

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

на основі опитування територіальних громад України, а також наукових розробок учасників IV Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова робота з муніципального права» та Восьмої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»
(22.12.23, м. Київ)

За результатами аналізу опитування територіальних громад «Імплементація окремих європейських норм у законодавство про місцеве самоврядування», а також праць учасників Конкурсу та обговорення проблем законодавства України про місцеве самоврядування учасниками Конференції сформовано наступні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування.

1. У сфері реалізації антикорупційної політики в органах місцевого самоврядування

Виявлення корупціогенних факторів прийнятих рішень чи їх проєктів та усунення відповідних негативних наслідків має стати одним із завдань органів місцевого самоврядування. Саме вони мають набути статус суб'єкта здійснення обов'язкової антикорупційної експертизи.

У зв'язку з цим, пропонується доповнити статтю 55 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року наступним пунктом у частині здійснення органами місцевого самоврядування антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Порядок і методологію проведення органом місцевого самоврядування антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів, повинні визначатись Міністерством юстиції України (Таблиця 1).



**Таблиця 1. «Пропозиції доповнень до Закону України
«Про запобігання корупції»**

Зміст чинної норми	Запропонований виклад норми у новій редакції
Стаття 55. Антикорупційна експертиза 1. З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. 2. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. 3. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України	Стаття 55. Антикорупційна експертиза 1. З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. 2. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. 2.1. Обов'язкова антикорупційна експертиза також здійснюється органами місцевого самоврядування щодо нормативно-правових актів (та/або їх проектів), які ними приймаються: а) в межах повноважень, визначених ст. ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; б) або врегульовують суспільні відносини в таких сферах публічного управління: соціально-економічний і культурний розвиток, планування; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, молодіжна політика, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; реєстрація місця проживання фізичних осіб; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правничої допомоги; організація надання адміністративних послуг населенню. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення органом місцевого самоврядування антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів» 3. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України

З метою належної організації процедури здійснення обов'язкової антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органів місцевого самоврядування необхідно передбачити у чинному законодавстві можливість даним суб'єктам утворювати відповідні підрозділи або уповноважувати осіб на виконання цієї антикорупційної функції.

Таким чином, пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 59.2 у частині забезпечення функціонування уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органів місцевого самоврядування (Таблиця 2).

**Таблиця 2. «Пропозиції доповнень до Закону України
«Про місцеве самоврядування в Україні»**

Зміст чинної норми	Запропонований виклад норми у новій редакції
Відсутня	Стаття 59.2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органів місцевого самоврядування 1. З метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупційних чинників у нормативно-правових актах (та/або їх проєктах) органів місцевого самоврядування, утворюються (визначаються) уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органів місцевого самоврядування. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органів місцевого самоврядування утворюється (визначаються) в сільських, селищних, міських, районних та обласних радах. 2. Керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний відповідній сільській, селищній, міській, районній чи обласній раді. Голова відповідної ради забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи чи осіб) від впливу чи втручання у його роботу. 3. Міністерство юстиції України затверджує Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу). 4. Основними завданнями уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) є: 1) організація роботи з питань проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (та/або їх проєктів) органу місцевого самоврядування; 2) надання методичної та консультаційної допомоги з питань виявлення корупційних факторів у проєктах нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування; 3) розгляд повідомлень про наявність корупційних факторів у проєктах і чинних рішеннях органу місцевого самоврядування;



	4) інформування голови сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради про виявлені корупційні фактори у проєктах нормативно-правових актів та чинних рішеннях органу місцевого самоврядування.
--	---

2. У сфері функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та деокупації територій

- *щодо відновлення діяльності органів місцевого самоврядування*

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на деокупованих територіях утворюються військові адміністрації населених пунктів з наданням їх начальникам повноважень, визначених частиною другою статті 10 цього Закону, а діяльність органів місцевого самоврядування не відновлюється. Проте, задля уникнення ситуацій правової невизначеності та запобігання свавільному обмеженню місцевого самоврядування, законодавець має чітко на рівні закону визначити процедуру відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Пропонується:

перехідні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити окремою частиною, в якій викласти порядок відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

- *щодо організації діяльності органів самоорганізації населення (ОСН).*

Необхідно передбачити право начальника ВА надавати згоду на створення органів самоорганізації населення (ОСН) на деокупованих територіях, спростивши при цьому порядок ініціювання створення ОСН та порядок обрання ОСН. Крім того, начальнику ВА має бути надане право наділяти ОСН окремими повноваженнями виконавчих органів місцевих рад з відповідним ресурсним забезпеченням шляхом внесення відповідних змін як до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», так і до Закону України «Про органи самоорганізації населення».

- *щодо можливості зупинення діяльності місцевих рад в умовах воєнного стану*



Необхідно забезпечити узгодження положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану», який фактично запровадив спеціальних правовий режим зупинення діяльності місцевих рад (п. 3 частини третьої статті 1).

- *щодо конкретизації підстав створення військової адміністрації в районі, області*

Пропонується:

у частині четвертій статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» доцільно конкретизувати таку підставу для утворення ВА в районі, області як «для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку», оскільки вона носить досить загальний характер і її застосування може носити політичний чи навіть особистісний характер. Така конкретизація, наприклад, може бути пов'язана з наближенням відповідної території до зони воєнних дій, деокупацією території, прикордонних територій тощо.

- *щодо усунення колізій в законодавстві у частині виконання повноважень районних, обласних рад відповідними військовими адміністраціями*

Необхідно подолати колізії норм законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині виконання повноважень районних, обласних рад відповідними ВА. По факту, наявність такої колізії призводить до того, що районні, обласні ради продовжують виконувати свої повноваження, в тому числі й у фінансовій сфері.

Пропонується:

у пункті 1 частини третьої Закону України «Про правовий режим воєнного стану» доцільно зазначити обсяг повноважень районних, обласних рад, що передаються ВА. Так, якщо передбачається передача всіх повноважень, то слід законодавчо визначити статус таких районних, обласних рад на період виконання цих повноважень ВА (наприклад, перебувають в режимі зупинення



діяльності), а якщо частково, то слід окреслити коло таких повноважень.

- *щодо усунення колізій в законодавстві щодо строків повноважень військових адміністрацій*

Видається необхідним усунути колізії норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині строків здійснення повноважень ВА. Так, відповідно до п.1 частини третьої статті 10 зазначено, що ВА здійснюють повноваження районних, обласних рад на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування. Натомість, в прикінцевих положеннях цього Закону військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану (підпункт 2 пункту 1).

Пропонується:

п.1 частини третьої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» привести у відповідність нормі прикінцевих положень цього Закону, відповідно до якої військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану.

3. У сфері кадрової політики місцевого самоврядування

Під час опитування територіальних громад встановлено високий попит на підготовку та перепідготовку кадрів для органів місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується доповнити пп.13 п. «А» статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» таким змістом:

«13. Сприяння у відкритті освітніх програм, необхідних для підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, а також підвищення їх кваліфікації у державних і комунальних закладах освіти».



4. У сфері укладення та реалізації інвестиційних договорів за участю органів місцевого самоврядування

На сьогодні інвестиційні договори за участю органів місцевого самоврядування мають велике значення для економічного розвитку територій і України в цілому, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану та післявоєнної відбудови. Однак є ряд законодавчих прогалин в цьому питанні.

Пропонується:

- *розробити спеціальне правове регулювання змісту таких договорів (оскільки відсутність детального правового регулювання відповідних договірних відносин є причиною небажання укладати такі договори з боку потенційних інвесторів);*
- *розробити і запустити єдину електронну базу інвестиційних проектів за участю органів місцевого самоврядування (з метою інформування усіх заінтересованих осіб про оголошену конкурентну процедуру);*
- *передбачити на законодавчому рівні громадський моніторинг у сфері державно-приватного партнерства та у відносинах за договорами про розподіл продукції;*
- *передбачити на законодавчому рівні реєстр договорів, які укладаються у рамках державно-приватного партнерства, а також реєстр договорів про розподіл продукції (з метою створення умов для належного інформування інститутів громадянського суспільства щодо раціональності та ефективності використання об'єктів комунальної власності);*
- *визначити поруку та державні гарантії як способи забезпечення виконання зобов'язання за інвестиційними договорами за участю органів місцевого самоврядування;*
- *передбачити можливість укладання та реалізації інвестиційних договорів за участі ВА (в умовах бездіяльності (простою) органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях). Допускається доцільність створення тимчасових державних установ з укладання та реалізації інвестиційних договорів. При*



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



цьому, важливо передбачити механізми звітності і відповідальності таких установ, а також механізми антикорупційного контролю за їхньою діяльністю.

Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду США».

Академія праці, соціальних відносин і туризму не завжди розділяє усі пропозиції з даного переліку, а лише визначає кращі із сформованих за підсумками Конкурсу та Конференції.