



**Голові Комітету Верховної Ради України з питань організації
державної влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та містобудування
Олені ШУЛЯК**

Шановна пані Олено!

Лабораторія законодавчих ініціатив висловлює Вам свою повагу і повідомляє наступне щодо Вашого листа про надання експертної підтримки з питань, що належать до відання Вашого Комітету, а саме:

- щодо сфери локальної демократії;
- щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад (реєстр. № 8222);
- щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр. № 4298);
- щодо проекту Закону про адміністративний збір (реєстр. № 4380).

Лабораторія законодавчих ініціатив має багаторічний досвід плідної роботи із Комітетом, тому ми раді мати можливість співпрацювати у контексті аналізу законопроектів, які належить до відання Вашого Комітету.

Команда Лабораторії законодавчих ініціатив здійснила аналіз вищезазначених питань. Зокрема, за методологією оцінки законодавчого впливу, що передбачає три етапи (обґрунтування політичних основ, аналіз контексту та аналіз впливу на різні сфери) здійснено аналіз законопроектів № 7283 щодо народовладдя, № 8222 щодо оплати праці державних службовців та №4380 щодо адміністративного збору.

В частині аналізу законопроекту № 4298 про місцеві державні адміністрації команда Лабораторії законодавчих ініціатив проаналізувала та узагальнила законодавство країн Бельгія, Канада, Швеція, Польща, Франція, Нідерланди, Чехія з правових аспектів, що стосуються нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державної влади.

Дякуємо за довіру до нашої Організації та будемо раді подальшій співпраці!

Текст документу додається у додатку до цього листа: 90 арк.

**З повагою,
Виконавча директорка
Лабораторії законодавчих ініціатив**

Світлана МАТВІЄНКО



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СИСТЕМИ НАГЛЯДУ ЗА
ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: БЕЛЬГІЯ, КАНАДА, ШВЕЦІЯ, ПОЛЬЩА,
ФРАНЦІЯ, НІДЕРЛАНДИ, ЧЕХІЯ**

ЗМІСТ

I. Загальна інформація про систему нагляду.....	3
II. Досвід Швеції.....	6
III. Досвід Франції.....	9
IV. Досвід Бельгії.....	13
V. Досвід Польщі.....	17
VI. Досвід Нідерландів.....	21
VII. Досвід Чеської республіки.....	24
VIII. Досвід Канади.....	28

I. Загальна інформація про систему нагляду

Загальновідомим є те, що Європейська хартія місцевого самоврядування декларує принципи місцевого самоврядування, які повинні визнаватися у національному законодавстві країн. Один із принципів, який заслуговує на увагу і імплементований у всіх європейських країнах – адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Стаття 8 Хартії встановлює засади і рамки нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку інших рівнів влади, який має стосуватися законності місцевих рішень (їхньої відповідності правовим, конституційним нормам), а не їхньої доцільності/належності прийняття (предмету рішень), що становило б обмеження місцевої автономії. Щодо доцільності, то цей аспект може бути предметом нагляду за здійсненням делегованих повноважень, тобто якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, *проте органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов* (ст. 4 Хартії).

Адміністративний нагляд саме за законністю рішень органів місцевого самоврядування передбачає наступне:

- може здійснюватися у випадках та за процедурами, передбачених конституцією або законом
- як правило, має на меті здійснення нагляду за законністю рішень та дотриманням правових норм для забезпечення конституційних принципів (однак як зазначалося вище, інші органи можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування, тобто делегованих повноважень)
- має здійснюватися із забезпеченням домірності заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

4 квітня 2019 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію CM/Rec(2019)3 щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади¹. Нова Рекомендація містить вказівки для держав-членів щодо покращення системи нагляду за діяльністю ОМС з дотриманням принципів Хартії. Вона одночасно гарантує як дотримання конституційних норм, так і можливість ОМС мати право у межах закону управляти місцевими справами. Фактично, така модель нагляду забезпечує місцеве самоврядування певним захистом і невтручанням вищих рівнів влади, що і передбачено у ст. 11 Хартії - «місцеві органи влади мають право на звернення до суду з метою забезпечення вільного виконання своїх повноважень». Це стосується можливості оскарження неналежного здійснення наглядових повноважень.

¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066

Рекомендація і Хартія мають однакові підходи до формування системи нагляду. Зокрема, у Рекомендаціях передбачено, що першочергова мета нагляду – це забезпечити ефективність місцевого самоврядування та ефективне управління державними ресурсами, у тому числі фінансами. Характер нагляду за діяльністю місцевого самоврядування має бути визначений законом, як і прописано у Хартії, залежно від того чи вони стосуються власних повноважень, чи делегованих:

- закон або нормативні документи мають, наскільки це можливо, чітко визначити загальний наглядовий орган та органи, які відповідальні за нагляд за делегованими повноваженнями
- встановити повноваження цих органів, щоб уникнути дублювання та прогалини у системі нагляду
- рамки нагляду повинні забезпечувати професійність, компетентність та неупередженість осіб, які здійснюють нагляд
- адміністративний нагляд, зокрема щодо власних повноважень, зазвичай має відбуватися після виконання ними повноважень (апостеріорно)
- апріорний адміністративний нагляд, коли залучення наглядового органу є необхідним для того, щоб місцеве рішення набуло чинності, має бути зведено до мінімуму, та як правило, стосуватися делегованих повноважень
- закон повинен визначати часові обмеження або період, наданий наглядовому органу для здійснення нагляду
- у випадку апріорного нагляду відсутність рішення наглядового органу протягом визначеного часу має означати, що передбачена діяльність може набути чинності.

У Рекомендації зазначено, що для розробки та імплементації системи нагляду необхідне посилення діалогу між центральною та місцевою владою. Пропонується, що в межах законодавчої бази має бути розроблена методологія нагляду, яка має бути доступною і забезпечувати прозорість, захист для ОМС. Ця методологія сприятиме вдосконаленню рішень місцевої влади, а ефективний діалог надаватиме можливість консультацій для ОМС. Щодо консультацій, у Рекомендації також зазначено про їхню необхідність і для контролюючих органів, а не лише ОМС.

Для дотримання принципу пропорційності, Рекомендацією пропонується дві процедури для системи нагляду:

- 1) давати можливість ОМС переглядати своє рішення у разі виявлення незаконності стосовно власних повноважень
- 2) направляти рішення до суду. Якщо законодавча база щодо нагляду передбачає передачу справи до суду, закон повинен слідувати як європейським стандартам щодо судових процедур, так і принципам автономії МС. Щоб система нагляду була ефективною

необхідним є забезпечення можливості оскарження рішень наглядового органу, що і передбачено у ст. 11 Хартії.

У Рекомендаціях 1998 року² також зазначається про надання пріоритетності власним повноваженням порівняно із делегованими. Також у цих Рекомендаціях передбачено, щоб, якщо можливо, існував лише один наглядовий орган першої інстанції, чітко визначені відповідні сфери компетенції цього органу, щоб уникнути невизначеності та дублювання повноважень.

Європейська Хартія місцевого самоврядування та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи надають рамку, яка загалом окреслює загальноєвропейську систему нагляду. Проте, кожна країна обирає модель нагляду, найбільш оптимальну до національних умов, та закріплює її у нормативно-правовому полі. Країни відрізняються як за моделями децентралізації, політичною системою, так і рівнем місцевої автономії, що фактично впливає із системи нагляду та наданими повноваженнями для ОМС.

В більшості країн присутні досить лояльні і нерадикальні заходи нагляду за законністю рішень – усунути порушення; призупинити рішення; звернутися до суду; скасувати рішення, у разі потреби. Також залежно від моделі місцевого самоврядування, різняться кількість наглядових інституцій та їхнє підпорядкування – може бути одна інституція або декілька; підпорядкування центральному або регіональному органу.

Про різний досвід країн засвідчує різний рівень **місцевої автономії**³, що обраховується за 11 змінними, одна з яких є адміністративний нагляд. Оцінки у Індексі варіюються від 0 до 37. За можливою шкалою від 0 до 37 середнє значення, виміряне для всіх країн (загальна кількість країн – 57) з 2015 по 2020 рік становить 20,9. Найменше значення становить 12,11 – найвище 32,35. Середнє значення дещо зросло з 21,29 у 2015 році до 21,57 у 2019 році, а потім знизилася до 21,46 у 2020 році. Протягом шести років спостерігається лише незначне збільшення на 0,17 у всіх 57 країнах. На рівні окремої країни можна відзначити, за останні шість років найбільше зростання є у Андоррі (+2,76) і зменшення - у Польщі (-2,35). За розподілом тих країн, досвід яких проаналізований у цій аналітичній записці, то за рівнем місцевої автономії їх можна класифікувати таким чином:

- Швеція, Франція - високий ступінь автономності
- Польща, Бельгія – муніципалітети мають середньо-високий ступінь автономності
- Нідерланди, Чехія – середній ступінь місцевої автономії
- Канада – середньо-низький ступінь автономності

² <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf

II. Досвід Швеції

Органи місцевого самоврядування Швеції мають доволі високий рівень автономії. Згідно з Індексом місцевої автономії протягом 2015-2020 років рівень місцевої автономії Швеції становив 28, 29 (тільки у 2019 він становив 27, 79), що є доволі високим показником і найвищим серед усіх проаналізованих країн у цій аналітичній записці. Рівень адміністративного нагляду протягом 2015-2018 років становив 2, 00 і у 2019-2020 років він зменшився до 1,50. Такий показник засвідчує, що адміністративний нагляд спрямований лише на забезпечення дотримання законності місцевих рішень.

Двома рівнями місцевого самоврядування Швеції є регіон та муніципалітет⁴. Загалом, система нагляду Швеції є дуже демократичною із залученням різних суб'єктів – як наглядових органів, так і громадян, а також є нагляд у конкретних сферах. Будь-які обмеження в місцевому самоврядуванні мають бути пропорційними, тобто не перевищувати те, що необхідно з огляду на мету обмеження. Тому контроль і нагляд за законністю рішень ОМС має різні форми.

У Конституції Швеції⁵ знаходимо врегулювання системи нагляду на місцевому рівні. Зазначено про те, що громадяни здійснюють вплив через політиків, які обираються у муніципалітетах та регіонах. Тобто представницька демократія функціонує на місцевому рівні, що представлений муніципалітетами та регіонами.

Якщо державний орган виявляє, що нормативний акт суперечить положенню конституції, може бути застосований юридичний нагляд. Те саме стосується, якщо порушено порядок створення нормативного акту. Окружні адміністративні ради діють від імені центрального уряду на регіональному рівні. Ці ради відповідають як за планування, так і за адміністрування. Окружні адміністративні ради здійснюють нагляд за муніципалітетами у своїх відповідних округах і є органами, які розглядають скарги на рішення органів місцевого самоврядування, на які поширюються спеціальні закони.

Один із нормативних актів Основного закону Швеції – Акт про форму правління⁶ – уповноважує муніципалітети приймати рішення на місцях. Муніципалітети керують місцевими та регіональними справами загального інтересу. Будь-які обмеження муніципального самоврядування не повинно виходити за межі того, що необхідно з огляду на цілі функціонування місцевого самоврядування.

Нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюють децентралізовані державні органи, т. зв адміністративні органи, що працюють на регіональному рівні, який гарантує

⁴ <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>

⁵ <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/>

⁶ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/#K14

законність місцевого самоврядування. Якщо ці органи виявляють, що місцеве рішення порушує закон, вони можуть подати до суду або в деяких випадках накладати штраф. Ці органи також щорічно інформують уряд щодо різних питань місцевого значення.

Досвід Швеції ще особливий тим, що громадяни також відіграють важливу роль у здійсненні нагляду. Вони можуть звернутися до адміністративного суду проти деяких місцевих рішень, незалежно від прямого інтересу. Відповідно до п. 10 Розділу 1 Закону про місцеву автономію, будь-який громадянин регіону чи муніципалітету може оскаржити законність рішень, прийнятого округом чи муніципалітетом. Отже, адміністративний суд може повністю або частково скасувати рішення, але не може змінити його чи замінити, оскільки це буде суперечити принципу місцевої автономії.

Важливим є також інститут омбудсмена у системі контролю за органами місцевого самоврядування. Риксдаг (парламент Швеції) обирає одного або декількох омбудсменів, які згідно з інструкцією Риксдагу повинні здійснювати нагляд за законністю у публічній діяльності. Тому омбудсмен може порушувати справи у випадках виявлення проблем. Суди, адміністративні органи, державні службовці, у тому числі муніципалітетів, повинні надавати всю необхідну інформацію омбудсмену. Він має право доступу до протоколів і документів судів та адміністративних органів. Прокурори повинні допомагати омбудсмену згідно його запитів.

У конкретних сферах нагляд за місцевою владою з боку державної влади здійснюється через різні установи – Національна рада охорони здоров'я та соціального забезпечення, Національне агенство з питань освіти. Ці установи активно працюють з місцевою владою у досягненні національних цілей, надання підтримки та консультацій місцевій владі. Більш жорсткі санкції (штрафи чи тимчасова заборона працювати) застосовуються у випадках, якщо місцева влада не може виконувати свої обов'язки.

Місцева влада також підлягає нагляду з боку окружних адміністративних рад, які є органами державної влади на рівні округів. Адміністрації надають рекомендації, повідомляють про моніторинг дотримання законодавства органів місцевого самоврядування в таких сферах, як захист навколишнього середовища, захист та умови утримання тварин, ліцензування алкогольної продукції, а також можуть розглядати скарги осіб щодо виконання муніципалітетом повноважень відповідно до Закону про планування та забудову.

Закон про місцеве самоврядування і муніципалітети вимагає збалансованості місцевої економіки, а для національного уряду іноді дуже складно відслідковувати конкретні фінансові потоки і положення на місцевому рівні. Але не можна сказати, що немає нагляду

за цієї сферою. У Швеції є Статистичний національний офіс, який збирає дані для дотримання прозорості.

У Швеції, як відомо, є своя судова система. Адміністрація, яка добре функціонує, має передбачити механізми, які не дозволяють доводити справи до судів. Адже по всіх світових судах дуже вільні, бюрократичні, і коли вони ухвалюють свої рішення, то розв'язання проблеми вже затягнуте. Але, звичайно, судова система є дуже багатьом запобіжником, і контроль судової системи працює.

Звичайно, муніципалітети повинні мати повноваження у відповідності до законодавства, але можуть допускати певні помилки. Водночас, коли йдеться про імплементацію законодавства, стратегічно ключовим етапом є навчання, активна комунікація і на рівнях співробітників, і на рівні політик для того, щоб знати, як впроваджувати певні речі правильно. **Тому шведська модель нагляду сфокусована на покращення, а не покарання.** На місцевому і регіональному рівнях існує наприклад, Національна інспекція з питань охорони здоров'я, соціального забезпечення, захисту, але також є агентства, які повідомляють про моніторинг дотримання законодавства, наприклад екологічного. Наприклад, якщо муніципалітет не залишить належного очищення стічних вод, надаються рекомендації, як це робити краще. І якщо рекомендація не впроваджується, то тоді вже певні більші суворі рішення. І тому прагнення слідування законодавства є дуже високим. Просторове планування - це також критична сфера, де муніципалітети мають монополію щодо того, як, наприклад, дозволяють використовувати землекористування на своїй території. Необхідна цінність території з історичного вигляду, чи які природні ресурси потребують охорони. Це контролюється регіональними адміністраціями, які надають висновки. Муніципалітети можуть захистити свою позицію, але зрештою, саме суд буде вирішувати, на чісму боці справедливість. І так відбувається балансування інтересів розвитку на місцевому рівні.

Нагляд може бути також ініційований ззовні, і це є дуже важливий спосіб доброго функціонування адміністрації. Засоби масової інформації та медіа в Швеції мають дуже важливу роль. Громадяни можуть легко отримувати доступ до документів і прискіпливо вивчати, що відбувається. Існують публічні реєстри, бази даних, які дають можливість проведення порівняння. І це спосіб дійсно покращити, а не для того, щоб когось карати.

Таким чином, державний контроль у Швеції здійснюється у правовій, фінансовій, політичній формі. Держава може використовувати різні інструменти прямого чи опосередкованого контролю через суди, центральні та регіональні установи. Повноваження щодо нагляду за муніципальною діяльністю регулюється спеціальними актами: про Інструкцію для Парламентського омбудсмена, Закон про нагляд канцлера юстиції, про Інструкцію для Національної ради охорони здоров'я, про Інструкцію для Національного агентства освіти тощо. Муніципалітети та ради округів мають право оскаржувати рішення наглядових органів.

III. Досвід Франції

Рівень автономії у Франції, як і у Швеції, є достатньо високий. Згідно з Індексом місцевої автономії протягом 2015-2020 років Франція має 27,84 бали і цей показник був незмінним протягом визначеного періоду. За рівнем адміністративного нагляду Франція має 2,0 балів із трьох можливих. Хоч префект Франції має достатньо багато повноважень, його роль полягає не тільки у «контролі», але і консультуванні громад.

Конституція Франції затверджує децентралізовану основу республіки (ст. 1)⁷. Про правовий статус місцевого самоврядування прописано у розділі 12 Конституції, що врегульовує питання функціонування територіальних громад. Ст. 72 стверджує, що територіальними громадами Франції є комуни, департаменти, регіони, громади з особливим статусом і заморські території, до яких застосовується стаття 74. Територіальні громади можуть приймати рішення з усіх питань, що виникають у межах повноважень, які найкраще реалізуються на їх рівні.

У територіальних громадах Франції державний представник (тобто префект, який є державним службовцем) відповідає за національні інтереси, адміністративний нагляд і дотримання законів (ст. 72).

Нагляд з боку центрального уряду, особливо щодо комун, значно зменшився у порівнянні з минулими роками. У комунах мер є водночас виконавчим керівником муніципальної ради та представником центральної влади. Він відповідає за муніципальну поліцію і забезпечує громадський порядок, безпеку, а також гарантує нагляд за громадськими місцями для запобігання таким випадкам, як пожежі, повені та епідемії. Мер також керує муніципальними службовцями, виконує бюджет. Тому французькі мери є представниками громади, і водночас посередниками між громадою та державною владою. Фактично, це і є

⁷ <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958>

частковим наглядом за діяльністю комун з боку державної влади, так як мер виконує завдання державної влади.

Наглядовим органом є інститут префекта. Префект є наглядачем за діяльністю місцевої влади, вищим представником центральної влади на рівні департаменту, регіону та посередником між центральною владою і місцевою. У префекта достатньо широкі повноваження. У Законі про комуни (Loi sur les communes)⁸ ст. 146 зазначено:

- загальний нагляд за муніципалітетами та асоціаціями муніципалітетів покладається на префекта
- префект піклується про ефективне управління комунами та асоціаціями комун свого округу. Він надає консультації та допомагає.
- він перевіряє адміністрацію кожного муніципалітету та інформує Директорат, відповідальний за муніципалітет, про свої висновки
- контролює належне функціонування асоціацій муніципалітетів. Якщо він виконує функції в рамках відповідної асоціації, нагляд здійснюється іншим префектом, призначеним Державною радою.
- має право бути присутнім на засіданнях органів муніципалітету або об'єднання муніципалітетів з правом дорадчого голосу
- його інформують про будь-яке рішення, прийняте кантональним органом влади щодо муніципалітету чи асоціації муніципалітету у його районі.

Про наглядові завдання префекта (втручання префекта) описано у ст. 151 Закону:

- 1) Коли муніципалітет порушує законні приписи або навіть коли його належне управління знаходиться під серйозною загрозою, префект вимагає у муніципалітету якнайшвидше, але не пізніше ніж протягом тридцяти днів з моменту виникнення проблеми, виправити ситуацію.
- 2) Якщо муніципалітет не реагує, префект може, заслухавши муніципальну раду, діяти замість муніципалітету та, у серйозних випадках, скасувати муніципальні рішення.

Фактично, як і у Швеції, першочерговий етап нагляду у Франції полягає у наданні рекомендації та зауваження муніципалітетам, що є доволі демократичним механізмом. У результаті вивчення справи муніципалітетів, префект може вжити наступних заходів:

- 1) Попередження
- 2) Передача справи до суду, який має право скасовувати рішення
- 3) Заходи щодо реорганізації муніципальної ради або інші заходи, здатні відновити належне функціонування муніципальної ради

⁸ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/140.1

4) Передача справи до Державної ради, якщо один із передбачених заходів належить до сфери компетенції цього органу

Якщо справа передана до Державної ради, то вона має право вживати щодо муніципалітетів такі заходи після вивчення справи префектом:

- може звільнити члена муніципальної ради або керівного комітету у разі неодноразового невиконання ним своїх обов'язків або справами, довіреними йому
- доручає управління муніципалітетом адміністративній комісії, яка складається щонайменше з трьох членів, якщо громада відмовляється або не може виконувати розпорядження префекта і свої завдання. Таким чином, Комісія отримує повноваження муніципальної ради. Комісія працює до наступних виборів, і потім її діяльність скасовується.

За своїм статусом префект є прямим представником прем'єр-міністра, призначається указом президента за дорученням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. Тому всі урядові плани на місцевому рівні реалізують префекти. Формально префекти входять в структуру Міністерства внутрішніх справ. Частина їхньої роботи полягає у розподілі державних субсидій та забезпеченні законів, прийнятих на національному рівні. Тому префекти не можуть оскаржувати будь-які рішення, які прийняті на національному рівні.

Важливе значення у Франції надається саме професійним якостям префекта, а не його політична приналежність чи мотиви. Основна функція префекта у Франції – представництво і захист інтересів центральної влади у регіоні, тому префекти не прив'язані до конкретної території і їх можуть по декілька разів переміщати між департаментами. Він є свого роду арбітр у спорах між різними місцевими органами та інтересами. Інша особливість префектур Франції є те, що префекти у Франції мають доволі високий авторитет і це обумовлено тим, що більшість префектів проходять відповідні навчання у Ecole Nationale d'Administration. Щодо ролі префекта як консультанта для місцевої влади зазначено у ст 2121-29 Загального кодексу⁹.

Департамент є наступною після комун ланкою у адміністративно-територіальному устрої Франції. На його рівні паралельно працюють два органи – генеральна рада як орган самоврядування та префект як представник державної влади. Генеральна рада формується на основі виборів. А префект очолює місцеву державну адміністрацію.

На регіональному рівні функціонує регіональна рада, члени якої також обираються на виборах. Основним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання повноважень регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад. Рада обирає голову, який одночасно є

⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045213424

представником виконавчої влади регіону. Голова ради має доволі широкі повноваження – він готує проекти рішень ради і несе відповідальність за їх виконання, головує на засіданнях, керує роботою регіональних служб. Рішення регіональної ради до вступу їх у законну силу обов'язково подаються префекту. Якщо він вважає таке рішення незаконним за формою чи сутністю, то передає його на розгляд адміністративного суду, який приймає рішення по суті, тобто або визнає його незаконним, або приймає постанову про законність рішення регіональної ради.

Регіональний префект здійснює нагляд за законністю рішень регіональної ради. Регіональний префект має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, але й достатні компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Позитивним моментом організації життя регіону є можливість договірної (узгодженого) розподілу підпорядкованих служб між головою регіональної ради та префектом певного регіону. Це дає змогу запобігти виникненню більшості суперечностей між префектом і головою ради, а також збільшує рівень ефективності їх діяльності за рахунок уникнення дублювання повноважень.

Префект регіону має такі ж самі функції, що і префект департаменту. Його роль також полягає у координації – він є особою, яка розподіляє державне фінансування між префектами департаментів у своєму регіоні; збирає інформацію, готує пропозиції, які на його думку, є необхідними для національної політики, і надає їх міністрам; виступає з будь-якою ініціативою, яка сприяє економічному та соціальному розвитку регіону в загальному контексті урядової політики містобудування, планування.

Механізми реагування на порушення теж аналогічні - він передає справи до суду, якщо рішення виглядає незаконним, але також він надає інформацію і пояснює політику уряду.

Окрім цього, регіональний префект відіграє важливу роль в управлінні європейським фінансуванням, що наданий його округу. Він готує заявки з відповідними місцевими органами влади, інформує уряд про свою думку щодо цього і контролює правильне використання грантових коштів. Це зміцнює авторитет префекта у регіонах, які мають право на допомогу з європейських структурних фондів. Регіональний префект очолює також моніторинговий комітет європейських проектів та є представником ЄС у регіоні. Все частіше його просять перевірити документи на відповідність європейським нормам.

Оскільки префект має високий авторитет на місцевому рівні, це сприяє побудові ефективної комунікації з місцевими обранцями, які мають різні політичні переконання. Місцеві представники проінформовані про те, що вони можуть з будь-яких питань звертатися до префектів і отримують необхідну, фахову інформацію.

IV. Досвід Бельгії

На систему нагляду Бельгії впливають особливості адміністративно-територіального устрою і місцевих умов, що відрізняються від Швеції, Франції. Згідно з Індексом місцевої автономії, показник адміністративного нагляду має 0,00 балів, тобто адміністративний нагляд у Бельгії стосується не тільки законності, а також обгрунтованості, доцільності муніципальних рішень. Індекс місцевої автономії протягом 2015-2020 років був незмінний на рівні 22,22 і таким чином є близько до середнього показника серед всіх 57 країн.

Територіально Бельгія поділяється на регіони (3 регіони), які розподілені на провінції та муніципалітети (громади). Конституція Бельгії закладає принципи місцевого самоврядування, зокрема щодо фінансової автономії провінцій та муніципалітетів, виконання ними місцевих повноважень, прямі вибори членів муніципальних та провінційних рад.

У бельгійському контексті адміністративний нагляд – це повноваження адміністративних органів контролювати провінції та муніципалітети. Орган, який здійснює нагляд - *autorité de tutelle* (дослівно – наглядовий орган або наглядова рада). Метою нагляду є запобігання суперечності рішень місцевої влади стандартам національного законодавства (контроль законності) або суперечності загальним, публічним інтересам (контроль доцільності). В цілому нагляд здійснюється:

- державою та суб'єктами федерації щодо місцевих органів влади
- державою щодо спеціалізованих органів
- місцевою владою щодо власних завдань.

Наглядова рада може втручатися лише тоді, коли є необхідність, щоб запобігти зловживанню місцевою владою своїх повноважень або ризикам загальним інтересам.

Проте три регіони Бельгії мають право регулювати всі питання, які стосуються менших рівнів влад, тобто провінцій і муніципалітетів: 1) їх склад, організацію, повноваження та функціонування; 2) зміна або виправлення їх територіальних меж; 3) склад, організацію, функціонування установ агломерацій; 4) вибори провінційних, муніципальних і внутрішньомуніципальних органів; та 5) дисциплінарний режим мерів (*burgmestres*).

Тобто саме регіони, а не центральні законодавчі чи виконавчі органи влади мають право вирішувати питання організації та правового режиму «своїх» муніципалітетів та провінцій. Цей факт має різні правові наслідки, оскільки в Бельгії не існує єдиного чи навіть однорідного регулювання місцевого самоврядування. Кількість муніципалітетів в регіонах різна, а Брюссельський регіон взагалі не поділяється на провінції. Таким чином, законодавчі повноваження у сфері провінційного та місцевого самоврядування в основному передані на регіони.

Як наслідок, кожен регіон може прийняти нові, а отже, різні закони у сфері провінційної та місцевої організації. Таким чином, позиція місцевої влади знаходиться не лише між провінцією та регіоном, але між федеральною державою, регіоном, провінцією. Ця система впливає і на модель нагляду за місцевим самоврядуванням. Оскільки повноваження місцевої влади регулюють регіони, тоді як громади також беруть участь у виконанні національних законів. Нагляд, який здійснюється регіонами, інколи стає проблематичним для місцевої влади. Це пов'язано з тим, що регіональна влада має істотний вплив на громади і їхні рішення.

Конституція Бельгії¹⁰ (стаття 162 § 2) передбачає нагляд за місцевими органами влади не лише у випадку порушення законів, але й у разі порушення «загальних інтересів». Це суперечить нормам статті 8 Європейської хартії, яка «зазвичай» обмежує адміністративний нагляд «забезпеченням дотримання закону та конституційних принципів», і не стосується доцільності прийняття рішень. І водночас можна трактувати, що Конституція Бельгії захищає місцеве самоврядування, оскільки закон гарантує прямі вибори членів провінційних та муніципальних рад, децентралізацію їхніх повноважень. Хоч п. 2 ст. 8 Хартії не спостерігається серед норм бельгійської моделі нагляду, проте Конституцією передані і визнані повноваження регіонів та громад. Як суб'єкти, легітимізовані демократичним шляхом, вони є гарантами федеральної ідентичності та лояльності.

Хоч регіони і відповідальні за нагляд за місцевою владою, а губернатор виконує роль представника влади на місцях, федеральна влада має повноваження нагляду у таких питаннях (згідно з статтею 7 Закону «Про спеціальні інституційні реформи»): організацію і виконання адміністративного нагляду за муніципалітетами у німецькомовних регіонах; організацію (проте не виконання) адміністративного нагляду муніципалітетів Брюсселю і муніципалітетів Віртону та Вурену, де застосовуються спеціальні мовні заходи згідно з актом від 1998 року «Про мовну пацифікацію».

Відповідно до регіонів нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має певні специфічні риси, що відповідає локальним нормам¹¹.

Брюссельський регіон. Певні рішення муніципальної ради, мера мають бути прокомуніковані з регіоном для попередньої перевірки. Всі інші рішення муніципальної ради, що не вимагають попереднього погодження мають бути надіслані у вигляді списку з коротким поясненням. Саме загальний нагляд – призупинення чи анулювання рішення – застосовується до всіх рішень муніципальної влади, які не підлягають попередньому затвердженню. Цей загальний нагляд включає огляд законності муніципальних рішень або

¹⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf?lang=en

¹¹ <https://rm.coe.int/1680747fc5>

ж їхню відповідність публічним інтересам. Загальний часовий ліміт для призупинення чи анулювання - 40 днів з дня отримання рішення. Кінцеве затвердження базується на офіційному висновку, що рішення муніципальної влади не порушує ніякі правові правила і не шкодить публічним інтересам.

Тематики, що підлягають попередньому затвердженню: організаційна схема; підбір персоналу та просування по службі у муніципалітетах; фінансове регулювання, посадові оклади, надбавки персоналу муніципалітетів; положення про пенсійне забезпечення муніципальних службовців, методів фінансування пенсій; примусові відставки та звільнення персоналу муніципалітетів; муніципальний бюджет, бюджет муніципального бізнесу та поправки до нього; муніципальні рахунки та доходи; доходи, видаткові відомості муніципального бізнесу, кінцеві рахунки місцевих податківців; рішення про покриття витрат у термінових випадках; консолідація та реструктуризація фінансових витрат за позиками; організація муніципальних установ і служб як муніципального бізнесу; створення автономних муніципальних бізнесів; спосіб преміювання і встановлення умов виконання робіт, договори поставки і надання послуг, за винятком деяких менш важливих договорів.

Для **Валлонії** характерна інша система нагляду. Існує *загальний нагляд із застосуванням анулювання рішення*. Усі рішення, окрім тих, які потребують спеціального підтвердження, мають бути переглянуті регіональною владою Валлонії на законність і відповідність публічним та регіональним інтересам.

Іншим типом нагляду – є *спеціальний дозвільний нагляд*. Перед тим, як рішення може вступити в силу, воно повинне отримати дозвіл від, в міру необхідності, постійної делегації (муніципалітети), уряду Валлонії (провінції і міжмуніципальні асоціації), губернатора (поліцейські зони).

Питання, яких це стосується:

А) муніципалітети і провінції

- Бюджет, бюджет бізнесу, який керується місцевою владою, бюджетні поправки
- Організаційна схема, фінансове та адміністративне регулювання служби, окрім положень, що стосуються викладацького складу, що фінансується за рахунок грантів і пенсійної схеми персоналу
- Регулювання оподаткування
- Розстрочення кредитів
- Кредитні гарантії

- Перехід до публічної служби, створення автономної публічної служби та делегування управління публічно-правовій чи приватно-правовій асоціації, компанії
- Придбання холдингів у публічно-правових чи приватно-правових асоціацій, що може включати зобов'язання щодо витрат
- Рахунки муніципалітету і муніципального бізнесу

Перші п'ять типів рішень переглядаються на законність і відповідність публічним та регіональним інтересам. Інші три – з позиції законності.

В) міжмуніципальні асоціації

- Статут міжмуніципальної асоціації і поправки до нього
- Річна звітність
- Склад правління, будь-яких обраних органів і ради аудиторів
- Загальне штатне забезпечення
- Розстрочення кредитів
- Кредитні гарантії

С) зона поліції

- Регіональний бюджет і бюджетні поправки
- Організаційні схеми операційного персоналу та адміністративного, логістичного персоналу
- Річна звітність

Ще один тип нагляду - *примусовий нагляд*. Наглядовий орган може призначити спеціального комісара, якщо місцева влада не надає запитувану інформацію, дані або вжити заходи, які передбачені законом, наказом, статутом чи кінцевим рішенням суду. Спеціальний комісар уповноважений робити всі необхідні кроки замість влади, яка прийняла незаконні рішення, в межах повноважень згідно з наказом про його призначення. У **Фламандському регіоні** діє звичайний адміністративний нагляд за місцевою владою, що унормований Указом (Постановою) від 1993 року, який регулює адміністративний нагляд за муніципалітетами у регіоні, зі змінами до Указу у 2002, а також Указом від 1995 року, що регулює адміністративний нагляд за провінціями у регіоні, із змінами до Указу у 2002 році. Зміни у 2002 році не тільки зроблені з метою гармонізації двох наглядових рівнів, але і спрощення адміністративного нагляду місцевої і регіональної влади та спроба зробити його більш гнучким.

У випадку нагляду за діяльністю муніципалітетів, погоджувальний нагляд (approval supervision) зберігається тільки для незначної кількості рішень із значними фінансовими

наслідками для влади: бюджет, бюджетні поправки, рахунки, створення автономного муніципального бізнесу, або, на провінційному рівні, автономного провінційного бізнесу. Призупинення рішення муніципальної влади є відповідальністю провінційного рівня влади. Фламандський міністр внутрішніх справ має прийняти рішення щодо анулювання рішення. Міністр також може прийняти рішення про призупинення або анулювання (скасування) рішення провінційної влади. Часовий термін втручання наглядового органу: 30 днів у випадку прямого призупинення чи анулювання і 50 днів для анулювання у випадку, якщо муніципалітети чи провінції зберігають рішення, яке було предметом наказу про призупинення.

Чи існують засоби захисту для місцевих органів влади проти неналежного здійснення адміністративного контролю або невиправданого обмеження автономії? Коли нагляд здійснений у першій інстанції провінційною владою, муніципалітети можуть подати компетентному регіональному уряду рішення для огляду. Проте, якщо нагляд виконується прямо або за зверненням уряду, муніципалітети можуть звернутися до державної ради (яка засідає як адміністративний суд) про призупинення або анулювання, якщо вони не погоджуються з рішенням наглядових органів.

Окрім регіональних форм нагляду, є інші форми. Суди можуть також відмовляти у застосуванні загальних, провінційних чи місцевих постанов, розпоряджень, які вони визнають незаконними. Варто згадати особливу роль юрисдикцій і процесуального суду, які мають владу анулювати повністю або частково будь-який акт, розпорядження, постанову, що суперечать нормам Конституції щодо сфери відповідальності держави, регіону, громади або порушує статті 10 (рівність перед законом), 11 (заборона дискримінації і захист меншин), 24 (свобода освіти та рівність мереж) Конституції.

V. Досвід Польщі

Індекс місцевої автономії Польщі змінювався протягом 2015-2020 років. У 2015 він сягав 24,84 і зменшився до рівня до 22,49 у наступні роки. Рівень адміністративного нагляду незмінний – на рівні 2,00 із 3,00, що засвідчує про адміністративний нагляд з точки зору перевірки законності рішень органів місцевого самоврядування.

У Польщі місцеве самоврядування організоване на трьох рівнях: воєводства або регіони, повіти, муніципалітети (гміни). Основною одиницею місцевого самоврядування, як визначено у Конституції Польщі, є гміни.

Конституція Польщі описує затверджує принцип децентралізації влади та територіального поділу держави (ст. 15)¹². Одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами та

¹² <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-tp>

мають право власності. Вони мають право на об'єднання для виконання завдань, що мають спільний інтерес. Органи місцевого самоврядування виконують усі завдання, які стосуються місцевого значення і не закріплені за іншими органами влади.

У Польщі існує територіальне управління центрального уряду, яке поділяється на *комбіноване управління і некомбіноване управління*. Комбіноване управління відповідає поділу на регіони і очолюється воєводою. Воєвода є представником уряду і призначається прем'єр-міністром із числа кандидатів міністра, який відповідальний за державне управління. До обов'язків воєводи входить нагляд за центральними органами влади в областях і повітах (поліція, соціальний захист, охорона навколишнього середовища) та нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Воєвода також призначає і затверджує керівників інспекцій та головних комендантів.

Щодо нагляду, то Конституція Польщі визначає (ст. 148), що прем'єр-міністр здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією та Статутами. Таким чином, всі наглядові органи підпорядковуються прем'єр-міністру. Про рамки нагляду за органами місцевого самоврядування закріплено у ст. 171 Конституції. Зокрема, п.1 відповідає принципам Європейської хартії щодо контролю з позиції законності – “діяльність органів місцевого самоврядування підлягає нагляду з точки зору законності”. Органами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Прем'єр- міністр і воєводи, а у сфері фінансів – регіональні рахункові палати. Держава може втручатися також в управлінські справи місцевого самоврядування у разі необхідності. Сейм на вимогу прем'єр-міністра може розпустити установчий орган місцевого самоврядування, якщо цей орган грубо порушує конституцію чи закони. Таким чином, нагляд стосується виключно дотримання законності, виконання повноважень і завдань органами місцевого самоврядування.

Детальніше про процедури нагляду прописано у Законах. Одним з них є Закон про гмінне самоврядування¹³. Окрім процедурних особливостей нагляду, цей закон визначає правовий захист і легітимність комун, зокрема те, що незалежність комуни підлягає судовому захисту (ст. 2).

Про процеси нагляду за діяльністю гмін затверджено у Розділі 10 Закону:

- встановлено, що нагляд за діяльністю громади здійснюється на основі критерію законності. Таким чином, дотримано принцип Європейської Хартії
- наглядовими органами є прем'єр-міністр і воєвода, у сфері фінансових справ – регіональна рахункова палата

¹³ <http://bip.ustka.ug.gov.pl/m,4421,ustawa-o-samorzadzie-gminnym.html>

- наглядові органи можуть втручатися в діяльність гміни лише у випадках, визначених законом

- наглядові органи мають право вимагати інформацію та необхідні дні щодо діяльності гмін, яка потрібна для здійснення нагляду

- вїйт зобов'язаний подати воєводі рішення ради протягом 7 днів з дати його прийняття.

Правові акти розпорядного характеру голова передає протягом 2 днів з дня їх установаження.

Ст. 91 Закону врегульовує те, що рішення ОМС вважаються недійсними, якщо вони суперечать закону. Про недійсність рішення в цілому чи окремої його частини наглядовий орган заявляє не пізніше 30 днів з дня отримання рішення. Якщо наглядовий орган розпочинає провадження щодо визнання рішення недійсним, він має право його призупинити. Таке рішення наглядового органу має містити чітке обгрунтування та підстави, а також роз'яснення про можливість подачі скарги до адміністративного суду. Якщо порушення незначне, то наглядовий орган не визнає рішення недійсним, а обмежується зауваженням щодо прийняття рішення з порушенням закону.

Окремо визначено пункт щодо рішень, які стосуються виконання бюджету. Якщо визнання рішення недійсним поширюється на бюджет, то останній в частині визнання його недійсним не може виконуватися до часу вирішення справи в адміністративному суді. Адміністративний суд приймає рішення не пізніше як 30 днів з часу надходження справи до суду.

Ст. 97 Закону про гміни встановлює правила реагування на невиконання місцевою владою завдань. У випадку неодноразовго порушення радою гміни конституції чи законів, Сейм, за поданням прем'єр-міністра, може прийняти рішення про розпуск ради гміни. В такому разі, прем'єр-міністра за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації призначає особу, яка до обрання нових органів гміни виконує її функції. Якщо це стосується вїйта, який порушує закони, то воєвода спочатку закликає припинити порушення. І тільки тоді, у разі відсутності реагування, він звертається до прем'єр-міністра про відкликання вїйта. І тоді призначається особа, яка виконуватиме його завдання до виборів. Органи гміни мають право оскаржити рішення наглядового органу в адміністративному суді протягом 30 днів з дня їх вручення.

У Польщі, як і у Швеції, також передбачено громадський нагляд за діяльністю гмін.

У ст. 101 Закону про гміни передбачено, що будь-яка особа, чий законний інтерес або право було порушено місцевою владою з питання, віднесеного до сфери громадської адміністрації, після безрезультатного звернення усунути порушення, мають право оскаржити його в адміністративному суді. Скаргу на рішення житель може подати від власного імені або представляючи групу жителів гміни, які дають на це письмову згоду.

У Законі про регіональне самоврядування¹⁴ встановлено, що сфера діяльності адміністрації воєводства не впливає на незалежність повіту чи гміни (ст. 4). Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні. Розділ 7 детально описує про нагляд за діяльністю воєводського самоврядування. Ст. 78 стверджує, що Прем'єр міністр і воєвода здійснюють нагляд за діяльністю воєводства, а в галузі фінансових справ – регіональна рахункова палата. Наглядові органи можуть втручатися у діяльність воєводств, у випадках, визначених законом.

Нагляд здійснюється на основі **критерію законності, тобто відповідності рішень законодавству**. Контролюючі органи мають право запитувати інформацію та дані щодо організації і функціонування воєводства, необхідних для виконання наглядових повноважень. Маршалок воєводства подає воєводі рішення сеймику воєводства, а також рішення правління воєводства, які підлягають нагляду, протягом 7 днів з дати їх прийняття. Одночасно маршалок вносить рішення до рахункової палати, які віднесені до сфери управління палати.

Якщо рішення адміністрації воєводства суперечить закону, то воно вважається недійсним. Контролюючий орган встановлює, що рішення є недійсним повністю або частково протягом не більше 30 днів (ст. 82). Орган адміністрації, рішення якого було визнано недійсним, може протягом 30 днів оскаржити його в адміністративному суді. Таким чином, контролюючий орган, що ініціює процедуру визначення рішення недійсним, може його призупинити. Наглядове рішення має містити фактичне правове обґрунтування інформації, а також інформацію про допустимість звернення до суду. У разі незначного порушення законодавства, контролюючий орган не встановлює недійсність рішення, а обмежується зауваженням, що рішення прийняте з порушенням. Визнання контролюючим органом рішення воєводства недійсним призводить до призупинення його виконання в силу закону. Воєвода має право закликати сеймик воєводства до вжиття заходів, якщо порушення законів правлінням воєводства вчиняється систематично і із значними порушеннями. Якщо цей заклик неефективний – воєвода виступає із поданням до Прем'єр міністра про розпуск правління воєводства.

У справах, які стосуються делегування, нагляд крім цього здійснюється на підставі критеріїв доцільності, ретельності.

¹⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>

Повіти – це субрегіональний рівень у польському самоврядуванні. Логіка польських реформаторів при створенні повітів полягала у тому, що вони є додатковими до гмін і ніяк не вище самоврядування гмін. Повітам було передано місцеві функції, що виходили за межі управлінських можливостей гмін і не порушують сферу діяльності гмін. Тому повіти не виконують наглядових функцій щодо гмін. Це завдання закріплене виключно за прем'єр-міністром і воєводами. У Законі про Повітове самоврядування¹⁵ зазначено, що нагляд за діяльністю повітів також здійснює воєвода та прем'єр-міністра, а з питань фінансів – регіональна рахункова палата. Нагляд за спілкою повітів здійснює воєвода, на території якого розташовані органи спілки. Наглядовий орган може призупиняти рішення, яке суперечить закону, проте про визнання рішення недійсним оголошується у судовому порядку. Про можливість і необхідність подачі скарги щодо рішення до адміністративного суду має бути обгрунтовано наглядовим органом. У випадку незначного порушення закону, наглядовий орган дає рекомендації та зауваження без визнання рішення недійсним.

VI. Досвід Нідерландів

Нідерланди є децентралізованою унітарною державою з трьома рівнями управління – національна влада, провінції, муніципалітети. Особливістю Нідерландів є те, що ця країна хоч і є децентралізованою, проте монарх як номінальний глава держави ратифікує не тільки закони, які приймаються парламентом, але і призначає мерів міст. Національна влада, таким чином, є вищим органом, що делегує законом завдання нижчим рівням влади – провінціям та муніципалітетам. Кожні 4 роки проводяться вибори у провінціях та муніципалітетах. Муніципалітети відрізняються за чисельністю населення і площею. Є міста дуже великі, такі як Амстердам та Роттердам, що поділяються на менші адміністративні райони.

Індекс місцевої автономії у цій країні становить 22,47, що є близьким до середнього у розрізі всіх 57 країн. За оцінкою щодо адміністративного нагляду, то Нідерланди протягом 2015-2020 років мають 1 бал із 3-ох максимальних. Тобто адміністративний нагляд є доволі важливим у системі координат місцевого самоврядування Нідерландів, і охоплює адміністративний нагляд за фінансовими розрахунками і пріоритетами витрат. Це засвідчує про глибоку і обмежувальну модель нагляду.

У політичній традиції Нідерландів нагляд за законністю рішень муніципалітетів здійснюють провінції та центральна влада. Зокрема, такий підхід забезпечує єдність країни і перевіряє місцеву автономію. Якщо національна влада є вищим органом, то і національна закони мають пріоритет над муніципальними нормативними актами, і означає, що

¹⁵ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf>

діяльність місцевого самоврядування не повинна суперечити вимогам та правилам вищих рівнів влади, має узгоджуватися із національним законодавством. Тобто муніципалітети є автономними і на своєму рівні можуть ухвалювати закони, але в межах законодавчих правил національного рівня.

Основними нормативними актами які регулюють повноваження муніципальних та провінційних рівнів є Конституція, Закон про муніципалітети та Закон про провінції. Конституція Нідерландів¹⁶ досить строго регулює функціонування провінцій та муніципалітетів. **У ст. 123 Конституції** зазначено, що Актом парламенту провінції та муніципалітети можуть бути розпущені та створені нові. Перегляд провінційних та муніципальних кордонів регулюється також актом парламенту. **Ст. 132 Конституції** встановлює, що організація провінцій і муніципалітетів, а також склад і повноваження їх адміністративних органів регулюються Актом парламенту і нагляд за адміністративними органами також регулюється Актом.

Рішення адміністративних органів провінцій та муніципалітетів підлягають попередньому контролю лише у випадках, визначених законом. Вони можуть бути скасовані лише королівським указом і на підставі, якщо вони суперечать закону чи суспільним інтересам. Проте, якщо мер призначається королівським указом – це вже стверджує частково про нагляд за місцевою владою з боку національної влади, адже мер водночас є і представником держави.

Згідно із Законом про муніципалітети, провінції та національний уряд відповідають за нагляд за муніципальною владою. Рішення муніципального органу влади може бути скасовано або призупинено цими рівнями влади, якщо рішення суперечить закону чи громадським інтересам. Якщо рада чи мер не можуть прийняти рішення або роблять це неналежним чином, провінція чи королівський уповноважений можуть прийняти рішення про втручання. Для нагляду за муніципальною владою центральним урядом чи провінцією призначається державний службовець, який виконує заходи нагляду.

Муніципальна влада підлягає нагляду в кожній сфері політики. Провінційна влада контролює роботу муніципальних органів влади з просторового планування, будівництва, навколишнього середовища, житла, спадщини, безпеки будівель та інших робіт. Провінція відповідає за фінансовий нагляд і нагляд за бюджетом. Кожен муніципалітет подає бюджет і річні звіти виконавчим органам провінції. Центральний уряд також контролює

16

file:///Users/ALI/Documents/%D0%9B%D0%97%D0%86%D1%87%D0%B8%D0%BA/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG.pdf

муніципальну владу у тих сферах, у яких провінції не мають ні компетенції, ні досвіду, наприклад, соціальні питання.

Крім того, центральний уряд контролює також реалізацію делегованих повноважень провінційними органами влади. Щодо делегованих повноважень, то за трактуванням уряду, «мета нагляду полягає в тому, щоб перевірити чи нижчі органи влади реалізують свої делеговані законом повноваження, не звертаючи увагу на якість управління. Наглядовий орган втручається лише тоді, коли делеговані законом повноваження не виконуються належним чином або суперечать суспільним інтересам, законам»¹⁷.

Однозначно, система нагляду нідерландської системи відповідає Хартії, оскільки нагляд регулюється законом і здійснюється лише відповідно до закону. Проте система нагляду у Нідерландах є доволі обмежуючою. Із ратифікацією Хартії у 1991 році Нідерланди зробили заяву про те, що «вони не вважають себе зобов'язаними положенням п.2 ст. 8 Хартії».

Центральний уряд є найвищим органом всіх рівнів влади, тому відповідно до Конституції центральний уряд може в будь-який час вимагати дотримання національних законів. Якщо уряд вважає, що місцевий або регіональний акт є таким, що порушує національне законодавство чи завдає шкоди суспільним інтересам, він може, відповідно до ст. 268 Закону про муніципалітети та 10:34 Загального закону про адміністрацію, скасувати, анулювати, призупинити такий акт. Фактично, за все відповідає Міністр внутрішніх справ і відносин (як за провінційні, так і муніципальні рішення). Ця процедура існує у Законі про муніципалітети (ст. 268-281). Процедури стосуються того, що перед тим як призупинити або скасовувати рішення, міністр намагається вирішити проблему шляхом консультацій з органом, який прийняв рішення. Запропонувавши консультації та зміни до рішення, міністр таким чином прагне до спільного вирішення проблеми. Ще одна процедура, яка фактично стосується консультацій, стосується завдань, які регулюються законодавством про спільне управління (*medebewind*), а саме якщо муніципалітет нехтує завданням, провінційна влада має право виконати це завдання замість нього. Якщо ж провінційна влада нехтує завданням, відповідальний міністр має право змінити цю владу.

Варто зауважити, що скасування чи припинення рішень є крайнім засобом. Першим кроком для наглядового органу є виявлення проблеми, після цього надається можливість виправити рішення у встановлений термін (відповідно до деяких інструкцій), і у разі відсутності реагування наглядовий орган втручається¹⁸. Зокрема, широкі повноваження наглядових органів і саме така модель нагляду пов'язано з правовою системою цієї країни, а саме повноважень королівської влади щодо правової системи.

¹⁷ <https://www.government.nl/topics/municipalities/supervision-of-lower-tier-authorities>

¹⁸ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-11/rapport-congres-lokale-en-regionale-overheden-rve-over-nederland.pdf>

VII. Досвід Чеської Республіки

Індекс місцевої автономії у Чехії протягом 2015-2020 років був незмінний і становив 23,07, що є близько до середнього значення місцевої автономії серед всіх 57-ми країн. Змінна адміністративного нагляду становить 2,00, що означає – адміністративний нагляд здійснюється також щодо пріоритетів витрат та рахунків.

Конституція Чеської Республіки гарантує право автономії місцевого самоврядування (ст. 8)¹⁹. Конкретні положення про принципи місцевого самоврядування викладені у Розділі 7 Конституції: Чеська Республіка поділяється на муніципалітети, які є основними одиницями самоврядування, та на регіони, які є вищими територіальними одиницями.

Ст. 100 Конституції є не надто систематизованою і розмитою. Наприклад, у п. 1 зазначено, що територіальні громади мають право на самоврядування. Водночас, у п. 2 прописано, що муніципалітети є завжди частиною вищого самоврядного регіону. Вищі самоврядні регіони можуть бути створені або ліквідовані лише конституційним актом.

Відповідно, якщо муніципалітети є частиною самоврядного регіону, то передбачена певна взаємодія між різними рівнями влади. Ст. 101 Конституції стверджує про наявність системи нагляду, зокрема те, що держава може втручатися у справи територіальних самоврядних одиниць, але лише у тому випадку, якщо це необхідно для дотримання права і це передбачено законом.

Детальніше про муніципалітети і зокрема і нагляд визначено у Законі про муніципалітети (Розділ 6)²⁰. Регіональний офіс у межах компетенції та Міністерство внутрішніх справ здійснюють нагляд за муніципалітетами. Нагляд здійснюється постфактум і перевіряється відповідність рішень, заходів, постанов муніципалітетів національним законам та іншим правовим нормам.

Коли проводиться нагляд, регіональний офіс має право:

- 1) Вимагати від муніципалітету необхідну інформацію для здійснення нагляду у визначені терміни
- 2) Пропонувати муніципалітету змінити або скасувати будь-які акти, рішення, заходи

¹⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en

²⁰

[file:///Users/ALI/Documents/%D0%9B%D0%97%D0%86%D1%87%D0%B8%D0%BA/Act_on_Municipalities_\(2000\).pdf](file:///Users/ALI/Documents/%D0%9B%D0%97%D0%86%D1%87%D0%B8%D0%BA/Act_on_Municipalities_(2000).pdf)

- 3) Вимагати від муніципалітету виконання завдання, яке покладене на нього законом. Якщо муніципалітет відмовляється виконати завдання, чи не зможе виправити ситуацію після попередження регіонального офісу, Міністерство внутрішніх справ організовує, за пропозицією регіонального офісу, компенсаційне виконання завдань (за рахунок муніципалітету), за умови, що інша сторона може виконати завдання, яку виконував муніципалітет.
- 4) Якщо виявлено, що рішення муніципалітету суперечить закону, регіональне управління вимагає від муніципалітету виправити ситуацію. Якщо протягом 30 днів від попередження муніципалітет не реагує, регіональне управління пропонує Міністерству внутрішніх справ призупинити дію рішення. Про цю пропозицію регіональне управління інформує голову муніципалітету.
- 5) Міністерство внутрішніх справ вивчає цю пропозицію, яку подало регіональне управління, і якщо МВС визнає, що рішення суперечить закону, воно приймає рішення про призупинення його дії. МВС призупиняє дію рішення, без необхідності пропозиції щодо цього від регіонального управління, якщо така пропозиція не буде подана протягом 30-ти днів з дня набрання чинності відповідного загальнообов'язкового регулювання муніципалітету. Рішення МВС про призупинення дії загальнообов'язкового нормативного акту набирає чинності з моменту вручення письмової копії цього рішення до ради.
- 6) МВС вносить пропозицію про скасування рішення до Конституційного Суду протягом 15-ти днів з моменту зупинення його дії. Якщо Конституційний Суд відхиляє пропозицію або зупиняє провадження, рішення МВС про призупинення чинності акту втрачається на дату прийняття рішення Конституційним Судом.
- 7) Відповідний орган муніципалітету повинен вжити заходів для виправлення ситуації до прийняття рішення Конституційним судом щодо пропозиції МВС, тоді МВС скасовує своє рішення про призупинення дії акту протягом 15 днів з моменту вручення постанови відповідного органу муніципалітету про заходи щодо усунення помилок.
- 8) Всі рішення про скасування чи призупинення актів офіційно публікуються муніципалітетом
- 9) У разі явного порушення положень муніципалітету щодо прав людини та основних свобод, регіональна влада може призупинити дію рішення без попереднього повідомлення для виправлення ситуації.

Окремим підрозділом у Законі про муніципалітети встановлені правила щодо нагляду за делегованими повноваженнями муніципалітетів. Зокрема, зазначається, що Міністерство внутрішніх справ та регіональне управління, у межах делегованих повноважень, здійснюють нагляд за виконанням делегованих повноважень муніципалітетів. Нагляд здійснюється пост-фактум і на відповідність рішень муніципалітетів законам чи постановам центральної влади. Регіональне відділення під час здійснення нагляду має право:

- 1) Вимагати від муніципалітетів інформацію, необхідну для здійснення нагляду, у визначені терміни
- 2) Пропонувати муніципалітетам зміни чи скасування будь-якого незаконного рішення у визначений термін
- 3) Регіональний офіс може скасовувати рішення, які суперечать законам, директивам, постановам уряду тощо, якщо муніципалітет не вжив заходів щодо усунення помилок у визначені регіональним відділеням строки.

Ще одним нормативно-правовим актом, який окреслює принципи нагляду за законністю рішень, є Закон про регіони²¹. Про важливість професійної складової наглядових органів засвідчує ст. 69 Закону про регіони. Зокрема, працівники регіону, закріплені за регіональним органом та які беруть участь у нагляді, повинні мати вищу освіту в галузі права або в напрямку, який стосується предмету нагляду.

Законом передбачені норми щодо правового захисту муніципалітетів та неможливості втручання у справи місцевого самоврядування. Зокрема, уточнено, що нагляд зосереджується виключно на фактичній перевірці дотримання закону і виконується таким чином, щоб уникнути будь-яких обмежень повноважень муніципалітетів та їхньої можливості приймати рішення. Розділ 6 Закону деталізує процес здійснення нагляду, зокрема те, що нагляд за регіонами здійснюється відповідними міністерствами і іншими відповідальними центральними органами. Стаття 81 описує про здійснення контролю відповідності загальнообов'язкових нормативних актів регіону законам (те, що стосується окремих повноважень громади).

Якщо це делеговані повноваження, вивчається те, чи директиви регіону відповідають законам і підзаконним актам уряду та іншим центральним органам влади, і у разі резолюцій та рішень регіональних органів – їхня відповідність законам та підзаконним актам,

²¹

file:///Users/ALI/Documents/%D0%9B%D0%97%D0%86%D1%87%D0%B8%D0%BA/Act_on_Regions_(2000).pdf

урядовим резолюціям та директивам. Виконуючи нагляд, міністерства та інші відповідальні центральні органи управління мають право: вимагати від регіонів всю необхідну для здійснення нагляду інформацію, вимагати зміни чи скасування рішень; вимагати від регіону виконання покладеного на нього законом завдання.

Процес прийняття рішень щодо нагляду має наступні складники:

- 1) Міністерство може призупинити дію загальнообов'язкового нормативного акту регіону, якщо це суперечить закону
- 2) Рішення Міністерства про призупинення набирає чинності з дня отримання постанови регіоном
- 3) Якщо Рада не скасовує акт або не приводить у відповідність до закону протягом 3-ох місяців з дня набрання чинності рішення про призупинення – тоді Міністерство внутрішніх справ вносить пропозицію до суду про скасування рішення.

Відповідний орган області може протягом визначеного періоду скасувати або внести зміни у рішення. Якщо він не приводить рішення у відповідність законам – міністерство чи центральний орган влади скасовує рішення. Обласна влада отримує рішення Міністерства (про призупинення чи скасування) і з того дня рішення Міністерства вважається чинним.

У чеському законодавстві особа, яка здійснює нагляд за регіональним рівнем влади, позначена як «контролер». Контролер виконує роль наглядача, отримує дозвіл виконувати свої завдання, повідомляє про це керівництво та вивчає всі необхідні рішення регіону на їхню відповідність законам, визначає їхній фактичний стан, складає акт за результатами контролю. Закон про регіони також чітко визначає аспекти змісту акту контролю (ст. 89 Закону), що також слугує своєрідним запобіжником зловживань з боку центральної влади.

Чеська Республіка дотримується рамок ст. 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу першого розділу ст. 8 Хартії щодо здійснення нагляду та його закріплення у законах і конституції. У чеському правопорядку це положення повністю імplementоване у конституції та законах. Конституція захищає громади як самоврядні одиниці, і держава може втручатися у справи громади тільки у випадках, передбачених законом. Важливо, що фінальне слово у випадках, якщо центральний уряд виявив порушення на місцевому рівні, залишається за судовою владою. Таким чином, вимоги пропорційності та домірності дотримуються належним чином, що також відповідає п. 3 ст. 8 Хартії.

Вищий рахунковий офіс окремо відповідає за аудит фінансового складника громад. Вищий рахунковий офіс - це незалежний орган, який є відповідальним за «аудит державної власності і фінансових ресурсів, одержуваних відповідно до закону, за винятком тих ресурсів, які збираються місцевою владою в межах власної юрисдикції» (ч. 2 ст. 3 Закону № 166/1993 «Про Вищий рахунковий офіс»)²². Це означає, що цей орган може контролювати використання лише тих коштів, які виділяються центральним органам влади. Вищий рахунковий офіс також контролює роботу міністерств з приводу надання міжбюджетних трансфертів для місцевого самоврядування (наприклад, будівництво водних споруд).

Стосовно правового захисту місцевого самоврядування відповідно до ст. 11 Хартії, то відповідно до ст. 87 Конституції Чехії гарантується захист місцевого самоврядування від незаконного втручання держави у його діяльність. У разі виникнення розбіжностей між центральною і місцевою владами останні мають право звертатися до Конституційного Суду, який виносить своє рішення з цього питання. Цей орган є повністю незалежним від центрального уряду і самостійно розглядає питання щодо процесуальних прав місцевої влади під час вирішення подібних суперечок. Навіть у тих справах, де громадяни або посадові особи звертаються з позовом до адміністративного суду проти місцевого чи регіонального представництва, відповідний орган має процесуальний статус сторони процесу і може отримати доступ до правосуддя.

VIII. Досвід Канади

Індекс місцевої автономії Канади змінювався протягом 2015-2020 років – у 2015 та 2016 рр. він становив 15,77; у 2017 – 16, 03; у 2018-2020 – 16, 04. Цей показник є досить низьким і нижчий за середній серед усіх 57 країн. Якщо аналізувати у розрізі більшості демократичних країн, то він є найменшим. Нижчими за рівнем місцевої автономії Канади є Білорусь, Мексика, Ізраїль, РФ, Угорщина, Молдова. Рівень адміністративного нагляду становить 1,13 протягом 2015-2017, що збільшився до 1,14 у 2018.

Управління у Канаді представлене на трьох рівнях: федеральний уряд, провінції, муніципалітети. Трирівневість системи публічного управління впливає на систему нагляду за діяльністю місцевого самоврядування Канади. Провінції відповідно до Конституції Канади²³ мають вищу владу на своїй території в межах своєї компетенції. Такі території мають законодавчі збори (окрім провінцій Квебек та Нова Шотландія), органи управління

²² <https://www.nku.cz/assets/about-us/status-and-powers/zakon-166-1993-web-en.pdf>

²³ https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011.pdf?lang=en

у вигляді місцевих урядів, що залишаються у підпорядкуванні Генерал-Губернатора Канади та уряду Канади в особі комісара, який призначається Палатою общин.

Відповідно до Конституції Канади діяльність органів місцевого самоврядування регулюється законодавством провінцій. Органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним органам влади, які встановлюють і змінюють межі територіальних одиниць, розробляють основи політики, в рамках якої діють муніципалітети. Таким чином, муніципалітети мають пряме підпорядкування вищій ланці – провінціям.

Слід зазначити, що система місцевого самоврядування Канади визначається адміністративно-територіальним поділом кожної провінції. Кожна адміністративно-територіальна одиниця має свій орган самоврядування – раду. Згідно Конституції, одним із предметів виключного провінційного законодавства є створення муніципальних установ в провінції. У Канаді найнижчий рівень адміністративно-територіального поділу (муніципальний), представлений близько 3 700 муніципальними утвореннями, серед яких: муніципалітети, міста, селища, кантони, округи. Слід зазначити, що назви муніципальних одиниць у різних провінціях та на різних територіях Канади можуть бути різними.

Муніципальний уряд на рівні округу представляють голова (керівник) та рада (голова та радники); на рівні великих та малих міст – мер і рада. Рада на чолі з керівником є представницьким органом влади. Члени ради можуть бути представниками окремих політичних партій, однак під час проведення виборів їх не представляють. Законодавчий орган провінції наділяє повноваженнями місцеві уряди, які своєю чергою можуть ухвалювати закони на місцевому рівні, дія яких поширюється на довірену їм територію.

Слід зазначити, що місцеве самоврядування представлене також великою кількістю автономних закладів, що контролюють різні сфери суспільного життя (правопорядок, охорону навколишнього середовища тощо). Місцеві традиції, особливості соціально-економічного розвитку провінцій безпосередньо впливають на розробку і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють різні питання місцевого значення. Провінційні органи влади встановлюють та змінюють межі муніципальних одиниць, розробляють основи політики, у межах якої діють муніципальні і міські регіони. Провінції разом із федеральною владою виплачують субсидії та дотації більшості муніципалітетів

Слід звернути увагу на те, що муніципальні уряди великих та малих міст, округів, районів утворюються провінційними законодавчими органами, які уповноважені наділити їх відповідними повноваженнями (водопостачання, насадження парків, поліпшення вуличного освітлення).

Широкі повноваження провінцій загалом є частиною нагляду за муніципалітетами, так як відносини між провінцією та муніципалітетом характеризується як «вищій-

підпорядкований», а не «рівний-рівний». Такий механізм взаємодії органів публічного управління Канади забезпечує ефективну координацію повноважень всієї системи органів публічного управління, а також можливість урахування місцевих особливостей. Водночас є спектр актуальних проблемних питань, пов'язаних з реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування та рівністю здійснення публічного управління.

Одним з актуальних проблемних питань здійснення публічного управління є реалізація повноважень органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що при делегуванні повноважень на місця уряд провінції здійснює контроль над делегованими повноваженнями, а також має право утворювати регіональні органи. Таким чином, органи місцевого самоврядування фактично знаходяться під подвійним контролем органів публічного управління провінцій.

Відповідно до Конституції Канади провінції мають право регулювати діяльність органів місцевого самоврядування. Водночас достатньо велику частину бюджетів провінцій і органів місцевого самоврядування становлять федеральні субсидії. Суттєва фінансова участь федерального уряду в діяльності органів провінційного та муніципального рівнів фактично надає йому право брати участь в регулюванні проблемних питань місцевого самоврядування на політичній основі.

Муніципальні органи влади не мають чіткого конституційного визнання. Вони створені провінціями, які покладають на них певні обов'язки та відповідальність. Деякі території регулюються провінціями. Вони можуть включати муніципальні фінанси та повноваження щодо планування землекористування. Федеральні програми, які впливають на місцеві органи влади, як правило, регулюються угодами між федеральними та провінційними державами. У Конституції Канади також немає чіткого визначення «нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування» чи «нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування». Провінції мають повноваження приймати закони про освіту, власність, громадянські права, правосуддя, охорону здоров'я, муніципалітети та інші місцеві питання в межах провінцій.

ДОДАТОК А

СТАТИСТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
фіксованих розмірів плати за надання адміністративних послуг, запропонованих в
законопроекті та на офіційному сайті ДІА¹

№ у групі послуг	Назва адміністративної послуги	Ціна (грн.), запропонована законопроектом	Ціна (грн.), запропонована ДІА
1. РЕЄСТРАЦІЯ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ			
1.1	Державна реєстрація народження	0	0
1.2	Державна реєстрація смерті	0	0
1.3.1	Державна реєстрація шлюбу	200	0.85
1.3.2	Державна реєстрація шлюбу в день подання нареченими заяви (шлюб за добу)	1000	-
1.4	Державна реєстрація розірвання шлюбу	300	0.51-8.50
1.5.1	Державна реєстрація зміни імені (крім зміни у разі реєстрації шлюбу)	200	5.1
1.5.2	Державна реєстрація повторної зміни імені, не пов'язаної з реєстрацією шлюбу	1000	51
1.6	Внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання	150	0.34
1.7	Видача витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян	100	73
2. РЕЄСТРАЦІЯ / ЗНЯТТЯ З РЕЄСТРАЦІЇ МЕШКАНЦІВ			
2.1.1	Реєстрація місця проживання особи (у разі звернення особи протягом встановленого Законом строку)	50 0 (реєстрація неповнолітніх осіб)	37.22

¹ <https://guide.diia.gov.ua/>

2.1.2	Реєстрація місця проживання особи (у разі реєстрації місця проживання одночасно із зняттям з попереднього місця проживання в іншій територіальній громаді)	100	-
2.1.3	Реєстрація місця проживання особи (у разі звернення особи з порушенням встановленого Законом строку)	150	62.03
2.2	Зняття з реєстрації місця проживання особи	50	37.22
2.3	Видача довідки про реєстрацію місця проживання особи	0	-
2.4	Видача довідки про зняття з реєстрації місця проживання	0	-
2.5	Реєстрація місця перебування особи	50	0
2.6	Внесення до паспорта громадянина України відомостей про зміну нумерації будинків, перейменування вулиць (проспектів, бульварів, площ, провулків, кварталів тощо), населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, зміни в адміністративно-територіальному устрої	0	-

3. ПАСПОРТНІ ПОСЛУГИ ТА ПОСЛУГИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

3.1	Оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм вперше після досягнення 14-річного віку	0	0
3.2	Оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України зразка 1994 року (у формі книжечки) у зв'язку з: - зі зміною інформації, внесеної до паспорта (прізвища, імені, по батькові, дати народження, місця народження); - виявлення помилки в інформації, внесеної до паспорта;	350 (протягом 20 робочих днів) 500	450 820

	<ul style="list-style-type: none"> - непридатності паспорта для подальшого використання; - якщо особа досягла 25- чи 45 річного віку та не звернулася в установленому законодавством порядку не пізніше як через місяць після досягнення відповідного віку для вклеювання до паспорта громадянина України зразка 1994 року нових фотокарток; - у разі обміну паспорта громадянина України зразка 1994 року на паспорт з безконтактним електронним носієм (за бажанням). 	(протягом 10 робочих днів)	
3.3	<p>Оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України (у формі картки) у зв'язку:</p> <ul style="list-style-type: none"> - зі зміною інформації, внесеної до паспорта, крім додаткової змінної інформації; - отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків (РНОКПП) або повідомлення про відмову від прийняття зазначеного номера (за бажанням); - виявлення помилки в інформації, внесеній до паспорта; - закінчення строку дії паспорта; - непридатності паспорта для подальшого використання 	<p>350 (протягом 20 робочих днів)</p> <p>500 (протягом 10 робочих днів)</p>	<p>450</p> <p>820</p>
3.4	Оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм	<p>700 (протягом 20 робочих днів)</p> <p>1100 (у разі термінового (протягом 7 робочих днів))</p>	<p>856</p> <p>1496</p>

		оформлення; та протягом 3 робочих днів)	
3.5	Оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм замість втраченого або викраденого	700 (протягом 20 робочих днів)	856
		1100 (у разі термінового (протягом 7 робочих днів) оформлення)	1496
3.6	Оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм у зв'язку з обміном у разі: 1) зміни інформації, внесеної до паспорта для виїзду закордон; 2) виявлення помилки в інформації, внесеній до паспорта для виїзду за кордон; 3) закінчення строку дії паспорта для виїзду за кордон; 4) непридатності паспорта для виїзду за кордон для подальшого використання	700 (протягом 20 робочих днів)	856
		1100 (у разі термінового (протягом 7 робочих днів) оформлення)	1496
3.7	Оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у зв'язку з втратою/викраденням паспорта громадянина України зразка 1994 року (у формі книжечки)	350 (протягом 20 робочих днів)	450
		500 (протягом 10 робочих днів)	820
3.8	Оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у зв'язку з	350 (протягом 20	450

	втрапоу/вкраденням паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм	робочих днів) 500 (протягом 10 робочих днів)	820
3.9	Вклеювання до паспорта громадянина України (зразка 1994 року) фотокартки при досягненні 25- і 45-річноговіку	100	0
3.10	Оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року вперше особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року.	0	-
3.11	Обмін паспорта громадянина України зразка 1994 року особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року	100	-
3.12	Оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року замість утраченого або викраденого	100	-
3.13	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін проїзного документа біженця	230	452
3.14	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон	230	452 (+вартість бланка 4 800)
3.15	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення біженця	вперше – 0 170 (замість втраченого)	0 336
3.16	Оформлення (у тому числі замість втраченої або викраденої) та обмін посвідки на постійне проживання	700	1013
3.17	Оформлення (у тому числі замість втраченої або викраденої) та обмін посвідки на тимчасове проживання	800	1258
3.18	Оформлення (у тому числі замість втраченої або		

	викраденої) та обмін картки мігранта		
3.19	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту	вперше – 0 170 (замість втраченого)	0 336
3.20	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін проїзного документа особи, якій надано додатковий захист	230	452
3.21	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення особи моряка	420 (протягом 20 робочих днів) 840 (протягом 7 робочих днів)	517.8 1035.6
3.22	Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення члена екіпажу	150 (протягом 20 робочих днів) 300 (протягом 7 робочих днів)	1207.88 1395.76

4. НОТАРІАЛЬНІ ДІЇ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СІЛЬСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ

4.1	Посвідчення заповіту (крім секретного)	50	0.85
4.2	Скасування заповіту (крім секретного)	50	0.34
4.3	Видача дубліката, посвідченого органом місцевого самоврядування, документа	20	0.51
4.4	Засвідчення вірності копії (фотокопії) документа і виписки з нього	20 (10 - за кожен наступну сторінку)	5.1

4.5	Засвідчення справжності підпису на документі	50	0.34
4.6	Посвідчення довіреностей, прирівнюваних до нотаріально посвідчених, крім довіреностей на право розпорядження нерухомим майном, довіреностей на управління і розпорядження корпоративними правами та довіреностей на користування та розпорядження транспортними засобами	50	0

5. РЕЄСТРАЦІЯ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ

5.1	Державна реєстрація права власності на нерухоме майно	300	270
		у строк 5 робочих днів	
		600	2680
		у строк два робочі дні	
		1500	2680
		у строк один робочий день	
5.2	Державна реєстрація іншого (відмінного від права власності) речового права на нерухоме майно	150	-
		у строк 5 робочих днів	
		500	-
		у строк два робочі дні	
		1000	-
		у строк один робочий день	
5.3	Скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, скасування рішення державного реєстратора (зарішенням суду)	0	0

5.4	Внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно	100	0
5.5	Надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно	100	30-70
5.6	Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна	0	0
5.7	Державна реєстрація обтяжень речових прав на нерухоме майно	120	130
5.8	Заборона вчинення реєстраційних дій	0	0

**6. РЕЄСТРАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ,
ФІЗИЧНИХ ОСІБ - ПІДПРИЄМЦІВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ**

6.1	Державна реєстрація створення юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.2	Державна реєстрація створення відокремленого підрозділу юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.3	Державна реєстрація припинення відокремленого підрозділу юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.4	Державна реєстрація змін до відомостей про відокремлений підрозділ юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.5	Державна реєстрація рішення про припинення юридичної особи (крім громадського формування)	0	0
6.6.	Державна реєстрація рішення про відміну рішення про припинення юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.7	Державна реєстрація зміни складу комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії) юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.8	Державна реєстрація переходу юридичної особи надіяльність на підставі модельного статуту (крім громадського формування)	200	0
6.9	Державна реєстрація переходу юридичної особи з модельного статуту на діяльність на підставі власного установчого документа (крім громадського формування)	200	0

6.10	Державна реєстрація припинення юридичної особи в результаті її ліквідації (крім громадського формування)	0	0
6.11	Державна реєстрація припинення юридичної особи в результаті її реорганізації (крім громадського формування)	200	0
6.12	Державна реєстрація рішення про виділ юридичної особи (крім громадського формування)	200	0
6.13	Державна реєстрація фізичної особи підприємцем	100	0
6.14	Державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця за її рішенням	0	0
6.15	Державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, у тому числі змін до установчих документів юридичної особи (крім громадського формування)	200	800
6.16	Державна реєстрація включення відомостей про юридичну особу, зареєстровану до 01 липня 2004 р., відомості про яку не містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (крім громадського формування)	100	0
6.17	Державна реєстрація змін до відомостей про фізичну особу – підприємця, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	100	0-268.4
6.18	Державна реєстрація включення відомостей про фізичну особу - підприємця, зареєстровану до 01 липня 2004 р., відомості про яку не містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	50	0
6.19	Виправлення помилок, допущених у відомостях Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	100	0- 2 041.56
6.20	Видача виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань у паперовій формі для проставлення апостиля	100	130

6.21	Видача витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	100	130
6.22	Видача документів, що містяться в реєстраційній справі відповідної юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, фізичної особи - підприємця	150	190
6.23	Підтвердження відомостей про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи	100	0
6.24	Державна реєстрація громадського об'єднання, що немає статусу юридичної особи	100	0
6.25	Державна реєстрація змін до відомостей про громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	100	0
6.26	Державна реєстрація припинення громадського об'єднання, що не має статусу юридичної особи	0	0
6.27	Державна реєстрація створення громадського об'єднання	150	0
6.28	Державна реєстрація включення відомостей про громадське об'єднання, зареєстроване до 01 липня 2004 року, відомості про яке не містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	150	0
6.29	Державна реєстрація змін до відомостей про громадське об'єднання, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, у тому числі змін до установчих документів	200	270-1 350
6.30	Державна реєстрація рішення про виділ громадського об'єднання	150	0
6.31	Державна реєстрація рішення про припинення громадського об'єднання	0	0
6.32	Державна реєстрація рішення про відміну рішення про припинення громадського об'єднання	150	0
6.33	Державна реєстрація зміни складу комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії) громадського об'єднання	150	0

6.34	Державна реєстрація припинення громадського об'єднання в результаті його ліквідації	0	0
6.35	Державна реєстрація припинення громадського об'єднання в результаті його реорганізації	150	0
6.36	Державна реєстрація створення відокремленого підрозділу громадського об'єднання	150	0
6.37	Державна реєстрація внесення змін до відомостей про відокремлений підрозділ громадського об'єднання	150	0

7. ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА ІНШІ ЗЕМЕЛЬНІ ПИТАННЯ

7.1	Надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі: 1) витягу з Державного земельного кадастру про: - землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць; - обмеження у використанні земель; - земельну ділянку 2) довідок, що містять узагальнену інформацію про землі (території) 3) вкопійовань з картографічної основи Державного земельного кадастру, кадастрової карти (плану) 4) копій документів, що створюються під час ведення Державного земельного кадастру	100	0
7.2	Видача довідки про: 1) наявність та розмір земельної частки (паю) 2) наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації запевним видом її цільового призначення (використання)	100	0
7.3	Видача відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою	100	0
7.4	Видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки	100	0
7.5	Державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного	200	0

	кадастру		
7.6	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку з видачею витягу	100	0
7.7	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, з видачею витягу	200	0
7.8	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць з видачею витягу	100	0
7.9	Державна реєстрація обмежень у використанні земель з видачею витягу	200	0
7.10	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, з видачею витягу	100	0
7.11	Виправлення технічної помилки у відомостях з Державного земельного кадастру, допущеної органом, що здійснює його ведення, з видачею витягу	0	0
7.12	Видача рішення про передачу у власність, надання у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності	300	0
7.13	Проведення обов'язкової державної експертизи землевпорядної документації	300	-
7.14	Видача висновку про погодження документації із землеустрою	100	0
7.15	Видача дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок	150	-
7.16	Видача рішення про передачу у власність, надання у постійне користування та оренду земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності	300	0
7.17	Видача рішення про продаж земельних ділянок комунальної власності	300	0

7.18	Прийняття рішення про: - припинення права власності на земельну ділянку у разі добровільної відмови власника землі на користь держави або територіальної громади - припинення права постійного користування земельною ділянкою у разі добровільної відмови землекористувача	0	0
7.19	Видача дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки	300	0
7.20	Надання згоди розпорядників земельних ділянок комунальної власності на поділ та об'єднання таких ділянок	300	0
7.21	Затвердження технічної документації: - з нормативної грошової оцінки земельної ділянки у межах населених пунктів - з бонітування ґрунтів - з економічної оцінки земель	300	0
7.22	Продаж земельної ділянки комунальної власності (зазверненням особи)	300	0
7.23	Надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки громадянину (громадянці), який зацікавлений в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації	300	0
7.24	Передача земельної ділянки у користування за проектом землеустрою щодо її відведення	300	0
7.25	Поновлення (продовження) договору оренди землі (договору оренди земельної ділянки, договору на правотимчасового користування землею (в тому числі, на умовах оренди))	300	0
7.26	Припинення права оренди земельної ділянки або її частини у разі добровільної відмови орендаря	0	0
7.27	Надання згоди на передачу орендованої земельної ділянки в суборенду	300	0
7.28	Надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки особі, яка зацікавлена в одержанні в користування земельної ділянки	300	0
7.29	Надання земельної ділянки у власність громадянину (громадянці), який (яка) зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації	300	0

7.30	Надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення(відновлення) меж земельної ділянки	300	0
7.31	Затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки та передача в оренду земельної ділянки	300	0
7.32	Внесення змін до договору оренди землі (договору оренди земельної ділянки, договору на право тимчасового користування землею (в тому числі, на умовах оренди))	300	0
7.33	Припинення права власності на земельну ділянку або на її частину у разі добровільної відмови власника на користь територіальної громади	0	0
7.34	Припинення права постійного користування земельною ділянкою або її частиною у разі добровільної відмови землекористувача.	0	0
7.35	Надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для послідуного продажу	300	0
7.36	Продаж не на конкурентних засадах земельної ділянки не сільського призначення, на якій розташовані об'єкти нерухомого майна, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб	0	0
7.37	Зміна цільового призначення земельної ділянки, що перебуває у власності або користуванні	300	-
7.38	Надання згоди на поділ чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок	300	0
7.39	Надання дозволу на розроблення проекту землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь	300	0
7.40	Погодження проекту землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь	300	0
7.41	Встановлення обмеженого платного або безоплатного користування чужою земельною ділянкою (сервітуту)	300	0
7.42	Надання права користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцію)	300	0

7.43	Затвердження технічної документації із землеустроюющо до встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), що посвідчує право власності на земельну ділянку	300	0
8. АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНА СФЕРА			
8.1	Реєстрація декларації (внесення змін до декларації) проготовність об'єкта до експлуатації	100	0
8.2	Реєстрація повідомлення про початок виконання підготовчих робіт	100	0
8.3	Реєстрація повідомлення про початок виконання будівельних робіт	100	-
8.4	Видача дозволу на виконання будівельних робіт	200	0
8.5	Видача сертифікату про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів	СС2- 10000 СС3- 11000	12 346.4 13 956.8
9. ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ (МІСТОБУДУВАННЯ, БЛАГОУСТРІЙ, ЖИТЛО)			
9.1.1	Присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна (крім передбаченого пунктом 9.1.2)	150	0
9.1.2	Присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна у випадку перейменування вулиць (проспектів, бульварів, площ, провулків, кварталів тощо), населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, змін в адміністративно-територіальному устрої	0	-
9.2	Видача довідки про адресу об'єкта нерухомого майна	0	0
9.3	Надання будівельного паспорту забудови земельної ділянки	200	0
9.4	Надання містобудівних умов та обмежень	300	0
9.5	Видача ордера на видалення зелених насаджень	ордер - 100 (додатково - розмір відновної вартості зелених насаджень)	0
9.6	Взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов	0	0
9.7	Внесення змін до облікових справ громадян, які потребують поліпшення житлових умов	0	0

9.8	Видача ордера на: житлове приміщення; на службове житлове приміщення	0	0
9.9.	Прийняття рішення про переведення житлового будинку або житлового приміщення у нежитлові	300	0
9.10	Встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності	150	0
9.11	Взяття громадян на соціальний квартирний облік	0	0
9.12	Приватизація державного житлового фонду	200	-
9.13	Видача копії свідоцтва про право власності на державне приватизоване житло	100	-
9.14	Внесення змін до свідоцтва про право власності на державне приватизоване житло	100	оплачується за розцінками, що встановлюються місцевими органами виконавчої влади
9.15	Оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності	200	0
9.16	Надання дозволу на порушення об'єктів благоустрою	200	0
10. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ		безоплатно	-
11. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ		безоплатно	-
12. ПОСЛУГИ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ТА ВИДАЧІ ПОСВІДЧЕННЯ ВОДІЯ			
12.1	Видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами після закінчення навчального закладу та складення іспитів	250	26+228 (бланкова продукція)
12.2	Обмін посвідчення водія на право керування транспортними засобами на посвідчення у разі відкриття іншої категорії (зі складанням	250	26+243 (бланкова продукція)

	іспитів)		
12.3	Обмін посвідчення водія на право керування транспортними засобами (виданого вперше строком дії на 2 роки, старого на нове або у разі знищення)	220	-
12.4	Повторне прийняття іспитів зі знання Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами	200	26
12.5	Видача дубліката посвідчення водія на право керування транспортними засобами у разі втрати, викрадення	220	243
12.6	Обмін посвідчення водія на право керування транспортними засобами у зв'язку зі зміною особистих даних	220	243
12.7	Реєстрація, перереєстрація автомобіля, автобуса	600 (з видачею номерних знаків) 400 (без видачі номерних знаків)	178.2
12.8	Реєстрація (перереєстрація) мототранспорту	450 (з видачею номерних знаків) 350 (без видачі номерних знаків)	-
12.9.	Реєстрація (перереєстрація) причепів	480 (з видачею номерних знаків) 380 (без видачі номерних знаків)	-

12.10	Реєстрація (перереєстрація) мопедів	330 (з видачею номерних знаків) 250 (без видачі номерних знаків)	-
12.11	Дозвіл на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні	200	95-190
12.12	Погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів	200	95-190



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ
Проекту Закону № 4380 «Про адміністративний збір»

I. ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Проект Закону № 4380 «Про адміністративний збір» був розроблений з метою впорядкування платежів за адміністративні послуги, забезпечення прозорості у цій сфері та гарантування стабільного, якісного надання таких послуг. Основна мета - встановлення обґрунтованих величин платежів за адміністративні послуги.

Мета законопроекту аргументована тим, що, **по-перше**, розміри адміністративних зборів не є «гнучкими». **По-друге**, на багато адміністративних послуг встановлено низький розмір адміністративного збору, який в рази нижче витрат на його адміністрування, що викликає недоотримання коштів. А це впливає на стійкість та якість надання відповідних послуг.

Таким чином, законопроект пропонує:

1. Визначити єдині засади і критерії платності та безплатності адмінпослуг, порядок визначення конкретних розмірів адміністративного збору, процедуру його сплати;
2. Визначити конкретні розміри адміністративного збору за так звані «базові» адміністративні послуги;
3. Задекларувати компенсаційний підхід при визначенні розміру адмінзбору за платні адмінпослуги, з обмеженням на рівні «собівартості»;
4. Встановити, що за платну адміністративну послугу адміністративний збір не може бути меншим 20 гривень.

II. АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ

Українське законодавство регулює питання адміністративного збору та плати за адміністративні послуги на рівні закону і підзаконних актів. Основні нормативні акти, що стосуються цих питань, включають:

- Конституція України. Центральний правовий акт, який визначає загальні принципи та основи функціонування держави, включаючи вимоги до оподаткування та зборів;
- Закон України "Про адміністративні послуги", що встановлює загальні принципи надання адміністративних послуг громадянам та підприємствам, включаючи вимоги до плати за такі послуги;
- Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців". Цей закон встановлює порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, а також визначає розміри плати за послуги державної реєстрації (стаття 10);

- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Цей закон визначає повноваження органів місцевого самоврядування у питаннях надання адміністративних послуг (пункт 4 частини 5 статті 54-1);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг". Ця постанова визначає процедуру надання адміністративних послуг та встановлює перелік адміністративних послуг, що надаються ЦНАПами;
- Інші постанови Кабінету Міністрів України, накази та розпорядження органів виконавчої влади, які можуть встановлювати конкретні розміри адміністративного збору та плати за адміністративні послуги залежно від сфери діяльності, виду послуги.

Крім загальної проблеми відсутності систематизації та зрозумілого правового регулювання норм, що стосуються адміністративного збору, плати за адміністративні послуги, поточна ситуація має інші характеристики. У законодавстві використовуються різні терміни, такі як "адміністративний збір", "державне мито", "річна плата", "збір", "плата" та інші. Крім того, в законодавстві не встановлені єдині підходи і методики для визначення розміру плати за надання адміністративних послуг. Порядок та періодичність перегляду розмірів зборів не регулюються законодавством, а розміри зборів не переглядаються протягом років. Окремі розміри адміністративного збору прив'язані до відповідних розрахункових одиниць, наприклад: "прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року", "неоподатковуваний мінімум доходів громадян", "мінімальна заробітна плата" і т. д.¹. На жаль, але всі ці аспекти характеризують поточну нормативну ситуацію як таку, що однозначно потребує доопрацювання.

Міжнародний досвід у сфері адміністративних зборів має багато переваг, які варто врахувати. Зокрема, простежується ефективне функціонування механізму зборів та управління фінансовими ресурсами, якісні адміністративні послуги для громадян і бізнесу, контроль та нагляд за процесом надання послуг, а також можливість оскарження рішень адміністративних органів.

В багатьох державах при обчисленні розміру плати за надання адміністративних послуг застосовуються наступні основні принципи. **Послідовність:** при визначенні витрат завжди застосовуються однакові принципи оцінки та методи бухгалтерського обліку. Це дозволяє забезпечити системність і порівнянність витрат в різних сферах та державних

¹ https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-6780/ekspertne_obgovorennya_platy_za_nadannya_admin_poslug_002_0.pdf

органах. **Продуктивність:** оптимальне використання ресурсів держави для досягнення найкращих результатів для отримувачів послуг є важливим принципом. Державні органи повинні ефективно використовувати наявні ресурси та забезпечувати максимальну продуктивність в наданні адміністративних послуг. **Ясність:** визначення витрат повинно бути ясным і недвозначним. Це дозволяє отримати правильне і чітке уявлення про те, які витрати покриваються платою за адміністративні послуги. **Підзвітність:** організація, яка надає адміністративні послуги, повинна бути підзвітною перед парламентом та громадськістю. Це означає, що суб'єкти господарювання повинні забезпечити прозорий процес визначення витрат та встановлення плати, а також пояснити цей процес громадськості.

Міжнародний досвід засвідчує, що при визначенні розміру плати за надання адміністративних послуг враховуються певні чинники. Перш за все, розмір плати повинен відповідати **собівартості** надання адміністративної послуги. Це включає витрати на персонал, матеріали, обладнання та інші ресурси, необхідні для надання послуги. Також враховується **попит на послугу**. Розмір плати може варіюватись в залежності від попиту на конкретну адміністративну послугу. Водночас розмір плати повинен бути **доступним** для користувачів адміністративних послуг. Це означає, що плата не повинна бути надто високою, щоб забезпечити доступ до послуг для всіх громадян. Разом з тим при визначенні розміру плати необхідно враховувати **витрати, пов'язані зі збором** та адмініструванням плати. Це включає витрати на обробку платежів, ведення обліку та контроль за виконанням платежів. Враховується також і **економічне та соціальне значення послуги**. Наприклад, важливі послуги для громадян можуть бути підприємливими, або наявність пільгових тарифів для окремих груп населення. Окремо враховується **інфляція**. Розмір плати може змінюватись відповідно до інфляційних процесів в країні. Це дозволяє коригувати вартість послуг залежно від зміни покупної спроможності грошей. Врахування цих чинників допомагає встановити розумний і справедливий розмір плати за надання адміністративних послуг, забезпечуючи баланс між витратами на надання послуг та доступністю для громадян.

Різні країни по-різному регулюють одні і ті ж положення чи правила. Періодичність перегляду плати за надання адміністративних послуг в різних країнах може варіюватись. Наприклад, у Новій Зеландії перегляд плати за надання адміністративних послуг проводиться щорічно. У Шотландії перегляд плати за надання адміністративних послуг зазвичай здійснюється раз на 3-5 років. Такий періодичний перегляд дозволяє оцінити зміни витрат та інших факторів на протязі тривалого періоду і внести відповідні зміни. А от у Канаді перегляд плати за надання адміністративних послуг здійснюється періодично,

враховуючи різні чинники, включаючи інфляцію. Такий підхід дозволяє забезпечити адекватність розміру плати з урахуванням змін у витратах та економічних умовах. Загальний підхід до перегляду плати за надання адміністративних послуг полягає у забезпеченні регулярного оновлення розміру плати для врахування змін витрат, інфляції та інших факторів, що впливають на надання послуг.

Для розрахунку плати за надання адміністративних послуг існують два варіанти, які враховують собівартість послуги та її соціальне значення.

1. Визначення розміру плати з урахуванням собівартості:

- a) Витратний принцип. Цей підхід передбачає, що ставка збору повинна покривати прямі витрати на надання послуги і, в певній мірі, непрямі витрати.
- b) Принцип еквівалентності. Враховується цінність послуги та отримана вигода від неї. Використовується у випадках, коли не можна точно застосувати витратний принцип.
- c) Часовий принцип. Розмір собівартості послуги визначається на основі середнього часу, який потрібен для надання послуги.

2. Визначення розміру плати з урахуванням соціального значення:

- a) Повністю прибуткові послуги. Це послуги, які приносять виключно персональні вигоди.
- b) Платні послуги. Це послуги, які переважно приносять персональні вигоди.
- c) Несубсидні послуги. Це послуги, які приносять персональні або суспільні вигоди.
- d) Безоплатні та субсидовані послуги. Це послуги, які приносять суспільні або персональні вигоди залежно від критеріїв субсидування.

Обраний варіант для визначення розміру плати може залежати від конкретного контексту, правових вимог та політики країни. Оптимальний підхід полягає в поєднанні обох чинників - собівартості та соціального значення - для досягнення справедливої та ефективної системи оплати адміністративних послуг.

Методика розрахунку розміру плати за надання адмінпослуг може різнитися залежно від країни. В Австралії, Великій Британії, Новій Зеландії, Естонії, Канаді, Швейцарії плату за надання адмінпослуг визначають, **враховуючи всі пов'язані з нею витрати**. Цей підхід гарантує, що плата покриває всі видатки, які здійснюються для адміністрування послуги. Такий принцип забезпечує прозорість та відповідність вартості послуги реальним витратам. У США вартість послуг, які надаються державними агенціями громадянам, максимально може бути компенсована за рахунок стягнень з замовника послуги. Це означає, що державні агенції мають право стягувати плату від осіб, що замовляють

адмінпослуги, з метою відшкодування витрат на надання цих послуг. У вищенаведених країнах **витратний принцип і компенсація витрат** є основоположними принципами. Аналіз витрат та розробка моделей витрат допомагають визначити розмір плати за надання послуги у кожній з цих країн.

Але це не єдиний підхід. Паралельно з принципом “відшкодування витрат” в країнах застосовується й інший підхід. Методика розрахунку розміру плати за надання адмінпослуг може базуватися на **принципі еквівалентності та суспільних інтересів**. В Австралії та Великій Британії використання цього підходу базується на бажанні компенсувати вартість надання послуги з боку держави, керуючись попитом на цю послугу в інтересах суспільства. Це означає, що розмір плати може визначатися з огляду на потреби громадян і рівень попиту, забезпечуючи компенсацію вартості послуги з боку держави, щоб задовольнити суспільні інтереси. У Новій Зеландії видача оригіналів свідоцтва про народження, смерть, шлюб та розлучення здійснюється безкоштовно. Це свідчить про те, що визнається суспільний інтерес і значення цих документів для громадян, і держава забезпечує їх доступність без вимоги плати. В Естонії можуть застосовуватися пільгові тарифи або звільнення від плати за адмінпослуги з міркувань, що представляють суспільний інтерес. У Швейцарії плата за адміністративні акти може не стягуватися, якщо вони здійснюються в основному в інтересах суспільства.

Тому можна сказати, що методика розрахунку розміру плати за надання адмінпослуг може враховувати і принцип еквівалентності та суспільних інтересів. В різних країнах ці підходи можуть варіюватися, але загальна мета полягає в забезпеченні справедливості, доступності та врахуванні суспільних потреб при встановленні розміру плати за адмінпослуги.

Питання щодо перевищення плати за адміністративні послуги над їх собівартістю може мати різні підходи в залежності від країни. До прикладу, в Німеччині встановлено, що якщо державна послуга має грошову економічну цінність або приносить грошову економічну вигоду особі, на яку вона впливає, ці фактори можуть враховуватися на додаток до витрат при визначенні плати за послугу. Це означає, що плата може перевищувати собівартість, якщо враховується економічна цінність або вигода, яку отримує конкретна особа².

Українське законодавство вже має методики вирахування собівартості адміністративних послуг³. Для кожного етапу надання адміністративної послуги

² https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-6780/ekspertne_obgovorennya_platy_za_nadannya_admin_poslug_002_0.pdf

³ <https://www.kmu.gov.ua/npas/243265897>

визначається сумарний час, необхідний для його виконання, і множить на вартість однієї людино-години або людино-дня. Таким чином, визначається загальна собівартість послуги. У процесі розрахунку собівартості адміністративної послуги враховуються всі необхідні витрати, пов'язані з проведенням процедур на кожному етапі надання послуги. Це включає витрати на персонал, засоби, матеріали та будь-які інші витрати, пов'язані з виконанням процедур. Також важливо враховувати можливість проведення кількох процедур одночасно на етапах надання адміністративної послуги, що забезпечує оптимізацію часу та ресурсів. Загалом, розрахунок собівартості адміністративної послуги базується на часових нормах та вартості розрахункової калькуляційної одиниці, а також враховує всі необхідні витрати, що дозволяє оцінити вартість надання послуги та забезпечити ефективне фінансове управління в адміністративних органах.

Окремої уваги потребують позиції суб'єктів, що безпосередньо пов'язані із наданням адміністративних послуг. Прийняття законопроекту очікується самими органами місцевого самоврядування. Це зумовлено кількома чинниками. По-перше, при введенні адміністративного збору, ці органи отримають доходи до своїх бюджетів. По-друге, збільшення фінансування засобами адміністративного збору дозволить органам місцевого самоврядування поліпшити якість надання адміністративних послуг. Прийняття законопроекту також допоможе зменшити можливість корупційних ризиків у сфері адміністративних послуг. Начальниця ЦНАПу Бобровицької територіальної громади, наголошує, що понад 90% послуг, які надаються, є безкоштовними. За минулий рік ЦНАП отримав 1 млн 200 тис. грн прибутку, хоча місцева рада виділила 8 млн грн на його утримання. Але навіть цих коштів не вистачає для покриття всіх комунальних послуг та витратних матеріалів. Голова Обертинської селищної територіальної громади також вважає, що розмір адміністративного збору не покриває всіх витрат, пов'язаних з наданням послуг. І така ситуація по всій Україні. Також повномасштабне вторгнення росії має негативний вплив на сферу надання адмінпослуг. Через постійні вимкнення електроенергії в громадах техніка ЦНАПу виходить з ладу, а будівлі, де надавалися послуги, серйозно пошкоджені внаслідок обстрілів. Тому є необхідність поліпшення правового регулювання адміністративного збору⁴.

Втім, крім представників влади, є інші зацікавлені сторони — громадяни і бізнес. Вони також мають право брати участь у формуванні політики стосовно встановлення плати за адмінпослуги для споживачів. На жаль, в публічному просторі ми не спостерігаємо достатньо обговорень питання регулювання плати за адміністративні

⁴ <https://decentralization.gov.ua/news/16339>

послуги⁵. Для громадян загалом запропонований підхід щодо платних адміністративних послуг не є принципово новим. Проте важливо пояснити громадянам, чому адміністративні послуги повинні бути платними, окрім вже сплачених податків. Податки використовуються, насамперед, для загальних потреб держави. Однак, коли громадянин отримує адміністративну послугу, було б справедливо, щоб сам отримувач послуги компенсував принаймні частину витрат на її надання.

Для бізнесу суттєвою зміною є введення (повернення) плати за реєстрацію фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб. Це рішення обумовлене тим, що безоплатна реєстрація суб'єктів господарювання фактично має негативний вплив на бізнес. Наприклад, послуга з реєстрації бізнесу, надана органами місцевого самоврядування, забезпечується державними реєстраторами на 40% менш якісно, ніж реєстрація нерухомості. Це означає, що доступність до цих послуг значно обмежена. Згідно з експертними оцінками, головною причиною такої ситуації є неготовність ОМС нести фінансову відповідальність за витрати на державних реєстраторів без належної компенсації цих витрат. У той же час законопроект пропонує помірні адміністративні збори за реєстрацію (в діапазоні 100-200 гривень) та зниження адміністративного збору "за внесення змін". Це сприятиме забезпеченню фінансової стабільності органів місцевого самоврядування, які надають ці послуги, і стимулюватиме ефективність процесу реєстрації. Такі помірні адміністративні збори впливають на бізнес мінімально, але забезпечують компенсацію витрат, пов'язаних з проведенням реєстраційних процедур та змін до документації.

III. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Прийняття законопроекту «Про адміністративний збір» є важливим, однак, щоб він справді відповідав меті та принципу правової визначеності, необхідно, щоб він був чітким, послідовним та вичерпно врегульовував всі питання. У наявній редакції законопроекту виявляється деяка незавершеність положень, і він **потребує доопрацювання.**

Проект Закону **не містить систематичного переліку всіх адміністративних послуг** разом із встановленими розмірами плати за їх надання. Він обмежується лише визначенням базових адміністративних послуг та відповідних розмірів адміністративного збору за них. Інші адміністративні послуги та їхні розміри будуть встановлюватися окремими законами або Кабінетом Міністрів України. Такий підхід не забезпечує

⁵ <https://www.prostir.ua/?news=za-yakist-potribno-platyty-yakoyu-maje-buty-vartist-administratyvnyh-posluh>

належної уніфікації законодавства щодо цього питання та не вирішує проблему множинності законодавчих актів. Це може ускладнити пошук громадянами відповідних норм законодавства для реалізації їхніх прав. Такий підхід ставить під сумнів доцільність об'єднання лише деяких положень спеціальних законів щодо розмірів адміністративного збору в одному акті. Подальші додаткові кроки і зусилля мають бути спрямовані на уніфікацію законодавчих актів щодо розмірів адміністративного збору для всіх адміністративних послуг, що дозволить громадянам більш ефективно користуватися цими послугами і мати доступ до належної інформації.

Проект **не вирішує повністю проблему визначення природи адміністративного збору**. Незважаючи на те, що в проекті зазначено, що адміністративний збір не є податком (що є очевидним), його місце в системі загальнообов'язкових платежів не розглянуто в комплексі. Особливо потрібно визначити відношення адміністративного збору до державного мита, яке залишається в законодавстві. Ця правова невизначеність призводить до перетинання тих норм, які регулюються проектом та вже існуючими приписами. Наприклад, проект передбачає стягнення адміністративного збору за реєстрацію актів цивільного стану, тоді як зараз стягується державне мито.

Викликають застереження приписи проекту, якими регулюється питання встановлення розмірів адміністративного збору та пільг з його сплати. Одним з основних аспектів є визначення справедливих та обґрунтованих розмірів збору, що не перевищують реальних витрат на надання адміністративних послуг.

Згідно з початковими положеннями проекту його мета полягає в забезпеченні якісного надання адміністративних послуг шляхом розумного визначення розмірів адміністративного збору. Проте проект **не містить чіткого механізму для визначення цих розмірів**, оскільки він дозволяє встановлювати їх не лише на основі собівартості послуг (як це очікується), але і за іншими критеріями (*зі статистично порівняльною таблицею цін на адмінпослуги нинішнього регулювання та запропонованих в законопроекті можна ознайомитись в Додатку А*). Проект також передбачає можливість встановлення розмірів збору на підставі критеріїв платності або безоплатності, часткової або повної компенсації витрат на надання послуги.

У проекті зазначено додаткові критерії, такі як: забезпечення недискримінаційного підходу до визначення розмірів, щоб не перешкоджати громадянам у отриманні послуги; однаковий розмір збору незалежно від собівартості послуги в різних регіонах; пропорційність розміру збору за аналогічні послуги; та знижка 75% для електронного надання послуг по відношенню до паперового або фізичного звернення. Також, важливо відзначити, що **проект не регулює питання** щодо того, коли і за яких умов

застосовуються ці критерії для розміру зборів. Відповідальність за встановлення конкретних розмірів адміністративних зборів (крім тих, що передбачені законом) лежить на суб'єктах, які мають компетенцію у цьому питанні.

Так само, важливо зазначити, що проект **не містить чіткого переліку витрат, які враховуються при визначенні собівартості адміністративних послуг**. У статті 9 проекту просто зазначається, що цей перелік витрат складається центральним органом виконавчої влади, відповідальним за політику надання цих послуг. Крім того, порядок визначення переліку витрат і його застосування для визначення розміру адміністративного збору також затверджується цим органом. Паралельно виникає дилема щодо пропозиції встановлювати розмір адміністративного збору на основі собівартості для будь-яких адміністративних послуг. Можливо потрібно обгрунтовано виокремити деякі послуги, які б можна було віднести до винятків з цього правила.

Також потрібно регулювати питання пільг з оплати адміністративного збору, особливо в контексті вимог, які стверджують, що розмір цього збору повинен бути справедливим, недискримінаційним і не перешкоджати людям отримувати адміністративні послуги. Важливо врахувати наявні пільги, які стосуються різних платежів за послуги, на які запроваджується адміністративний збір згідно з проектом. Наприклад, необхідно враховувати винятки щодо звільнення від державного мита за реєстрацію актів цивільного стану. Це означає, що окремі суб'єкти не матимуть пільг, які передбачені законодавством, і це може обмежити їх права і свободи, що суперечить положенням Конституції України (зокрема, статті 22)..

Застереження викликає запропонований підхід щодо певних **повноважень КМУ**, оскільки він відрізняється від чинних законодавчих вимог. Згідно з поточним законодавством, розмір плати за адміністративну послугу і порядок його сплати визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Проте в проекті передбачається можливість встановлення розміру адміністративного збору за окремі послуги (крім базових) "в передбачених законом випадках - Кабінетом Міністрів України". Також важливо наголосити, що Конституція України передбачає, що система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України (згідно з пунктом 1 частини 2 статті 92).

Багато положень у проекті **не відповідають принципу правової визначеності**. Наприклад, **немає чітких критеріїв для визначення базових адміністративних послуг**. Також не вказано, за яких умов або випадків люди можуть бути звільнені від сплати або отримати компенсацію за адміністративний збір. Не визначено, як держава або громада можуть компенсувати витрати, пов'язані з наданням адміністративної послуги. Крім того,

у проекті використовуються неясні формулювання, такі як "інші, пов'язані відносини" і "у виняткових випадках, передбачених законом". Ці нечіткі визначення ускладнюють зрозуміння і застосування проекту.

Щодо **предмету проекту**, варто зазначити, що стаття 1, яка саме описує "Предмет регулювання Закону", **не визначає всі відносини, які регулює цей законопроект**. Деякі важливі питання залишилися без уваги, наприклад, список базових адміністративних послуг, розміри платежів за них, повернення адміністративного збору, і їх включення до бюджету та інше. Натомість стаття 1 обмежується загальною фразою "та інші, пов'язані відносини", що не задовольняє принцип правової визначеності. Це зауваження не критичне для правового врегулювання питання оплати адміністративного збору, але його необхідно врахувати для загальної якості законодавства України.

Більш критичними є прогалини, які можна помітити, наприклад, в приписі частини 3 статті 6 проекту, який дозволяє місцевим органам самоврядування звільняти деяких осіб від сплати адміністративного збору. Однак, цей припис не є достатньо конкретним і не встановлює ясні критерії та процедуру для визначення, хто може бути звільнений. Це **порушує принцип юридичної визначеності та вимоги 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»). Для врегулювання цього питання потрібно внести зміни, щоб встановити чіткі критерії та об'єктивні основи для звільнення від сплати адміністративного збору.

В проекті також можна помітити **відсутність чіткого визначення понять**, таких як "публічні інтереси", "особливе узгодження з публічними інтересами", "публічні доходи" та "додаткові публічні доходи", що робить їх зміст незрозумілим і неоднозначним. Крім того, відсутність механізму узгодження з публічними інтересами, а також ясних підстав і процедури визначення необхідності додаткових публічних доходів створюють недоліки у законопроекті. Тому, для забезпечення юридичної визначеності і ясності, необхідно внести зміни до відповідних положень проекту, включаючи чіткі визначення зазначених понять та встановлення механізму узгодження з публічними інтересами.

Проблеми прослідковуються навіть на рівні понятійного апарату. У проекті **не дотримано термінологічної єдності** і одні і ті ж терміни називаються по-різному. Наприклад, використовуються такі формулювання: "адміністративний збір" , "плата за надання адміністративних послуг", "плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)", "кошти отримані за надання адміністративних послуг". Крім того, у преамбулі використовуються два терміни одночасно: "плата за надання адміністративних послуг" і "адміністративний збір". В окремих статтях проекту також

спостерігається використання різних термінів у межах однієї статті. Така ситуація не сприяє кодифікації та не робить правове регулювання адміністративного збору достатньо зрозумілим.

Також **визначення поняття "адміністративна послуга"** в законопроекті **не забезпечує його належне розуміння**, особливо у контексті визначення поняття адміністративної послуги. Відсутні чіткі критерії, які дозволяли б відрізнити "адміністративну послугу" від "базової адміністративної послуги" на основі наведених визначень. Ця неоднозначність у дефініції поняття може призвести до правової невизначеності при застосуванні закону.

Також викликає питання положення частини 2 статті 5 проекту, яке передбачає встановлення адміністративного збору з метою отримання додаткових публічних доходів. **Це не відповідає принципу компенсаційного характеру адміністративного збору.** Цей принцип передбачає, що вартість адміністративної послуги, за яку сплачується збір, повинна відповідати вартості фактично наданої послуги та бути обґрунтованою. Збір має компенсувати витрати, пов'язані з наданням послуги конкретному отримувачу, а не служити джерелом додаткових публічних доходів. Це може призвести до недобросовісної практики, коли збори надмірно завищуються, а вартість наданої послуги не відповідає фактичним витратам. У цьому контексті, необхідно переглянути положення частини 2 статті 5 проекту і забезпечити його відповідність принципу компенсаційного характеру адміністративного збору.

Є і інші норми, які не узгоджуються з чинним законодавством. Пункт 3 частини 3 статті 7 проекту говорить про те, що паспорт громадянина України може бути виданий безкоштовно вперше, якщо особа отримує його у віці від 14 до 18 років. Однак, **цей припис не узгоджується** зі статтею 20 Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус". Згідно з цим законом, за оформлення паспорта громадянина України вперше адміністративний збір не стягується (в будь якому випадку). Тобто, чинна норма не встановлює жодних обмежень, включаючи вікові, щодо безкоштовного отримання паспорта відповідною особою. Тому використання вікових цензів в цій нормі не потрібне.

Також суперечності викликає положення проекту, яке стверджує, що "адміністративний збір не може бути меншим 20 гривень". Воно **не повністю узгоджується з принципами обґрунтованості визначення розмірів адміністративного збору та його компенсаційного характеру.** Отже, необхідно переглянути положення

відповідної статті проекту та встановити обґрунтовані критерії для визначення розміру збору, враховуючи фактичні витрати та вартість наданої адміністративної послуги.

Пропозиція, що міститься в частині 1 статті 17 проекту, викликає певні сумніви. Згідно з нею, суб'єкт звернення може оплачувати додаткові витрати за додаткові послуги, якщо ці витрати не включені до адміністративного збору і виникають в результаті індивідуальних запитів суб'єкта. Однак, враховуючи положення частини 2 цієї ж статті, де зазначено, що "такі кошти сплачуються суб'єктам господарювання, що надають додаткові послуги, за власним вибором суб'єкта звернення", існує ризик, що **можуть бути нав'язані додаткові платні послуги**. Паралельно при цьому існує норма, яка декларує, що органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не можуть надавати інші платні послуги. Це означає, що забороняється стягувати плату за послуги, які не передбачені адміністративним збором, з боку зазначених органів та їх посадових осіб. Отже необхідно уточнити формулювання та механізми контролю щодо надання додаткових платних послуг (або взагалі скасувати цю норму).

Враховуючи всі вищенаведені уточнення, важливо підкреслити, що їх необхідно враховувати з метою поліпшення правового регулювання. Деякі положення законопроекту потребують ґрунтовного доповнення, щоб бути більш конкретними та чіткими, тоді як інші повинні бути узгоджені з чинним національним законодавством. Потрібно також забезпечити узгодженість між різними положеннями, щоб уникнути колізій та суперечностей. Це допоможе створити вичерпну та гармонійну систему адміністративного збору, яка буде сприяти справедливості, ефективності та довірі в системі управління.



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

**Проекту Закону № 7283 «Про внесення змін до Закону України
«Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів
України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування»**

I. ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Законопроект спрямований на забезпечення прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Важливість цього законопроекту полягає у тому, що, **по-перше**, жителі громад повинні усвідомлювати, що участь в управлінні громадою не обмежується виключно голосуванням і виборами. Конституція гарантує й інші інструменти. **По-друге**, Верховною Радою було розширено ряд законодавчих ініціатив, що удосконалили механізми громадської участі. Проте окремі норми ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині регулювання механізмів демократії участі є недосконалими. Зокрема, відсутність чіткої вимоги для ОМС щодо обов'язковості врегулювання механізмів участі, наприклад, у статуті громади; відсутність вимог до рішень ОМС про механізми локальної демократії у процедурній їхній частині; не визначено перелік питань, які повинні бути врегульовані у статуті, та про обов'язковість статутів; недосконалий механізм застосування електронних петицій в ОМС.

Таким чином, пропонується удосконалити процедурні особливості локальної демократії та внести зміни у ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів, зокрема:

- 1) У ЗУ «Про місцеве самоврядування» встановити вимоги для ОМС щодо нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії
- 2) Передбачити детальний порядок регулювання механізмів локальної демократії у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад, їхнє застосування і процедури
- 3) Визначити перелік форм громадської участі під час прийняття рішень ОМС
- 4) Доповнити формами місцевої демократії, які вже використовуються ОМС, але не врегульовані Законом

Для процесів децентралізації і відновлення громад врегулювання цих питань є важливими, а якість процедур забезпечить більшу включеність жителів громад, покращить прозорість діяльності ОМС, співпрацю між ОМС та жителями громад.

II. АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ

На сьогодні питання місцевої демократії регулюється у Конституції України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про звернення громадян», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про органи самоорганізації населення», ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» тощо. Проте, як зазначалося вище, окремі питання місцевої демократії не врегульовані, а частина з них потребують значного доопрацювання.

Різні країни послуговуються міжнародними рекомендаціями, які подають уніфіковані принципи для розробки та імплементації інструментів участі. Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»¹ визначають 13 основних принципів політики участі на місцевому рівні, серед яких, зокрема:

- гарантувати громадянам право на доступ до чіткої інформації, що стосуються їхніх громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє;
- шукати нових способів покращення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі;
- підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність;
- заохочувати місцевих лідерів наголошувати про важливість участі громадян та враховувати їхні вимоги і очікування з метою забезпечення належної відповіді на потреби, які вони (громадяни) висловлюють;
- виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами;
- звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які зіштовхуються з більшими труднощами в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються у тіні місцевого публічного життя.

Дотримання цих принципів загалом покращує культуру демократії участі та дозволяє виробити партнерство між жителями та органами місцевої влади. Окрім цього, у Рекомендаціях вміщені засадничі поради щодо обов'язковості вироблення внутрішніх політик, які б слугували у тому числі комунікаційним механізмом для імплементації інструментів участі. Наголошується про формування політики із залученням органів місцевої влади, а якщо потрібно і регіональної, спрямованої на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті. У контексті цього важливо ухвалити сформовану політику, заходи з метою поліпшення законодавчих рамок. Тобто цей документ спрямований як на нормативну частину інструментів участі, так і практичну. Нормативна частина повинна бути доповнена або покращена переліком механізмів, які

¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text

застосовуються громадянами як інструменти участі, і таким чином ясність, чіткість викладених форм участі полегшить їхнє застосування самими жителями.

Країнам рекомендується впровадити або поліпшити законодавство, що дозволить:

- петиції, пропозиції і скарги громадян до місцевих рад;
- народні ініціативи з вимогою до органів влади розглянути питання громадян та відповісти на нього;
- консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення;
- механізми кооптування громадян до органів, що ухвалюють рішення, серед них і до представницьких органів;
- засоби залучення громадян до управління (комітети, ради тощо).

Звісно, цей перелік не є вичерпним, і кожна країна використовує різні форми участі відповідно до місцевих умов. Навіть у межах одного муніципалітету можуть бути закріплені різні форми участі – і знову ж таки це залежить від проблем, потреб жителів.

Іншим документом, який закладає рамки участі громадян, є Європейська хартія місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 3 зазначено про право участі громадян у житті громади, а саме «право місцевого самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом». Тобто саме національне законодавство повинне закладати правову основу для участі жителів у розробці, прийнятті місцевих рішень.

У Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування² зазначено про забезпечення кожному право участі у справах органу місцевого самоврядування. Тобто незалежно від статі, соціальної приналежності та інших ознак, всі громадяни мають право брати участь у житті громади. **Це стверджує про обов'язковість дотримання принципу інклюзії.**

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#n2

У європейських країнах існують різні інструменти місцевої демократії. Універсальних форм участі немає - наявні загальні риси, які країни адаптують до місцевих умов. Більше того, багато країн навіть у межах одного регіону або муніципалітету мають різні інструменти участі і закріплюють їх у місцевих рішеннях. У багатьох країнах поширеними інструментами участі громадян є *референдум та громадська ініціатива*. Наприклад, у Чехії та Франції громадська ініціатива доступна лише на регіональному рівні. Натомість у Нідерландах громадська ініціатива представлена на регіональному та муніципальному рівні, однак кожен муніципалітет самостійно вирішує чи застосовувати цей інструмент. У деяких країнах запроваджені порогові обмеження щодо участі громадян (наприклад, в Угорщині муніципальна рада визначає порядок участі громадян на місцевому рівні і порогове значення коливається у межах 5-10%). У Німеччині громадська ініціатива часто використовується на рівні комуни і є важливою частиною та постійним елементом політичного процесу загалом.

Бюджет участі – ще один широко використовуваний інструмент у європейських країнах. Наприклад, у Бельгії у деяких муніципалітетах частина місцевого бюджету передається комітетам області або громадським ініціативам. У Великій Британії механізм бюджету участі керується прийнятими формами управління громадськими фондами на місцевому рівні та на рівні міста, а також на рівні державних, приватних заходів.

У Польщі бюджет участі за останні роки став дуже поширеним на місцевому рівні. Залученість жителів дозволяє місцевій владі планувати місцеві витрати. Наприклад, у Польщі перший бюджет участі був реалізований тільки у 2011 році у Сопоті. До цього у польських муніципалітетах не було досвіду безпосередньої участі у прийнятті рішень про бюджети. Форми бюджету участі варіюються від моделі традиційних консультацій та надання пропозицій до реалізації певних проектів громадськістю. Проте всі моделі направлені на можливість впливати жителями на місцеві рішення, а також покращити прозорість процесів. Законодавство Польщі не нав'язує партисипативної моделі формування місцевого бюджету. Виключну відповідальність за формування місцевого бюджету несе міський голова. Деталі бюджетного процесу регулюються Законом про муніципальне самоврядування та Законом про державні фінанси, які не вимагають участі громадськості у плануванні державних витрат. Проте відсутність законодавчого регулювання цього питання компенсується місцевим рішенням. Муніципальна влада встановлює перелік питань, які вимагають консультацій, та користується широкою

автономією у визначенні обсягів та форм консультацій. Враховуючи цю законодавчу базу, усі процедури бюджету участі, які застосовуються у польських муніципалітетах, трактуються як особлива форма публічних консультацій, що згадується у Законі про гміни. Кожна гміна напрацьовує свої моделі і обсяги участі, виходячи з міжнародних практик. Деталізовані процедури описані у місцевих рішеннях- постановах ради або актах.

У польській практиці форми бюджету участі включають три основні методи: консультації (дебати, громадські ради, громадські слухання, семінари, форуми); право подавати пропозиції щодо проектів для включення до бюджету участі; право брати участь у голосуванні за запропоновані проекти. Наприклад, рада Лодзі прийняла Положення про громадські консультації, де встановлено вимогу про те, що мер повинен проводити консультації на етапі формування бюджетної пропозиції. Визначено три форми консультацій: відкриті зустрічі з громадянами, що дозволяє їм висловлювати свої погляди та очікування в усній чи письмовій формі; семінари для громадян, спрямовані на підвищення рівня обізнаності громадян про проблемні питання; збір пропозицій громадян, у тому числі онлайн консультація.

У польській практиці поняття «бюджет участі» замінено на «громадський бюджет», насамперед для того, щоб підкреслити демократичний характер процесу та уникнення складного жаргону. Якщо громадянин хоче подати пропозицію чи ідею – він заповнює спеціальну форму, коротко описує проект, обґрунтовує його необхідність включення до бюджетної пропозиції. Потім проекти розглядаються спеціальною комісією. Переважна більшість гмін не обговорюють відкрито проекти. Велика увага зосереджена на забезпечення громадян про процедурні аспекти бюджету участі, тобто як подавати проекти та як голосувати.

Загальні збори населення або громадські збори також врегульовано у багатьох країнах на законодавчому рівні. У Болгарії Закон про безпосередню участь громадян у державній владі та місцевому самоврядуванню³ дозволяє проводити загальні збори тільки на місцевому рівні. Така участь допускається у муніципалітетах з кількістю населення до 10 тис. Рішення вважаються обов'язковими, якщо участь бере 25% населення, що має право голосу. Муніципальна рада повинна вжити будь-які заходи протягом одного

3

file:///Users/ALI/Documents/%D0%9B%D0%97%D0%86%D1%87%D0%B8%D0%BA/%D0%9B%D0%86%D0%90_%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8F.pdf

місяця після отримання рішення загальних зборів. У муніципалітетах, районах з чисельністю населення понад 1000 жителів можуть проводитися загальні збори у кількох місцях відповідно до виборчих дільниць. Загальні збори можуть скликатися головою муніципалітету, рішенням міської ради, зверненням не менше 50% громадян, які мають виборче право, постійну адресу на території муніципалітету.

У Словенції механізм загальних зборів визначений у муніципальних статутах – положення про скликання громадських зборів, методи прийняття рішень, обставини, за яких ці рішення є обов’язковими. Збори скликаються за ініціативи голови або на вимогу населення (порогове значення – 5%).

Багато країн удосконалили процеси залучення громадян у житті громад і запровадили механізми *електронної участі*. Наприклад, Естонія, Словаччина, Нідерланди, Данія, Велика Британія успішно використовують електронні форуми, електронні консультації, електронні петиції, інформаційні портали для комунікації з жителями.

Рекомендація CM/Rec(2009) Комітету Міністрів державам-членам щодо електронної демократії⁴ визначає основні рамки та принципи щодо запровадження електронної демократії органами влади всіх рівнів, дає визначення електронним інструментам участі, зокрема, електронним петиціям. У цьому документі вказані основні рекомендації для держав щодо втілення електронної демократії та заохочення впровадження заходів. У Великій Британії є окремий Закон про місцеву демократію, економічний розвиток і будівництво⁵, який описує основні принципи локальної демократії, особлива увага тут на електронних петиціях та етапах їхнього втілення. Цей рамковий закон зобов’язує муніципалітети впроваджувати механізм петицій, зокрема, поруч із традиційними петиціями забезпечити можливості для електронної подачі та підпису петицій (підписи можуть збиратися одночасно як «офлайн» так і онлайн).

Крім того він чітко визначає перелік можливих етапів, що відбуваються після подачі петицій. Наприклад: ✓ виконання запиту петиції; ✓ розгляд петиції на засіданні компетентного органу; ✓ ініціювання запиту; ✓ проведення громадських зборів; ✓ здійснення дослідження питання; ✓ надання письмової відповіді автору петиції, що містить позицію органів влади щодо запиту, який міститься в петиції; ✓ направлення петиції на розгляд контрольних комітетів/комісій. Детальну процедуру про розгляд і

⁴ https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf

⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents>

схвалення петицій муніципалітети затверджують місцевими рішеннями – положеннях про петиції. У цих документах деталізуються вимоги: питання чи повноваження ОМС щодо яких петиції не можуть стосуватися, підстави для недопущення петиції до збору підписів, рекомендації щодо подання петиції, розгляд петиції. Тому процедури у муніципалітетах можуть відрізнятися. Є навіть окрема особа - відповідальний публічний службовець «Monitoring Officer», що приймає рішення про недопуск петицій.

Є й інші випадки, коли законодавча рамка щодо електронних петицій для місцевого рівня відсутня. Прикладом є Швеція. У національному законодавстві Швеції не встановлено рамок щодо електронних петицій. Тому їхнє втілення відрізняється у різних муніципалітетах. Основні принципи е-петицій затверджуються рішенням ради, у якому подається питання: кількості днів для збору підписів; хто може подавати петиції; що слід зазначити при поданні; скільки голосів потрібно зібрати; внутрішнього процесу розгляду справи; обробки персональних даних. В Гетеборзі петиції подаються в електронній формі⁶. Для тих, у кого немає доступу до цифрових інструментів, є можливість прийти в міський громадський офіс, де відповідні службовці допоможуть створити та подати е-петицію.

У Франції право жителів подавати місцеву петицію закріплено у Конституції (ст. 72)⁷. Окрім цього, це дозволяє жителям проводити консультації з питань, що стосується територіальної громади, виносити певні питання на референдум, вимагати включення до порядку денного певні ініціативи. Тут також існують інституційні механізми залучення жителів: консультативні комітети, громадські ради⁸.

Консультативні механізми, ради жителів використовуються різними країнами. У Швеції майже у всіх муніципалітетах існують громадські консультативні організації. У Німеччині на місцевому рівні також використовуються консультативні механізми, проте вони не є обов'язковими. Наприклад, вони використовуються з метою встановлення пріоритетів громадян щодо державної політики та їхніх переваг у державній політиці. У Бельгії є багато прикладів молодіжних рад, де консультативні органи залучають громадян та зацікавлених сторін до обговорення різних тем та напрацювання

⁶ <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/84fb32dc-7ab5-47be-a035-9803fddb64d5/Riktlinjer+f%C3%B6r+e-f%C3%B6rslag+i+G%C3%B6teborgs+Stad.pdf?MOD=AJPERES>

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527593

⁸ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272715-democratie-participative-les-premiers-dispositifs>

рекомендацій для муніципальної влади. Деякі країни також застосовують механізми залучення різних категорій населення – молодь, осіб з інвалідністю тощо.

У деяких країнах регіональна влада активно долучається до просування культури демократії участі. Прикладом є Хорватія, де регіональна влада активізує жителів муніципалітетів до участі у прийнятті рішень. Рада Істрійського округу прийняла висновок про форми участі громадян у діяльності місцевих громад і рекомендує цей документ всім муніципалітетам. У вступі до тексту «Форми участі громадян у діяльності місцевої громади» йдеться про те, що необхідно встановити різні форми участі громадян у діяльності територіальної громади, у тому числі: громадські ініціативи, перш за все петиції; референдуми; інформативна діяльність через місцеві ЗМІ; центри для громадян (у формі агентства у складі представницьких органів місцевого самоврядування, яке надаватиме юридичні консультації та інформуватиме громадян про рішення громади); моніторинг та участь у роботі представницьких структур.

III. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування є важливим не тільки для продовження реформи децентралізації, але і для прозорості процесів відновлення громад. Для цього врегулювання інструментів участі на місцевому рівні є необхідним.

Прийняття цього законопроекту відповідає міжнародним практикам, адже всі демократичні країни мають налагоджені та добре прокомуніковані механізми участі громадян. Проте окремі положення законопроекту потребують доопрацювання. **По-перше**, багато жителів не усвідомлюють достатньою мірою важливість залучення у процесах вирішення місцевих проблем, часто і не вбачають відмінності в існуючих формах участі. Тому додатковою необхідністю є не тільки врегулювання залучення жителів на законодавчому рівні, а і проведення просвітницької роботи для підвищення громадської активності. **По-друге**, окремого уточнення потребує пріоритезація чи ієрархізація у законопроекті передбачених форм участі. Зокрема, це необхідно для більшої чіткості нормативних правил для жителів громад.

Законопроектом пропонується наступні форми участі:

- 1) місцеві референдуми;
- 2) загальні збори;

- 3) місцеві ініціативи;
- 4) громадські слухання;
- 5) електронні петиції;
- 6) участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету;
- 7) публічні консультації;
- 8) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб;
- 9) консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах;
- 10) інші форми участі, що не суперечать законодавству

Позитивним з точки зору практики є розширення у законопроекті форм участі, адже широкого застосування набули й інші інструменти місцевої демократії, не передбачені безпосередньо у чинному ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», наприклад, громадський бюджет (бюджет участі), консультації з громадськістю (у тому числі – електронні), утворення громадських рад та інших дорадчих колегіальних органів при органах місцевого самоврядування тощо. До того ж, одним з інструментів місцевої демократії можна вважати й електронні петиції до органів місцевого самоврядування, порядок подання та розгляду яких передбачені ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян».

Про перевагу нормативного закріплення ширшого переліку інструментів участі засвідчує дослідження, яке було проведене в межах Проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні»⁹. Мета дослідження полягала у тому, щоб з'ясувати потреби, стан та проблемні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства, жителів громад та органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. За результатами дослідження було виявлено, що використовуваними є наступні форми участі: особисті контакти та неформальні звернення до посадовців ОМС, місцеві ініціативи, запити на доступ до інформації, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, електронні петиції та консультації з громадськістю наживо, громадський бюджет, доручення депутату/особистий прийом депутатом, мером, іншими посадовцями, збори жителів за місцем проживання, самоорганізація з сусідами, громадські слухання, консультації з громадськістю онлайн, утворення і функціонування органів самоорганізації населення, функціонування громадських рад, громадська експертиза. Це засвідчує, що жителі

⁹ <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>

громад використовують широкі форми участі, які навіть не закріплені у чинному законодавстві.

Зважаючи на дані дослідження і загалом практичне застосування форм участі, **дискусійне питання виникає щодо першості місцевих референдумів у ієрархії інструментів участі.** По-перше, Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Наразі інститут місцевого референдуму у національному законодавстві згадується фрагментарно в окремих законодавчих актах, оскільки у 2012 році втратив чинність основний закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Тому щодо процедурних аспектів проведення цієї форми участі утворився правовий вакуум. У ЗУ «Про місцеве самоврядування» зазначається про те, що порядок призначення і проведення місцевого референдуму, перелік питань визначаються законом про референдуми. Проте цього закону на сьогодні немає. У Верховній Раді є зареєстрований ще у 2021 році законопроект № 5512 «Про місцевий референдум», але його не ухвалено досі.

По-друге, місцеві референдуми не використовуються часто як форми участі, і організація місцевих референдумів потребує значних зусиль та витрат. Також на сьогодні проведення референдуму неможливе у зв'язку з дією воєнного стану, в умовах якого забороняється проведення виборів, а референдуми є їхнім різновидом. Тому важливо правильно впорядкувати форми участі, враховуючи той факт, що активність жителів варіюється від громади до громади, і громадська активність є доволі низькою. Особливо це стосується неурбанізованих територій.

Інше питання стосується загальних зборів. Законопроектом пропонується, що загальні збори можуть проводитися як в межах всієї територіальної громади, так і в окремих її частинах. А у випадках, коли скликання загальних зборів пов'язане з організаційними складнощами, можуть скликатися конференції. Наступним приписом пропонується, що загальні збори є правомочними за умови участі в них більше половини жителів, що проживають на відповідній території, а в разі скликання конференції – більше двох третин від визначеної за квотою кількості делегатів. Рішення загальних зборів приймаються більшістю від їх учасників та враховуються сільською, селищною, міською радою в її діяльності. **Проте доволі суперечним є проведення загальних зборів у межах всієї територіальної громади, адже всі громади є різними за масштабністю, активністю жителів, категоріями населення.** І якщо загальні збори проводяться в межах всієї територіальної громади, а на збори з'явилися жителі тільки

одного великого населеного пункту, рішення якого буде стосуватися всієї громади, то виникають сумніви у валідності рішення зборів. Тому у випадку проведення загальних зборів всієї територіальної громади важливо встановити допустимий поріг з певною кількістю населення. Наприклад, у Болгарії загальні збори всього муніципалітету допускаються у муніципалітетах з кількістю населення до 10 тис. Рішення вважаються обов'язковими, якщо участь бере 25% населення, що має право голосу.

Потребує уточнення стаття 13-1 щодо участі жителів у розподілі коштів місцевого бюджету. По-перше, у міжнародних стандартах цей припис трактується як «бюджет участі» або «громадський бюджет». По-друге, запропонована назва спонукає виключно до надання пропозицій до бюджету, проте у багатьох громадах внесення пропозицій, проектів передбачає також контроль і моніторинг їхнього втілення. Наприклад, у польській практиці громадський бюджет варіюється від традиційних консультацій, надання пропозицій до реалізації проектів. Тому варто переглянути трактування цього припису для більш чіткого розуміння цієї форми участі, що не повинна обмежуватися виключно наданням пропозицій, але і проведенням конкурсу та реалізацією проектів.

Зміст запропонованої норми 13-2 щодо публічних консультацій також видається розмитим, що не відрізняє цю форму від інших форм участі. А це, у свою чергу, викликатиме труднощі для розуміння у громадян. Нечітким є припис, що «з метою прийняття найбільш ефективних управлінських рішень з вирішення питань місцевого значення, узгодження публічних та приватних інтересів, надання можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності, проводяться публічні консультації», так як для можливості доступу до інформації громадяни можуть використовувати запити, що не відрізняє публічні консультації як форму участі серед інших інструментів. Також вище зазначене трактування не позначає певну закінчену дію, тобто продукт, який повинен бути в результаті публічних консультацій. Ймовірно, варто врахувати міжнародний досвід, де консультативні механізми використовуються з метою напрацювання певних рекомендацій щодо політики, встановлення пріоритетів місцевих питань для муніципальної влади. Тому ця норма потребує доопрацювання з акцентом на кінцевому продукті проведення публічних консультацій.

Щодо електронної петиції, то зазначено, що електронна петиція, яка набрала необхідну кількість підписів, розглядається на черговому пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради з урахуванням вимог цього Закону, **проте цей припис не узгоджується із нормою ЗУ «Про звернення громадян», де зазначено, що розгляд**

електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду (ст. 23-1).

Невід'ємною складовою у питанні інструментів місцевої демократії є положення ЗУ «Про місцеве самоврядування», що регламентують поняття та порядок державної реєстрації статутів територіальних громад (ст. 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування»), адже більшість актів органів місцевого самоврядування (положень, порядків), які визначають порядок застосування інструментів місцевої демократії, є складовими статуту відповідної територіальної громади.

Законопроектом пропонується встановити обов'язкове прийняття Статуту територіальної громади. Також окреслюється, що статутом територіальної громади визначаються: 1) загальні положення та символіка територіальної громади; 2) особливості організації роботи органів місцевого самоврядування; 3) форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення; 4) засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з органами самоорганізації населення, об'єднаннями громадян, іншими суб'єктами; 5) форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; 6) засади відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, порядок їх реалізації; 7) порядок звітування перед територіальною громадою сільського, селищного, міського голову, депутатів ради та старост; 8) засади розвитку територіальної громади; 9) інші питання місцевого значення, що стосуються життєдіяльності територіальної громади та не суперечать законодавству.

Обов'язкове затвердження Статуту громад є перевагою як для ОМС, так і жителів. Адже цей документ даватиме правові гарантії щодо партнерства між місцевою владою та громадою. Також цей припис цілком відповідає міжнародним стандартам, так як у більшості країн форми участі затверджені у місцевих рішеннях. Проте деякі пропозиції є дискусійними, зокрема те, що у Статуті має визначатися особливості організації роботи ОМС, хоча організація роботи ОМС визначається регламентом. Наведені вище положення не тільки суперечать нормам, а й допускать можливість створення у положеннях статутів територіальних громад механізмів правового регулювання, паралельних до тих, які регулюються регламентами місцевих рад. Це, своєю чергою, призводитиме до виникнення суперечностей та неузгодженостей положень нормативних актів локального рівня. Тому врегулювання такого питання у статутах територіальних громад є недоречним.

Загалом, законопроект покращує і значно розширює інструменти участі, проте певні його приписи потребують доопрацювання, зокрема для дотримання загального принципу інклюзивності та міжнародних рекомендацій, стандартів. Натомість, для кращого розуміння жителями можливості участі у розробці місцевих рішень важливі й інші заходи, необхідні разом із унормуванням інструментів участі – це навчання жителів громад та проведення просвітницької роботи.



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

Проекту Закону № 8222 «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад»

I. ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Проект Закону №8222 «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» розроблено з метою внесення змін до системи оплати праці у сфері державної служби. Реалізувати цю мету пропонується шляхом запровадження прозорої системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби, посилення ролі посадового окладу, припинення надмірних необґрунтованих виплат, запровадження дієвого механізму оптимізації граничної чисельності працівників державних органів, впровадження системи грейдів. Це дозволить підвищити ефективність всієї державної служби, знизити ризики можливих зловживань та корупції, а також забезпечити більшу довіру до системи оплати праці в цілому.

Мета законопроекту обґрунтована тим, що, **по-перше**, цей проект важливий для реалізації Концепції реформування системи оплати праці державних службовців, Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки. **По-друге**, необхідне збалансування оплати праці, оскільки протягом останніх років відсутність цього призвело до нерівностей у системі державного управління. Заробітна плата на посадах державної служби залишається нижчою за мінімальну і є неконкурентоспроможною на ринку. Більше того, збільшення мінімальної заробітної плати з 1 січня 2023 року не поширюється на державних службовців. Така практика порушує принципи рівності перед законом та соціальної справедливості. **По-третє**, потрібно запровадити механізми стимулів і переваг для покращення системи державної служби. Відсутність цього перешкоджає залученню на державну службу кваліфікованих спеціалістів, призводить до втрати досвідчених фахівців і менеджерів.

Таким чином, законопроект:

- 1) Пропонує підвищити конкурентоспроможність заробітної плати на посадах державної служби;
 - 2) Передбачає ідею досягти від 70 до 90 відсотків розміру заробітної плати на посадах аналогічного рівня складності та відповідальності у приватному секторі;
 - 3) Запроваджує класифікації посад, зміни розрахункової величини для визначення мінімального розміру посадового окладу державного службовця;
 - 4) Закладає дієвий механізм контролю за надмірною кількістю посад державної служби шляхом проведення НАДС моніторингу оплати праці та кількісного складу державних службовців.
-

Одним з ключових аспектів законопроекту є введення принципу залежності заробітної плати державного службовця від його результатів роботи. Це означає, що рівень зарплати буде визначатися на основі досягнень, продуктивності та якості виконаної роботи. Такий підхід сприятиме стимулюванню працівників до досягнення високих показників ефективності та посиленню професійного розвитку. Крім того, це поступово зближить рівень заробітної плати державних службовців до ринкового рівня, що є необхідним для залучення висококваліфікованих фахівців до роботи в державній службі¹.

II. АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ

Правове регулювання оплати праці державних службовців в Україні базується на таких нормативно-правових актах:

- Конституція України: згідно зі статтею 43 Конституції, кожен має право на рівну заробітну плату за однакову працю без будь-якої дискримінації. Це становить основу для регулювання оплати праці державних службовців.
- Закон України "Про державну службу": цей закон встановлює загальні принципи організації державної служби, включаючи систему оплати праці. Він визначає категорії державних службовців (посадових осіб), а також встановлює механізми формування тарифних розрядів та посадових окладів.
- Закон України "Про оплату праці": цей закон визначає загальні принципи та правила оплати праці у всіх сферах, включаючи державну службу. Він регулює питання нарахування заробітної плати, встановлює розрахунковий період, заборону дискримінації, порядок визначення мінімальної заробітної плати, а також правила нарахування та виплати додаткової оплати праці.
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку визначення розміру посадових окладів державних службовців": встановлює конкретні механізми формування посадових окладів для державних службовців. У цій постанові деталізовано розміри окладів в залежності від категорії посади, класифікаційної групи тощо.

Діюча система оплати праці, яка застосовується в державній службі, потребує перегляду та удосконалення. Зараз ця система включає в себе 11 складових, що робить її складною та недостатньо ефективною. У поточній схемі оплати лише 39% - 49% складають посадові оклади, що не відображає повну цінність роботи державних службовців. Близько половини виплат припадає на варіативну частину, такі як премії,

¹ <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv>

надбавки та стимулюючі виплати. Варто відмітити, що розмір цих виплат часто визначається особистою прихильністю керівника до певної особи та його суб'єктивним баченням, іноді не засновуючись на результативності працівника. Це підтверджує про відсутність прозорості та справедливості у системі державної служби. Також недостатньо окреслені критерії та об'єктивні механізми визначення заробітної плати державних службовців. Низький рівень заробітної плати, відсутність стимулів призводить до втрати кваліфікованих кадрів та погіршення якості державних послуг. Простежується несистемність та фрагментарність правового регулювання, що може створювати складнощі у встановленні рівних стандартів, порівнянні посад та визначенні адекватної оплати.

Міжнародні практики та стандарти Європейського Союзу є цінним джерелом рекомендацій для поліпшення державної служби. Адаптація цих практик до українського контексту сприятиме незалежності, професіоналізму, ефективності та відповідальності службовців, і загалом покращить систему кадрового управління. Це також наблизить Україну до європейських стандартів та підтримає її інтеграцію в європейську спільноту. Країни, такі як Польща, Німеччина, Литва, Словенія та Нідерланди, володіють значним досвідом у цій сфері і успішно розвивають ефективні механізми, спрямовані на створення справедливої та прозорої системи оплати праці в державному секторі.

Польща вважається однією з передових країн у реформуванні системи оплати праці державних службовців. Вони активно використовують модель "цільової заробітної плати", тобто заробітна плата прив'язана до конкретних цілей та результатів роботи службовця. Ця модель стимулює працівників до досягнення кращих результатів та забезпечує більш прозорий зв'язок між продуктивністю та оплатою праці.

У Польщі, згідно із Законом «Про державну службу» від 21 листопада 2008 року заробітна плата державних службовців вищої та нижчої ланки має різні складові. Зокрема, заробітна плата державних службовців нижчої ланки складається з базового окладу за посадою та надбавки за багаторічну службу в державній службі. У той же час, винагорода особи, яка обіймає керівну посаду на державній службі, включає базовий оклад за посадою, функціональну надбавку та надбавку за багаторічну службу в державній службі².

Для визначення базового окладу за посадою, надбавки за державну службу для службового звання та функціональної надбавки використовуються коефіцієнти базової

² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/U/D20081505Lj.pdf>

суми, розмір яких встановлюється відповідно до окремих правил, викладених у Законі про бюджет.

Члени корпусу державної служби мають можливість отримувати додаткову оплату за виконання додаткових завдань, які накладає на них роботодавець. Ці додаткові виплати фінансуються з виділених коштів на оплату праці. Також членам корпусу державної служби надається право на доплату за багаторічну роботу на державній службі. Ця доплата становить 5% від базової заробітної плати після п'яти років роботи, а потім збільшується на 1% за кожен наступний рік роботи, досягаючи максимуму у 20% від базової місячної заробітної плати.

При визначенні права на отримання доплати за багаторічну роботу на державній службі враховуються всі попередні періоди роботи. Крім того, члени корпусу державної служби можуть отримувати ювілейну нагороду в залежності від тривалості роботи наступним чином:

- Після 20 років роботи - 75% місячної зарплати.
- Після 25 років роботи - 100% місячної зарплати.
- Після 30 років роботи - 150% місячної зарплати.
- Після 35 років роботи - 200% від місячної зарплати.
- Після 40 років роботи - 300% місячної зарплати.
- Після 45 років роботи - 400% від місячної зарплати.

Всі попередні завершені періоди зайнятості та інші перевірені періоди включаються до зазначених вище періодів роботи, якщо вони враховуються у загальному розрахунку років роботи. Члени корпусу державної служби мають право на додаткову щорічну винагороду.

За особливі досягнення в своїй професійній діяльності, члени корпусу державної служби можуть отримати додаткові виплати зі спеціального фонду для премій. Цей фонд перебуває в розпорядженні генеральних директорів канцелярій і може бути збільшений.

Прем'єр-міністр також має право вказувати інші пільги, надбавки та умови їх надання членам корпусу державної служби відповідно до необхідності підвищення ефективності виконання завдань.

Німеччина відома своєю системою "тарифної домовленості", за якою зарплата державних службовців визначається угодами між урядом та професійними гілками. Це сприяє створенню справедливої оплати праці, враховуючи вимоги ринку праці та професійну компетентність працівників. Оплата державних службовців в Німеччині має конституційне закріплення засноване на принципі "утримання". Відповідно до цього

принципу, оплата повинна не лише бути сумірною і відповідати посаді, але й забезпечувати можливість для службовця повністю присвятити себе професії.

Згідно з абз. 2 §2 Федерального закону про грошове забезпечення чиновників і державних службовців, договірне відхилення від загальних приписів щодо грошового забезпечення чиновників, суддів і військовослужбовців забороняється.

Згідно з параграфом 1 Закону, оплата чиновників включає такі складові:

- Основне утримання;
- Надбавки професорам вищої школи до основного утримання;
- Доплати, винагороди;
- Щорічну допомогу;
- Матеріальні послуги та щорічну оплату відпустки³.

Правовою основою для визначення розміру виплат, що нараховуються чиновникам, є наступні законодавчі акти:

- Федеральний закон про грошове забезпечення чиновників і державних службовців;
- Рамковий закон про правове становище чиновників, який застосовується до федеральних, земельних і комунальних чиновників. Метою цього закону є уніфікація грошового утримання, проходження служби та соціального забезпечення чиновників з метою уникнення конкуренції між установами, на службі яких працюють чиновники, і забезпечення стабільності їх зайнятості.

Відповідно до принципу утримання, грошове і соціальне забезпечення, що передбачені законом, не є винагородою за виконання службових завдань, а є забезпеченням утримання чиновника. Ці виплати надають йому можливість виконувати свої обов'язки, зберігаючи незалежність в правовому і економічному відношенні. При цьому встановлено, що оплата повинна бути сумірною і відповідати посаді, яку він займає.

Публічні службовці мають право на посадовий оклад, доплати для професорів вищих навчальних закладів, територіальні доплати, надбавки, премії, винагороди за вислугу років, винагороди за звання, а також оплату за роботу за кордоном.

У разі обрання чиновника в Бундестаг або Бундесрат, він, разом із депутатськими виплатами, продовжує отримувати значну частину своєї основної заробітної плати.

Литва і Нідерланди також успішно впроваджують реформи у сфері оплати праці державних службовців. **Литва** акцентує увагу на створенні рівних умов та зниженні рівня

³ <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>

корупції шляхом забезпечення справедливої оплати праці. У свою чергу, **Нідерланди** спираються на систему "функціональної класифікації", де зарплата визначається на основі складності та вимог робочих місць.

У Литві умови оплати праці державних службовців регулюються Законом про державну службу. Розмір винагороди державним посадовцям та чиновникам визначається Законом про оплату праці державних посадовців та чиновників Литовської Республіки.

Відповідно до Закону про державну службу Литовської Республіки (розділ 6, стаття 28), заробітна плата державного службовця складається з наступних компонентів:

- Посадовий оклад;
- Премії;
- Доплата за стаж роботи в Литовській державі;
- Оплата роботи у вихідні та святкові дні, нічна, надурочна та чергування⁴.

Обсяг всіх бонусних виплат не може перевищувати 70% основного окладу. Основний оклад визначається для категорії посади і повинен бути однаковим для всіх посад однієї категорії. Розмір основного окладу розраховується на основі базового коефіцієнта заробітної плати. Коефіцієнти, що застосовуються до посад кожної категорії, встановлюються Законом про державну службу.

Державні службовці можуть отримувати такі надбавки:

- Надбавки за вислугу років;
- Надбавки відповідно до рівня професійної компетентності;
- Надбавки в залежності від категорії посади;
- Надбавки за дипломатичний ранг.

Надбавки за стаж роботи становлять 3% від основного окладу за кожні три роки служби. Загальна сума цих надбавок не може перевищувати 30% основної зарплати.

У державних службовців є три кваліфікаційних класи. Надбавки для третього кваліфікаційного класу становлять 15%, для другого кваліфікаційного класу - 30%, а для першого кваліфікаційного класу - 50% від основної зарплати.

В Нідерландах існує 18 шкал оплати для державних службовців. Призначення конкретної шкали оплати для службовця залежить від характеру посади та виконуваних обов'язків. Характер посади визначається шляхом оцінки його роботи. Якщо державний службовець не погоджується з результатами оцінки роботи, він може подати письмове звернення про перегляд результатів, вказавши конкретні причини своєї незгоди.

⁴ https://www.infolex.lt/portal/start_ta.asp?act=doc&fr=pop&doc=17188#

Компетентні органи приймають рішення щодо збереження або зміни результатів оцінки. Якщо державний службовець не погоджується з прийнятим рішенням, він має право подати заперечення компетентним органам. Потім ці органи розглядають рекомендації Консультативного комітету з оскарження результатів оцінки роботи. Уповноважені органи можуть прийняти або відхилити рекомендації Комітету. Якщо державний службовець все ж не згідний з рішенням, він може подати апеляцію.

Фактична робота, яку виконує державний службовець, безпосередньо впливає на його шкалу оплати. Залежно від результатів, шкала оплати може бути знижена до тих пір, поки службовець не почне відповідати стандартам для призначення.

Кожна шкала встановлює мінімальний і максимальний розмір окладу для проміжного рівня. Оплата за неповний робочий день здійснюється пропорційно відпрацьованим годинам. Для кожної шкали оплати встановлено певну кількість підвищень, на які може претендувати службовець, який ще не досяг максимального рівня оплати за цією шкалою. Підвищення здійснюються виключно компетентними органами на підставі належного виконання службовцем своїх обов'язків. Перше підвищення може відбутися не раніше, ніж через рік після вступу на службу, а потім проводиться щорічно до досягнення службовцем максимального рівня за шкалою.

Якщо службовець досягає відмінних результатів за шкалою оплати, до якої він належить, компетентні органи можуть розглянути його пропозицію на отримання оплати за вищою шкалою. Проте, річні підвищення за цією шкалою не будуть здійснюватися. У випадку, якщо службовець не відповідає стандартам своєї роботи, шкала оплати може бути знижена знову.

Оклад за шкалою є базовою заробітною платою, яка не включає в себе вирахування всіх обов'язкових податків і платежів. Фактично, одержувані грошові кошти виплачуються службовцю з урахуванням усіх виплат і вирахувань. Крім окладу, службовець має право на отримання додаткових виплат, таких як:

- Виплата за віком;
- Виплата за мобільність (дорожні витрати на поїздки);
- Виплати відпускних;
- Виплата після закінчення робочого року;
- Одноразова або періодична премія;
- Понаднормові виплати;
- Виплати за перебування в резерві (максимум за шкалою 7);
- Доплати за шкідливу роботу;

- Виплати за виконання обов'язків депутата;
- Виплати за послуги швидкої медичної допомоги.

Також передбачені спеціальні виплати, які можуть включати такі елементи як: компенсація витрат на переїзд до місця служби, відшкодування витрат на переїзд службовця до нового місця роботи, дорожні витрати на поїздки між місцем проживання і роботою в разі віддаленості їх місця розташування, виплати на відрядження, премії за тривалість служби, премії за вислугу років, виплати за дистанційну (теле-) роботу, помертні виплати.

Значні зміни у системі оплати праці державним службовцям здійснила **Словенія**. Введена в 2008 році нова система оплати праці була результатом шестирічних переговорів між урядом і профспілками. Головним принципом нової системи є прозорість, а її ключовою особливістю є централізація. Нова система була розроблена з метою забезпечення стійкості бюджетної системи та керованості витратами на фонд оплати праці (ФОП).

У Словенії оплата праці державних службовців включає базовий оклад і змінні компоненти. Змінні компоненти включають додаткові виплати (які в інших випадках можна вважати надбавками) і преміальні виплати за результатами роботи.

Розмір базового окладу визначається за єдиною шкалою окладів, встановленою відповідно до Закону "Про систему оплати праці в державному секторі" і включає 65 розрядів оплати праці. Правила встановлення розміру оплати праці визначені зазначеним Законом. Розмір оплати праці окремих службовців повинен враховувати посадові категорії і тарифні групи, які відображають рівень складності роботи за посадами і позиціями відповідно до необхідного рівня освіти або підготовки. Розряди оплати праці за функціями, позиціями і посадами перераховуються в "Каталозі функцій, позицій і посад". Базовий оклад державного службовця визначається розрядом оплати праці, до якого належить позиція або посада службовця, або розрядом, який йому призначений в ході кар'єрного росту. Розряди оплати праці за базовими посадами встановлюються в колективному договорі з організаціями державного сектору, а щодо більшості позицій також в колективних угодах за професійними групами, які узгоджуються і підписуються під час переговорів між урядом і профспілками⁵.

В ході реформування системи оплати праці була спрощена система додаткових виплат (надбавок). Склад надбавок визначається статтею 23 Закону "Про систему оплати

⁵ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3328>

праці в державному секторі". Розмір надбавок встановлюється згідно з колективною угодою.

Базовий оклад може бути збільшений в результаті призначення на посаду вищого рангу, з урахуванням критеріїв, встановлених у галузевих нормативних актах, які приймаються відповідними міністерствами в рамках базової системи професійного розвитку. Переведення на вищий розряд оплати праці може здійснюватися кожні три роки в тому випадку, якщо виконуються необхідні критерії оцінки діяльності службовця. Правила підвищення на посаді та критерії оцінки діяльності службовців визначені постановою "Про встановлення державним службовцям вищих розрядів оплати праці".

Доплати за результатами роботи визначаються за трьома видами діяльності: результати поточної роботи, робота при підвищеному навантаженні та розпорядники бюджетних коштів, які здійснюють продаж товарів і послуг на ринку, можуть використовувати виручені від продажу кошти для виплати винагороди за результатами праці.

Досвід вищенаведених країн може стати важливим інструментом для вдосконалення системи оплати праці державних службовців в Україні. Адаптація ефективних механізмів допоможуть створити більш справедливу, прозору та мотивуючу систему, яка відповідає сучасним вимогам і сприяє підвищенню якості державного управління⁶.

Пропозиції стейкхолдерів, таких як державні службовці, профспілки, експерти, громадські організації та інші зацікавлені сторони можуть допомогти виявити потенційні проблеми, які стосуються системи оплати праці, та створити більш збалансований, прийнятний законодавчий акт.

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) зазначає, що перебудова системи оплати праці державних службовців є одним з основних пріоритетів реформи публічного управління в Україні і важливим показником для її членства в Європейському Союзі. У 2023 році відбуваються ключові події з реформування державної служби та підготовки до переговорного процесу з Європейською Комісією та отримання оцінки від SIGMA. Ця оцінка є важливим документом, який використовується під час переговорів з Єврокомісією та має вплив на подальшу реформу державної служби⁷.

Важливо також враховувати думку широкого кола суб'єктів, таких як працівники державної служби. За результатами опитування, проведеного НАДС у 2022 році, виявлено

⁶ <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Mignarodniy%20dosvid/oplata-pratsi.pdf>

⁷ <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-reforma-systemy-oplaty-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtiv-odyn-z-priorytetiv-reformy-publichnoho-upravlinnia-ta-vahomyi-indykator-chlenstva-ukrainy-v-ies>

зміни в розмірах заробітної плати державних службовців під час воєнного стану. Зменшення рівня заробітної плати спостерігається у всіх категоріях посад. Зокрема, у категорії "А" зарплата зменшилась у 44% респондентів, а у категоріях "Б" і "В" - у 55,8% респондентів. Результати опитування свідчать про несприятливу ситуацію з оплатою праці державних службовців під час воєнного стану.

Згідно з результатами опитування, було виявлено, що 88,7% державних службовців підтримують необхідність продовження реформування системи оплати праці державних службовців. Зокрема, 100% респондентів із категорії «А» підтримують реформу, серед категорії «Б» підтримку висловили 87,5% респондентів, а серед категорії «В» - 89,1% респондентів. Також встановлено, що 55,5% респондентів вказали, що їх державний орган може проводити повністю або частково класифікацію посад навіть в умовах воєнного стану. Крім того, спостерігається тенденція збільшення підтримки реформи зі зниженням рівня державного органу ⁸.

Таким чином, існує необхідність реформування системи оплати праці державних службовців в Україні, і позиції стейкхолдерів підтверджують це. Незважаючи на можливі питання, що виникають щодо впровадження законопроекту №8222, його прийняття є кроком вперед у створенні єдиної системи оплати праці на основі класифікації посад. Проте деякі аспекти потребують доопрацювання.

ІІІ. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Як вже згадувалось, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» є важливим кроком у систематизації та уніфікації оплати праці державних службовців в Україні. Однак, слід зазначити, що законопроект має деякі недоліки та неузгоджені моменти, які потребують доопрацювання. Неузгодженості виникають через різні погляди на класифікацію посад, оцінку роботи державних службовців та визначення критеріїв оплати праці. Деякі положення можуть бути недостатньо конкретизовані або потребувати додаткової узгодженості з іншими законодавчими актами.

Згідно із запропонованими змінами, заробітна плата державних службовців складається з двох частин: сталої заробітної плати та варіативної заробітної плати. Стала

⁸

https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9E%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96/%D0%9E%D0%BF%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%92%D0%A1_2_0.06.2022.pdf

заробітна плата включає посадовий оклад, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця та грошову допомогу, яка виплачується під час регулярних відпусток. Варіативна заробітна плата складається з премій за результатами щорічного оцінювання службової діяльності, місячних та квартальних премій, компенсації за додаткове навантаження та за вакантну посаду. Проте, **в цьому поділі нечітко встановлено, до якої частини заробітної плати відносяться інші виплати, які не включені до сталої чи варіативної заробітної плати.** Наприклад, це стосується грошової компенсації за роботу у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час, а також вихідної допомоги при звільненні з державної служби та інших випадках, відшкодування витрат та інших компенсацій, пов'язаних з відрядженнями.

Крім того, важливо звернути увагу на **потребу взаємозв'язку запропонованої структури заробітної плати (стала та варіативна) із загальною структурою заробітної плати, яка визначена у Законі України “Про оплату праці”.** Згідно з цим Законом, структура заробітної плати містить такі складові: основна заробітна плата (тарифні ставки або оклади для робітників та посадові оклади для службовців), додаткова заробітна плата (доплати, надбавки, гарантійні та компенсаційні виплати), інші заохочувальні та компенсаційні виплати. Важливо забезпечити відповідність між цією загальною структурою заробітної плати та поділом заробітної плати державних службовців на сталу і варіативну частини, який пропонується в проекті. Якщо такої відповідності немає, стає незрозумілим, як будуть враховуватись деякі виплати. Наприклад, це стосується грошової компенсації за невикористані щорічні відпустки, яка відноситься до додаткової заробітної плати згідно з Законом про оплату праці, а також середнього заробітку при переведенні на легшу роботу, який також відноситься до додаткової заробітної плати як гарантійна виплата. Узгодження змісту нормативних актів між собою є необхідним і важливим елементом правової системи. Це дозволяє забезпечити єдність та взаємодію різних правових норм, що регулюють одну сферу життя чи діяльності.

Неузгодженими є загальна мета законопроекту та його окремі положення. Виконання завдань державним органом потребує залучення та утримання найкращих фахівців на державній службі. Проте, запропоновані зміни до механізму встановлення надбавки за вислугу років (зменшення з 3% до 2% посадового окладу та максимального розміру з 50% до 30%) мають певні негативні наслідки. Ці зміни суперечать збереженню якості та сталості кадрового резерву, включаючи досвід, фахові знання та інституційну пам'ять. Важливо дотримуватись вимог Конституції України, яка забороняє звуження існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів.

Також законопроект пропонує змінити порядок нарахування грошової допомоги до щорічної оплачуваної відпустки державних службовців. Нове запропоноване регулювання передбачає розрахунок допомоги на підставі посадового окладу, надбавки за вислугу років та надбавки за ранг станом на останній день перед відпусткою, незалежно від фактично відпрацьованого часу у місяці. Це суперечить поточній практиці, де грошова допомога розраховується на основі середньомісячної заробітної плати. Варто зазначити, що **запропоноване зменшення розміру допомоги до відпустки не відповідає конституційним приписам статті 22 Конституції України.**

Відповідно до нової редакції частини 3 статті 50 Закону, державним службовцям можуть бути встановлені премії на основі їх роботи та щорічного оцінювання службової діяльності. Також передбачені обмеження щодо розмірів цих премій. Запропонований в законопроекті підхід до стимулювання державних службовців передбачає зменшення витрат на оплату праці. У зв'язку з цим **виникає питання про те, що робити зі збереженими коштами.** Існує позиція, що вони будуть направлені до бюджету. Однак варто врахувати, що така економія виникає через неправильну оцінку роботи окремих працівників, хоча державний орган виконав свої завдання, перекладаючи більше навантаження на інших працівників. Тому доцільно уточнити, що збережені кошти залишаються у розпорядженні відповідного державного органу і можуть бути використані для преміювання за щорічне оцінювання службової діяльності.

Проблеми виникають і при уточненні та трактуванні окремих понять. Так у новому пункті 3.1. частини 3 статті 13 пропонується встановити, що НАДС "погоджує результати класифікації посад державної служби в державному органі". Однак термін "результати" потребує уточнення, щоб установити чіткий та завершений механізм для проведення такої класифікації, оскільки не зазначено, яку форму повинен мати цей "результат". Крім того, в проекті не визначено, хто саме встановлює "результати класифікації посад державної служби в державному органі", які потрібно погодити з НАДС. Це може ускладнити реалізацію відповідного положення та викликати велику кількість неузгодженостей в майбутньому.

Згідно з пунктом 6 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" проекту, державні органи, які діють згідно зі спеціальними законами, повинні змінити свої законодавчі акти про оплату праці своїх працівників до 1 січня 2025 року відповідно до цього Закону. Однак, важливо зазначити, що **ці органи не можуть ініціювати законодавчі зміни, тому не визначено, як саме це положення буде реалізовано.** Конституція передбачає, що право на законодавчу ініціативу в українському парламенті належить Президентові, народним депутатам та Кабінету Міністрів. Значить, державні органи повинні розробляти

та вносити зміни до законодавчих актів, але необхідно враховувати той факт, що вони не є суб'єктами права законодавчої ініціативи. Тому механізм реалізації цього положення залишається нечітким.

Проект акту був розроблений з урахуванням рекомендацій 3.2.4 та 3.2.8, які викладені у звіті OECD/SIGMA щодо оцінки стану державного управління. Ці рекомендації слугують важливим джерелом в розробці політики та законодавства, спрямованих на покращення державного управління. Загалом, законопроект має всі підстави отримати позитивну оцінку з відповідності критеріям SIGMA. Цей проект пропонує вирішення проблем, які були виокремлені у Концептуальних питаннях Висновку Програми SIGMA⁹. Проект має на меті врегулювання проблем, пов'язаних з оплатою праці державних службовців та впровадження реформ у систему оплати. Шляхом виконання цих заходів, законопроект спрямований на покращення прозорості та структури заробітної плати, зменшення нерівності в оплаті праці між різними державними органами, а також на запобігання корупційним ризикам при наданні надбавок та премій. Концептуальні положення проекту акту отримали підтримку, що було відзначено в позиції SIGMA. Це свідчить про те, що розроблені концептуальні положення відповідають рекомендаціям SIGMA і відображають кращі практики у сфері державного управління¹⁰.

У підсумку, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» є важливим кроком у реформуванні системи державної служби в Україні. Однак, його впровадження вимагає уваги до деталей, узгодження зі всіма зацікавленими сторонами та врахування міжнародного досвіду. Тільки таким чином можна досягти прозорої, справедливої та ефективної системи оплати праці державних службовців, яка забезпечить якість державного управління.

⁹ <https://zn.ua/ukr/internal/derzhsluzhba-zarplati-zi-steli-i-premiji-u-300-vidsotkiv-.html>

¹⁰ <https://sud.ua/uk/news/publication/255060-kogda-i-kak-izmenitsya-poryadok-oplaty-truda-gosudarstvennykh-sluzhaschikh-v-radu-vnesli-zakonoproekt-kabmina>