

ВИСНОВОК

за результатами проведення
антикорупційної експертизи нормативно-правового акта Миколаївської міської ради

Назва акту	Про схвалення проєкту рішення міської ради «Про бюджет Миколаївської міської територіальної громади на 2022 рік»
Оприлюднення проєкта рішення	Перебуває в процесі оприлюднення
Суб'єкти прийняття рішення	виконавчий комітет Миколаївської міської ради
Висновок та рекомендації	Негативний – Містить корупціогенні фактори

Опис проєкта нормативно-правового акту

Відповідно до Бюджетного кодексу України, розглянувши проєкт рішення міської ради «Про бюджет Миколаївської міської територіальної громади на 2022 рік», керуючись підпунктом 1 пункту «а» статті 28, пунктом 1 частини другої статті 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчому комітетові міської ради пропонується прийняти зазначене вище рішення, яким схвалити бюджет територіальної громади міста на 2022 (далі за текстом - проєкт рішення).

Резюме

В результаті проведення антикорупційної експертизи проєкту Інститут законодавчих ідей виявив в його положеннях наступні корупціогенні фактори:

1. Закладення в проєкт рішення про місцевий бюджет статті витрат на функції, не властиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади

Проєктом бюджету передбачається фінансування на правоохоронних органів у сумі понад 3 мільйони гривень.

2. Ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу

Міською радою ігноруються механізми публічного обговорення та консультацій з громадськістю при прийнятті рішення про місцевий бюджет, зокрема, щодо його витратної частини. Внаслідок цього територіальна громада

позбавлена можливості впливати на це рішення міської ради, що зменшує прозорість і відкритість діяльності міської ради.

3. Недотримання механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами

При розробленні бюджету повністю не дотримані надані Бюджетним кодексом України механізми контролю та аудиту.

Відтак, прийняття бюджету територіальної громади без ґрунтовного аналізу законності та ефективності використання бюджетних коштів у поточному бюджетному році, досягнення визначених мети і завдань витратної частини бюджету потенційно може сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, оскільки певні випадки зловживань щодо розпорядження коштами у поточному бюджетному році залишаються невиявленими, а головні розпорядники з урахуванням цього отримують у розпорядження ще більшу кількість грошових коштів у новому бюджетному періоді.

Корупціогенні фактори

1. Закладення в проєкт рішення про місцевий бюджет статті витрат на функції, не властиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади

Додатком 7 до проєкта рішення передбачається здійснити у 2022 році видатки з місцевого бюджету на реалізацію програми “Сприяння діяльності правоохоронних органів на території міста Миколаєва на 2020-2022 роки”, яка затверджена рішенням міської ради від 20 грудня 2020 року № 56/64, у сумі 3 мільйони 397 тисяч 700 гривень.

При цьому, жоден з правоохоронних органів не перебуває у власності або підпорядкуванні Миколаївської міської ради.

Окрім цього, у випадку виділення фінансування суб'єктам правоохоронної діяльності виникає взаємозалежність суб'єктів та вплив один на одного задля отримання преференцій щодо матеріального забезпечення з одного боку та дій правоохоронних (контролюючих) органів з іншого.

Фактично це зводиться до того, що керівники правоохоронних (контролюючих) органів можуть не помічати правопорушень з боку місцевого керівництва органів публічної влади. У такому випадку йдеться про те, що органи місцевого самоврядування можуть допускати корупційні правопорушення щодо коштів та майна громади, які не стають об'єктом уваги правоохоронних органів.

Така ситуація, очевидно, свідчить про можливість вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень шляхом витрачання коштів місцевого бюджету на функції, які не властиві органам місцевого самоврядування, та на об'єкти, які не перебувають у їхній власності чи управлінні. Окрім того, міська рада позбавлена юридичної можливості здійснювати моніторинг та контроль за витрачанням цих коштів, що може спричинити нецільове їх використання та виведення в готівковій формі задля отримання певними особами неправомірної вигоди.

У зв'язку з цим рекомендується відмовитись від практики фінансування правоохоронних органів міста Миколаєва шляхом виключення відповідних положення зі змісту додатку 7 проєкта рішення міської ради (детальніше див. висновок, надісланий листом Інституту законодавчих ідей вих. №151 від 02.12.2021)

Аналогічні зауваження надаються щодо витрат на реалізацію міської програми «Фізична культура і спорт» на 2022-2025 роки (детальніше див. висновок, надісланий листом Інституту законодавчих ідей вих. №149 від 01.12.2021).¹

2. Ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу

З додатків до проекту рішення не встановлено використання для обговорення проекту рішення, зокрема, щодо його витратної частини, з мешканцями міста та/або громадськістю.

Хоча ані можливостей Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ані Бюджетним кодексом України не встановлено обов'язку органів місцевого самоврядування проводити такі обговорення щодо проектів рішень, які стосуються місцевого бюджету, вочевидь, застосування таких можливостей сприяє відкритості та підзвітності місцевої влади щодо витрачання коштів.

Невикористання таких механізмів відкритості та підзвітності місцевої влади потенційно сприятиме вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, оскільки відсутність громадського контролю та участі в ухваленні рішень про розпорядження бюджетними коштами може призводити до їх витрачання не на нагальні потреби і заходи, а на фінансування заходів, які в першу чергу можна використати з метою отримання неправомірної вигоди посадовими особами.

Особливо актуальним цей механізм виглядає з урахуванням зауважень, викладених в пункті 1 цього висновку.

У зв'язку з цим рекомендується впровадити у практику прийняття рішень міської ради у сфері бюджету механізми громадського обговорення та консультацій.

3. Недотримання механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами

Частиною 1 статті 19 Бюджетного кодексу України встановлено, *що стадіями бюджетного процесу визнаються:*

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;*
- 2) складання проектів бюджетів;*
- 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);*
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.*

При цьому, відповідно до частини 2 цієї ж статті Бюджетного кодексу України передбачено, *що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.*

Частиною 1 статті 26 Бюджетного кодексу України також встановлено, *що контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється*

¹ Інші цільові програми Миколаївської міської ради також потенційно можуть містити корупціогенні фактори. При внесенні змін до них Інститутом законодавчих ідей будуть надані окремі висновки та рекомендації по їх усуненню

на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує:

1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

б) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

У свою чергу внутрішнім аудитом є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій (частина 3 статті 26 Бюджетного кодексу України).

Однак, вивченням проєкта рішення та долучених до нього документів аналітиками не встановлено наявності будь-яких документів, складених за наслідками здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Відтак, прийняття бюджету територіальної громади без ґрунтовного аналізу законності та ефективності використання бюджетних коштів у поточному бюджетному році, досягнення визначених мети і завдань витратної частини бюджету потенційно може сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, оскільки певні випадки зловживань щодо розпорядження коштами у поточному бюджетному році залишаються невиявленими, а головні розпорядники з урахуванням цього отримують у розпорядження ще більшу кількість грошових коштів у новому бюджетному періоді.

Саме така ситуація може стимулювати посадових осіб до продовження вчинення вказаних вище правопорушень, позбавлення можливості депутатів міської ради зробити висновки щодо певних осіб, а також тих заходів, на фінансуванні яких було виявлено ознаки певних зловживань.

На цій підставі рекомендується активізувати практику здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту та не допускати прийняття нового бюджету без відповідних висновків уповноважених на те посадових осіб.

Висновок:

Враховуючи все вищевикладене, вбачається, що проєкт рішення “Про схвалення проєкту рішення міської ради “Про бюджет Миколаївської міської територіальної громади на 2022 рік” містить корупційні ризики та не рекомендується до

прийняття виконавчим комітетом міської ради без додаткового доопрацювання і врахування наданих рекомендацій.

ЧЕК-ЛИСТ

проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових

№	Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією)	Підтвердження
1.	<i>Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування</i>	Так _____
1.1.	необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень	Так _____
1.2.	дублювання повноважень	Так _____
1.3.	регулювання відносин щодо питань місцевого значення актами неналежного суб'єкта нормотворення	Так _____
1.4.	необґрунтоване делегування повноважень	Так _____
1.5.	відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів;	Так _____
1.6.	необґрунтоване запровадження регулювання питань місцевого значення	Так _____
1.7.	нечітке визначення завдань, форм та відповідальності суб'єкта правозастосування	Так _____
2.	<i>Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур</i>	Так _____
2.1.	нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур	Так _____
2.2.	створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів послуг ОМС	Так _____
2.3.	дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур	Так _____
3.	<i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності ОМС</i>	Так _____

3.1.	недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування	Так _____
3.2.	відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____
3.3.	недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____
4.	<i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин</i>	Так __X__
4.1.	недотримання порядку формування місцевого бюджету (місцевих цільових програм)	Так _____
4.2.	ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу або розроблення і прийняття місцевих цільових програм	Так __X__
4.3.	закладення в проект рішення про місцевий бюджет (місцеві цільові програми) статті витрат на функції, не властиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади або спільній власності територіальних громад	Так __X__
4.4.	недотримання механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами	Так __X__
5.	<i>Інші корупціогенні фактори</i>	Так _____
5.1.	юридична колізія	Так _____
5.2.	прогалина	Так _____
5.3.	необґрунтоване використання оціночних понять	Так _____
5.4.	недотримання інших правил нормопроектувальної техніки	Так _____