Аналітичний центр
«Інститут законодавчих ідей»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09

Think tank
«Institute of legislative ideas»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09

ВИСНОВОК

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

Назва акту	Про затвердження міської цільової програми профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2022–2024 роки
Оприлюднення проєкта рішення	23.09.2021
Реєстраційний номер проєкта	3482
Ініціатор (розробник) проєкта	Заступник голови Київської міської державної адміністрації Петро Пантелеєв, Департамент муніципальної безпеки Київської міської державної адміністрації
Постійна депутатська комісія, до відання якої віднесено попередній розгляд проєкта	Постійні комісії Київської міської ради з питань дотримання законності, правопорядку та зв'язків із правоохоронними органами; з питань бюджету та соціально-економічного розвитку
Висновок та рекомендації	Негативний - містить корупціогенні фактори

Опис акту

Проєкт рішення розроблено з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики та протидії злочинності в столиці.

З цієї мпетою депутатам міської ради пропонується затвердити міську цільову програму профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2022–2024 роки (далі за текстом - Програма).

Короткий зміст: проєктом Програми пропонується виділити фінансування в розмірі майже 135 000 000,00 грн на діяльність ГУ Національної поліції у місті Києві, ГУ Служби безпеки України, що може використовуватись як непрямий підкуп правоохоронців.

Одночасно ці грошові кошти можуть бути використані керівниками цих органів на інші заходи, аніж ті, що передбачені міською Програмою, оскільки до звіту про хід її виконання надання первинних бухгалтерських документів не є обов'язком правоохоронців.

При цьому при фінансуванні окремих заходів (послуги поліграфії на більше 4 мільйонів грн тощо) існує обгрунтований ризик укладення удаваних договір та отримання готівкових коштів певними посадовцями цих органів.

Крім того, до виконавців програми включено ряд суб'єктів, які не можуть бути виконавцями програми відповідно до пункту 3 Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року №520/2589.

Корупціогенні фактори

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

Переліком завдань, заходів та результатів показників Програми (таблиця 2 проєкта рішення міської ради) міській раді пропонується *затвердити фінансування з місцевого бюджета міста Києва упродовж 2022-2024 років наступні органи та установи:*

- Головне управління Національної поліції у місті Києві (з урахуванням Управління патрульної поліції) – 118 мільйонів 100 тисяч гривень;

- Головне управління Служби безпеки України – 16 мільйонів 150 тисяч гривень;

- Київське міське громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону "Муніципальна варта" – 65 мільйонів 267 тисяч 100 гривень;

- Філія Державної установи "Центр пробації" у місті Києві та Київській області – 3 мільйони гривень.

При цьому за відомостями Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (режим доступу https://usr.minjust.gov.ua/) Головне управління Служби безпеки України у місті Києві та Київській області є юридичною особою, яка заснована 29 листопада 2001 року Службою безпеки України, а отже, є підпорядкованим та підзвітним цій Службі.

Відповідно до частини 1 статті 18 Закону України "Про службу безпеки України" *фінансування, матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення Служби безпеки України здійснюється Кабінетом Міністрів України у порядку, визначеному Верховною Радою України, за рахунок коштів державного бюджету України.*

На 2021 бюджетний рік фінансове забезпечення Служби безпеки України складає біля 15 мільярдів грн.

Окрім того, нормами частин 2 та 3 статті 18 вказаного вище Закону встановлено, що *органи місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком.*

Однак, придбання спеціалізованих лабораторій, очевидно, не є сприянням у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком.

За відомостями Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (режим доступу https://usr.minjust.gov.ua/) Головне управління Національної поліції у місті Києві та Київській області є юридичною особою, засновником якої є Національна поліція України, а відтак, управління не відноситься до сфери управління Київської міської ради.

При цьому фінансування з державного бюджету на діяльність Національної поліції України у 2021 бюджетному році складає понад 35 мільярдів грн.

Відповідно до частини 1 статті 105 Закону України “Про Національну поліцію” *фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом.*

Видатки, які дозволяється здійснювати з бюджетів міських ради визначені статтями 89, 91 Бюджетного кодексу України, але серед цього переліку відсутні напрями, пов’язані із забезпеченням фінансування Національної поліції. Отже, міська рада не має права здійснювати такі видатки.

Нормою частини 5 статті 105 вказаного вище Закону також встановлено, що *виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв’язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби.*

Проте, міській раді усупереч наведеним вище нормам та без обгрунтування пропонується виділити більше 118 мільйонів грн на цілі, які не передбачені законом (ветеринарне обслуговування кінологічних баз; закупівля коней та іншого устаткування для їх використання в службовій діяльності; електрокабелів, послуг типографії тощо).

У кожному з описаних вище випадків прослідковується виникнення взаємозалежності 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.

При цьому загальна сума бюджетний коштів, які направляються на такі заходи, складає більше 258 мільйонів гривень упродовж трьох років, які би могли бути направлені на інфраструктуру міста та інші сфери суспільного життя, за умови правильного їх використання.

Окрім того, виходячи з аналізу Програми міська рада та її виконавчі органи будуть позбавлені реальної можливості контролю за витрачанням коштів місцевого бюджету органами та установами, зазначеними вище, оскільки останні не зобов'язані разом зі звітом про стан виконання Програми надавати первинні бухгалтерські документи, виключно на підставі яких можливо встановити стан їх цільового та ефективного витрачання (розділ VIII Програми).

Так, наприклад, неможливо буде проконтролювати витрачання поліцією понад 4 мільйонів гривень та послуги типографії, проте певні посадові особи матимуть потенційну можливість шляхом укладення із суб'єктами господарювання удаваних договорів про надання послуг отримувати ці кошти через їх передачу керівниками таких суб'єктів посадовим особам цих органів і установ, зокрема, і шляхом використання механізму “податкових ям”.

У зв'язку з цим рекомендується відмовитись від практики фінансування правоохоронних (контролюючих) органів з місцевого бюджету на заходи, які не

передбачені законом, шляхом виключення відповідних положення про це зі змісту додатку 2 до проєкта рішення міської ради.

Зауваження

1. Пунктом 6 Паспорта Програми (розділ І Програми) визначено співвиконавців програми, серед яких зазначені *Державна установа "Центр пробації", Київське міське громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону "Муніципальна варта", Київський міський центр зайнятості, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, належним чином зареєстровані в місті Києві.*

При цьому порядок та процедура розроблення і реалізації міських цільових програм визначено Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженим рішенням Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року №520/2589 (з наступними змінами та доповненнями).

Так, пунктом 3 вказаного вище Порядку визначено, що *співвиконавець програми - структурний підрозділ виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районна в місті Києві державна адміністрація, територіальний орган центрального органу виконавчої влади, підприємство, установа, організація комунальної власності територіальної громади міста Києва або господарське товариство, у статутному капіталі якого є частка комунальної власності територіальної громади міста Києва, який реалізовує або бере участь у реалізації певних заходів програми, а також є підзвітним відповідальному виконавцю програми під час її виконання.*

У разі включення Державної установи "Центр пробації", Київського міського центру зайнятості, Київська міська рада не буде мати можливості в повній мірі проконтролювати виконання заходів програми, оскільки зазначений орган не є їй підпорядкованим.

Також серед виконавців програми зазначено "інші громадські формування з охорони громадського порядку і кордону", однак процес їх відбору та включення до програми в якості виконавців не регламентовано.

З урахуванням наведеного вище рекомендується або внести зміни до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року № 520/2589 (з передбаченням можливості для державних установ бути співвиконавцями міських цільових програм та зазначенням процедур контролю), або ж виключити Київський міський центр зайнятості з переліку суб'єктів, які віднесені до співвиконавців Програми.

2. Проєкт рішення про затвердження Програми зареєстровано 21.09.2021.

Відповідно до підпункту 7.1 пункту 7 Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29.10.2009 №520/2589, *проєкт рішення Київської міської ради про затвердження програми, строк виконання якої планується розпочати у наступному бюджетному році або на наступний період, вноситься на розгляд Київської міської ради виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) не пізніше 1 червня року, в якому завершується строк виконання програми.*

Відповідно, суб'єктом подання пропущено строки подання проєкта рішення більше ніж на 3 місяці (тобто четверть року). Порушення встановлених процедур

прийняття рішення за певних обставин потенційно може створювати можливості для корупційних зловживань.

Враховуючи викладене, рекомендується переглянути підхід до розробки міських цільових програм та не допускати порушення термінів її розроблення.

Висновок: проєкт рішення “Про затвердження міської цільової програми профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2022–2024 роки” **містить корупційні ризики та не повинен прийматись міською радою** 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
	Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування	Так _____ Ні _____
1.1.	надмірні дискреційні повноваження	Так _____ Ні _____
1.2.	дублювання повноважень	Так _____ Ні _____
1.3.	регулювання питань місцевого значення актами неналежного суб'єкта нормотворення	Так _____ Ні _____
1.4.	необґрунтоване делегування повноважень	Так _____ Ні _____
1.5.	відсутність чи недосконаліть процедури вирішення конфлікту інтересів;	Так _____ Ні _____
1.6.	необгрунтоване регулювання питань місцевого значення	Так _____ Ні _____
1.7.	нечітке визначення завдань, форм та відповідальності владного суб’єкта	Так _____ Ні _____
	Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур	Так _____ Ні _____
2.1.	нечітка регламентація прав, обов’язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур	Так _____ Ні _____
2.2.	створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг або сервісів ОМС	Так _____ Ні _____
2.3.	дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур	Так _____ Ні _____
	Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності ОМС	Так _____ Ні _____

3.1.	недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування	Так _____ Ні _____
3.2.	відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____ Ні _____
3.3.	недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____ Ні _____
	Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин	Так _____ Ні _____
4.1.	недотримання порядку формування місцевого бюджету	Так _____ Ні _____
4.2.	ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу	Так _____ Ні _____
4.3.	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	Так ___X____ Ні _____
4.4.	ігнорування (неефективне використання) механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами	Так _____ Ні _____
	Інші корупціогенні фактори	Так _____ Ні _____
5.1.	юридична колізія	Так _____ Ні _____
5.2.	прогалина	Так _____ Ні _____
5.3.	необґрунтоване використання оціночних понять	Так _____ Ні _____
5.4.	недотримання інших правил нормопроєктувальної техніки	Так _____ Ні _____