

Коментарі ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» до проекту Плану доброчесності Миколаївської міської ради на 2025 - 2027 роки

На розгляд сесії Миколаївської міської ради винесено проект Плану доброчесності Миколаївської міської ради на 2025 - 2027 роки (далі ПД- ММР)

За замовленням Експертно-громадської ради надаємо коментарі до проекту рішення.

1. Структура Проекту. Розробка нормативно-правових актів ММР (міських цільових програм) регламентована рішенням виконкому міської ради м. Миколаєва від 27 червня 2008 №1368 «Про порядок розроблення та виконання міських цільових програм». Міська цільова програми, може мати план реалізації як окремий додаток, або план може міститись в структурі Програми. Проект рішення є поєднанням цільової програми та плану її реалізації. Дане поєднання не є релевантним ні вищезгаданому рішенням МВК ні прийнятому ЗУ «Про правотворчу діяльність» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n392> . Наразі законодавство не забороняє такий креатив, але структура документу така що дуже важко скласти детальний план заходів (по часу, а не по сферах) і як наслідок відслідкувати ступінь їх реалізації. Хоча введення в дію прийнятого вищевказаного закону відтерміновано до скасування військового стану, але варто звернути увагу на логістику розробки та прийняття НПА місцевого рівня вже зараз.

2. По своїй сутності ПД_ММР є Антикорупційною програмою. Представлений проект ПД_ММР містить тільки компоненту антикорупційності.

Нормативне визначення доброчесності присутнє в ЗУ «Про державну службу» як принцип «доброчесність - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень»

Визначення поняття доброчесності для публічного управління органу місцевого самоврядування на жаль в існуючому законодавстві України не має. Тим не менш існують багато напрацювань аналітичних організацій вітчизняних та закордонних у ідентифікації поняття доброчесності для місцевих самоврядувань. Всі вони сходяться в одному:

Доброчесність у місцевому самоврядуванні передбачає забезпечення прозорості, підзвітності, законності та етичної поведінки органів місцевого самоврядування. Вона охоплює різні компоненти, зокрема: впровадження прозорих процедур, забезпечення дотримання конфлікту інтересів, підвищення кваліфікації працівників, створення ефективного внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, забезпечення доступу громадськості до інформації. Доброчесність є важливим фактором для сталого розвитку громад, підвищення довіри до влади та забезпечення якості життя населення.

Ключові компоненти доброчесності місцевого самоврядування:

Прозорість та підзвітність. Органи місцевого самоврядування повинні бути відкритими для громадськості та звітувати про свою діяльність. Це включає публікацію бюджетів, рішень, протоколів засідань, а також проведення громадських слухань та обговорень.

Законність. Діяльність органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на принципах законності, тобто відповідати вимогам законодавства та Конституції.

Етична поведінка. Влада на місцевому рівні повинна дотримуватися високих моральних стандартів, уникати корупції та зловживань владою, а також забезпечувати пріоритет громадських інтересів над приватними.

Конфлікт інтересів. Органи місцевого самоврядування повинні мати чіткі правила щодо конфлікту інтересів, щоб уникнути ситуацій, коли особисті інтереси можуть впливати на прийняття рішень.

Підвищення ефективності контролю та аудиту у розбудові публічної доброчесності. Створення системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що дозволяє виявляти та запобігати корупції та неефективності управлінських рішень.

Підвищення кваліфікації працівників. Навчання та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування сприяє їх професійному розвитку та забезпечує краще виконання ними своїх обов'язків.

Залучення громадськості. Залучення громадськості до процесів прийняття рішень та контролю за діяльністю влади сприяє підвищенню довіри до місцевих органів та покращує якість управління.

План доброчесності має бути комплексним документом, що визначає цілі, завдання та заходи щодо забезпечення доброчесності у діяльності органу місцевого самоврядування.

ПД_ММР ототожнює доброчесність з антикорупційністю, що значно звужує перспективу впровадження компонентів доброчесності в діяльність ММР.

3. ПД- ММР розроблений відповідно до Методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, підготовленої в рамках співпраці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) у партнерстві з Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP).

Методологією передбачено:

(А)здійснення оцінки корупційних ризиків (ідентифікація, оцінка рівня, заходи мінімізації)

Ідентифікацію корупційних ризиків рекомендовано проводити на основі джерел інформації (перелік не є виключним):

- документи / акти: нормативно-правові акти, що регламентують діяльність сільської, селищної, міської ради;
- рішення сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, розпорядження сільського, селищного, міського голови;
- результати аудитів, перевірок (як внутрішніх, так і зовнішніх), проведених щодо органу місцевого самоврядування; матеріали дисциплінарних проваджень, службових розслідувань, проведених щодо працівників органу місцевого самоврядування;
- рішення суду у справах про притягнення працівників, депутатів ради до адміністративної, кримінальної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- аналітичні матеріали Національного агентства з питань запобігання корупції та інших інституцій щодо аналізу корупційних ризиків, запобігання та виявлення корупції та з інших питань, які пов'язані із діяльністю органу місцевого самоврядування.
- опитування (анкетування, інтерв'ювання);
- відкриті джерела, що можуть містити відомості про працівників виконавчих органів та депутатів органу місцевого самоврядування

(Б) напрацювання нормативно-правових та внутрішньо-розпорядчих документів ММР для Плану доброчесності, Антикорупційної програми або іншого виду документа

Методологія є рамковим документом, який не має інструктивного характеру. Визначені методологією корупціогенні сфери:

- публічні закупівлі;
- земельні відносини;
- управління нерухомим комунальним майном;
- містобудування;
- організація роботи із запобігання та виявлення корупції;
- соціально- економічна інфраструктура

Перелік корупціогених сфер не є також вичерпними.

В Методології наданий примірний перелік ідентифікованих корупційних ризиків, таблиця оцінки рівня ризику, примірний перелік заходів впливу.

4. В проект ПД_ММР перенесений повний перелік (з деякими редакторськими правками) ідентифікованих Методологією корупційних ризиків з визначенням рівня ризику, а також заходи впливу. Прийняття сесією ММР проекту рішення про затвердження ПД_ММР законодавчо (на місцевому рівні) фіксує наявність даного переліку ідентифікованих корупційних ризиків в діяльності ММР. Однак ні в пояснювальній записці до проекту, ні в самому проекті ПД_ММР не надана інформація щодо процесу дослідження (ідентифікації корупційних ризиків на рівні Миколаївської міської ради). Не виявлено також інформацію щодо проведених опитувань (фокус-групи, анкетування, та інші) зі стейкхолдерами та бенефіціарами, а також будь яких громадських обговорень результатів дослідження. Тому сумнівним є твердження що всі 97 ідентифікованих корупційних ризиків наявні в 6 сферах діяльності ММР. Крім того в перелік сфер не внесено болочу для Миколаївської громади сфери благоустрою, що викликає багато нарікань серед мешканців громади. Розробниками ПД_ММР не приділено уваги такий сфері, що виникла в наслідок повномасштабної агресії – соціальний захист ветеранів, інвалідів війни, ВПО.

5. Ідентифікація самих ризиків також потребує уважного вивчення (доопрацювання). ПД_ММР матиме статус нормативно-правового акту, який повинен в зг. Ст. 19 Конституції корелюватись з нормативно-правовим забезпеченням ЦОВВ.

5.1. В проекті внесені терміни, які чомусь мають дужки. Наприклад:

- №62 Можливість приховувати інформацію щодо будь-якої «запланованої» взаємодії з громадськістю з метою уникнення громадського контролю за ухваленням завідомо незаконних рішень
- №41 Урахування під час планування бюджету статистики (наприклад, збору коштів на лікарняні благодійні фонди) та закладання додаткових коштів для місцевих лікарень, щоб уникнути «зборів у благодійні фонди» із пацієнтів
- №42 Можливість посадових осіб ОМС виділити «на папері» кошти на уже профінансовані потреби закладу охорони здоров'я, фактично не здійснити видатки

- №53 Можливість незаконного впливу на комунальне підприємство через його керівника шляхом його призначення (наприклад, призначення без конкурсу «своїї» людини) або через визначення розміру заробітної плати.

Наявність дужок в понятті або терміні може спровокувати подвійне тлумачення, що в такій чутливій сфері як антикорупція не має бути. Документ повинен чітко визначати поняття.

- 5.2. В перелік ризиків внесені поняття, які не визначені ні законодавством ЦОВВ, ні місцевим нормативно-правовим забезпеченням, а також ризики діяльності неприбутковому місцевому самоврядуванню:

№ 95 (захід впливу). «Розроблення та прийняття розпорядчого документа, яким визначено аварійну заявку як єдину підставу для проведення закупівлі за винятками, передбаченими пп. 4 п. 13 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178...

Поняття аварійної заявки в вказаній Постанові не визначено. Не має також такого поняття в глосарії термінів ПД_ММР, тому що самого глосарію також не має.

№94 (ризик) «Неоднозначна судова практика щодо правомірності проведення публічних закупівель комунальними підприємствами поза електронною системою закупівель.

Даний ризик не може бути притаманним діяльності місцевих рад, оскільки законодавством не передбачена можливість створення муніципальних судів. Визначення похідних від ризиків ОМС, які можуть утворити вищезначений ризик рівня судової влади не є предметом дослідження.

№91 (захід впливу) «Утворення в структурі Миколаївської міської ради структурного підрозділу внутрішнього аудиту, яким забезпечується проведення внутрішнього аудиту процесів підготовки та планування закупівель, а також проведення закупівель, укладання договорів та контролю виконання договірних зобов'язань. Забезпечення систематичного проведення внутрішнього аудиту процесів підготовки та планування закупівель, а також проведення закупівель, укладання договорів та контролю виконання договірних зобов'язань».

Окремий коментар.

Впровадження контролюючої компоненти в діяльності місцевого самоврядування при активній співучасті громадянського суспільства, а саме запровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту є не тільки викликом сьогодення а й вимогою національного законодавства (ст.26 БКУ, Розпорядження КМУ від 28 березня 2025р. № 300-р «План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року» (пункти 68-74).

Однією з основних функцій внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту є забезпечення прозорості в діяльності публічних органів. Це включає в себе забезпечення доступу громадян до інформації про використання бюджетних коштів, а також створення механізмів для громадського моніторингу та участі в управлінських процесах. Внутрішній контроль сприяє формуванню у громадськості довіри до державних установ, оскільки дозволяє зменшити рівень корупції та зловживань, що є однією з основних перешкод для ефективного функціонування демократичних інститутів.

Головна сутність внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту є ідентифікація та управління ризиками (не обов'язково коупційними), що виникають або можуть виникнути в

процесі реалізації ОМС своїх повноважень. Фактична відсутність контрольної функції в ОМС приводить зокрема до недоотримання мешканцями громади публічних послуг.

Надане формулювання заходу впливу в проекті ПД_ММР вказує що або розробники мають відмінне від законодавчого визначення поняття «внутрішній аудит» або не розуміють сутність цього поняття в тлумаченні ст. 26 БКУ та інших підзаконних актів. В першому випадку визначення повинно бути в глосарії термінів ПД_ММР.

В другому випадку ст. 26 БКУ визначає, що «Внутрішній аудит - незалежна, об'єктивна діяльність, що передбачає здійснення аудиторських досліджень (оцінки з надання впевненості) та аудиторського консультування для сприяння розпоряднику бюджетних коштів у досягненні цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності. Внутрішній аудит сприяє покращенню ефективності і результативності в діяльності розпорядника бюджетних коштів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, шляхом застосування систематичного, послідовного підходу до оцінки і вдосконалення організації та функціонування системи управління, внутрішнього контролю, управління ризиками».

Тобто внутрішній аудит базується на системі внутрішнього контролю в розпорядників бюджетних коштів а не втручається в процес реалізації розпорядниками своїх повноважень не тільки в сфері закупівель а й в усіх інших сферах діяльності. Про запровадження внутрішнього контролю в ГРБК в проекті ПД_ММР жодного нагадування.

Рекомендації

1. Переформувати План доброчесності Миколаївської міської ради 2025-2027 в Антикорупційну програму Миколаївської міської ради з урахуванням норм та положень рішення МВК м. Миколаєва від 27 червня 2008 №1368 та ЗУ Про правотворчу діяльність.
2. Провести за участю профільних структурних підрозділів МВК , громадськості та бізнес-структур перегляд потенційних корупційних ризиків, рівня впливу, та визначити перелік з середнім та високим рівнем. Дане визначення має бути проведено для визначення заходів впливу на потенційні ризики, що знаходяться в жовтій та червоній зоні рівня небезпеки.
3. Прибрати з тексту проекту Програми (Плану) заходи, що напряду не відносяться до антикорупційної складової.
4. Ініціювати розробку Комплексної Програми доброчесності ММР з урахуванням інших компонентів публічної доброчесності місцевого самоврядування
5. Привести у відповідність до діючого законодавства поняття та терміни,. Унеможливити подвійне їх тлумачення
6. Розглянути сфери благоустрою та соціального захисту та підтримки ветеранів, інвалідів війни, ВПО як сфери потенційних корупційних ризиків. Провести їх ідентифікацію, оцінити рівень ризику, розробити заходи впливу
7. Провести широке громадське обговорення проекту Антикорупційної програми за участю громадських рад МВК, активних громадян, бізнес-структур, ЗМІ

ПРОЄКТ ДОДАТКОВОГО ПУНКТУ ДО ПЛАНУ ДОБРОЧЕСНОСТІ

Миколаївська міська рада на 2025–2027 роки

Сфера: Публічні закупівлі та надання медичних послуг комунальними закладами охорони здоров'я

Ідентифікатор ризику: М-5.2

Назва ризику:

Зловживання та корупційні змови між комунальними некомерційними підприємствами (КНП) та приватними медичними закладами, що призводять до штучного обмеження безоплатних послуг та неефективного використання коштів НСЗУ.

Опис ризику:

У комунальних медичних закладах Миколаєва зафіксовані випадки:

- навмисного ненадання гарантованих послуг (зокрема МРТ) і перенаправлення пацієнтів до приватних клінік, у тому числі розташованих на території комунальних медустанов;
- відсутності електронних направлень сімейними лікарями на МРТ, що блокує безоплатне отримання процедури;
- роздроблення базових лабораторних аналізів (загальний аналіз крові, печінкові проби, ревматоїдні проби) на окремі тести для збільшення витрат;
- направлення пацієнтів на аналізи до приватних лабораторій за електронними направленнями, що призводить до завищених тарифів і відтоку бюджетних коштів із комунальної медицини.

Ці дії створюють ризик:

- нецільового використання коштів НСЗУ;
- обмеження доступу пацієнтів до гарантованих медичних послуг;
- зниження рівня довіри до органів місцевого самоврядування та медичної системи міста.

Рівень ризику: Високий

Заходи з мінімізації ризику:

1. **Проведення комплексного аудиту** наявності та доступності медичних послуг у КНП, зокрема діагностичних (МРТ, базові аналізи) та лабораторних досліджень.
2. **Встановлення обов'язкової публічної звітності** комунальних медзакладів:
 - перелік безоплатних послуг;

- графіки роботи діагностичного обладнання;
- кількість виконаних процедур і досліджень.
- 3. **Регламентування направлень до приватних закладів:**
 - заборона направлень у разі наявності послуги у КНП;
 - створення електронної системи обґрунтування винятків.
- 4. **Автоматизований моніторинг електронних направлень:**
 - аналіз частоти направлень у приватний сектор;
 - виявлення завищених тарифів.
- 5. **Перегляд та коригування договорів** КНП із приватними підрядниками, щоб уникнути монополізації та стимулів відмови від власних послуг.
- 6. **Запровадження індикаторів корупційних ризиків:**
 - частка направлень у приватні заклади;
 - співвідношення вартості досліджень у КНП та приватному секторі.
- 7. **Впровадження "пацієнтського моніторингу":**
 - створення онлайн-форми для повідомлень про випадки відмови в наданні безоплатної послуги;
 - щоквартальне опрацювання звернень із публічним звітом.

Відповідальні виконавці:

- Департамент охорони здоров'я Миколаївської міської ради
- Керівники КНП
- Департамент внутрішнього фінансового контролю, нагляду та протидії корупції
- Постійна комісія міської ради з питань охорони здоров'я

Індикатори виконання:

- Проведено аудит та оприлюднено його результати.
- Опубліковано на офіційних ресурсах перелік безоплатних послуг та графіки роботи обладнання.
- Створено електронний модуль контролю направлень до приватних клінік.
- Зменшено частку направлень у приватний сектор щонайменше на 30% протягом двох років.
- Наявність щоквартальних публічних звітів про звернення пацієнтів та результати їх розгляду.


15.08.2015

/Главным разработчиком и контролером программы является департаментом внутреннего финансового контроля и коррупции. Мы вместе учувствовали в проверке спортивной школы «АТЛАНТ» по использованию имущества городской громады. И были удивлены что у них не вызвало никаких вопросов когда в рабочую группу по проверке были включены представители органы деятельность которого проверяли. Их не смутило, что это прямо нарушает нормы определяющее конфликт интересов, их не заинтересовали явные факты превышения полномочий, злоупотреблений и коррупции при использовании собственности громады. Не смотря на множество нарушений, они стояли на стороне органа власти и если мы при проверке предоставили несколько листов нарушений они написали какие то пожелания и рекомендации не замечая грубые нарушения законов. Поэтому если этот орган будет контролировать эту программу мы уверены в формальном подходе и безусловно ни о какой объективности не будет речи.

С. Митрошин
15.08.25