

**Аналітичний центр
«Інститут законодавчих
ідей»**

office@izi.institute
izi.institute
+38 (063) 763-85-09



**Think tank
«Institute of legislative
ideas»**

office@izi.institute
izi.institute
+38 (063) 763-85-09

ВИСНОВОК № 6
за результатами проведення
антикорупційної експертизи нормативно-правового акта Київської міської ради

Назва акту	Про органи самоорганізації населення у місті Києві
Оприлюднення проекту рішення	11.01.2022
Реєстраційний номер проекту	27
Ініціатор (розробник) проекту	Заступник міського голови - секретар Київської міської ради
Постійна депутатська комісія, до відання якої віднесено попередній розгляд проекту	Постійні комісії Київської міської ради з питань: з питань місцевого самоврядування, регіональних та міжнародних зв'язків; регламенту, депутатської етики та запобігання корупції
Суб'єкт прийняття рішення	Київська міська рада
Висновок та рекомендації	Негативний - містить корупціогенні фактори

Опис акта

Проект рішення розроблено з метою належного врегулювання створення та діяльності органів самоорганізації населення у місті Києві. Проектом пропонується затвердити Порядок ініціювання, надання дозволу на створення та створення органу самоорганізації населення в місті Києві, Порядок організації та проведення зборів (конференції) щодо ініціювання створення та діяльності органів самоорганізації

населення у місті Києві, Типове положення про орган самоорганізації населення в місті Києві, а також надається ряд доручень секретаріату та виконавчому органу.

Резюме

В результаті проведення антикорупційної експертизи проєкта Інститут законодавчих ідей виявив в його положеннях такий корупціогенний фактор:

1. Необгрунтоване запровадження регулювання питань місцевого значення

1.1. Проєктом рішення пропонується визначити порядок ініціювання, надання дозволу та створення органу самоорганізації населення, а також порядок організації та проведення зборів щодо діяльності органів самоорганізації населення всупереч профільному законодавству, що створює корупційні ризики вимагання неправомірної посадовими особами міської ради на всіх етапах створення органу самоорганізації населення та в його подальшій діяльності.

1.2. Проєктом рішення пропонується затвердити Типове положення про орган самоорганізації населення в місті Києві, що не передбачено законодавством, та містить ризик вимагання неправомірної вигоди для легалізації органу самоорганізації населення, у разі затвердження власного положення відмінного, від того, яке затверджено міською радою.

Корупціогенні фактори

1. Необгрунтоване запровадження регулювання питань місцевого значення

1.1. Підпунктом 3.1 пункту 3 проєкта рішення пропонується *затвердити Порядок ініціювання, надання дозволу на створення та створення органу самоорганізації населення в місті Києві* (далі - Порядок 1).

Додатками 1-4 до Порядку 1 є форми документів, які мають подаватись ініціативною групою до Київської міської ради, зокрема, порядок денний зборів (конференції) з питань ініціювання створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) з питань ініціювання створення органу самоорганізації населення, заява про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, список учасників (уповноважених представників) загальних зборів (конференції) з питань ініціювання створення органу самоорганізації населення.

Підпунктом 3.2 пункту 2 проєкта рішення пропонується *затвердити Порядок організації та проведення зборів (конференції) щодо ініціювання створення та діяльності органів самоорганізації населення у місті Києві* (далі - Порядок 2).

Додатками 1-7 до Порядку 2 є форми документів, які мають подаватись ініціативною групою до Київської міської ради та використовуватись в діяльності органів самоорганізації населення, зокрема, повідомлення про скликання зборів (конференції) з питань ініціювання надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, повідомлення про скликання зборів (конференції) щодо створення органу самоорганізації населення, повідомлення про скликання зборів (конференції) щодо діяльності органу самоорганізації населення у місті Києві, протокол зборів (конференції) щодо діяльності органу самоорганізації населення в місті Києві, список учасників (уповноважених представників) загальних зборів (конференції) щодо діяльності органу самоорганізації населення у місті Києві, протокол засідання лічильної комісії зборів (конференції) щодо діяльності органу самоорганізації населення в місті Києві, бюлетень про обрання персонального складу

органу самоорганізації населення, протокол зборів нижчого рівня щодо діяльності органу самоорганізації населення у місті Києві, супровідний лист.

Разом з тим, порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення врегульовано статтею 8 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, відповідно до якої *ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта громадянина України або паспортних документів іноземця та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.*

Ні цією статтею, ні іншими актами законодавства міським радам не надається право якимось чином врегульовувати порядок ініціювання створення органів самоорганізації населення, порядок проведення зборів (конференції) з цього та інших питань, затверджувати форми документів з цих питань. Порядок ініціювання створення органів самоорганізації населення визначено Законом України “Про органи самоорганізації населення”, який не містить відсилочних норм та не надає іншим органам державної влади або місцевого самоврядування якимось чином унормувати це питання.

Корупційний ризик зазначеної ситуації полягає в тому, що для потенційних органів самоорганізації населення створюються надмірні обтяження, які ускладнюють процес створення органів самоорганізації населення. В кожному конкретному випадку, посадові особи зможуть вирішувати, чи використовувати їм норми закону, або норми Порядку 1, Порядку 2. За таких обставин, певні посадові особи можуть вимагати неправомірну вигоду або примушувати до співпраці на свою користь в майбутньому за погодження та просування позитивного рішення на користь ініціаторів. Наводимо нижче приклади.

- щодо отримання дозволу на проведення зборів

Так, із системного аналізу статті 5 Порядку 1 вбачається, що ініціаторів проведення зборів планують зобов'язати подавати повідомлення і отримувати умовний “дозвіл” на скликання від заступника міського голови - секретаря Київської міської ради.

Згідно з частиною 5 статті 5 Порядку 1, *неподання повідомлення ініціатором проведення зборів (конференції) у строки, передбачені цією статтею є підставою для Київської міської ради визнання проведення зборів (конференції) такими, що не мають правових наслідків.*

Відповідно до частини 6 статті 5 Порядку 1, *рішення про скликання або відмову у скликанні зборів (конференції) оформлюється у вигляді листа за підписом заступника міського голови - секретаря Київської міської ради у строки, визначені частиною третьою - четвертою цієї статті.*

Таким чином, фактично, можливість ініціювання питання про створення органу самоорганізації населення поставлено в залежність від одноособового рішення заступника міського голови - секретаря Київської міської ради.

Законодавством не передбачено отримання будь-яких погоджень від міської ради, її органів чи посадових осіб на скликання зборів (конференції), запровадження правового такого регулювання знаходиться поза межами повноважень міської ради.

Крім зазначених вище корупційних ризиків, це може привести до численних судових спорів, якщо ініціативні групи будуть ініціювати питання про створення органів самоорганізації населення в порядку, передбаченому законом, але всупереч законодавству отримуватимуть відмови з посиланням на порушення Порядку 1 або Порядку 2.

- щодо надання дозволу на створення органу самоорганізації населення

Відповідно до частини 7 статті 6 Порядку 1, *за результатами зборів (конференції) обрана ініціативна група не пізніше 10 робочих днів з дня їх проведення подає до Київської міської ради такі документи* (далі - перелік). Разом з тим, законодавством не встановлено строків на подання документів.

Зазначене є корупційним ризиком, оскільки у разі пропущення такого строку, посадові особи, посилаючись на Порядок 1, можуть або готувати рішення про відмову у наданні дозволу, або вимагати неправомірну вигоду за підготовку рішення про надання відповідного дозволу, посилаючись вже на профільний закон, де такі обмеження строків не встановлені.

Відповідно до частини 2 статті 7 Порядку 1, *заступник міського голови - секретар Київської міської ради організує роботу щодо перевірки документів, поданих за результатами проведення зборів (конференції) на відповідність вимогам законодавства України та цього Порядку впродовж 20 робочих днів з дня їх реєстрації*.

Відповідно до частини 4 статті 7 Порядку 1, *проект рішення Київської міської ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення готується у разі: 4.1. виявлення порушень вимог законодавства України та цього Порядку під час процедури ініціювання створення органу самоорганізації населення; 4.2. подання документів за результатами зборів (конференції) із порушенням строків, встановлених цією статтею; 4.3. виявлення порушень процедури ініціювання створення органу самоорганізації населення*.

Разом з тим, відповідно до частини 4 статті 9 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, *сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом*.

Таким чином, недотримання Порядку 1, Порядку 2 не може бути підставою для відмови у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення. Міська рада, при прийнятті такого рішення, має керуватись виключно законом.

Крім того, відповідно до частини 2 статті 9 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, *питання про створення органу самоорганізації населення, внесені на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання*. Отже, встановлення терміну на перевірку документів 20 робочих днів унеможливорює виконання цієї норми закону.

- щодо затвердження порядку діяльності органів самоорганізації населення

Порядком 2 передбачається серед іншого визначити порядок ініціювання та проведення зборів (конференцій) щодо діяльності органів самоорганізації населення, зокрема, визначається класифікація зборів (стаття 2 Порядку 2), повноваження зборів (стаття 3 Порядку 2), особливості проведення конференцій (стаття 6 Порядку 2), оформлення рішень зборів (стаття 7 Порядку 2), перевірки рішень зборів (стаття 8 Порядку 2) та відповідальності за невиконання Порядку 2 (стаття 9 Порядку 2).

Разом з тим, організація діяльності органу самоорганізації населення унормована розділом V Закону України “Про органи самоорганізації населення”. При цьому не передбачається жодних повноважень міської ради якимось чином врегульовувати ці питання.

Враховуючи принцип організаційної самостійності, передбачений статтею 5 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, органи самоорганізації населення мають врегулювати зазначені питання у власних положеннях.

Крім того, статтею 8 Порядку 2 структурні підрозділи наділяються правом перевірки документів зборів і відповідно всієї процедури скликання, організації та проведення зборів, що не передбачено законодавством.

Відповідно до статті 9 Порядку 2, *порушення вимог цього Порядку під час організації та проведення зборів (конференції) є підставою для прийняття рішення щодо визнання рішень таких проведення зборів (конференції) такими, що не мають правових наслідків та/або ініціювання припинення діяльності органу самоорганізації населення у встановленому законодавством України порядку.*

Отже, органи самоорганізації населення будуть вимушені виконувати зазначений Порядок 2, інакше їх рішення будуть визнаватись такими, що не мають правових наслідків, або оскаржувати його положення чи неправомірні дії, рішення або бездіяльність посадових осіб, вчинених на виконання Порядку 2, в суді. Крім того, під час таких перевірок посадові особи можуть вимагати неправомірну вигоду від представників органів самоорганізації населення за невизнання рішень нікчемними, прийняття їх до розгляду.

Разом з тим, частиною 3 статті 20 Закону України “Про органи самоорганізації населення” передбачено, що *рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.*

Отже, законодавством не передбачено визнання рішення органу самоорганізації населення таким, що не має правових наслідків, однак передбачено у визначених випадках їх зупинення.

- щодо затвердження форм документів

Додатками до Порядку 1 та Порядку 2 є форми документів, які мають подаватись міськраді в процесі створення органу самоорганізації населення та в подальшій діяльності при проведенні зборів.

Законодавством не передбачено встановлення таких форм документів, однак у випадку прийняття рішення в запропонованій редакції, ініціативні групи не зможуть отримати дозволи на створення органу самоорганізації населення без дотримання цих форм документів.

Крім зазначених вище корупційних ризиків, на практиці це може призвести до повернення документів ініціативній групі з формальних підстав невідповідності формам, викладених у додатках до Порядку 1 та Порядку 2 (наприклад, інший порядок

розгляду питань порядку денного, інший стиль оформлення, включення додаткової інформації тощо). Через такі адміністративні важелі впливу посадові особи можуть постійно надавати правки до поданих документів, вимагати їх виправлення та приведення у відповідність до затверджених форм, вимагати неправомірну вигоду за підготовку позитивного рішення без надання поправок до поданих документів.

Щодо затвердження форм документів щодо діяльності органів самоорганізації населення, то це також не передбачено законодавством та є порушенням принципу організаційної самостійності, передбаченого статтею 5 Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Разом з тим, затвердження таких форм як рекомендаційних (а не обов’язкових) може бути корисною правовою та методичною допомогою для ініціативних груп та органів самоорганізації населення, тому вбачається доцільне уточнити їх правовий статус, та чітко зазначити, що вони не є обов’язковими для використання.

Таким чином, з системного аналізу проєкта рішення вбачається, що він є спробою виправити прогалини та недоліки законодавства щодо регулювання питань створення та діяльності органів самоорганізації населення, одночасно позбавивши органи самоорганізації населення певної самостійності. Однак, відповідно до статті 19 Конституції України, *органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*. Тому навіть у разі, коли органи місцевого самоврядування вимушені діяти в умовах недосконалого законодавства, вони не мають права перевищувати повноваження та врегульовувати ті питання, які законом прямо не віднесені до їх повноважень. Крім того, Київська міська рада рішенням від 16.12.2021 №4009/4050 вирішила направити звернення Київської міської ради до депутатів усіх фракцій Верховної Ради України щодо прийняття в новій редакції Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Враховуючи викладене, рекомендується доопрацювати проєкт рішення та привести його у відповідність до законодавства, зокрема виключити з Порядку 1 та Порядку 2 норми, які не передбачені Законом України “Про органи самоорганізації населення” як обов’язкові для ініціативних груп та органів самоорганізації населення (зокрема, які врегульовують порядок ініціювання, надання дозволу на створення та створення органу самоорганізації населення, порядку організації та проведення зборів (конференції) щодо ініціювання створення та діяльності органів самоорганізації населення). Також рекомендується визначити, що форми документів, які є додатками до Порядку 1 та Порядку 2 є примірними та мають рекомендаційний характер.

1.2. Підпунктом 3.3 пункту 3 проєкта рішення пропонується *затвердити Типове положення про орган самоорганізації населення в місті Києві згідно з додатком 3* (далі - Типове положення).

Ані в тексті проєкта рішення, ані в додатках до нього не встановлено, чи є це Типове положення обов’язковим до застосування всіма органами самоорганізації населення. Однак враховуючи, що на законодавчому рівні типові положення є обов’язковими до всіх суб’єктів у певній сфері, за аналогією права вбачається, що Типове положення має стати обов’язковим для всіх органів самоорганізації населення в місті Києві.

Відповідно до частини 1 статті 12 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, *збори (конференція) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів*

самоорганізації населення відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів та рішень відповідних органів місцевого самоврядування затверджують Положення про орган самоорганізації населення (далі - Положення).

Однак, законодавством не передбачено затвердження міськими радами Типових положень органів самоорганізації населення.

Корупційний ризики полягають у тому, що у випадку, якщо орган самоорганізації населення забажає внаормувати питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення в інший спосіб, ніж передбачено Типовим положенням, їм може бути відмовлено в легалізації. Або відповідальні посадові особи можуть вимагати неправомірну вигоду за прийняття позитивного рішення, спираючись на норми профільного закону, а не рішення Київської міської ради.

Враховуючи викладене, рекомендується затвердити не типові положення, а примірне, чітко встановивши, що воно не є обов'язковим до застосування.

Висновок: проєкт рішення не рекомендується до прийняття без доопрацювання, оскільки в його змісті виявлені корупціогенні фактори.

ЧЕК-ЛИСТ

проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів
органів місцевого самоврядування

№	Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень)	Підтвердження
1.	<i>Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування</i>	Так <input checked="" type="checkbox"/>
1.1.	необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень	Так <input type="checkbox"/>
1.2.	дублювання повноважень	Так <input type="checkbox"/>
1.3.	регулювання відносин щодо питань місцевого значення актами неналежного суб'єкта нормотворення	Так <input type="checkbox"/>
1.4.	необґрунтоване делегування повноважень	Так <input type="checkbox"/>
1.5.	відсутність або недосконалість процедури врегулювання конфлікту інтересів	Так <input type="checkbox"/>
1.6.	необґрунтоване запровадження регулювання питань місцевого значення	Так <input checked="" type="checkbox"/>
1.7.	нечітке визначення завдань, форм та відповідальності суб'єкта правозастосування	Так <input type="checkbox"/>
2.	<i>Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур</i>	Так <input type="checkbox"/>
2.1.	нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур	Так <input type="checkbox"/>
2.2.	створення надмірних обтяжень або штучних перешкод для отримувачів послуг ОМС	Так <input type="checkbox"/>
2.3.	дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) під час здійснення публічних процедур	Так <input type="checkbox"/>
2.4.	недоліки механізмів проведення конкурсів суб'єктами правозастосування	Так <input type="checkbox"/>
3.	<i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності суб'єктів правозастосування</i>	Так <input type="checkbox"/>

3.1.	недотримання принципу прозорості та відкритості в діяльності суб'єкта правозастосування	Так _____
3.2.	відсутність або недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні та інші посади у відповідному суб'єкті правозастосування та звільнення з посад	Так _____
4.	<i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин</i>	Так _____
4.1.	недотримання порядку формування місцевого бюджету (місцевих цільових програм)	Так _____
4.2.	ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу або розроблення і прийняття місцевих цільових програм	Так _____
4.3.	закладення в проект рішення про місцевий бюджет (місцеві цільові програми) статті витрат на функції, невластиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади або спільній власності територіальних громад	Так _____
4.4.	недотримання механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту під час розпорядження бюджетними коштами	Так _____
5.	<i>Інші корупціогенні фактори</i>	Так _____
5.1.	юридична колізія	Так _____
5.2.	прогалина	Так _____
5.3.	необґрунтоване використання оціночних понять	Так _____
5.4.	недотримання інших правил нормопроектувальної техніки	Так _____