

№ *5-836/22*
від *9* грудня 2022 р.

**Національне агентство з
питань запобігання корупції**

Щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України

Розглянувши лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.11.2022 р. № №10-05/24185-22 щодо надання пропозицій до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», Асоціація міст України висловлює свої зауваження та пропозиції.

1. Не можемо погодитися з пп. 3) п. 1.1.4.1.1. Програми заходів щодо *уніфікації засад організації діяльності уповноважених осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, а також юридичних осіб приватного права;*

Це пов'язано з тим, що організаційні засади діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, а тим більше інших юридичних осіб не органів публічної влади, врегульовані різними законами в силу їх різної правової природи. На нашу думку доцільніше визначити «основні засади організації діяльності уповноважених» з певними особливостями, притаманними тому чи іншому органу публічної влади чи іншій юридичній особі в залежності від її правового статусу.

2. АМУ має зауваження і щодо пп.6) п. 1.1.4.1.1. Програми заходів щодо *наділення НАЗК повноваженнями встановлювати обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу не лише в державних органах, а й в органах місцевого самоврядування.*

У цьому контексті варто зауважити, що правова основа функціонування місцевого самоврядування регулюється Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, одним з яких є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі ЄХМС). Зважаючи на конституційні гарантії місцевого самоврядування та положення статті 6 ЄХМС щодо автономності в питанні визначення своїх власних структур, пропозиція наділення НАЗК

повноваженнями стосовно визначення штатної чисельності певної категорії посадових осіб органів місцевого самоврядування є надмірним втручанням державної влади у справи місцевого самоврядування. Чинна редакція Закону України "Про запобігання корупції" відповідає тим критеріям автономності, які закладені в ЄХМС, а саме встановлює загальні законодавчі рамки щодо обов'язкової наявності в структурі органів місцевого самоврядування уповноваженого підрозділу або особи з питань запобігання та виявлення корупції.

3. Стратегічний результат вирішення проблеми 1.1.5 у п. 4) передбачає *приведення системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відповідність з адміністративно-територіальним устроєм.*

У зв'язку з цим зазначаємо, що система органів місцевого самоврядування вже приведена у відповідність з новим адміністративно-територіальним устроєм, оскільки останні місцеві вибори у 2020 році проводилися до представницьких органів новосформованих територіальних громад, на базі яких і утворився новий адміністративно-територіальний устрій.

Пропозиція. Пропонуємо виключити з п. 4) органи місцевого самоврядування.

4. Щодо проблеми 2.2.5.

Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який поширюється і на органи місцевого самоврядування в частині надання фінансової підтримки комунальних підприємств, встановлення місцевих податків та зборів, діє ще з 2017 року. Закон передбачає моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання, який здійснюється Антимонопольним комітетом України. На нашу думку, запровадження вимог щодо дотримання законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання комунальної форми власності, особливо до закладів культури, охорони здоров'я, комунальних підприємств водопостачання, водовідведення, теплопостачання, що займаються пасажирськими перевезеннями, є надмірним та невиправданим з точки зору затрачених ресурсів на проведення таких перевірок, не впливає на економічну конкуренцію. В той же час такі перевірки створюють додаткові корупційні ризики, оскільки перевірки можуть тривати досить тривалий час, протягом якого потенційний отримувач державної допомоги не може ефективно здійснювати свою діяльність, очікуючи на висновок Антимонопольного комітету України.

Пропозиція. Включити у Програму заходів проведення аналізу ефективності застосування норм Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» до підприємств, закладів комунальної форми власності в розрізі галузей економіки, напрямів роботи з порівнянням показників до впровадження в дію Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та після.

За результатами аналізу ініціювати перегляд норм Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

5. Щодо проблеми 2.2.7. Державне регулювання економіки.

В аналітичній довідці робиться висновок про недостатню ефективність суб'єктів господарювання комунальної форми власності. При цьому відсутнє посилання на джерела досліджень щодо ефективності таких суб'єктів. Окрім цього не враховані важливі фактори діяльності суб'єктів господарювання комунальної форми власності у сферах надання житлово-комунальних послуг (ЖКП), де в переважній більшості і функціонують такі підприємства. Зокрема, не враховані ті обставини, що ціноутворення у сфера ЖКП найбільш жорстко регулюється державою, що спотворює процес господарювання як такий. В умовах державного регулювання цін на ЖКП не може йти мова про ринок, оскільки за таких умов ця сфера є збитковою і дотується за рахунок бюджету як державного так місцевого. Це більше про соціальну відповідальність перед громадянами, а не про підприємницьку діяльність.

Не заперечуючи той факт, що Закон України «Про Антимонопольний комітет України» зобов'язує органи місцевого самоврядування погоджувати з Антимонопольним комітетом України проекти актів щодо створення суб'єктів господарювання, вважаємо, що запропоновані НАЗК рішення по підвищенню ефективності державного контролю під час створення комунальних підприємств, не будуть ефективними, а в деяких випадках будуть шкідливими.

Правова система України побудована таким чином, що нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування презюмуються як правомірні поки їх неправомірність не буде підтверджена судом. З цієї ж причини неможливо застосовувати до нормативно-правових актів за аналогією з цивільним законодавством правило нікчемності правого акту як правочину.

На даний час ніщо в законодавстві України не заважає Антимонопольному комітету України та його територіальним підрозділам звертатися до суду про визнання актів органів державної влади і органів місцевого самоврядування про створення відповідних суб'єктів господарювання незаконними. Навіть попри впровадження законодавчих змін щодо ліквідації суб'єктів господарювання, які були створені без погодження з Антимонопольним комітетом України, їх діяльність не припиниться автоматично і для її припинення необхідно буде звертатися до суду з відповідними вимогами.

Щодо законодавчого закріплення обов'язковості подання для державної реєстрації юридичної особи документ про погодження Антимонопольним комітетом України проекту рішення органу місцевого самоврядування про створення суб'єкта господарювання, то така пропозиція виглядає як створення штучних перешкод для участі територіальних громад у господарських правовідносинах. Варто зауважити, що існуючі в Україні форми власності, держава захищає на рівних умовах. Відтак, зазначена пропозиція дискримінує територіальні громади у їх можливості використовувати свою власність у господарських відносинах.

Враховуючи викладене АМУ не може погодитися з підпунктами 2, 3, 5, 8, 9, 10. Частково не погоджуємося з підпунктом б) щодо строку розгляду документів до 6 місяців, оскільки він необґрунтовано великий.

Пропозиція. Проаналізувати роботу Антимонопольного комітету України в частині використання механізмів судового оскарження актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, якими були утворені відповідні суб'єкти господарювання.

Проаналізувати ефективність діяльності суб'єктів господарювання комунальної та приватної форм власності в різних сферах, включаючи теплопостачання та у сфері поводження з відходами.

6. Щодо проблеми 2.5.5

В Аналітичних матеріалах, які лягли в основу розробки Програми заходів, не відображені корупційні ризики при перегляді Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок. За ініціативи колишнього міністра Міністерства аграрної політики Лещенка Р.М. Кабінет Міністрів України 03 листопада 2021 року прийняв постанову № 1147 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок». Зазначеною Методикою зменшено окремі коефіцієнти, які враховують цільове призначення земельної ділянки та використовуються для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств, що пов'язані з користуванням надрами, підприємств залізничного транспорту, енергогенеруючих підприємств, установ і організацій. При цьому у супровідних документах до проекту акту були відсутні будь-які економічні розрахунки та аргументовані дані щодо необхідності зменшення відповідних коефіцієнтів. Таким чином місцеві бюджети у 2022 році отримали вдвічі менше доходів від окремих ділянок.

Окрім цього оновлений Витяг із технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки не містить інформації про коефіцієнти, які були використані для розрахунку нормативної грошової оцінки земельної ділянки (наприклад, коефіцієнти, які характеризують вплив локальних факторів, або ж цільове призначення земельної ділянки). Тобто посадова особа органу, який видає такі витяги, може зловживати та занижувати нормативну грошову оцінку земельної ділянки, використовуючи більш низькі значення коефіцієнтів.

На нашу думку, як сама Методика так і порядок її розробки містить корупційні ризики, адже дозволяє окремим суб'єктам господарювання зменшити податкові платежі і, фактично, підмінює норми Податкового кодексу України.

Пропозиція. Включити до Програми заходів ініціювання скасування Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою КМУ № 1147 від 03 листопада 2021 р. Ініціювати проведення перевірки щодо підстав та ініціаторів розробки проекту даної Методики та розробити механізм відшкодування втрат місцевих бюджетів від завданих збитків.

7. Щодо вирішення проблеми 2.5.6.

Останнім часом намітилася тенденція зміни законодавчого регулювання земельних відносин шляхом розширення застосування інституту сервітутного користування. Ці зміни направлені на підміну порядку надання земельної

ділянки в оренду/зміни цільового призначення земельної ділянки на сервітутне користування. Таким чином це дозволяє:

- уникнути необхідності дотримуватися містобудівної документації (вимоги статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо дотримання містобудівної документації при надання земельних ділянок та зміні цільового призначення не поширюються на сервітутне користування);
- зменшувати податкові зобов'язання щодо сплати плати за землю, яка сплачується за цільовим призначення земельної ділянки (відповідно до законодавства цільове призначення земельної ділянки не змінюється);
- для окремих суб'єктів господарювання створюються неконкурентні переваги, оскільки буде справлятися різний розмір плати за землю в залежності від цільового призначення земельної ділянки.

Аналогічні норми щодо сервітутного користування земельними ділянками без зміни цільового призначення пропонуються щодо розміщення електростанцій та установок зберігання енергії (проект Закону України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електростанційної інфраструктури та електричних транспортних засобів» за № 8172 від 02.11.2022, прийнятий в першому читанні 01.12.2022).

Пропозиція. Доповнити пункт 2.5.6. новим підпунктом, в якому передбачити завдання на розробку законопроекту для внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» стосовно дотримання сервітутного користування земельними ділянками вимогам містобудівної документації.

Також доповнити пункт 2.5.5.2.1. *«Розроблення проекту закону про внесення змін до Податкового кодексу України, яким передбачено:»* підпунктом 3) *право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки земельного податку, орендної плати в залежності від основного використання земельної ділянки.*

8. Щодо проблеми 2.7.6.

У Законі України «Про повну загальну середню освіту» передбачено, що Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти (далі – ДСЯО) та його територіальні органи і місцеві державні адміністрації аналізують роботу органів місцевого самоврядування у сфері освіти та надають свої рекомендації. Тобто, створені дві паралельні структури, які здійснюють однакові функції з одного і того ж питання. Такі паралельні функції різних органів створюють корупційні ризики з питань нагляду у сфері освіти.

Пропозиція. Доповнити п.2.7.6.1.1. новим підпунктом, в якому передбачити заходи по розробленню проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про повну загальну середню освіту» щодо усунення дублювання різними органами влади одних і тих функцій у сфері освіти.

9. Щодо проблеми 3.1.1.

Однією з основних причин виникнення зазначеної проблеми і, яка не відображена в аналітичних матеріалах, є невисока поінформованість керівників органів місцевого самоврядування щодо підстав та порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності з урахуванням описаних проблем правозастосування антикорупційного законодавства.

Пропозиція. Доповнити Програму заходів підпунктом щодо проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо порядку та підстав притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності з урахуванням нюансів правозастосування антикорупційного законодавства

З повагою
Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН

Логінов О. 486-30-82
Рабошук Я.
Куценко Т.
Скляр І.