати поняття комунікаційної політики ОВА, яка спрямована на забезпечення прозорості та доступності інформації, і впливу на ЗМІ, якого згідно з чинним законодавством бути не може. Наявність у дослідженні посилань на незалежні регіональні медіа не передбачає припущень щодо їхньої підконтрольності чи афілійованості (наявності зв'язку) з адміністрацією, а є частиною об'єктивного аналізу медійного простору області.

Комунікаційна політика ОВА забезпечує прозорість та доступність інформації через інші канали комунікації, зокрема:

- 1) офіційний вебсайт Закарпатської обласної військової державної адміністрації (<https://carpathia.gov.ua/>), який є основною платформою для оприлюднення актуальної інформації, звітів, рішень та розпоряджень, що стосуються діяльності адміністрації;
- 2) офіційна сторінка в мережі Facebook (<https://www.facebook.com/odazakarpattya>) - активний канал для оперативного інформування громадськості про діяльність адміністрації, новини та ініціативи, що реалізуються на території області;
- 3) YouTube-канал (https://www.youtube.com/@Zak_OVA), що періодично оновлюється, дозволяє здійснювати прямі трансляції засідань та інших важливих подій;
- 4) Telegram-канал https://t.me/zoda_inform для оперативного інформування громадськості про діяльність ОВА, актуальні події в регіоні, тощо.

Крім офіційних каналів обласної військової адміністрації, додатковими інструментами інформування громадськості можуть бути публічні акаунти керівництва Закарпатської ОВА у соціальних мережах.

Згідно з вимогами Закону України «Про медіа», обласна державна адміністрація не має права втручатися в діяльність засобів масової інформації, проте зобов'язана створювати умови для їхньої незалежної роботи та сприяти розвитку. Зокрема, адміністрація повинна забезпечувати механізми акредитації журналістів для участі у публічних заходах, а також гарантувати рівний і недискримінаційний доступ усіх медіа до публічної інформації.

Таким чином, комунікаційна політика Закарпатської обласної військової адміністрації орієнтована на відкритість, прозорість та ефективну взаємодію з медіа. Вона ґрунтується на принципах незалежності ЗМІ та рівного доступу до інформації, що є ключовими для роботи органів державної влади.

2. Прозорість акредитації журналістів та доступ до інформації

Процес акредитації журналістів є складовою реалізації норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», який гарантує рівний доступ до публічної інформації для всіх громадян, зокрема для журналістів і медіа. Законодавчо акредитація журналістів регламентується статтею 26 Закону України «Про інформацію», яка визначає правові основи для доступу представників медіа до інформації, а також для взаємодії з органами влади.

На офіційному сайті Закарпатської обласної військової адміністрації наразі немає окремого нормативного документа або регламенту, що детально регулює порядок акредитації журналістів. Однак, розміщене публічне повідомлення, яке деталізує загальний процес акредитації для українських та іноземних журналістів, що бажають працювати на території Закарпатської області.

Зокрема, з початку повномасштабного вторгнення Закарпатська ОВА запровадила систему акредитації журналістів для забезпечення їх ефективної роботи. Цей процес є частиною заходів для захисту журналістів та ефективного контролю за їх доступом до інформації в умовах воєнного стану. Процес акредитації включає подання заявки через портал «Допомога Закарпаття» за посиланням: dopomoha.carpathia.gov.ua (у розділі «Послуги» є пункт «Акредитація журналістів») або на електронну адресу zakodapress@gmail.com. Після отримання заявки здійснюється перевірка поданих документів та інформації щодо журналіста. У разі підтвердження заявки, журналістам видається акредитаційна картка, що діє в межах області та є чинною до закінчення дії воєнного стану.

Важливою частиною акредитації є надання журналістам інформації про обмеження щодо розголошення конфіденційної інформації під час воєнного стану, що включає правила висвітлення військових чи стратегічно важливих об'єктів тощо. У разі порушення порядку роботи або якщо журналісти неналежним чином виконують свої обов'язки, зокрема порушуючи умови доступу до інформації або безпеки,

обласна військова адміністрація може приймати рішення про припинення акредитації та анулювання акредитаційної картки.

3. Питання доступу до інформації та стратегії комунікації

На сьогоднішній день Закарпатська обласна військова адміністрація не має офіційно затвердженої публічно доступної стратегії комунікації, яка чітко визначає цілі комунікаційної діяльності; цільові аудиторії; ключові меседжі; ролі та відповідальність працівників; канали комунікації; графік і формат подачі інформації; індикатори ефективності. Відсутність такої стратегії може свідчити про формалізований підхід до організації та координації комунікаційної діяльності, що може створювати труднощі для ефективної взаємодії з медіа та громадськістю, а також у визначенні чітких критеріїв для оцінки результативності таких заходів.

Наразі ОВА використовує оперативний підхід до інформування громадян та ЗМІ. Основними каналами комунікації є офіційний вебсайт і сторінки в соціальних мережах, де публікується актуальна інформація щодо подій у регіоні, заходів і рішень адміністрації.

На офіційному вебсайті міститься форма для подання електронного звернення, реалізована через Урядовий контактний центр (http://claim.carpathia.gov.ua/login_ext/). Окрім того, громадяни можуть надсилати звернення на офіційну електронну адресу адміністрації: wz_oda@carpathia.gov.ua. Передбачено також розділ «Консультації з громадськістю», де оприлюднюється орієнтовний план таких заходів на поточний рік. Водночас відкритих форм зворотного зв'язку для громадського обговорення проєктів рішень чи узгодження позицій із громадськістю не виявлено. Водночас при ОВА діє Громадська рада, яка бере участь у розробці методичних рекомендацій та проводить громадські експертизи проєктів нормативно-правових актів. Це є одним із наявних механізмів залучення представників громадськості до процесу ухвалення рішень, хоча він має консультативно-дорадчий характер.

Крім цифрових каналів, ОВА підтримує тісні зв'язки з регіональними медіа, регулярно організовуючи пресконференції та брифінги з журналістами. Це сприяє оперативному й достовірному висвітленню діяльності адміністрації. Зокрема, у вересні 2023 року в адміністрації обговорювалися особливості адаптації до вимог Закону України «Про медіа» разом із представниками регіональних ЗМІ (<https://surl.li/halmjp>), а протягом першого року впровадження Закону адміністрація активно співпрацювала з місцевими медіа та провайдерами аудіовізуальних сервісів для адаптації до нових вимог. У квітні 2024 року - підбито підсумки цього процесу, окреслено виклики та подальші кроки щодо імплементації законодавчих змін (<https://surl.li/bntdbm>).

Також варто зазначити, що у 2021 році адміністрація передбачила близько 700 тисяч гривень на висвітлення своєї діяльності в ЗМІ та соціальних мережах. Це свідчить про прагнення адміністрації забезпечити інформування громадськості про свою роботу через різні комунікаційні платформи: <https://surl.li/tvoxgi>. Всі

процедури закупівель проводяться на засадах колегіальності та неупередженості відповідно до вимог чинного законодавства у сфері публічних закупівель. Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначено спеціальним законом — Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», згідно з яким такі дії здійснюються на договірних засадах відповідно до законодавства. Крім того, розпорядженням голови Закарпатської обласної військової державної від 26.09.2023 № 853 затверджено Програму підтримки інформаційної галузі Закарпаття на 2024–2026 роки.

У грудні 2023 року Закарпатська ОВА підписала Меморандум з Міністерством цифрової трансформації України щодо впровадження і розвитку політики відкритих даних, що, в свою чергу, підвищує рівень прозорості та довіри громадян до діяльності адміністрації, а також покращує якість управлінських рішень через доступність публічної інформації: <https://surl.li/wxjdp1>. Ця ініціатива є важливим кроком у напрямі відкритості, однак її подальша реалізація потребує системного супроводу та комунікаційного підкріплення.

Хоча ці кроки свідчать про певну системність у підходах до комунікаційної політики, подальша імплементація цих ініціатив потребує більш чіткої координації, більш детального планування та моніторингу ефективності комунікаційних процесів для забезпечення їх повної прозорості та доступності для громадськості, а також створення кризових сценаріїв для роботи з медіа у разі непередбачуваних ситуацій, таких як інформаційні атаки чи спроби дезінформації.

4. Досвід Словацької Республіки – оприлюднення відкритих даних

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді словацького відділення антикорупційної організації Transparency International, ми включили до цього розділу приклад доброї практики зі Словаччини.

Оприлюднення інформації сьогодні вже давно не обмежується лише текстовими файлами, відео, зображеннями чи списками. Все більше державних установ у Словаччині, наслідуючи закордонні приклади, надають громадянам важливі дані у більш сучасному форматі відкритих даних, на основі яких створюються корисні візуалізації чи додатки. В останньому рейтингу прозорості словацьких регіонів Transparency International Slovensko досліджувала практику самоуправління, що підготовлені в цій галузі.

Відкриті дані стають світовим стандартом, який вважається частиною культури відкритості урядування та державного управління. Подібно до того, як громадяни беруть участь у створенні законодавства (наприклад, через процедуру коментарів), вони також мають право на дані, які були створені за рахунок державних коштів, що відображається і в словацькому Законі про вільний доступ до інформації.

При оцінці словацьких країв TIS досліджувала, чи мають вони створений портал або розділ з відкритими даними, кількість і зміст опублікованих наборів даних, оприлюднення відкритого API та геореференційних даних.

Найвищу оцінку отримав Пряшівський край. Це був перший словацький регіон, який створив портал відкритих даних ще в 2019 році. Протягом оцінюваного періоду на ньому було доступно 226 наборів даних, більшість з яких містила також геореференційні дані. Геопортал також створив Кошицький край, який посів друге місце в цьому рейтингу.

На практиці це виглядає так, що Кошицький самоврядний край, наприклад, на одній з візуалізацій на своєму геопорталі надає наочне зображення всіх наданих субсидій за 2021 рік. Карта відображає шари окремих субсидійних конкурсів. Кожен шар пропонує наочне зображення наданих субсидій за місцем знаходження заявника, назвою проекту або точною сумою наданої субсидії.

На геопорталі Пряшівського самоврядного краю цікавою є, наприклад, оцінка збору пропорційних податків у порівнянні з планованим бюджетом міст і громад у краї. Таким чином, мешканець Бардіїва може дізнатися, що різниця між поточним прогнозом збору часткових податків та бюджетом органу самоврядування становить 239 542 євро, і таким чином скласти краще уявлення про покриття запланованих витрат міста.

4. Висновки за результатами аналізу

Закарпатська обласна військова адміністрація демонструє активну позицію у сфері комунікаційної і медійної політики, впроваджуючи сучасні підходи до взаємодії з громадськістю та ЗМІ. Завдяки розвитку відкритих даних, взаємодії з медіа та адаптації до нових законодавчих вимог, ОВА сприяє підвищенню прозорості до своєї діяльності - особливо в умовах воєнного стану та постійних змін в інформаційному середовищі.

Хоча адміністрація активно працює над забезпеченням відкритості та підтримує співпрацю з медіа, відсутність офіційно затвердженої комунікаційної стратегії з визначеними цільовими аудиторіями, меседжами, формами зворотного зв'язку тощо може ускладнювати системну організацію інформаційного процесу. Це може призводити до фрагментарності інформаційної діяльності, коли комунікація набуває переважно звітного чи репортажного характеру, без належного пояснення управлінських рішень, контексту подій або можливостей для участі, а також без супроводу аналітичними чи візуально привабливими для цільової аудиторії інформаційно-роз'яснювальними матеріалами. В цьому аспекті також важливо запровадження форм зворотного зв'язку з громадськістю, які дозволяли б враховувати запити, реагувати на їхні потреби та коригувати підходи до комунікацій.

Водночас дотримання принципів незалежності медіа та створення чітких регламентів для акредитації журналістів, що організована адміністрацією -

необхідна умова для підтримки прозорості та зміцнення довіри громадськості до органів влади.

У підсумку, реалізація сучасної комунікаційної стратегії стане важливим кроком до удосконалення комунікації, дозволить адміністрації забезпечити більш оперативне інформування громадськості, що, в свою чергу, сприятиме покращенню ефективності управлінських рішень.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Олексій Каспрук

ВСТУП

Війна та воєнний стан в країні не є причиною відкладати питання залучення громадян до процесів прийняття рішень та формування місцевої політики. Хоча в умовах воєнного стану існують певні обмеження, як-от обмеження на поширення інформації (оприлюднення окремих наборів відкритих даних) та проведення масових заходів, цими обмеженнями не можна зловживати. Їх використання має бути доцільним, розумним і виправданим.

Навпаки, під час воєнного стану в Україні помітною є активізація громадської активності, в тому числі волонтерської, консолідація зусиль громадського сектору та зростання попиту суспільства на можливості брати участь у процесах прийняття рішень. Таким чином, залучення громадськості до вирішення нагальних питань, таких як зміцнення обороноздатності України, забезпечення функціонування економіки, критичної інфраструктури, підтримання соціальної стабільності, повоєнного відновлення є важливим завданням для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства.

Закарпатська обласна військова адміністрація в тій чи іншій мірі використовує різні рівні участі громадськості, включаючи поширення інформації, консультації, діалог та партнерство.

1. Механізми поширення інформації

Забезпечення доступу до публічної інформації.

На рівні поширення інформації Закарпатська ОДА забезпечує дотримання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Це забезпечується Указом Президента України від 5 травня 2011 року № 547/2011 «Про забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 583 «Про реалізацію Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади», а також розпорядження голови Закарпатської обласної державної адміністрації:

- № 632 від 27.11.2017 «Про забезпечення доступу до публічної інформації»⁸¹

⁸¹ <https://carpathia.gov.ua/npas/pro-zabezpechennya-dostupu-do-publichnoyi-informaciyi>

- № 94 від 19.02.2020 «Про внесення змін до тарифів на копіювання або друк документів, що надаються за інформаційним запитом» (посилання)

Відповідно до цих нормативних документів в Закарпатській облдержадміністрації визначено структурний підрозділ, відповідальний за:

- Попередній розгляд, обробка, облік, систематизація та аналіз вхідних звернень.
- Надання консультацій та забезпечення своєчасного реагування на інформаційні запити, що надходять до керівника, першого заступника, заступників керівника, апарату управління.

Крім того, визначено відповідальних за оприлюднення публічної інформації та розроблено стандартні форми звернень для фізичних, юридичних осіб та громадських організацій.

У кожному структурному підрозділі Закарпатської ОДА є посадова особа, відповідальна за забезпечення доступу до публічної інформації. Відповідні нормативні документи, форми запитів, порядок оскарження рішень чи бездіяльності розпорядника інформації та реквізити оплати витрат на копіювання або друк, що перевищують десять сторінок, опубліковані на офіційному порталі Закарпатської ОДА у розділі «Публічна інформація».

Цей розділ також включає:

- Види публічної інформації, якою володіє Закарпатська обласна військова адміністрація.
- Система обліку такої інформації.
-

Закарпатська обласна державна адміністрація (ОДА) розпоряджається та оприлюднює 12 видів публічної інформації. До них належать:

1. Проекти актів облдержадміністрації, обласних програм, звітів для громадського обговорення :

- Проекти нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення, що зачіпають конституційні права, свободи, інтереси та обов'язки громадян, а також актів, що надають пільги чи встановлюють обмеження суб'єктам господарювання та інститутам громадянського суспільства.
- Проекти, пов'язані з виконанням повноважень місцевого самоврядування, делегованих ОДА обласною радою.
- Проекти нормативно-правових актів та проекти регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку разом з рішеннями щодо їх реалізації.

2. Розпорядження голови ОДА з питань основної діяльності .

3. Розпорядження голови ОДА з кадрових питань :

- Призначення, переміщення, заохочення та звільнення з посад заступників голови, апарату ОДА, керівників та заступників керівників структурних підрозділів, а також заохочення голів та заступників райдержадміністрацій.

4. Доручення голови, першого заступника та заступників голови ОДА .

5. Протоколи засідань колегії ОДА та рішення колегії .

6. Договори та контракти, укладені ОДА (за винятком конфіденційного характеру).

7. Вхідна кореспонденція (крім інформації з обмеженим доступом).

8. Вихідна кореспонденція (крім інформації з обмеженим доступом).

9. Матеріали дорадчих та дорадчих органів встановлюється головою ОДА.

10. Реєстрація звернень громадян:

- Включає виїзні прийоми громадян керівництвом ОДА, виїзні прийоми, прямі телефонні лінії, гарячі лінії, письмові звернення громадян.

11. Статистичні звіти про розгляд звернень громадян.

12. Інформація з обмеженим доступом.

Засоби та системи управління інформацією.

Для обліку цих видів публічної інформації використовуються такі засоби та системи:

- Журнали реєстрації утримуються структурними підрозділами.
- Система електронного документообігу ОДА.
- Офіційний веб-портал ОДА.
- Для угод і контрактів:
 - [Єдиний веб-портал бюджетних видатків](#)⁸²
 - [Система публічних закупівель ProZorro](#)⁸³

У розділі «Публічна інформація» сторінки під назвою «Облік публічної інформації» (посилання), **Перелік інформації, створеної в процесі здійснення повноважень** (крім інформації з обмеженим доступом) публікується. Однак цей список містить інформацію, створену за період з 2013 року по 1 лютого 2022 року.

Щомісячні звіти щодо запитів на публічну інформацію

Щомісячні звіти про кількість запитів на публічну інформацію, що надійшли до Закарпатської ОДА, оприлюднюються на офіційному [веб-порталі](#)⁸⁴. Ці звіти включають:

- Загальна кількість запитів, отриманих протягом місяця.
- Період, протягом якого надходили запити.
- Спосіб подання (поштою, електронною поштою, факсом, телефоном або особисто).
- Вид запитувача (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, представники ЗМІ, органи виконавчої влади).
- Результати запитів (виконано, перенаправлено до відповідного органу, відхилено або все ще розглядається).

⁸²<https://spending.gov.ua>

⁸³<https://prozorro.gov.ua>

⁸⁴https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/publicna-informaciya/zviti_pi

Останній звіт було опубліковано за **Серпень 2024**. Згідно зі звітами, за перші вісім місяців 2024 року:

- Всього Закарпатська ОДА отримала **165 запитів на публічну інформацію**, з яких **163 надіслано електронною поштою**.
- Найбільше звернень надійшло від фізичних осіб (84), юридичних осіб (47) та представників ЗМІ (35).
- З цих запитів, **135 виконано у встановлений термін, 25 направлено до відповідних органів, і у задоволені 5 запитів відмовлено**.

Ці дані свідчать про те, що, незважаючи на воєнний стан, громадяни залишаються активними та широко використовують інструменти запиту публічної інформації.

Річні звіти про діяльність ОДА

Крім того, Закарпатська ОДА оприлюднює щорічні звіти про свою діяльність у розділі «Публічні звіти» свого офіційного [веб-порталу](#).⁸⁵ Звіти за **2020 рік, 2021 рік, і 2022 рік** доступні. Проте в період дії воєнного стану жодна річна звітність не публікується.

Закарпатська обласна державна адміністрація (ОДА) у своїй роботі з відкритими даними дотримується таких законів та нормативних актів України:

- **Закони України :**
 - «Про інформацію»
 - «Про доступ до публічної інформації»
 - «Про офіційну статистику»
 - «Про прозорість використання державних коштів»
 - «Про захист персональних даних»
- **Постанови Кабінету Міністрів :**
 - Постанова № 835 від 21.10.2015 р. «Про затвердження Положення про набори даних, які оприлюднюються як відкриті дані» (з поправками).
 - Постанова № 867 від 30.12.2016 р. «Окремі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» (з поправками).
- **Закарпатська ОДА № 1244**, від 29 грудня 2023 року: «Про масиви даних Закарпатської облдержадміністрації для оприлюднення у відкритих даних».

Цим наказом встановлюється:

- Положення про набори даних, які оприлюднюються Закарпатською ОДА у вигляді відкритих даних.
- Загальні вимоги до таких наборів даних.
- **Список наборів даних** опублікувати у вигляді відкритих даних на Порталі відкритих даних Закарпаття.

Опубліковані набори даних.

⁸⁵<https://carpathia.gov.ua/administraciya/publiczni-zviti>

До затвердженого переліку входить **21 набір даних**, з двома наборами даних, виключеними з публікації під час воєнного стану:

1. Перелік дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел (об'єктів 2 та 3 груп) із зазначенням номера дозволу та строку дії.
2. Схеми планування територій регіонів.
- 3.

Повний перелік наборів даних опубліковано на офіційному порталі ОДА в «[Відкриті дані](#)» розділ ⁸⁶.

На офіційному веб-порталі Закарпатської облдержадміністрації (ОДА) у кожному структурному підрозділі є розділ під назвою «**Відкриті дані**». Однак набори даних у цих розділах не систематично організовані, і немає єдиних стандартів для їх формату чи розміщення.

Станом на **1 грудня 2024 р**, Закарпатська облдержадміністрація опублікувала **68 відкритих наборів даних** на єдиному державному порталі відкритих даних, **DATA.GOV.UA**. До них відноситься оцінка публікації та оновлення відкритих даних, яка передбачає:

- Імена наборів даних.
- Найменування відповідального органу.
- Посилання на набори даних.
- Метрики, що використовуються для оцінки.

Майже всі набори даних публікуються у визначені терміни. Останні оновлення наборів даних було зроблено в **листопаді 2024 року**.

Інформаційний аудит.

Останній інформаційний аудит в Закарпатській ОДА проведено з **20 листопада по 28 грудня 2023 року**, відповідно до наказу № 1044 від 29.11.2023р. «*Про проведення інформаційного аудиту наборів даних, які будуть оприлюднені у 2023 році як відкриті дані*» (посилання). Результати аудиту оприлюднено на **DATA.GOV.UA** на **15 січня 2024 р**.

Відданість прозорості.

Незважаючи на виклики, пов'язані з воєнним станом, Закарпатська ОДА:

- Прагне оперативно публікувати набори відкритих даних.
- Застосовує обмеження розумно та належним чином.
- Контролює ефективність роботи з відкритими даними.

Ці дії підвищують прозорість і відкритість діяльності ОДА та сприяють більшій участі громадськості в процесах управління.

Закарпатська обласна державна адміністрація (ОДА) забезпечує конституційне право громадян на подання звернень, дотримуючись:

⁸⁶<https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/publicna-informaciya/vidkriti-dani>

- **Законів України:**
 - «Про звернення громадян».
 - «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронних петицій та е-петицій».
- **Постанов Кабінету Міністрів.**
- **Внутрішніх нормативних документів.**

З нормативно-правовою базою України щодо реалізації та забезпечення конституційного права громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі з відповідними розпорядженнями ОДА, громадяни можуть ознайомитися на офіційному порталі Закарпатської ОДА у м. **«Звернення громадян» розділ** ⁸⁷.

Громадяни мають право подавати електронні петиції до Закарпатської обласної державної адміністрації (ОДА) через:

- **Електронна пошта** : Відділ звернень громадян при wz_oda@carpathia.gov.ua.
- **Веб-сервіс:** Урядовий контактний центр за адресою https://claim.carpathia.gov.ua/login_ext/.

Громадян повідомлено про вимоги до таких петицій та умови їх відхилення. У першому півріччі 2024 року ОДА зареєструвала **194 електронні петиції**, що на **18 менше** ніж за відповідний період минулого року.

Запровадження Гарячої лінії довіри

Для вирішення нагальних соціально-економічних проблем, покращення комунікації ОДА з мешканцями області, зменшення кількості письмових звернень та очних прийомів у Закарпатській ОДА запроваджено **Гарячу лінію довіри** . Мешканці можуть телефонувати за номером **0312696115** та поставити особисті запитання та отримати необхідну інформацію. Усі звернення фіксуються працівниками відділу звернень громадян та передаються керівництву ОДА для прийняття відповідних заходів та вирішення.

Коригування під час воєнного стану.

У зв'язку з обмеженням доступу до адмінбудівель в умовах воєнного стану внесено зміни до порядку організації очного прийому. Введено тимчасовий графік прийому громадян через пряму телефонну лінію **«Запитайте в уряді»**. Дане коригування здійснено розпорядженням ОДА № 14 від 03.01.2023 р. *«Про тимчасовий графік прийому громадян на прямій телефонній лінії «Спитай Уряд» під час воєнного стану»* (посилання).

Гаряча лінія працює у визначені дні з **16:00 до 17:00** за безкоштовним номером **0-800-502-708**. У першому півріччі 2024р. **62 особи** скористалися гарячою лінією, що більше на **27 осіб** порівняно з аналогічним періодом минулого року.

⁸⁷<https://carpathia.gov.ua/administraciya/zvernennya-gromadyan/zagalna-informaciya>

На офіційному сайті Закарпатської облдержадміністрації (ОДА) розміщені контактні телефони для різних **гарячих ліній**, в тому числі призначені для осіб з вадами зору. Ці гарячі лінії охоплюють такі сфери:

- **Соціальні питання для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) .**
- **Підтримка військовослужбовців та родин загиблих захисників України .**
- **Інструкція щодо контакту з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини .**
- **Контакти логістичного центру Закарпатської ОДА з перевезення гуманітарної допомоги .**
- **Чат-бот для координації переміщення евакуйованих підприємств.**
- **Державна «гаряча лінія» для бажаючих надати гуманітарну допомогу.**

Ця комплексна мережа підтримки гарантує, що громадяни та окремі групи отримують необхідну інформацію та допомогу.

На офіційному порталі Закарпатської облдержадміністрації (ОДА) опубліковано звіти про роботу із зверненнями громадян, зокрема підсумки за 2023 рік, I квартал та I півріччя 2024 року.

Згідно з повідомленням в **першій половині 2024 року**:

- Всього **2404** петиції надійшли до Закарпатської ОДА.
 - з них **Написано 2339** звернень, і **60** були **колективними зверненнями.**
- З урахуванням колективних звернень загальна кількість осіб, які подали пропозиції, заяви чи скарги становила **6,156** .
- З 2404 порушених питань:
 - **Позитивно вирішено 1739** питань .
 - **По 168** питаннях надано відповідні роз'яснення .
 - **Відмовлено у 9** питаннях оскільки вони не могли бути вирішені згідно чинного законодавства.

Комісія з питань звернень громадян.

Склад **Постійної комісії з питань звернень громадян** оновлено в грудні 2023 р. згідно з наказом № 1201 від 21 грудня 2023 р. «*Про склад постійної комісії з питань звернень громадян*». Протягом I півріччя 2024 року комісія провела **шість зустрічей** згідно із затвердженим графіком.

Основні заходи щодо удосконалення права громадян на звернення.

Закарпатська ОДА забезпечує:

- **Кваліфікований та своєчасний розгляд** письмових звернень та оперативного вирішення порушених питань.
- **Задоволення законних прав та інтересів громадян**, на які надано відповіді у встановлені законодавством строки.
- **Суворий контроль за виконанням термінів** для перегляду петиції та повноти відповідей, гарантуючи відсутність затримок або неповних відповідей.

- **Належна увага** для вирішення проблем мешканців регіону, надання консультацій по телефону та надання вказівок щодо оскарження рішень у разі виникнення невдоволення.
- **Періодичний аналіз** процесу розгляду петицій та заходів реагування на нагальні потреби мешканців.

Відсутність використання електронних петицій.

Незважаючи на ці зусилля, Закарпатська ОДА не використовує інструмент **електронних петицій**, що є одним із найзручніших методів залучення громадян до прийняття рішень та формування місцевої політики.

3. Громадські консультації

Закарпатська облдержадміністрація (ОДА) використовує у своїй роботі інструмент публічних консультацій.

На офіційному веб-порталі ОДА є розділ під назвою **«Консультації з громадськістю»**⁸⁸, де **Орієнтовний план проведення громадських консультацій на 2024 рік** публікується. Цей план включає:

- Питання чи проект нормативного акта, що виносяться на обговорення, та захід, запланований у рамках публічних консультацій.
- Терміни проведення консультацій.
- Соціальні групи та зацікавлені сторони, на яких впливає рішення, прийняте в результаті консультацій.
- Контактна інформація особи/підрозділу, відповідального за організацію консультацій (телефон, електронна адреса).

У 2024 році Закарпатська ОДА запланувала проведення **41 громадської консультації**. Відділи, відповідальні за організацію цих консультацій, включали:

- Управління соціального захисту населення (11 консультацій).
- Служба у справах дітей (10 консультацій).
- Управління освіти, молоді та спорту (6 консультацій).
- Департамент екології та природних ресурсів (4 консультації).
- Департамент стратегічних комунікацій, національностей та релігій (3 консультації).
- Управління житлово-комунального господарства та енергозбереження (1 консультація).
- Відділ єврорегіонального співробітництва (1 консультація).
- Департамент агропромислового розвитку (1 консультація).
- Департамент інфраструктури, розвитку та утримання місцевих автомобільних доріг (1 консультація).
- Відділ боротьби з корупцією (1 консультація).

Консультації проводились у різних форматах, зокрема:

- Засідання, в тому числі розширені засідання Координаційної ради (10).
- Круглі столи (10).
- Електронні консультації (5).
- Засідання робочих груп і комісій (5).

⁸⁸<https://carpathia.gov.ua/gromadskosti/konsultaciyi-z-gromadskistyuu>

- Громадські збори (2).
- Доповіді на сесіях обласної ради (2).
- Оголошення та опрацювання пропозицій зацікавлених сторін шляхом листування з подальшим узгодженням (2).
- Інформаційні кампанії (5).

Таким чином, Закарпатська ОДА залучає громадську думку широкого кола мешканців та інститутів громадянського суспільства шляхом публічних консультацій. Однак адміністрація не готує та не публікує звіти про результати цих консультацій, обмежуючись анонсами подій у ЗМІ.

Винятком є лише громадські обговорення, які проводяться в рамках **Стратегічної екологічної оцінки** проектів стратегічних документів, таких як **Стратегія розвитку Закарпатської області до 2027 року**, де оприлюднюються результати консультацій з органами виконавчої влади та **публічних консультацій**⁸⁹.

4. Громадська та Координаційна ради

У Закарпатській облдержадміністрації (ОДА) відповідно до рекомендацій постанови КМУ від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» створено Громадську раду при Закарпатській ОДА. Крім того, функціонує декілька координаційно-дорадчих рад, серед яких обласна консультативна рада у справах ветеранів та сімей загиблих (загиблих) захисників України, рада з питань внутрішньо переміщених осіб (ВПО), координаційна рада у справах дітей, координаційна рада з питань зміцнення української національної та громадянської ідентичності, Міжконфесійна духовна рада Закарпаття, до складу якої входять представники інститутів громадянського суспільства, науковці та експерти.

На офіційному веб-порталі ОДА у розділі «Для громадськості» створені підрозділи Громадської ради, Обласної консультативної ради у справах ветеранів та сімей загиблих захисників України, Ради з питань внутрішньо переміщених осіб (ВПО), Координаційної ради з питань зміцнення української національної та громадянської ідентичності. Ці підрозділи містять положення про ці ради, їх склад, контактну інформацію, оголошення про засідання та заходи, інформацію про їх діяльність, а також протоколи засідань та інші матеріали.

Проте інформація в цих підрозділах не оновлювалася з 2022 року, а діяльність цих рад не висвітлюється. Останній опублікований протокол засідання датований листопадом 2021 року. Таким чином, незважаючи на воєнний стан, доцільно й надалі висвітлювати діяльність дорадчих органів Закарпатської ОДА, можливо, з певними обмеженнями щодо оприлюднення окремих питань та посиленням захисту персональних даних.

⁸⁹<https://carpathia.gov.ua/oholoshennia>

5. Відкриті фінанси

Відповідно до вимог законодавства, Закарпатська обласна державна адміністрація (ОДА) регулярно оприлюднює інформацію про виконання місцевих бюджетів Закарпатської області. Це дані про доходи та видатки місцевих бюджетів, програмні паспорти бюджетів, звіти про виконання програм, бюджетні запити, звіти про виконання обласного бюджету з пояснювальною запискою, паспорт бюджетної програми Закарпатської ОДА, звіти про його виконання, результати оцінки ефективності бюджетних програм, звіти про використання коштів Державного бюджету на утримання місцевих державних адміністрацій у Закарпатській області, бюджетні запити та принципи оформлення. обчислення посадових окладів голови, першого заступника, заступників облдержадміністрації та ін.

Проте інформація щодо громадського обговорення обласного бюджету відсутня, а демократичний інструмент партиципаторного бюджету не використовується.

Закарпатська ОДА дотримується вимог щодо розроблення, видання та обговорення нормативних актів. Оприлюднює реєстр регуляторних актів, План підготовки регуляторних актів, проекти регуляторних актів та доопрацьовані нормативні акти у форматах відкритих даних. Проте за час дії воєнного стану ці розділи інформації не оновлювалися.

На офіційному веб-порталі Закарпатської ОДА є спеціальний розділ під назвою **«Антикорупційна діяльність»**, що включає:

- Правову базу протидії корупції.
- Посилання на Антикорупційну стратегію та Порядок проведення антикорупційної експертизи та її методичку.
- Шаблон повідомлення про корупцію та електронну форму для подання повідомлення про корупцію.
- Посилання для повідомлення про корупцію через Єдиний портал повідомлень про корупцію.
- Роз'яснення щодо конфлікту інтересів, гарантії захисту викривачів, довідник для викривачів та інформацію про антикорупційну діяльність ОДА.

Для отримання повідомлень про неправомірні дії чи бездіяльність працівників Управління запобігання та виявлення корупції створено захищену електронну адресу (anticor@carpathia.gov.ua) та створено спеціальну телефонну гарячу лінію ((0312) 616925). Таким чином, створені канали для викривачів, інформація про ці канали стала доступною для громадян.

6.Рекомендації.

- 1) Забезпечити постійне оновлення Переліку відомостей, що утворюються в процесі здійснення службових повноважень (крім інформації з обмеженим доступом), крім тих видів інформації, які можуть становити загрозу національній безпеці, цивільній обороні, життю і здоров'ю людей;

визначити та оприлюднити перелік видів публічної інформації, оприлюднення якої обмежено в умовах воєнного стану.

- 2) Продовжити практику оприлюднення публічних щорічних звітів про діяльність Закарпатської ОДА.
- 3) Упорядкувати набори відкритих даних, які Закарпатська ОДА розміщує на єдиному державному порталі відкритих даних DATA.GOV.UA, систематизувати набори даних, які розміщуються у рубриках «Відкриті дані» на сторінках структурних підрозділів ОДА, визначити єдині вимоги до їх форми та розміщення.
- 4) Надати можливість мешканцям Закарпатської області звертатися до Закарпатської ОДА, районних військових адміністрацій шляхом подання електронної петиції, розробити нормативну базу, яка забезпечить роботу цього демократичного інструменту; провести інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо його використання.
- 5) При проведенні консультацій з громадськістю дотримуватись вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою КМУ від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».
- 6) Не зважаючи на воєнний стан, варто продовжувати висвітлювати діяльність дорадчих та консультативних органів Закарпатської ОДА, можливо, з певними обмеженнями щодо висвітлення окремих питань та посилення захисту персональних даних.
- 7) Запровадити практику громадського обговорення (бюджетних слухань) проекту обласного бюджету перед поданням його на розгляд обласної ради.
- 8) Спільно з обласною радою запровадити програму «Громадський бюджет» (бюджет участі), можливо, за окремими лініями фінансування, з метою залучення територіальних громад, інститутів громадянського суспільства до розподілу коштів обласного бюджету, посилення громадського контролю за фінансами.

7. Досвід Словацької Республіки

Існуючі інструменти Закарпатської обласної адміністрації було б доцільно доповнити можливістю подавати конкретні скарги/зауваження, наприклад, за допомогою простої електронної форми. Огляд зауважень та скарг, включаючи інформацію про їхній поточний стан опрацювання, мав би бути доступний для громадськості, бажано безпосередньо на веб-сайті установи.

Прикладом доброї практики може бути [Банськобистрицький самоврядний край](#)⁹⁰ у Словаччині, який оприлюднює поточний стан поданих скарг у наочній таблиці за датою їх подання. Місто [Шалья](#)⁹¹, у свою чергу, оприлюднює повний текст поданих зауважень чи скарг, а також повні відповіді керівництва міста.

⁹⁰ <https://www.bbsk.sk/zverejnovanie/staznost-c-52024>

⁹¹ <https://sala.sk/podnet-pre-primatora>

Висновки

Закарпатська облдержадміністрація демонструє зацікавленість у залученні громадськості до процесів прийняття рішень, активно використовуючи перші три рівні громадської участі: **обмін інформацією, консультації та діалог**. Вона також робить спроби налагодити партнерство з інститутами громадянського суспільства. Проте під час воєнного стану використання деяких із цих засобів обмежено, що не завжди є виправданим чи доцільним.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| А | Б | С | Д | І |

Політика державно-приватного партнерства Закарпатської обласної військової адміністрації

Василь Гошовський

ВСТУП

Закарпатська область, розташована на перетині багатьох культур і економічних шляхів, має унікальний потенціал для розвитку через впровадження проектів державно-приватного партнерства. Проте, успішне втілення таких проектів значною мірою залежить від рівня прозорості та відповідальності, що стають фундаментом для довіри громадськості та залучення інвесторів.

Станом на сьогодні на веб-сайті Агентства державно-приватного партнерства України (<https://pppagency.gov.ua/uk/projects/>) не опубліковано жодного проекту; відповідно до звіту [Мінекономіки](#)⁹² виконується 3 таких проекти та за інформацією Адміністрації 4 проекти, що реалізуються у Закарпатській області; це відкриває можливість для впровадження інноваційних рішень у сфері прозорості. Відкриті дані та регулярне інформування громадськості про хід реалізації проектів є ключовими елементами, що сприяють зміцненню довіри та підвищують відповідальність усіх учасників процесу.

Важливу роль у забезпеченні прозорості відіграє Закарпатська обласна адміністрація, яка має регуляторні функції в цій сфері. Адміністрація може створити чіткі правила та процедури для управління проектами, щоб забезпечити прозорість на всіх етапах їх реалізації. Також важливо, щоб регіональна адміністрація активно співпрацювала з приватними партнерами та громадськістю для забезпечення належного оприлюднення та моніторингу проектів.

Закарпатська область, завдяки своєму стратегічному положенню та багатокультурному населенню, може стати привабливим регіоном для інвестицій. Впровадження найкращих практик прозорості, таких як публікація інформації про хід виконання проектів, а також проведення незалежних аудитів, сприятиме не лише успішній реалізації проектів, але й загальному економічному розвитку регіону.

Таким чином, відсутність інформації про реалізацію діючих проектів державно-приватного партнерства у Закарпатській області на веб-сайті Агентства державно-приватного партнерства [України](#)⁹³ не є перешкодою, а навпаки, можливістю для впровадження прозорих та відповідальних практик, що

⁹² <https://me.gov.ua/Documents/Detail/9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26?lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

⁹³ <https://pppagency.gov.ua/uk/projects/>

забезпечать ефективне управління ресурсами та підвищать якість життя мешканців регіону.

1. НОРМАТИВНА ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Державно-приватне партнерство відіграє важливу роль у державному управлінні, значно впливаючи на якість обслуговування громадян, ефективність використання бюджетних коштів та чесність органів влади. У часи війни, коли потрібно максимально ефективно використовувати ресурси, питання прозорості та підзвітності таких проектів набуває особливої важливості.

Починаючи з 2010 року, Україна системно працює над забезпеченням сталого розвитку і впровадженням механізму державно-приватного партнерства відповідно до передової міжнародної практики. Уряд України вважає механізм ДПП одним із головних пріоритетів для залучення інвестицій у розвиток інфраструктури, як економічної, так і [соціальної](#)⁹⁴.

Державна організація «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства» (далі – Агенція ДПП) заснована у 2019 році на державній власності та належить до сфери управління [Мінекономіки](#)⁹⁵.

У цьому звіті ми аналізуємо можливості для розвитку державно-приватного партнерства в Закарпатській області. Метою цього аналізу є виявлення основних викликів, ризиків та потенційних можливостей для впровадження проектів ДПП, а також розробка рекомендацій для підвищення прозорості та ефективності цих процедур в умовах воєнного часу.

Це дослідження акцентує увагу на аналізі нормативних вимог та можливостей для запровадження державно-приватного партнерства у Закарпатській області в мирний час та під час воєнного стану. Основна мета дослідження полягає у вивченні дотримання принципу прозорості та наданні рекомендацій для забезпечення відповідності майбутніх партнерств вимогам законодавства, що допоможе зберегти довіру громадян та партнерів. Такий підхід дозволив провести всебічний аналіз існуючих механізмів державно-приватних партнерств в інших регіонах, і застосувати ці знання для Закарпатської області. Результати дослідження ляжуть в основу рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності, прозорості та підзвітності майбутніх процесів партнерства в Закарпатській області.

До початку воєнного стану законодавство України у сфері державно-приватного партнерства регулювалося Законом України «Про державно-приватне

⁹⁴ <https://www.ppiaf.org/documents/4102?form=MG0AV3>

⁹⁵ <https://pppagency.gov.ua/uk/about/>

партнерство». Цей закон закладав фундаментальні принципи партнерства, зокрема:

- **Прозорість та підзвітність:** Всі етапи співпраці мають бути прозорими та підзвітними, що забезпечується через електронну систему <https://pppagency.gov.ua/uk/projects/>.
- **Рівний доступ:** Всі учасники, незалежно від їхнього походження, мають мати рівний доступ до участі у партнерських проектах.
- **Конкурентність та недискримінація:** Процедури відбору учасників повинні бути конкурентними, що сприяє запобіганню дискримінації.
- **Економічна ефективність:** Використання державного майна повинно бути економічно обґрунтованим та ефективним.

Ці принципи допомагають забезпечити ефективне впровадження проектів державно-приватного партнерства, сприяючи розвитку інфраструктури та економіки України.

Обласні адміністрації в Україні відіграють важливу роль у реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП). Їхні обов'язки включають:

Визначення та планування проектів: ОМС визначають потреби в інфраструктурі та громадських послугах у своїх територіях і розробляють проектні плани, що відповідають місцевим пріоритетам і національним цілям розвитку.

Регуляторна та правова база: Вони забезпечують відповідність проектів ДПП місцевим і національним нормативним актам, надаючи необхідну юридичну та адміністративну підтримку для сприяння затвердженню та реалізації проектів.

Координація та контроль: Вони здійснюють моніторинг ходу проектів та управління ризиками, які виникають під час реалізації.

Мобілізація ресурсів: Обласні адміністрації сприяють мобілізації фінансових ресурсів, залучення приватних інвестицій та доступу до національних і міжнародних джерел фінансування.

Розвиток потенціалу: Вони працюють над підвищенням потенціалу місцевих інституцій і персоналу для ефективного управління та підтримки проектів ДПП. Виконуючи ці функції, обласні цивільні адміністрації значно сприяють успішній реалізації проектів ДПП, що є важливим для покращення інфраструктури, громадських послуг та загального економічного розвитку України.

Зміни в законодавстві України щодо державно-приватного партнерства після введення воєнного стану.

Введення воєнного стану в Україні у 2022 році призвело до значних змін у законодавстві, зокрема у сфері державно-приватного партнерства (ДПП). Основний закон, що регулює ці партнерства, Закон України "Про державно-приватне партнерство", було змінено для врахування нових викликів, зумовлених воєнним середовищем.

Однією з ключових змін стало введення гнучких процедур закупівель для прискорення реалізації важливих інфраструктурних проектів. Це включало спрощення процесу тендеру та дозвіл на прямі переговори з приватними партнерами за певних умов. Зміни були спрямовані на забезпечення того, щоб важливі проекти могли просуватись без зайвих затримок.

Іншою значною зміною стало посилення заходів прозорості та підзвітності. Зміни вимагали використання системи Prozorro для всіх проектів державно-приватного партнерства, забезпечуючи, щоб усі закупівельні дії проводились відкрито та прозоро. Це мало на меті запобігання корупції та ефективне використання державних коштів.

Крім того, законодавство ввело положення щодо захисту приватних інвесторів. Це включало гарантії проти експропріації та заходи щодо забезпечення справедливої компенсації приватним партнерам у випадку припинення проекту через форс-мажорні обставини. Ці положення були розроблені для заохочення продовження інвестицій в Україну, незважаючи на поточний конфлікт.

Нарешті, зміни підкреслили важливість економічної ефективності у проектах державно-приватного партнерства. Законодавство вимагало, щоб усі проекти проходили ретельний аналіз витрат і вигод, щоб забезпечити ефективне використання державних коштів і досягнення реальних вигод для українського народу.

Ці зміни в законодавстві відображають прихильність України до підтримки та вдосконалення своєї системи державно-приватного партнерства навіть у найскладніших умовах. Завдяки введенню гнучких процедур закупівель, посиленню прозорості, захисту приватних інвесторів та акценту на економічну ефективність, Україна прагне забезпечити прогрес своїх інфраструктурних проектів і сприяти стійкості та відновленню країни.

2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Незважаючи на відсутність оприлюднених процедур реалізації проектів державно-приватного партнерства, Закарпатська обласна військова адміністрація здатна покращити рівень прозорості реалізації таких проектів у майбутньому.

Адміністрація здатна визначати потреби в інфраструктурі та громадських послугах у регіоні, розробляти проектні плани та ініціювати ДПП, що відповідають місцевим та національним пріоритетам розвитку. Для цього необхідно забезпечити чітку нормативну базу, яка регулюватиме на місцевому рівні процеси ДПП, а також створити механізми залучення громадськості та прозорого управління проектами.

Ключовою складовою є активна співпраця з потенційними приватними партнерами та інвесторами, забезпечення відкритого доступу до інформації та регулярне інформування громадськості про хід реалізації проектів. Незалежний нагляд та аудит допоможуть забезпечити підзвітність та прозорість на всіх етапах.

Таким чином, навіть без наявних проектів, Закарпатська обласна військово-цивільна адміністрація має всі можливості для ініціювання та реалізації ДПП, спрямованих на покращення інфраструктури та підвищення якості життя мешканців регіону.

3. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

На 2025 рік, відповідно до даних Адміністрації, релізовувалося 4 проекти державно-приватного партнерства в Закарпатській області: 2 у сфері охорони здоров'я, 1 – ЖКГ та 1 у сфері поводження з відходами. Відповідно до звіту [Мінекономіки](#)⁹⁶ виконується 3 таких проекти, 2 у сфері виробництва, транспортування та постачання тепла та розподілу і постачання природного газу, 1 – збір, очищення та розподілення води, на веб-сайті Агентства державно-приватного партнерства [України](#)⁹⁷ не опубліковано жодного проекту. Публічні дані суперечливі та потребують узгодження.

4. СЛАБКІ СТОРОНИ ТА НЕДОЛІКИ

Одним із головних недоліків є відсутність встановлених заходів моніторингу та контролю за ініціацією, оцінкою та реалізацією проектів ДПП. Це може призвести до непрозорості процесу, ризику корупційних дій та неефективного використання державного та комунального майна.

Однак, адміністрація має можливість формально створити процедури для забезпечення ефективного контролю в майбутньому. Важливим кроком є розробка чітких правил і положень, які регламентуватимуть процеси моніторингу та контролю. Крім того, необхідно визначити відповідальних осіб, які будуть здійснювати ці функції, та забезпечити їх необхідними ресурсами та навчанням.

Таким чином, незважаючи на існуючі слабкі сторони та недоліки, Закарпатська обласна військова адміністрація має потенціал для підвищення рівня прозорості важливих проектів ДПП, які сприятимуть розвитку регіону.

⁹⁶ <https://me.gov.ua/Documents/Detail/9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26?lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

⁹⁷ (<https://pppagency.gov.ua/uk/projects/>)

5. КРАЦІ ПРАКТИКИ:

Ось чотири найважливіші практики для прозорого впровадження державно-приватних партнерств:

1) Чітка правова база.

Приклад: Закон України про державно-приватне партнерство забезпечує чітку правову базу для ДПП, гарантує прозорі процедури закупівель та керівництво контрактами. Цей закон став важливим для успішної реалізації різних інфраструктурних проектів, таких як Проект швидкісної дороги Київ-Бориспіль в межах програми державно-приватного партнерства у дорожній галузі.⁹⁸

2) Залучення громадськості.

Приклад: У Польщі залучення громадськості є ключовим компонентом проектів ДПП. У проекті Розширення лінії метро 2 у Варшаві було проведено масштабні громадські консультації та механізми зворотного зв'язку, що забезпечило прозорість і зміцнення довіри громадськості.⁹⁹

3) Незалежний нагляд.

Приклад: Державний екологічний фонд Чехії є чудовим прикладом незалежного нагляду в ДПП. Заснований для підтримки екологічних проектів, цей фонд забезпечує підзвітність і прозорість через незалежні аудити та оцінки.¹⁰⁰

4) Відкриті дані та звітність

Приклад: Національне агентство розвитку інфраструктури Словаччини регулярно публікує звіти про хід виконання та ефективність проектів ДПП. Ця прозорість дозволяє суспільству перевіряти інформацію та забезпечує ефективне виконання проектів.¹⁰¹

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендуємо запроваджувати такі заходи:

1. Відкриті дані та прозора дискусія: Регулярно публікуйте дані та інформацію, пов'язані з проектами ДПП, включаючи пропозиції, зміни та звіти про виконання проектів. Це допомагає сторонам моніторити прогрес та забезпечує відповідальність.
2. Чітка комунікація з усіма зацікавленими сторонами, включаючи громадян, приватних партнерів та урядові установи. Регулярні оновлення щодо статусу проектів, досягнення та зміни до проектного сценарію або термінів.

⁹⁸ <https://pppagency.gov.ua/uk/project/programa-derzhavno-privatnogo-partnerstva-u-dorozhnij-galuzi>

⁹⁹ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20160050>

¹⁰⁰ <https://www.sfzp.cz/en/about-us/what-we-do/>

¹⁰¹ <https://www.opii.gov.sk/monitoring-and-evaluation/evaluation-reports>

3. Публічний доступ до інформації: усі релевантні дані про проекти ДПП були легко доступні для громадськості. Це включає публікацію інформації на офіційних сайтах, проведення публічних консультацій та надання детальних звітів про виконання та фінансові дані.
4. Незалежні аудити та оцінки проектів ДПП для оцінки їхньої ефективності, фінансового стану та дотримання контрактних зобов'язань. Публікуйте результати цих аудитів для забезпечення прозорості.
5. Залучення зацікавлених сторін протягом усього життєвого циклу проекту, від планування та втілення до оцінки та завершення. Це включає проведення публічних слухань, семінарів та сесій збору відгуків для збору впливу та вирішення питань.
6. Використання технологій: Використовуйте технології для підвищення прозорості, такі як створення онлайн-порталів для інформації про [проекти](#)¹⁰².
7. Оцінка прихованого боргу: Зі словацького досвіду реалізації проектів ДПП випливає, що одним з найризикованіших факторів є створення прихованого боргу, який дозволяє обходити правила фінансової відповідальності як на національному, так і на регіональному рівні. Саме тому оцінка цих ризиків є одним з ключових аспектів планування та реалізації проектів. Це пов'язано насамперед з тим, що держава фактично бере на себе зобов'язання, які вона повинна буде виконати в майбутньому, але в бухгалтерському обліку це може не відобразитися. З метою запобігання виникненню такого ризику ідеальним рішенням, на думку словацьких фахівців, є відображення проектів ДПП у балансі державних фінансів.

ВИСНОВКИ

Державно-приватне партнерство є важливим інструментом для забезпечення ефективного використання державного та комунального майна та підтримки економічного розвитку. Вони сприяють прозорості, конкуренції та підзвітності у доступі до державних та комунальних ресурсів. У Закарпатській області немає проектів державно-приватного партнерства, і немає встановлених процедур для їх впровадження або забезпечення прозорості та інклюзивності цих проектів.

Закарпатська обласна військова адміністрація дотримується загальних національних вимог до процесу ДПП. Проте окремі ризики впливу приватних інтересів та тиску ззовні можуть залишатися.

Зважаючи на те, на 2025 рік, відповідно до даних Адміністрації релізувалося 4 проекти державно-приватного партнерства, відповідно до звіту [Мінекономіки](#)¹⁰³ виконується 3 таких проекти, , на вебсайті Агентства державно-приватного партнерства України не опубліковано жодного проекту та не встановлені процедури для їх впровадження і забезпечення прозорості, необхідно враховувати кілька ключових аспектів для попередження порушень: використання електронних систем, таких як, забезпечення відкритості та

¹⁰² <https://pppagency.gov.ua/uk/projects/>

¹⁰³ <https://me.gov.ua/Documents/Detail/9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26?lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

доступності інформації про всі етапи партнерства, що знижує ризики корупції. Дуже важливо забезпечити розробку додаткових інструментів попередження корупційних проявів, зокрема, співпраця з антикорупційними уповноваженими всередині організації як друга лінія контролю, залучення громадськості для зовнішнього контролю та забезпечення прозорості; постійне навчання співробітників, залучених до процесу ДПП.

Незважаючи на те, що ця сфера досить добре врегульована в межах національної законодавчої рамки, додаткові заходи контролю мають бути визначені на локальному рівні всередині організації. В тому числі, вони потребують створення узгоджених позитивних практик мінімізації ризиків у сфері здійснення державно-приватного партнерства.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Політика публічних закупівель Закарпатською обласною військовою адміністрацією

Анна Федоренко

ВСТУП

Публічні закупівлі є одним із найважливіших елементів державного управління, який безпосередньо впливає на якість надання послуг громадянам, ефективність використання бюджетних коштів та добросовісність органів влади. В умовах війни, коли ресурси мають використовуватись максимально ефективно, питання прозорості та підзвітності закупівель набуває особливої актуальності.

У цьому аналітичному звіті ми досліджуємо процедури проведення публічних закупівель в обласній військовій адміністрації (ОВА). Метою цього аналізу є виявлення ключових викликів, ризиків та можливостей для вдосконалення прозорості процесів закупівель, а також розробка рекомендацій, які сприятимуть покращенню доступу громадськості до інформації та ефективності закупівельних процедур. Аналіз зосереджується не лише на поточному стані війни, а й на передовій практиці, яку можна застосувати після закінчення військового конфлікту.

Це дослідження зосереджено на питаннях аналізу нормативних процедур проведення закупівель ОВА в мирний час та в період воєнного стану. Основна мета дослідження - проаналізувати дотримання принципу прозорості та надати рекомендації для забезпечення проведення закупівель згідно вимог законодавства та з метою збереження довіри громадян та партнерів. Крім обов'язків, встановлених законодавством, аналіз зосереджується на передовій практиці, яка не є обов'язковою згідно із законом, але її застосування може сприяти вдосконаленню процесів. У цьому контексті документ також містить рекомендації, засновані на передовій практиці Словаччини як країни-члена Європейського Союзу. Такий підхід дозволив провести ретельний аналіз існуючих механізмів державних закупівель, виявити їх сильні та слабкі сторони. Результати є основою для рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності, прозорості і підзвітності процесів закупівель в ОВА.

1. НОРМАТИВНА ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

До 2016 року сфера публічних закупівель в Україні була закритою та корумпованою. Інформацію про тендери друкувало ДП “Зовнішторгвидав” в газеті “Вісник державних закупівель” тиражем у кілька сотень примірників. Тираж газети викупували зацікавлені особи, а пропозиції на торги можна було подати лише в паперовому вигляді. Звісно ж, багато з пропозиції “губилося” дорогою до адресата.

Під час Революції Гідності команда волонтерів поставила собі за мету реформувати сектор закупівель та зробити його прозорим. Електронна система закупівель Prozorro була розроблена без залучення державних коштів завдяки співпраці громадської організації Transparency International Ukraine, приватних електронних майданчиків, IT-компанії Quintagroup та Міністерства економіки.

З 1 квітня 2016 року система Prozorro стала обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня 2016 року — для решти публічних замовників. Замовники оприлюднюють оголошення про проведення закупівель в системі Prozorro, а постачальники надають свої комерційні пропозиції. Публікація оголошення та подання пропозицій здійснюється через електронні майданчики, авторизовані системою Prozorro (перелік майданчиків — за посиланням¹⁰⁴). Далі відбувається електронний аукціон в якому беруть участь всі постачальники, що подали свої пропозиції.

Інформація про тендери потрапляє до центральної бази даних Prozorro та оприлюднюється одночасно на порталі prozorro.gov.ua та всіх майданчиках.

До початку воєнного стану публічні закупівлі в Україні регулювалися Законом України «Про публічні закупівлі»¹⁰⁵). Цей закон закладав фундаментальні принципи закупівель, зокрема:

- **Прозорість та підзвітність** через електронну систему Prozorro.
- **Рівний доступ до участі в торгах** для всіх постачальників.
- **Конкурентність** і запобігання дискримінації учасників.
- **Економічна ефективність** використання державних коштів.

З початком повномасштабної війни виникла потреба в адаптації закупівельної системи до нових реалій. Постанова КМУ №1178 від 12.10.2022¹⁰⁶ року визначила особливі правила здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану. Основні зміни включали:

1. **Спрощення процедур** для швидкого задоволення нагальних потреб оборони та гуманітарної сфери.
2. **Використання переговорних процедур** для критичних закупівель.
3. **Відмова від обов'язкової публікації деяких деталей угод** для забезпечення безпеки інформації.
4. **Введення додаткових критеріїв оцінки постачальників**, таких як аналіз репутації, фінансової спроможності та наявності корупційних ризиків.

Зміни до ЗУ "Про публічні закупівлі" надали Кабінету Міністрів України право визначити Особливості здійснення закупівель на період дії воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування (далі - Особливості). Механізми, які містить постанова про особливості закупівель пов'язані з тим, що в

¹⁰⁴ <https://www.prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro>

¹⁰⁵ Закон України "Про публічні закупівлі" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

¹⁰⁶ Постанова КМУ №1178 від 12.10.2022 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

Україні діє військовий стан і необхідно мати більш м'яку, гнучку і швидку процедуру здійснення закупівель ніж ті, які регулюються на законодавчому рівні. Ключові зміни:

- зменшено перелік процедур закупівель, які застосовуються. Особливостями передбачено наявність таких процедур, як відкриті торги (нова форма) , які полягають у скороченні термінів, спрощенні вимог перевірки та оскарження. Наразі не буде переговорної процедури так званих євроторгів, проте залишається можливість укладати рамкові угоди та користуватися можливостями електронного каталогу для закупівель товарів. Запроваджено нові пороги для обов'язкового здійснення закупівель у PROZORRO.
- скорочено строки/терміни: 1) на подачу пропозицій відводиться не менше 7 днів; 2) для оскарження дискримінаційних вимог надано 4 дні з моменту, як дізнались/могли дізнатись про порушення прав та не пізніше, ніж за 3 дні до завершення подання пропозицій; 3) для укладення договору надано 15 днів; 4) для звернення за роз'ясненнями можна звернутись не пізніше ніж за 3 дні до закінчення строку подачі пропозиції; 5) відповідно для надання замовником відповідей на запити учасників щодо роз'яснень - 3 дні.
- зменшено поріг для мінімальної кількості учасників, тобто відкриті торги відбудуться навіть якщо подана лише одна тендерна пропозиція;
- надано право на оскарження умов та результату тендера в Антимонопольному Комітеті, тож у підприємців буде можливість захистити свої порушені права.
- спрощено перелік критеріїв для відхилення пропозиції відповідно до ст. 17 Закону¹⁰⁷. Наразі немає потреби вимагати в учасників підтверджувальні документи за статтею 17 Закону на стадії подання пропозицій – лише проставляється відмітка в системі (на електронному майданчику Zakurki.ua) про відсутність підстав для відхилення тендерної пропозиції. До того ж, інформація про заборгованість по сплаті податків не вимагається ні від учасника, ні від переможця.
- з'явилась нова підстава для відхилення пропозицій - відтепер пропозиція контрагента, бенефіціари якого мають громадянство росії чи Республіки Білорусь, підлягає відхиленню. Також заборонена закупівля у інших суб'єктів товарів, робіт, послуг походженням з РФ чи РБ (за винятком товарів, робіт та послуг, необхідних для ремонту та обслуговування товарів, придбаних до набрання чинності даної Постанови).

Такі вимоги - це вимушена норма на період воєнного стану. Окремі спрощення на закупівлях на невеликі суми не створюють великих ризиків. Тоді як більш коштовні закупівлі лишаються на загальних засадах та із використанням електронного майданчика.

Важливо зазначити, що наявність електронного майданчика та достатньо детально визначеної процедури проведення закупівель на національному рівні мінімізувала

¹⁰⁷ Закон України "Про публічні закупівлі" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

порушення у цій сфері. Проте не усунула до нуля. Тому дуже важлива громадська участь та контроль за дотриманням цих процедур.

2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

В кожному окремому департаменті Закарпатської обласної військової адміністрації визначено уповноважену особу, відповідальну за організацію та проведення процедур закупівель. В більшості випадків функції на цій посаді здійснюються за суміщенням. Її повноваження визначаються положення про уповноважену особу, відповідальну за організацію та проведення процедур закупівлі.

Крім того, є Розпорядження начальника обласної військової адміністрації від 23.01.2024 № 66 “Про Порядок проведення аналізу потенційних та наявних контрагентів апарату Закарпатської обласної державної адміністрації”, які затверджені в кожному департаменті. Ці порядки визначають також вимоги до потенційних контрагентів.

Етапи процедури проведення публічних закупівель:

1. Процедура проведення закупівель товарів та послуг розпочинається з визначення потреби у закупівлі. У більшості департаментів така процедура визначена та здійснюється на основі подання керівників окремих структурних підрозділів. За результатами збору потреб формується Річний план закупівель та фінансовий план, кошторис. Протягом року до Річного плану можуть вноситись зміни. На офіційному веб-сайті адміністрації розміщено Річні плани закупівель за 2018-2021 роки. Проте за період з 2022 року ця інформація відсутня у зв'язку з воєнним станом. Сам документ “Внесені зміни до обсягу річних закупівель” публікується на платформі Prozorro. <https://prozorro.gov.ua/>. Переважна більшість закупівель проводилась без використання електронної системи. Причому ці показники майже не відрізняються в умовах мирного та воєнного стану.
2. Підготовка тендерної документації. Кваліфікаційні критерії до підрядників формуються на основі правових норм та вимог, встановлених законодавством, а також враховують специфіку предмета закупівлі. Замовники використовують ці критерії для забезпечення належного рівня виконання контракту, вибору надійного та компетентного підрядника, а також для запобігання корупційним ризикам та зловживанням. Критеріям прийняття чи неприйняття робіт, товарів, послуг за результатами виконання договору є виконання умов договору. За результатами договору результатами прийняття чи неприйняття робіт, товарів, послуг оформляються акти прийому-передачі, накладні і інші документи, передбачені нормативно-правовими актами. Прийняття робіт і послуг здійснюється профільними керівниками Департаментів. Проте процедуру чи вичерпний перелік таких критеріїв не визначено.
3. Оголошення про проведення тендеру. Публікація оголошення здійснюється на електронній платформі замовника. Оголошення про закупівлі публікуються через електронну систему Prozorro на авторизованих майданчиках, що

забезпечує доступ до інформації для всіх потенційних учасників. Незалежно від виду закупівлі, всі оголошення стають доступними для широкого загалу, що сприяє прозорості та чесній конкуренції у процесі закупівель. Водночас, зазначено, що закупівлі проводяться без використання електронної системи.

4. Порядок визначення вартості потенційної публічної закупівлі. Розрахунок очікуваної вартості здійснюється Замовниками на етапі визначення доцільності та підготовки техніко-економічного обґрунтування можливості закупівлі необхідного предмету закупівлі з урахуванням детальних технічних вимог, специфікацій, технічних завдань при підготовці відповідної документації для проведення процедури закупівлі та безпосередньо перед оголошенням процедури закупівлі, а також при наданні цінових довідок щодо рівня очікуваної вартості товару. Процес визначення вартості потенційної публічної закупівлі включає вивчення ринку, порівняння цін, аналіз технічних характеристик та обсягу закупівель, оцінку додаткових витрат та врахування ряду критеріїв, що впливають на кінцеву вартість.
5. Перевірка підрядників (контрагентів). Перевірка відповідності підрядників та послуг критеріям тендерної документації. Невідповідність документації підрядника в тендерній пропозиції може бути підставою для відмови пропозиції підрядника. Водночас, відсутній визначений перелік “червоних прапорців”, на які звертають увагу під час попереднього аналізу потенційних підрядників перед визначенням переможця закупівель всередині організації.
6. У разі відсутності конкурентних пропозицій за різними видами закупівель подається тільки один підрядник.
7. Прийняття рішення та укладення договору. Враховуючи, що підстави для відмови для укладення договору з підрядником чітко визначені в закупівельному законодавстві, завжди існує ризик перемоги недобросовісного або неякісного підрядника. Саме тому важливу роль відіграє якісне унормування взаємних зобов'язань, а головне - штрафних санкцій в типових договорах. За даними анкети, в договорах передбачені стандартні санкції згідно Господарського та Цивільного законодавства. В Закарпатській ОВА відсутня Типова форма договорів із застосуванням антикорупційних застережень щодо невиконання або неналежного виконання договорів.

3. ІСНЮЮЧІ ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗАКАРПАТСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ ВІЙСЬКОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Позитивно можна відмітити, що в Закарпатській ОВА затверджений “Порядок проведення аналізу потенційних та наявних контрагентів”, що визначає процедури перевірки та надання доповідної записки за результатами перевірки, а також використовується широке коло Цифрових інструментів чи платформ для аналізу потенційних контрагентів:

- Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань¹⁰⁸;

¹⁰⁸ <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search>

- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення¹⁰⁹;
- Єдиний державний реєстр судових рішень¹¹⁰;
- Офіційний веб-портал Антимонопольного комітету (рубрика „Зведені відомості щодо спотворення результатів торгів¹¹¹”);
- Єдиний державний реєстр боржників аліментів¹¹²;
- YouControl¹¹³.

Всі ці інструменти покликані здійснювати якісну попередню перевірку потенційного контрагента до укладення договору з ним. Зокрема, перевірка ділової репутації, історії виконання закупівель, склад засновників та керівників організації. Такий підхід позитивно впливає на попередження недобросовісного виконання договорів у майбутньому та дає можливість знайти законні та обґрунтовані підстави для відмови недобросовісному контрагенту.

З метою підвищення якості організації публічних закупівель, мінімізації ризиків та можливих порушень вимог нормативних документів у цій сфері, замовникам постійно надається методологічна допомога, здійснюється інформування про новини у законодавстві, важливі події, організуються семінари, навчання. Щомісячно керівництву облдержадміністрації надається інформація щодо моніторингу закупівель, здійснених апаратом та структурними підрозділами облдержадміністрації.

В жовтні 2023 року було підписано Меморандум про співпрацю між Закарпатською обласною військовою адміністрацією та громадською організацією „Центр громадського моніторингу та досліджень», який спрямований на підвищення прозорості, ефективності та контролю публічних закупівель у регіоні. Основною метою цього Меморандуму є проведення спільних заходів для вдосконалення організації закупівель, зменшення кількості неуспішних закупівель, залучення нових постачальників та мінімізація порушень.

Відповідно до підписаного меморандуму про співпрацю між Закарпатською ОДА та Громадською організацією „Центр громадського моніторингу та досліджень” протягом 2024 року проведено для уповноважених осіб структурних підрозділів та органів місцевого самоврядування 4 навчальні тренінги «Актуальні питання щодо здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану».

Відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 17.10.2023 року № 919 утворено робочу групу „Прозорість і підзвітність”, основним завданням якої є здійснення аналізу виявлених відповідними уповноваженими

¹⁰⁹ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

¹¹⁰ <https://reestr.court.gov.ua/>

¹¹¹ <https://amcu.gov.ua/napryami/oskartzhennya-publichni-zakupivel/zvedeni-vidomosti-shchodo-sptvorenniya-rezultativ-torgiv>

¹¹² <https://opendatabot.ua/open/alimony-debtors>

¹¹³ <https://youcontrol.com.ua/>

органами порушень, допущених під час планування та проведення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти.

За звітний період до облдержадміністрації надійшли 35 листів - звернень від громадської організації „Платформа Громадський контроль” щодо розгляду на засіданні робочої групи „Прозорість і підзвітність” питання здійснення деяких закупівель замовниками області. Дані звернення були розглянуті на засіданні робочої групи 14 березня 2024 року.

На виконання протокольного рішення засідання робочої групи „Прозорість і підзвітність” від 14 березня 2024 року було надіслано замовникам для відповідного реагування та вжиття заходів листи громадської організації „Платформа Громадський контроль” щодо можливих порушень у сфері публічних закупівель.

У двох випадках замовником, у зв'язку з невиконанням робіт підрядником, укладені договори було розірвано.

У трьох випадках, за результатами здійснених моніторингових, встановлено порушення вимог абзацу першого частини третьої статті 22 Закону та пункту 28 Особливостей (тендерна документація складена не у відповідності до вимог Закону України «Про публічні закупівлі»). З огляду на встановлене порушення законодавства у сфері публічних закупівель, керуючись статтями 5 та 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі» зобов'язано замовників здійснити заходи щодо недопущення у подальшому виявлених порушень, зокрема, шляхом проведення роз'яснювальної роботи, економічних навчань тощо.

За результатами моніторингу працівниками Управління Західного офісу Держаудитслужби в Закарпатській області виявлено порушення, а саме, неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі та укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених законом. Порушення усунуто замовником шляхом розірвання договору.

Крім того, у 15 випадках проведено моніторинги Управліннями Північно-східного та Західного офісу Держаудитслужби в Закарпатській області, за результатами яких не встановлено порушень у сфері публічних закупівель.

24.09.2024 проведено засідання робочої групи «Прозорість і Підзвітність», на якому за участю представників Закарпатської обласної військової адміністрації, Управління Західного офісу Держаудитслужби в Закарпатській області, Територіального управління БЕБ у Закарпатській області, інших правоохоронних органів та представника Вільховецької сільської ради обговорено питання щодо усунення передумов нанесення шкоди державному бюджету та посилення контролю за проведенням публічних закупівель під час воєнного стану в Україні. За результатами перевірки, Вільховецькою сільською радою Тячівського району Закарпатської області відмінено відкриті торги за предметом закупівлі «Реконструкція

ВільховецькоЛазівської ЗОШ I-III ступенів з добудовою учбового корпусу, харчоблоку, коридору та спортивного залу у с. Вільхівці-Лази. Коригування" (ДК 021:2015:45454000-4 Реконструкція).

Під час проведення публічних закупівель замовники області в основному дотримуються принципів прозорості і доступності інформації про закупівлі та підзвітності, шляхом оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу річних планів закупівель, використання електронної системи закупівель з метою відбору постачальника та проведення закупівель через електронну систему «ProZorro».

Для керівництва в роботі та використання замовниками на вебсайті ОВА <https://carpathia.gov.ua/diyalnist/ekonomichnij-blok/publichni-zakupivli> розміщено актуальні нормативно-правові акти з питань публічних закупівель, рекомендації щодо практичних питань планування закупівель тощо.

Крім того, Мінекономіки у співпраці з Київською школою економіки для організаторів торгів розроблено та оновлено низку інформаційних ресурсів, а саме:

- онлайн-сервіс калькулятора уповноважених осіб, який покликаний спростити замовникам процес визначення кількості необхідних організації уповноважених осіб, що знаходиться за посиланням <https://сер.kse.ua>. Даний інструмент розраховує рекомендовану кількість уповноважених осіб для кожного з замовників. Зручність використання інструменту також полягає в можливості коригування витраченого замовниками часу на різних етапах закупівлі, що в свою чергу має вплив на рекомендовану кількість таких осіб.
- безкоштовний онлайн-сервіс аналітики закупівель CPV-tool, що доступний за посиланням <https://cpvtool.kse.ua> та дозволяє підвищити ефективність закупівель і конкуренцію постачальників. Даний інструмент дозволяє правильно визначити код єдиного закупівельного словника та стане в нагоді, як постачальникам так і замовникам;
- графічне зображення алгоритмів публічних закупівель в ЕСЗ (схеми закупівель), згідно законів і нормативно-правових актів, що регулюють процес закупівель: <https://сер.kse.ua/scheme/index.html>.

На виконання вимог Закону України „Про публічні закупівлі” постановою № 1178 затверджено особливості здійснення публічних закупівель, якими передбачено можливість здійснення закупівлі товарів з використанням електронного каталогу без обмеження граничних вартісних меж.

Використання електронного каталогу наразі є альтернативою відкритим торгам та дозволяє значно спростити та пришвидшити процес придбання, не передбачає моніторинг та оскарження, оскільки кваліфікація постачальника вже здійснена адміністратором каталогу, включаючи встановлення конкретних технічних і якісних параметрів, яким має відповідати запропонований у каталозі товар.

Крім того, відповідно до частини четвертої статті 4 Закону рекомендовано замовникам проводити попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку, у тому числі запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від суб'єктів господарювання.

Задля уникнення ситуації, коли консультації можуть створювати переваги для вузького кола учасників майбутньої закупівлі, рекомендовано замовникам здійснювати збір інформації про потенційних учасників з різних джерел:

- інформація про потенційних учасників надається ініціатором закупівлі;
- інформація отримується з відкритих джерел:

<https://prozorro.gov.ua/>

<https://bi.prozorro.org/>

<https://clarity-project.info/tenderes>

<https://ca.ligazakon.net/>

Задля забезпечення прозорості та неупередженості звітності, для публічного доступу всі візуалізовані дані про використання коштів Державного бюджету структурними підрозділами Закарпатської ОДА передаються безпосередньо з публічного модуля аналітики BI Prozorro на веб-сайт облдержадміністрації у рубриці «Публічні закупівлі» (інформація за посиланням: <http://surl.li/ysmeum>).

У відповідності до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 710 «Про ефективне використання державних коштів» (зі змінами) структурними підрозділами оприлюднюються на веб-сайті облдержадміністрації (за посиланням <http://surl.li/bbrsp>) обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення.

4. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Порівняння обсягів закупівель:

2021 рік: 11 закупівель на загальну суму 20093,42 грн.

2023 рік: 4 закупівлі на загальну суму 19145,00 грн.

У 2023 році кількість публічних закупівель зменшилася порівняно з 2021 роком. Ось кілька можливих причин цього зменшення:

1. Зміни в законодавстві. У 2023 році могли бути внесені зміни до законодавства, які вплинули на процес публічних закупівель, наприклад, спрощення процедур або підвищення порогів для обов'язкових тендерів.
2. Економічні фактори. Економічна ситуація в країні могла вплинути на обсяги закупівель. Наприклад, скорочення бюджетів або перерозподіл коштів на інші пріоритетні напрямки.
3. Військовий стан. В умовах військового стану могли бути введені обмеження або зміни в процедурах закупівель, що також могло вплинути на їх кількість.
4. Оптимізація процесів. Можливо, відбулося об'єднання декількох закупівель в одну для зменшення адміністративних витрат та підвищення ефективності процесу. Однак подібні процеси можуть призвести до зниження прозорості та цільової спрямованості розміщення замовлень.
5. Зміни в потребах. Потреби організацій змінилися через воєнний стан, що призвело до зменшення кількості закупівель на організацію діяльності та реалізацію безпосередніх функцій громади.

5. СЛАБКІ СТОРОНИ ТА НЕДОЛІКИ

Публічні закупівлі є сферою, з якою пов'язана велика кількість корупційних скандалів у більшості організацій публічного сектору. Органи місцевого самоврядування не є виключенням. В умовах воєнного стану це загострилось і через те, що пріоритетними сьогодні є потреби війни та відновлення, тому необгрунтовані закупівлі завжди призводять до скандалів. Крім того, питання відновлення, особливо якщо це об'єкти критичної інфраструктури, стосуються дуже дорогих об'єктів, а тому є більше можливостей для зловживання сумами. Нижче наведено декілька прикладів.

1. **Завищення очікуваної вартості закупівлі¹¹⁴**: Замовник навмисно завищує очікувану вартість товарів або послуг, щоб отримати "відкат" від постачальника. Це може включати змову між замовником і постачальником для поділу надлишкових коштів.
2. **Штучне розділення предмету закупівлі¹¹⁵**: Для уникнення конкурентних процедур замовник розділяє великий контракт на кілька менших, щоб кожен з них не перевищував порогові значення, що вимагають проведення відкритих торгів.
3. **Дискримінаційні умови тендерної документації¹¹⁶**: Замовник включає в тендерну документацію умови, які можуть виконати лише певні постачальники, що обмежує конкуренцію. Наприклад, вимога наявності специфічного досвіду або обладнання, яке є лише у одного постачальника.
4. **Необгрунтоване застосування переговорної процедури¹¹⁷**: Замовник використовує переговорну процедуру без належних підстав, що дозволяє обирати постачальника без проведення відкритих торгів. Це може бути зроблено для надання контракту конкретному постачальнику.
5. **Конфлікт інтересів¹¹⁸**: Особи, відповідальні за проведення закупівель, мають особистий або фінансовий інтерес у виборі певного постачальника. Це може призвести до упередженого вибору та неефективного використання коштів.

¹¹⁴ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-u-publichnyh-zakupivlyah.pdf>

¹¹⁵ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf>

¹¹⁶ <https://dpss-ks.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/nazk-top-25-tipovih-korupcijnih-rizikiv-pid-chas-derzhavnih-zakupivel.pdf>

¹¹⁷ <https://sud.ua/uk/news/ukraine/272625-v-mintsifry-rasskazali-kak-mozhno-obnaruzhit-korruptsiyu-v-publichnykh-zakupkakh>

¹¹⁸ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf>

6. **Фіктивні тендери**¹¹⁹: Замовник оголошує тендер, у якому беруть участь лише фіктивні компанії, створені для імітації конкуренції. В результаті контракт отримує заздалегідь визначений постачальник.

6. КРАЦІ ПРАКТИКИ

1. Використання **електронних систем**. На сайті Львівської міської ради, наприклад, оприлюднюється інформація щодо планів закупівель, а саме посилання на вкладку модуля аналітики BI Prozorro — Етап планування. Цей додаток допомагає виконувати аналіз планів закупівель за останні два роки у різних розрізах. Також на сайті Львівської міської ради оприлюднюється інформація щодо співпраці з бізнесом (консультації з ринком): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом (2019—2021—2022)¹²⁰
2. Проведення внутрішніх **аудитів** та перевірок: В деяких областях впроваджено внутрішні аудити та перевірки, які проводяться спеціально створеними комісіями або підрозділами. Це допомагає виявляти потенційні ризики та запобігати корупційним діям.
3. **Оприлюднення** інформації щодо планів закупівель, а саме посилання на вкладку модуля аналітики BI Prozorro — Етап планування. Цей додаток допомагає виконувати аналіз планів закупівель за останні два роки у різних розрізах. Також на сайті Львівської міської ради оприлюднюється інформація щодо співпраці з бізнесом (консультації з ринком): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом (2019—2021—2022)¹²¹.
4. **Розробка політик та процедур**:
 - а) **Положення про договірну роботу** як елементу закупівельної політики, яким будуть передбачені процедури ухвалення товарів, робіт або послуг. Досвід **Вінницької міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги**¹²².
 - б) Створити чіткі процедури, які регулюють процес публічних закупівель, включаючи вимоги до прозорості, конкуренції та підзвітності.
 - в) Встановити правила щодо конфлікту інтересів та забезпечити їх дотримання. Наприклад, Агентство відновлення запровадило єдину **Методику проведення тендерів**

¹¹⁹<https://dpss-ks.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/nazk-top-25-tipovih-korupcijnih-rizikiv-pid-chas-derzhavnih-zakupivel.pdf>

¹²⁰ [Львівська міська рада оприлюднює інформацію щодо співпраці з бізнесом \(консультації з ринком\): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом \(2019—2021—2022\)](https://city-adm.lviv.ua/public-information/tenders). <https://city-adm.lviv.ua/public-information/tenders>

¹²¹ [Львівська міська рада оприлюднює інформацію щодо співпраці з бізнесом \(консультації з ринком\): Зведена інформація 2022. Консультації для ефективної співпраці з бізнесом \(2019—2021—2022\)](https://city-adm.lviv.ua/public-information/tenders). <https://city-adm.lviv.ua/public-information/tenders>

¹²² Закупівельна політика [Вінницької міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги](https://www.vmr.gov.ua/za-dosvidom-u-prozorosti-zakupivel-do-vinnytsi-pryzdyly-mediky-ta-upravlintsi-z-luhanshchyny) <https://www.vmr.gov.ua/za-dosvidom-u-prozorosti-zakupivel-do-vinnytsi-pryzdyly-mediky-ta-upravlintsi-z-luhanshchyny>

на відбудову цивільних об'єктів¹²³ та Методику закупівель експлуатаційного утримання доріг¹²⁴.

г) Окремо можна передбачити вимоги для потенційного контрагента. Як це зробив ДП Укренерго в своїй політиці “Кодекс постачальника”¹²⁵. Перевірка потенційних партнерів має включати не тільки загальні кваліфікаційні критерії, а також реальну історію виконання підрядних робіт, стійку фінансову історію та спроможність, недопущення конфлікту інтересів, наявність антикорупційних політик тощо. Необхідно здійснювати системний аналіз контрагентів, з метою недопущення укладання договорів з недоброчесними підрядниками.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

За роки відкритості публічних закупівель ми звикли, що можемо легко отримати про них необхідну інформацію: від деталей окремого тендеру до зведеної статистики по галузях, регіонах чи просто по цілій країні. Однак наприкінці лютого закупівлі вивели з-під звичних правил. Під час війни замовникам дозволили підписувати договори напряду і звітувати про них уже потім, коли війна закінчиться. Тож у системі стало значно менше інформації. Крім того, юристи та досвідчені закупівельники навчилися обходити жорсткі вимоги законодавців та приховувати деякі зловживання. Для того, що мінімізувати такі можливості, рекомендуємо запроваджувати наступні заходи:

- 1) Забезпечити **залучення громадськості** до моніторингу закупівель. Це є важливою частиною забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності використання публічних коштів. Це здійснюється через різні форми і на різних етапах закупівельного процесу. **Форми залучення громадськості до моніторингу закупівель:** 1) онлайн-моніторинг через систему Prozorro; 2) використання аналітичних інструментів (BI Prozorro, DOZORRO); 3) оскарження закупівель (громадські організації можуть подавати скарги та звернення до Антимонопольного комітету України (АМКУ) у разі виявлення порушень у закупівельних процесах); 4) заємодія з державними органами та аудитами.
- 2) Забезпечити **залучення антикорупційного уповноваженого**. Так, уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції залучається до моніторингу закупівель в Україні. Уповноважений є посадовою особою, відповідальною за реалізацію антикорупційних заходів у державних органах, органах місцевого самоврядування, комунальних підприємствах та інших установах. Його роль у моніторингу закупівель полягає в забезпеченні дотримання антикорупційного законодавства, запобіганні корупційним правопорушенням і виявленні потенційних ризиків у закупівельних процесах. Результати аналізу наявних контрагентів викладаються письмово у

¹²³ [Методику проведення тендерів на відбудову цивільних об'єктів](https://restoration.gov.ua/4489/oholoshennia/57471.html?fbclid=IwAR2Wd9IobI09Yj6TPQ0SX6IaigU1_eim5QiHy8xfIjEyhflX23gZFsHzbk) Агентства відновлення: https://restoration.gov.ua/4489/oholoshennia/57471.html?fbclid=IwAR2Wd9IobI09Yj6TPQ0SX6IaigU1_eim5QiHy8xfIjEyhflX23gZFsHzbk

¹²⁴ [Методику закупівель експлуатаційного утримання доріг](https://restoration.gov.ua/press/news/59565.html) Агентства відновлення: <https://restoration.gov.ua/press/news/59565.html>

¹²⁵ “Кодекс постачальника” Укренерго https://ua.energy/pro_kompaniyu/compliance/kodeks-postachalnyka/

інформаційній довідці (відкриті торги). Документи зберігаються в електронній системі публічних закупівель (відкриті торги). Його можна залучати на всіх етапах закупівель, від визначення та пріоритетизації потреб, візування типових договорів. Крім того, важливо долучати його до аналізу контрагентів, зокрема і щодо перевірки антикорупційних вимог та конфлікту інтересів.

- 3) Визначити додаткові критерії та “червоні прапорці” для перевірки контрагентів.
- 4) Навчати та підвищувати обізнаність для співробітників, залучених до процесу закупівель, щодо етичної поведінки та запобігання корупції.
- 5) Стандартизувати закупівельні умови із введенням коефіцієнтів з метою усунення можливостей для зловживання під час розробки кваліфікаційних вимог під конкретних підрядників.
- 6) Розробити Типові договори із антикорупційними застереженнями та ретельний моніторинг і контроль за виконанням робіт. Зокрема, з метою попередження неналежного виконання умов угоди, рекомендовано включення умов щодо гарантійного строку (із зазначенням строків повідомлення про виявлення недоліків) та попереднє випробування об’єкту будівництва, виконання ремонту по гарантії та запровадження додаткової відповідальності за дефекти, можливість прийому робіт поетапно та контроль якості на кожному із них, оформлення цього контролю актом із зазначенням реального стану робіт і можливих недоліків, які мають значення для завершення робіт.
- 7) Створити канали для повідомлення про порушення закупівель та процедури їх розгляду із залученням громадськості чи громадських рад при обласній раді.

8. ДОСВІД СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Оскільки ця стратегія базується також на співпраці та досвіді антикорупційної організації Transparency International Slovensko, ми включили до цього розділу приклад передової практики з цієї країни.

Насамперед слід зазначити, що деякі зміни в підході до сфери державних закупівель можливі також на місцевому рівні, тоді як інші зміни вимагають національного регулювання.

Прикладом доброї практики, яку Україна також буде впроваджувати в рамках зусиль щодо вступу до Європейського Союзу, є ідентифікація кінцевих бенефіціарів, тобто фактичних власників компаній. Ця сфера є особливо чутливою у випадку торгівлі з державою. У Словацькій Республіці для цієї мети використовується так званий Реєстр партнерів державного сектору, до якого повинні бути внесені всі особи, які отримали від державного суб’єкта (тобто від держави або її інституцій, місцевого самоврядування, або юридичних осіб публічного права, включаючи суб’єктів господарювання) кошти, що перевищують 100 тисяч євро за одним договором при одноразовому виконанні, або 250 тисяч євро при повторному виконанні. При реєстрації застосовується спеціальна форма

верифікації, яка доручається так званим уповноваженим особам (зокрема адвокатам, нотаріусам). Ці особи також відповідають за достовірність записуваних даних. Це, разом із високими санкціями та можливістю вилучення суб'єкта з реєстру, а отже, неможливістю вести діяльність з державою, забезпечує високий рівень релевантності даних. Більш детальну інформацію можна знайти за наступним посиланням: <https://www.justice.gov.sk/sluzby/register-partnerov-verejneho-sektora/casto-kladene-otazky-rpvs/>

З рейтингу прозорості країв, складеного TI-Словаччина у 2022 році, випливає, що до 88% країв належним чином виконували свої обов'язки щодо внесення даних до зазначеного реєстру. Це дозволяє дізнатися про справжніх власників компаній, до яких надходять гроші платників податків.

Хорошою практикою також можна вважати оприлюднення посилань словацьких повітів та міст у профілі на порталах державних закупівель, а саме Управління державних закупівель. Зацікавлені особи можуть таким чином отримати чітку інформацію про участь у тендерах.

Дуже важливою складовою прозорості в сфері державних закупівель є оприлюднення інформації таким чином, щоб вона була доступною для якомога ширшого кола осіб. Тому можна вважати доброю практикою, якщо органи місцевого самоврядування, окрім законодавчих вимог, використовують усі доступні канали комунікації, включаючи веб-сайти та соціальні мережі, для максимального поширення інформації про відповідні державні закупівлі серед громадськості. Це стосується, зокрема, замовлень, для яких законодавством встановлено низький рівень прозорості.

Можна також зазначити добру практику Тренчинського самоврядного краю, який на своєму веб-сайті публікує реєстри інвестиційних заходів органу вищої самоврядної влади та організацій, що перебувають у його засновницькій та установчій компетенції, у вигляді окремих документів. Таким чином можна забезпечити комплексний контроль за витраченими коштами, в тому числі ex post.

ВИСНОВКИ

Публічні закупівлі є важливим інструментом для забезпечення ефективного використання державних коштів та підтримки економічного розвитку. Вони сприяють прозорості, конкуренції та підзвітності у витратах державних ресурсів. Окремих порушень законодавства про публічні закупівлі в Закарпатській обласній військовій адміністрації не було виявлено. Організація дотримується загальних національних вимог до здійснення процесу закупівель. Проте окремі ризики впливу приватних інтересів та тиску ззовні можуть залишатися. Однак, для попередження порушень необхідно враховувати кілька ключових аспектів: використання електронних систем, таких як ProZorro, забезпечує відкритість та доступність інформації про всі етапи закупівель, що знижує ризики корупції. Дуже важливо забезпечити розробку додаткових інструментів попередження корупційних проявів, зокрема, співпраця з антикорупційними уповноваженими всередині організації як друга лінія контролю, залучення громадськості для зовнішнього

контролю та забезпечення прозорості; постійне навчання співробітників, залучених до процесу закупівель. Крім того, незважаючи на те, що ця сфера досить добре врегульована в межах національної законодавчої рамки, додаткові заходи контролю мають бути визначені на локальному рівні всередині організації. В тому числі, зважаючи на те, що в структурі адміністрації існують окремі структурні підрозділи в статусі юридичної особи, вони потребують створення узгоджених позитивних практик мінімізації ризиків у сфері здійснення публічних закупівель.

| Загальна оцінка | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|
| A | B | C | D | E |

Transparency International Slovakia

Bajkalská 25

Bratislava 821 01

tis@transparency.sk