

## ВИСНОВОК

за результатами проведення  
антикорупційної експертизи нормативно-правового акта Миколаївської міської ради

Назва акту	Про внесення змін до рішення міської ради від 23.02.2017 № 16/32 «Про затвердження Положень про виконавчі органи Миколаївської міської ради» (зі змінами та доповненнями)
Оприлюднення проєкта рішення	13.09.2021
Суб'єкти прийняття рішення	Миколаївська міська рада
Висновок та рекомендації	Негативний – Містить корупціогенні фактори

### Опис проєкта нормативно-правового акту

У зв'язку зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення можливостей самопредставництва в суді органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення» до ст. 58 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 56 Господарського процесуального кодексу України, ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України щодо самопредставництва органів місцевого самоврядування та відповідно до частин другої і третьої ст. 26<sup>3</sup> Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України від 07.07.2021 № 690 «Про затвердження Порядку присвоєння адрес об'єктам будівництва, об'єктам нерухомого майна», постанови Кабінету Міністрів України від 29.05.2015 № 321 «Про затвердження Порядку переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у жилі будинки» (зі змінами), міській раді пропонується прийняти рішення «Про внесення змін до рішення міської ради від 23.02.2017 № 16/32 «Про затвердження Положень про виконавчі органи Миколаївської міської ради» (зі змінами та доповненнями)», виклавши Положення про департамент архітектури та містобудування Миколаївської міської ради у новій редакції (далі за текстом - Положення).

### Резюме

*В результаті проведення антикорупційної експертизи проєкту Інститут законодавчих ідей виявив в його положеннях низку корупціогенних факторів, зокрема:*

### **1. Юридична колізія**

Всупереч законодавству, директор департаменту наділяється повноваженнями приймати на роботу та звільняти працівників департаменту, що дозволяє маніпулювати результатами конкурсів та призначати на посади "своїх" осіб, в тому числі за неправомірну вигоду.

### **2. Прогалина**

В Положення відсутні норми щодо порядку формування майна департаменту та правових засад його використання, внаслідок чого воно може неправомірно відчужуватись або передаватись у використання.

### **3. Необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень**

3.1. Повноваження департаменту сформовані у відкритий спосіб, йому дозволяється реалізовувати "інші повноваження", що може використовуватись для впливу на мешканців територіальної громади та суб'єктів господарювання та вимагання неправомірної вигоди.

3.2. Таким же чином сформульовані повноваження директора департаменту, що крім вищезазначеного також підвищує ризики незаконного впливу на працівників департаменту з метою примушування їх до участі у злочинних схемах.

## **Корупціогенні фактори**

### **1. Юридична колізія**

Підпунктом 4.2 пункту 4 Положення встановлено, що *працівників департаменту призначає на посади та звільняє з посад директор департаменту в порядку, визначеному законодавством.*

Відповідно до пункту 10 частини 4 статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", *міській голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України "Про культуру".*

Згідно зі статтею 3 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", *посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.*

Відповідно до абзацу 5 статті 10 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", *на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.*

Отже, законодавством передбачено, що всі працівники департаменту повинні призначатись на посаду міським головою.

Зазначене є корупційним ризиком, оскільки дає можливості для маніпулювання під час проведення конкурсів та призначення начальником департаменту на посади "своїх" осіб.

Враховуючи викладене, рекомендується доопрацювати Положення в частині призначення на службу в органах місцевого самоврядування та визначити, що усіх працівників департаменту призначає на посаду міський голова.

## **2. Прогалина**

Департамент є юридичною особою публічного права, якій передається майно територіальної громади в управління та користування, проте ці питання не врегульовані Положенням, оскільки в його структурі та змісті абсолютно відсутні правила, за якими формується майно цього управління, на яких правових засадах воно використовується, яким чином здійснюється контроль за його використанням.

При цьому частиною 1 статті 133 Господарського кодексу України встановлено, що *основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність, становлять право власності та інші речові права - право господарського відання, право оперативного управління.*

Вирізняються 2 типи речового права: право оперативного управління (стаття 137 Господарського кодексу України) та право господарського відання (стаття 136 Господарського кодексу України).

*Зокрема, право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами.*

*Правом оперативного управління визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом).*

Така правова невизначеність потенційно може сприяти виникненню ситуації щодо неправомірного розпорядження керівництвом департаменту майном (відчуження, передання в заставу тощо), ґрунтуючись на особистих інтересах та з метою отримання за такі дії неправомірної вигоди.

Відтак, з метою усунення потенційної можливості до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, рекомендується унормувати зазначені питання шляхом включення відповідного пункту до Положення.

## **3. Необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень**

**3.1.** Підпунктом 3.69 пункту 3 Положення планується встановити, що на департамент покладається здійснення інших повноважень, передбачених законодавством, рішеннями міської ради, рішеннями виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови та цим Положенням у сфері містобудування та архітектури на території міста Миколаєва.

Така невизначеність основних повноважень департаменту призводить до надання надмірних (невиправданих) дискреційних повноважень суб'єкту владних повноважень, особливо враховуючи їх достатню деталізацію в самому Положенні (зокрема, пунктом 3 передбачено більше 80 позицій щодо повноважень).

Ця ситуація фактично дозволяє керівництву департаменту на власний розсуд почати реалізовувати будь-які повноваження (самостійно протлумачивши, що за їх думкою вони відносяться до певної сфери), якими наділяються виконавчі органи міських рад. Зазначене може використовуватись для впливу на мешканців громади та суб'єктів господарювання з метою одержання неправомірної вигоди.

Крім того, відповідно до частини 3 статті 52 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", *сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою (у тому числі з метою забезпечення надання адміністративних послуг у строк, визначений законом) в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.*

Таким чином, виключно міська рада може здійснювати розподіл повноважень між виконавчими органами і, відповідно, наділяти певні виконавчі органи повноваженнями. Законодавством не передбачено права виконавчого комітету або міського голови здійснювати такий розподіл.

Отже, з метою уникнення потенційних можливостей до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, рекомендується встановити вичерпний (виключний) перелік повноважень департаменту архітектури та містобудування.

**3.2.** Аналогічна ситуація вбачається з формулюванням повноважень директора департаменту, оскільки підпунктом 5.3.10 пункту 5.3 Положення планується передбачити, що останній здійснює *інші повноваження, передбачені законодавством, рішеннями міської ради, рішеннями виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови та цим Положенням у сфері містобудування та архітектури на території міста Миколаєва.*

Корупційні ризики є аналогічними до ризиків щодо повноважень департаменту, та крім вищезазначеного також підвищується ризики незаконного впливу на працівників департаменту з метою примушування їх до участі у злочинних схемах.

Рекомендації є аналогічними рекомендаціям щодо унормування повноважень департаменту.

#### **Висновок:**

Враховуючи все вищевикладене, особливості регулювання питань діяльності виконавчих органів міської ради, компетенції міських рад вбачається, що проект рішення "Про внесення змін до рішення міської ради від 23.02.2017 № 16/32 «Про затвердження Положень про виконавчі органи Миколаївської міської ради» (зі змінами та доповненнями)" містить **корупційні ризики та не рекомендується до прийняття міською радою без додаткового доопрацювання і врахування наданих рекомендацій.**

## ЧЕК-ЛИСТ

проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових

№	Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією)	Підтвердження
1.	<b>Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування</b>	Так <input checked="" type="checkbox"/>
1.1.	необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень	Так <input checked="" 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 чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів;	Так <input type="checkbox"/>
1.6.	необґрунтоване запровадження регулювання питань місцевого значення	Так <input type="checkbox"/>
1.7.	нечітке визначення завдань, форм та відповідальності суб'єкта правозастосування	Так <input type="checkbox"/>
2.	<b>Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур</b>	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 чи штучних перешкод для отримувачів послуг ОМС	Так <input type="checkbox"/>
2.3.	дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур	Так <input type="checkbox"/>
3.	<b>Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності ОМС</b>	Так <input type="checkbox"/>

3.1.	недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування	Так _____
3.2.	відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____
3.3.	недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____
4.	<b><i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин</i></b>	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 проєкт рішення про місцевий бюджет (місцеві цільові програми) статті витрат на функції, не властиві 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 при розпорядженні бюджетними коштами	Так _____
5.	<b><i>Інші корупціогенні фактори</i></b>	Так ___X___
5.1.	юридична колізія	Так ___X___
5.2.	прогалина	Так ___X___
5.3.	необґрунтоване використання оціночних понять	Так _____
5.4.	недотримання інших правил нормопроектувальної техніки	Так _____



МИКОЛАЇВСЬКА МІСЬКА РАДА  
ДЕПАРТАМЕНТ АРХІТЕКТУРИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ  
МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

вул. Адміральська, 20, м. Миколаїв, 54001, тел.: (0512) 37-02-71  
E-mail: arc\_nikolaev@mkrada.gov.ua, сайт: www.mkrada.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 02498754

від 14.12 2021 р. № 1100/12.01-29 На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

ГО «ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ»  
e-mail: [office@izi.institute](mailto:office@izi.institute)

Про розгляд висновку

За результатом розгляду пропозицій та зауваження ГО «ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ» від 07.12.2021 № 14444/02.02.01-17/14/21 до проєкту рішення Миколаївської міської ради s-ax-032gk «Про внесення змін до рішення міської ради від 23.02.2017 № 16/32 «Про затвердження Положень про виконавчі органи Миколаївської міської ради» (зі змінами та доповненнями)» повідомляю наступне.

*Щодо не врегулювання Положенням про департамент архітектури та містобудування Миколаївської міської ради питання управління та користування майном департаментом.*

Департаментом архітектури та містобудування Миколаївської міської ради на виконання Ваших рекомендацій доопрацьовано проєкт рішення та врегульовано питання управління та користування майном департаменту.

Звертаємо Вашу увагу, що проєкт рішення Миколаївської міської ради s-ax-032gk також доопрацьовано за результатом розгляду пропозицій та зауваження ГО «ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ» від 28.09.2021 вих. № 83, а саме:

- проєктом рішення уточнено підпорядкованість і організацію департаменту архітектури та містобудування Миколаївської міської ради.

- проєктом рішення уточнено питання забезпечення механізму відкритості прозорості та підзвітності діяльності департаменту архітектури та містобудування Миколаївської міської ради

*Щодо надмірних дискреційних повноважень департаменту архітектури та містобудування Миколаївської міської ради та директора департаменту архітектури та містобудування Миколаївської міської ради та директора.*

Відповідно до ч. ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Зазначені Вами пункти положення передбачають, що департамент та директор здійснює інші повноваження, передбачені законодавством, рішеннями міської ради, рішеннями виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови та цим Положенням у сфері містобудування та архітектури на території міста Миколаєва.

Вважаємо, що данні пункти Положення не суперечать нормам чинного законодавства, а вказівка «Інші повноваження» обмежена тим, що вони повинні бути передбачені законодавством, рішеннями міської ради, рішеннями виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови та цим Положенням у сфері містобудування та архітектури на території міста Миколаєва.

У період динамічного розвитку держави та змін у законодавстві, вказівка «Інші повноваження» забезпечить можливість департаменту реалізувати свої повноваження, не порушуючи права громадян та без необхідності очікувати внесення змін в Положення.

Також, дана вказівка забезпечить належне виконання департаментом своїх обов'язків

Ваша думка що вказані положення дозволять «керівництву департаменту на власний розсуд почати реалізовувати будь-які повноваження (самостійно протлумачивши, що за їх думкою вони відносяться до певної сфери)» не відповідає положенням викладеним у проєкті рішення. Так проєктом рішення передбачено надання «інших повноважень» виключно за умови передбачення прямих вимог встановлених нормативно-правовими актами (вимоги Законів, рішення міської ради, рішення виконавчого комітету міської ради, розпорядження міського голови тощо) що позбавляє можливості почати керівництву департаменту реалізовувати будь-які повноваження.

*Щодо юридичної колізії в частині п.п.4.2 п.4 Положення про департамент архітектури та містобудування Миколаївської міської ради стосовно призначення на посади та звільнення працівників департаменту директором департаменту.*

Згідно з частиною третьою статті 140 Конституції України усі виконавчі органи ради є органами місцевого самоврядування.

Як органи місцевого самоврядування вони є юридичними особами і наділяються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (ч. 1 ст. 16 Закону).

Абзацом 11 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 54 Закону уточнено, що виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції України та Закону створюються сільськими, селищними, міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами. Частина 3 ст. 10 Закону передбачає, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами. Повноваження



виконавчих органів сільської, селищної, міської ради визначено у главі 2 розділу II Закону, а також у інших законах.

Також відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад. І жоден державний орган, а в окремих випадках інші закони не можуть обмежувати це повноваження.

Відповідно до статті 11 Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є:

- виконавчий комітет ради,
- відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (далі інші виконавчі органи ради).

Виконавчий комітет ради є головним виконавчим органом ради, інші виконавчі органи ради (департаменти, управління, відділи) йому підпорядковані. Таке співвідношення рівнів закріплено ч. 2 ст. 52, ч. 2 ст. 54 Закону. Розмежування повноважень між виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради в межах повноважень, наданих Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, здійснюється за рішенням ради відповідно до ч. 3 ст. 52 Закону. Таке розмежування може здійснюватися шляхом затвердження радою положень інших виконавчих органів ради з визначенням їх самостійної компетенції (ч. 4 ст. 54 Закону).

При цьому виконавчим органам ради може надаватися повноваження як у одній сфері управління так і в кількох. Компетенція, нерозподілена між іншими виконавчими органами ради, здійснюється виконавчим комітетом ради.

Окрім структури виконавчих органів ради (зовнішньої структури) існує ще й внутрішня структура виконавчих органів ради.

Наявність внутрішньої структури органу місцевого самоврядування передбачає ч. 1 ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який відносить до посад в органах місцевого самоврядування керівників та спеціалістів управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів рад та їх заступників.

Формування внутрішньої структури виконавчих органів здійснюється у порядку визначеному їх положеннями.

Структурні підрозділи входять до складу апарату виконавчого комітету або до складу іншого виконавчого органу ради і забезпечують здійснення ним своєї компетенції.

**Тобто вони не є самостійними у своїй діяльності, на відміну від управлінь та відділів виконавчих органів ради.**

Типовими структурними підрозділами органів місцевого самоврядування є управління, відділи, сектори.

З огляду на вище наведене, департамент архітектури та містобудування Миколаївської міської ради відноситься до виконавчих органів Миколаївської міської ради, як окрема юридична особа (ідентифікаційний код -02498754) та відповідно до Положення про департамент архітектури та містобудування Миколаївської міської

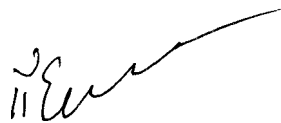
ради, затвердженого рішенням міської ради від 23.02.2017 № 16/32 «Про затвердження Положень про виконавчі органи Миколаївської міської ради» (зі змінами та доповненнями) структуру департаменту, штатну чисельність та положення про структурні підрозділи затверджує міський голова, а працівників департаменту призначає на посади та звільняє з посад директор департаменту у порядку, визначеному законодавством.

При цьому, пропозиції Аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» щодо призначення на службу в органах місцевого самоврядування працівників департаменту міським головою є слушними. Проте, реалізація даної пропозиції, може призвести до порушення прав працівників, які вже прийняті на роботу директором департаменту.

Зазначені пропозиції можливо врахувати в подальшій діяльності з питань затвердження структури виконавчих органів Миколаївської міської ради з забезпеченням трудових прав працівників структурних підрозділів.

З метою відкритості в питаннях розробленого проекту рішення s-ах-032gk основні положення його доведені громадськості шляхом публікації на офіційній сторінці Facebook Департаменту архітектури та містобудування Миколаївської міської ради <https://www.facebook.com/arhpage/posts/997735207445174>.

З повагою,  
Заступник директора департаменту  
архітектури та містобудування



Євген ПОЛЯКОВ