

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



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

**6504**

### ВИСНОВОК

за результатами проведення  
антикорупційної експертизи законопроекту<sup>1</sup>

<b>Назва акта</b>	Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»
<b>Дата реєстрації</b>	05.01.2022
<b>Суб'єкт права законодавчої ініціативи</b>	Кабінет Міністрів України
<b>Головний комітет</b>	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
<b>Висновок та рекомендації</b>	Негативний – Містить корупціогенні фактори та зауваження по суті

#### Опис законопроекту

Законопроект розроблено з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою.

#### Довідка.

Взаємопов'язані законопроекти:  
законопроект реєстр. № 6505 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кола посадових осіб місцевого самоврядування”.

<sup>1</sup> Цей висновок підготовлений відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи законопроектів аналітичним центром “Інститут законодавчих ідей”

Тому, проєкт Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" потребує системного та нерозривного розгляду та прийняття із вказаним вище законопроєктом.

*У результаті проведення антикорупційної експертизи законопроєкту, в його положеннях було виявлено низку корупціогенних факторів. Також вважаємо за необхідне висловити зауваження по суті законопроєкту.*

### **Резюме**

<p>1.1. Керівник служби в органі місцевого самоврядування отримує невикористані та необмежені дискреційні повноваження щодо гарантування політичного права службовців бути обраними до органів влади.</p> <p>1.2. При реорганізації або ліквідації органу місцевого самоврядування керівник служби отримує нічим не обмежені дискреційні повноваження щодо вирішення питання про подальше проходження служби в новоствореному органі місцевого самоврядування службовців.</p> <p>1.3. Керівникові служби в органі місцевого самоврядування надається необмежене право розсуду щодо можливості продовження служби в органі місцевого самоврядування особами, які досягли 65-річного віку.</p> <p>1.4. Визначено невичерпний перелік повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері служби в органах місцевого самоврядування.</p> <p>1.5. Дозволяється покладати повноваження керівника служби на інших осіб у невичерпному переліку випадків, що може використовуватись для уникнення відповідальності за вчинення правопорушень.</p> <p>1.6. Не визначено єдиних підходів до порядку та методів оцінювання кандидатів під час проходження конкурсів.</p>
<p>2. Нормами закону встановлюються певні обмеження щодо можливості вступу на службу до органу місцевого самоврядування, проте ані цей законопроєкт, ані жоден інший чинний нормативний акт не містить механізму проведення перевірки щодо відповідності цим вимогам кандидата.</p>
<p>3. У нормах законопроєкту, які врегульовують механізм притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності, закладено оціночні поняття, зміст яких керівник служби вимушений буде тлумачити на власний розсуд та за власним бажанням.</p>
<p>4.1. Дозволяється висувати до кандидатів на посади спеціальні вимоги без будь-яких обмежень, що може використовуватись для штучного відсіювання кандидатів.</p> <p>4.2. Не визначено вичерпного переліку документів, необхідних для призначення на посаду.</p>
<p>5. Заступники сільського, селищного, міського голови наділяються повноваженнями відповідного голови, що порушує систему місцевого самоврядування та може використовуватись для уникнення відповідальності за вчинення правопорушень.</p>

### **Повний опис корупціогенних факторів**

#### **1. Надмірні дискреційні повноваження**

1.1. Абзацами 2 та 3 частини 4 статті 12 законопроєкту передбачається, що на службовця місцевого самоврядування, зареєстрованого кандидатом на відповідних виборах, поширюються гарантії діяльності кандидатів у виборчому процесі, встановлені Виборчим кодексом України. Такому службовцю місцевого самоврядування за його заявою,

*надається відпустка без збереження заробітної плати або може надаватись щорічна основна та/або додаткова відпустка, на яку він набув право відповідно до закону.*

Цією нормою запроваджуються надмірні дискреційні повноваження керівника служби в органі місцевого самоврядування, оскільки останній без будь-яких обмежень та обґрунтувань має право надати такому службовцю або відпустку без збереження заробітної плати, або щорічну відпустку (яка є оплачуваною в розмірі середньоденної заробітної плати такого службовця).

Така обставина створює корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки певним наближем службовцям керівник служби буде надавати оплачувану відпустку на період передвиборчої кампанії, а іншим (які не мають певних особистих чи навіть дружніх відносин з керівником служби) - буде відмовлено в наданні такої відпустки.

За цих обставин порушується рівноправність службовців органів місцевого самоврядування, а також дещо спотворюється політична конкуренція щодо можливості фінансування своєї передвиборчої кампанії кандидатами за рахунок оплачуваної відпустки, при цьому інші позбавляються такої можливості керівником служби без жодних пояснень, обґрунтувань та можливості оскарження такого рішення.

На цій підставі рекомендується або встановити обов'язковість надання службовцеві відпустки без збереження заробітної плати/щорічної відпустки (за умови набуття права), або ж встановити право такого службовця виключно на відпустку без збереження заробітної плати.

1.2. Нормою частини 5 статті 21 законопроекту встановлюється, що *у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації органу місцевого самоврядування, зміни структури органу місцевого самоврядування, службовця місцевого самоврядування (за його згодою) може бути призначено шляхом переведення на рівнозначну або нижчу посаду в органі місцевого самоврядування (структурному підрозділі органу місцевого самоврядування), якому передані відповідні функції і повноваження, без проведення конкурсу.*

Цією нормою запроваджуються надмірні дискреційні повноваження керівника служби в органі місцевого самоврядування, оскільки останній без будь-яких обмежень та обґрунтувань має право як надати нове робоче місце службовцю шляхом його переведення, так і відмовити в цьому, змусивши такого службовця проходити новий конкурсний відбір.

За таких обставин може бути реалізованим корупційний ризик, оскільки керівник служби буде за власними суб'єктивними мотивами одних службовців переводити до новоствореного органу, а іншим - створювати перепони щодо подальшого проходження служби в органах місцевого самоврядування.

Відтак, рекомендується або ж відмовитись від механізму переведення службовців до новостворених органів, або визначити конкретні критерії та процедури, межі повноважень керівника служби, або ж встановити, що всі службовці обов'язково переводяться за їхньою заявою до новостворених органів місцевого самоврядування.

1.3. Частиною 4 статті 70 передбачається, що *у зв'язку з потребами служби службовець місцевого самоврядування за рішенням керівника служби може бути залишений на службі в органі місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку за його згодою. Розпорядження (наказ) про продовження строку перебування на службі в органі місцевого самоврядування приймається керівником служби щороку, але не більш як до досягнення службовцем місцевого самоврядування 70-річного віку. У разі відсутності рішення про чергове продовження строку перебування на службі в органі місцевого*

*самоврядування службовець місцевого самоврядування звільняється в останній день відповідного річного строку на підставі пункту 9 частини першої цієї статті.*

Однак, в силу відсутності в нормах проєкта закону будь-яких критеріїв для визначення наявності потреб служби в залишенні на службі особи, яка досягла 65-річного віку, керівник служби отримує необгрунтовані та необмежені дискреційні повноваження щодо вирішення на власний розсуд питання про залишення на службі в органах місцевого самоврядування певних службовців.

У цій ситуації підвищується потенціал реалізації корупційних ризиків, оскільки щодо службовців, які “дуже потрібні” саме керівнику (не службі), може бути застосовано вказану вище норму, проте інші - будуть позбавлені такої можливості.

Відтак, рекомендується визначити конкретний перелік умов, за наявності яких керівник служби може фактично залишати на службі особу після досягнення нею пенсійного віку (наприклад, відсутність спеціалістів такого профілю, неможливість прийняття на роботу інших спеціалістів через відсутність поданих документів на оголошений конкурс тощо).

1.4. Статтею 14 законопроєкта передбачається невичерпний перелік повноважень для центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування та для центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування - для них передбачено здійснення інших повноважень, передбачені цим Законом.

Вказані положення створюють умови для зловживання повноваженнями посадовими особами зазначених центральних органів, їх втручання в діяльність

Рекомендуємо визначити вичерпний перелік повноважень центральних органів виконавчої влади.

*Аналогічні зауваження стосуються частини першої статті 16 законопроєкту щодо повноважень керівника служби.*

1.5. Частиною другою статті 16 законопроєкту передбачено здійснення повноважень керівника служби іншою особою на час відсутності керівника служби визначеного у пунктах 2-5 частини першої статті 15 цього Закону чи неможливості здійснення ним своїх повноважень з інших причин.

Законопроєктом не конкретизовано, якими можуть бути інші причини неможливості здійснювати свої повноваження у керівника служби, крім його відсутності.

Зазначене може використовуватись для уникнення відповідальності за вчинення корупційних, або пов'язаних з корупцією правопорушень керівниками служб. Так, керівники служб можуть вступати у злочинну змову щодо вчинення правопорушень, однак не підписувати відповідні документи у сфері свої повноважень та передавати це особам, які їх заміщують, на час неможливості здійснення повноважень з інших причин.

Рекомендуємо визначити вичерпний перелік причин, з яких повноваження керівника служби можуть покладатись на інших осіб.

1.6. Законопроєктом не визначається порядок проведення та методи оцінювання кандидатів на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, а зазначені питання пропонують врегулювати органам місцевого самоврядування у власних порядках проведення конкурсів.

Зазначені етапи конкурсу потенційно можуть мати найбільше корупційних ризиків для визначення переможцями не найкращих кандидатів, а тих, які надали неправомірну вигоду або заздалегідь дали згоду на участь у корупційних схемах.

Разом з тим, відповідно до частини 3 статті 21 законопроєкта, *порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття*

*посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.*

Формулювання “з урахуванням” надає міським радам надмірні дискреційні повноваження, оскільки вони можуть “врахувати” певною мірою Типовий порядок, але не імплементувати у власні порядки ключові вимоги до проведення конкурсів. Зазначене дозволяє міським радам затвердити порядки, які фактично нівелюють сенс проведення конкурсів, адже будуть створені для призначення на посади власних кандидатів без відкритого конкурсу.

Рекомендуємо або визначити ключові вимоги до порядку та методів оцінювання в законі, або визначити Типовий порядок проведення конкурсу обов'язковим для виконання всіма органами місцевого самоврядування.

*Аналогічні зауваження стосуються частини третьої статті 17, частини третьої статті 34, частини п'ятої статті 35, частини восьмої статті 38, частини восьмої статті 39, частини другої статті 40 законопроекту щодо обов'язковості застосування Типових положень.*

## **2. Прогалина**

2.1. Нормою частини 3 статті 18 законопроекта пропонується встановити, що на службу в органи місцевого самоврядування не може вступити особа, яка: 1) досягла 65-річного віку; 2) визнана недієздатною або дієздатність якої обмежено в установленому законом порядку; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) позбавлена відповідно до рішення суду права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 5) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення у випадках, визначених законом; 6) підпадає під заборону, встановлену Законом України “Про очищення влади”.

Частиною 4 статті 23 передбачається, що служба управління персоналом проводить перевірку інформації, що подана кандидатами на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, на відповідність встановленим законом вимогам та повідомляє їх про результати такої перевірки.

При цьому, жоден законодавчий або ж підзаконний правовий акт не містить регламентованого механізму перевірки відомостей, які встановлюються підпунктами 2 та 4.

Окрім того, у повноваженнях конкурсної комісії щодо вивчення документів кандидатів на посади службовців органів місцевого самоврядування не передбачено обов'язку щодо дослідження зазначених вище обставин.

У такій ситуації відсутнє належне правове регулювання питань щодо можливості вступу особи на службу в органи місцевого самоврядування, що створює корупційні ризики, оскільки конкурсна комісія та суб'єкт призначення зможуть не досліджувати питання неможливості призначення особи на посаду, або навіть знаючи про існування таких обставин - приймати рішення про призначення особи.

При цьому єдиним правовим наслідком щодо виявлення цих обмежень для вже прийнятого на посаду службовця може бути лише застосування дисциплінарної відповідальності без можливості його звільнення

Відтак, рекомендується визначити механізм перевірки та підтвердження обставин, визначених частиною 3 статті 18 законопроекту, а також правові наслідки щодо звільнення з посади особи, яка при призначенні мала такі обмеження щодо служби в органах місцевого самоврядування.

### **3. Необґрунтоване використання оціночних понять**

Нормами пунктів 4 та 14 частини 3 статті 57 законопроекту передбачається, що *дисциплінарними проступками, зокрема, є дії, що шкодять авторитету служби в органах місцевого самоврядування; прийняття службовцем місцевого самоврядування необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне використання цього майна або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення.*

При цьому формулювання “дії, що шкодять авторитету служби” та “прийняття необґрунтованого рішення” не можуть застосовуватись в нормах закону, оскільки вони є оціночними, а зі змісту норм цього законопроекту неможливо встановити які саме дії можуть шкодити авторитету служби, яке рішення може вважатись обґрунтованим або ж необґрунтованими.

Такі обставини є корупційним ризиком, оскільки внаслідок довільного трактування наведених вище понять керівник служби в органах місцевого самоврядування наділяється необмеженими та необґрунтованими дискреційними повноваженнями щодо самостійного визначення суті обґрунтованості рішення та шкоди авторитету служби від дій службовця органів місцевого самоврядування.

Це протирічить принципу правової визначеності та може призвести до вибіркості застосування відповідальності: наприклад, в одних випадках (коли керівник служби зацікавлений не побачити порушення) жодної відповідальності не виникатиме, проте в протилежному (коли службовець відмовиться від призначення конкретного підрядника в певній закупівлі послуг) - його можуть звинувачувати в необґрунтованості прийняття рішення щодо проведення ремонту будівлі, яка належить до комунальної власності громади.

На цій підставі рекомендується або відмовитись від застосування в пунктах 4 та 14 частини 3 статті 57 оціночних понять, або ж надати в нормах законопроекта необхідні легальні визначення цих понять, які дозволять ідентифікувати дії службовців як необґрунтовані та, які шкодять авторитету служби.

### **4. Відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі**

4.1. Статтею 19 законопроекту визначаються вимоги до кандидатів на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, які поділяються на загальні, які визначаються законом (ступінь освіти та досвід роботи) та спеціальні, які визначаються керівником служби.

Перелік спеціальних вимог законопроектом не обмежується, ніяким чином не класифікується, його видові ознаки не надаються - фактично, будь-яку вимогу до кандидата можна висунути як спеціальну.

Зазначене може призвести до порушення прав потенційних кандидатів на посаду, адже спеціальні вимоги можуть визначатись під конкретних осіб, з метою технічного відсіювання інших кандидатів та забезпечення перемоги потрібного кандидата.

Рекомендується або визначити перелік вимог, які можуть визначатись як спеціальні (наприклад, знання іноземної мови, знання певного законодавства тощо), або закріпити обов'язок визначати такі переліки в Порядках проведення конкурсів.

4.2. Частиною першою статті 28 законопроекту визначено перелік документів, який переможець конкурсу зобов'язаний протягом 14 календарних днів подати для призначення

на посаду. У разі неподання зазначених документів переможець вважається таким, що відмовився від зайняття посади службовця місцевого самоврядування.

Разом з тим, перелік документів невичерпний, та містить серед іншого містить *заяву про призначення та необхідні для цього документи, зокрема, які підтверджують інформацію, зазначену в частині першій статті 23 цього Закону.*

Формулювання “та необхідні для цього документи” може сприяти корупції у вигляді вимагання додаткових документів, які неможливо буде отримати у 14-денний термін, і таким чином штучно усувати від призначення на посаду переможців конкурсів.

Рекомендується визначити вичерпний перелік документів, необхідний для призначення на посаду.

## **5. Необґрунтоване делегування повноважень**

Підпунктом першим пункту 3 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту пропонується доповнити Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” статтею 53-1 щодо заступників сільського, селищного, міського голови. Відповідно до частини 4 статті 53-1 у запропонованій редакції, *заступники сільського, селищного, міського голови здійснюють повноваження сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради в обсязі та порядку, визначеному сільським, селищним, міським головою.*

Разом з тим, сільський, селищний, міський голова обирається шляхом прямого виборчого права, несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, отже має особливий статус, яким його наділяють мешканці територіальної громади.

Заступники міського голови не мають такого статусу, затверджуються відповідною радою, мешканці територіальної громади їх не обирають. Заступники не входять до системи місцевого самоврядування, визначеної статтею 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а сільський, селищний, міський голова входить.

Отже, враховуючи різний статус голів та заступників, заступники не мають виконувати повноваження голів, це порушує систему місцевого самоврядування.

Ця норма дозволяє уникати відповідальності за вчинення корупційних, або пов’язаних з корупцією правопорушень: залишаючись найвищою керівною особою ради та фактично вирішуючи ключові питання, юридично перекладати відповідні повноваження на заступників, які будуть підписувати відповідні документи.

Крім того, законодавство не виділяє чіткого переліку повноважень голів рад з *питань діяльності виконавчих органів*, це питання кожен міський голова буде тлумачити на власний розсуд.

Рекомендуємо виключити зазначену норму з законопроекту.

### **Інші зауваження**

1. Положення законопроекту містять багато відсилочних норм на необхідність розроблення державними органами підзаконних актів на виконання норм цього Закону (статті 17, 21, 34, 35 та інші).

Проте, згідно з пунктом 1 Прикінцевих та перехідних положень, цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування. Пунктом 17 Прикінцевих та перехідних положень Кабінету Міністрів України доручається протягом року з дня набрання чинності цим Законом забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону.

Тобто, на розробку, громадське обговорення, та подальше прийняття актів надано один рік, що для такої кількості нормативно-правових документів є надто коротким строком.

Крім того, в Україні не визначено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування, які мають затвердити відповідні підзаконні акти, що також збільшить строки на підготовку підзаконних актів.

Тому, можливе виникнення ситуації, коли Закон буде введено в дію, а механізмів його реалізації (підзаконних актів) не буде розроблено.

Враховуючи вказане, рекомендуємо переглянути перелік підзаконних актів, які необхідно буде розробити та доопрацювати законопроект щодо встановлення основних орієнтирів регулювання на рівні цього Закону.

2. Законопроектом вводиться термін “службовець місцевого самоврядування”, та вносяться зміни до терміну “посадова особа місцевого самоврядування”, при чому зазначені дефініції не є чіткими та не дозволяють однозначно визначити, хто є службовцем, а хто є посадовою особою місцевого самоврядування, та чи є службовці місцевого самоврядування одночасно посадовими особами місцевого самоврядування.

Крім того, статуси та особливості проходження службовців та посадових осіб чітко не розділені, сенс одночасного існування цих двох категорій не є очевидним. Законопроектом визначаються особливості служби в органах місцевого самоврядування тільки для *виборних* посадових осіб.

Відповіді на зазначені питання мають практичне значення, оскільки відповідно до частини другої 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.

Крім того, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначаються принципи підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою, організації роботи саме *посадових осіб* місцевого самоврядування.

Рекомендуємо або доопрацювати терміни та чітко визначити відмінність службовця місцевого самоврядування від посадової особи місцевого самоврядування, а також різницю в їх статусі, або не вводити термін “службовець місцевого самоврядування”.

3. Статтями 7 та 8 законопроекта визначені посади службовців органів місцевого самоврядування з розподілом на категорії та підкатегорії. Не зазначені у цих статтях посади пропонується відносити до відповідних підкатегорій Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.

Разом з тим, в цих статтях не згадується значна частина вже існуючих посад в органах місцевого самоврядування, визначених статтею 14 чинного Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (як, наприклад, головний бухгалтер) або окремими розпорядженнями Кабінету Міністрів України (як, наприклад, державний реєстратор, адміністратор). Зазначені посади існують в абсолютній більшості місцевих рад.

Рекомендуємо доповнити перелік посад службовців органів місцевого самоврядування зазначеними посадами.



***Позиції державних стейкхолдерів:<sup>2</sup>***

Міністерством фінансів України підтримується з зауваженнями

---

<sup>2</sup> <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-sluzhbu-v-organakh-mistsevogo-samovryaduvannya>