

Аналітичний звіт

щодо актуального стану проблеми застосування вимог Законів України «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» з питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутата місцевої ради

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 затверджено Державну антикорупційну програму на 2023 – 2025 роки (далі – Державна антикорупційна програма).

Антикорупційна програма спрямована на розв'язання проблем, визначених в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки (далі – Антикорупційна стратегія), затвердженій Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-ІХ «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки».

Відповідно до п. 2.3.1 розділу II Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ, одна з проблем, які підлягають розв'язанню, полягає у вадах законодавства та недостатності ефективних ризик - орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів, що обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Очікуваним стратегічним результатом визначено, зокрема, внесення системних змін до Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врегулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад.

Державною антикорупційною програмою визначено аналогічний стратегічний результат, що й Антикорупційною стратегією (п. 1.3.1.7 очікуваних стратегічних результатів з виконання Державної антикорупційної програми). Також вказаною програмою визначено показники (індикатори) досягнення зазначеного стратегічного результату та заходи з її виконання.

Проблема:

вади законодавства та недостатність ефективних ризик - орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів, що обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Очікуваний стратегічний результат:

внесено системні зміни до Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врегулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад.

Заходи:

- підготовка аналітичного звіту щодо актуального стану проблеми застосування вимог Законів України «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів

місцевих рад» з питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутата місцевої ради;

- проведення обговорення висновків та рекомендацій, наведених в аналітичному звіті, за участю представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, неурядових організацій, міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, наукової спільноти;

- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону, яким удосконалено правове регулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад з урахуванням висновків аналітичного звіту.

Показники (індикатори) досягнення:

1) звіт за результатами аналітичного дослідження актуального стану проблеми застосування вимог Законів України «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» з питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутата місцевої ради опубліковано;

2) набрав чинності закон, яким удосконалено правове регулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад з урахуванням висновків аналітичного звіту.

Зі ст. 105 Кодексу законів про працю України вбачається, що суміщенням вважається виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи.

Згідно з ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, забороняється: займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, крім випадку, передбаченого абз. 1 ч. 2 цієї статті.

При цьому обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі) (ч. 3 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»).

Депутатська діяльність у місцевих радах є неоплачуваною діяльністю, крім випадку, коли депутат здійснює свої повноваження у відповідній раді на постійній

основі, тому одночасне перебування особи на посаді в раді та у статусі депутата не може розглядатись як порушення обмеження щодо, зокрема, суміщення з іншими видами діяльності (в розумінні ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»).

Поряд з цим поєднання особою двох статусів - посадової особи місцевого самоврядування та депутата місцевої ради зумовлює ризик виникнення конфлікту інтересів.

Слід зазначити, що 18 липня 2023 року Президент України підписав Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до ст. 6 якого до посад в органах місцевого самоврядування належать, зокрема:

- посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою цим Законом, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;
- виборні посади:
 - на які особи обираються на місцевих виборах;
 - на які особи затверджуються відповідною радою;
 - на які особи обираються відповідною радою з числа її депутатів.

Згідно з указаним Законом:

службовець місцевого самоврядування не має права бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, якщо він працює в апараті (виконавчому апараті) цієї ради або в її виконавчому органі (п. 3 ч. 2 ст. 12);

керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради не може бути депутатом будь - якої місцевої ради (ч. 3 ст. 12);

керуючий справами виконавчого апарату районної, обласної ради не може бути депутатом будь - якої місцевої ради (ч. 3 ст. 12);

керуючий справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради не може бути депутатом будь - якої місцевої ради (ч. 3 ст. 12).

Крім того, прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (від 02.05.2023 № 3077-IX) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено ст. 53¹, згідно з якою **заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови не може бути депутатом сільської, селищної, міської ради, до складу виконавчого комітету якої він входить, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.**

Таким чином, крім можливості суміщення посад із статусом депутата, у вказаній категорії осіб буде відсутній ризик виникнення конфлікту інтересів у зв'язку з одночасним поєднанням такого статусу із статусом посадової особи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що заборона **сільському, селищному, міському голові** бути депутатом будь-якої ради діє давно та визначена у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні».

Абзац 64 п.п. 2 п. 3 цього розділу XII Прикінцевих та перехідних положень вказаного Закону набирає чинності через один місяць з дня проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, оголошених після припинення або скасування воєнного стану в Україні. Так, абз. 64 стосується, зокрема, заборони заступнику (заступникам) сільського, селищного, міського голови бути депутатом сільської, селищної, міської ради, до складу виконавчого комітету якої він входить.

Стосовно осіб на виборних посадах місцевих рад, на які вони обираються відповідною радою **з числа її депутатів**.

Голова районної, обласної, районної у місті ради, заступник голови районної у місті, районної ради, перший заступник, заступник голови обласної ради працюють у раді на постійній основі, не можуть мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді) (ч. 3 ст. 55, ч. 8 ст. 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до ч. 2 ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Разом з тим згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказана категорія має змогу осіб поєднувати обидва статуси - посадової особи місцевого самоврядування та депутата місцевої ради.

Слід звернути увагу, що зазначена категорія осіб на відміну від інших посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до ст. ст. 50, 55, 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обирається на посаду з числа депутатів відповідної ради на строк її повноважень.

Голови районних, обласних, районних у місті рад, заступники голів районних у місті, районних рад, перші заступники, заступники голів обласних рад здійснюють свої повноваження до припинення ними повноважень депутата ради відповідного скликання. Секретарі сільських, селищних, міських рад обираються на строк повноважень ради.

Тобто зазначена категорія осіб поєднує одночасне перебування на виборній посаді зі статусом депутата місцевої ради. Припинення повноважень депутата ради відповідного скликання, що обраний на вищезазначені посади, тягне за собою припинення повноважень за посадою.

Висновок:

Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює нові правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, нині законом розмежовуються виборні (обрані на виборах чи призначені місцевою радою) та службові посади.

Одним із основних нововведень є заборона службовцям суміщати службову діяльність зі статусом депутата місцевої ради. Таку ж заборону шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено і для заступників сільського, селищного, міського голови.

Таким чином, завдяки новим положенням суміщення посад зазначеною категорією осіб унеможливлено, а корупція мінімізована за рахунок усунення ризиків можливого виникнення конфлікту інтересів, що зумовлювались одночасним поєднанням вказаною категорією осіб двох статусів – посадової особи місцевого самоврядування та депутата місцевої ради.