



ЗВІТ

про опитування територіальних громад України
щодо проблем законодавства в діяльності органів
місцевого самоврядування

Київ-2023

Це опитування проводилося Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового Проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цього опитування не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	3
КОРОТКИЙ ОПИС	4
МЕТА І ЗАВДАННЯ ОПИТУВАННЯ	5
ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ	6
Систематичність стикання з наявними проблемами	6
Випадки неврегульованості суспільних відносин	10
Випадки суперечності норм між різними правовими актами	13
Пропозиції респондентів щодо вдосконалення законодавства	17
Сфери, які потребують першочергового ретельного аналізу	20
ВИСНОВКИ	21

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АПСВТ	Академія праці, соціальних відносин і туризму
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ДБН	Державні будівельні норми
ДПС	Державна податкова служба
Конкурс	Всеукраїнський конкурс «Краща наукова робота з муніципального права»
Конференція	Щорічна Всеукраїнська науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок і громадськості»
ОМС	Орган місцевого самоврядування
ТГ	Територіальна громада

КОРОТКИЙ ОПИС

У цьому звіті висвітлено результати опитування представників територіальних громад щодо недоліків та прогалин законодавства про місцеве самоврядування, яке проводилося Академією праці, соціальних відносин і туризму за підтримки Проєкту USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»).

Опитування проводилось у період з 01 по 16 червня 2023 року.

У звіті узагальнено дані, отримані шляхом анкетування. Дані анкетування відображають позиції представників територіальних громад **21 областей України** (окрім Запорізької, Херсонської, Чернівецької областей та АР Крим).

Основними респондентами були посадові особи місцевого самоврядування:

- заступники голів громад
- секретарі ради
- керуючі справами виконавчих комітетів,
- керівники виконавчих органів місцевого самоврядування

Для зручності заповнення відповідей громадами та їх опрацювання опитувальник сформовано в Google-формі за посиланням: <https://www.socosvita.kiev.ua/node/2794>

Розміщення оголошення про опитування громад не лише на офіційному сайті АПСВТ за вказаним вище посиланням, але й на сайті децентралізації <https://decentralization.gov.ua/news/16725>, що суттєво збільшило кількість респондентів.

Експертна група змінила підхід у порівнянні з попереднім опитуванням до формування переліку питань в опитувальнику. Питання були сформульовані, виходячи з актуальних проблем, які виникають при застосуванні органами місцевого самоврядування правових норм (правових прогалин і колізій). Це дозволило акумулювати точні відповіді 164 респондентів, які у подальшому стали предметом науково-практичних досліджень правників – учасників Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова праця з проблематики муніципального права».

МЕТА І ЗАВДАННЯ ОПИТУВАННЯ

Загальна мета опитування полягала у з'ясуванні недоліків та прогалин у законодавстві, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування.

Одним з головних завдань було сформувати Перелік потенційних проблем, колізій і прогалин у законодавстві про місцеве самоврядування. Цей перелік ліг в основу тематичних напрямків теоретико-практичних наукових досліджень проблематики законодавства України про місцеве самоврядування молодих науковців (здобувачів вищої освіти, молодих представників територіальних громад, юристів-практиків). Теоретико-практичні наукові дослідження були розглянуті в рамках Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова праця з проблематики муніципального права». Даний конкурс проводився Академією праці, соціальних відносин і туризму за підтримки Проєкту USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»).

Крім того, завданням опитування було отримати відповіді респондентів щодо сфер законодавчого регулювання, які потребують суттєвого удосконалення, а також переліку законодавчих актів, які, на їхню думку, посилять спроможність місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що результати опитування будуть використовуватися для планування наукової роботи професорсько-викладацького складу юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму у поточному та наступному навчальному році.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Під час опитування респонденти відповіли на актуальні питання удосконалення законодавства України про місцеве самоврядування.

Основні виклики, що стосуються вивчення проблематики законодавства про діяльність органів місцевого самоврядування, було викладено в наступних питаннях.

Систематичність стикання з наявними проблемами органів місцевого самоврядування під час здійснення повноважень при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування

Чи зіштовхуєтесь Ви під час здійснення повноважень з проблеми (труднощами) при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування?

Восьме питання дозволило встановити систематичність стикання з наявними проблемами органів місцевого самоврядування під час здійснення повноважень при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування. В той час, як більшість респондентів (56%) засвідчила факт наявності в їх роботі таких випадків, систематично стикаються з наявними проблемами лише 10% респондентів:

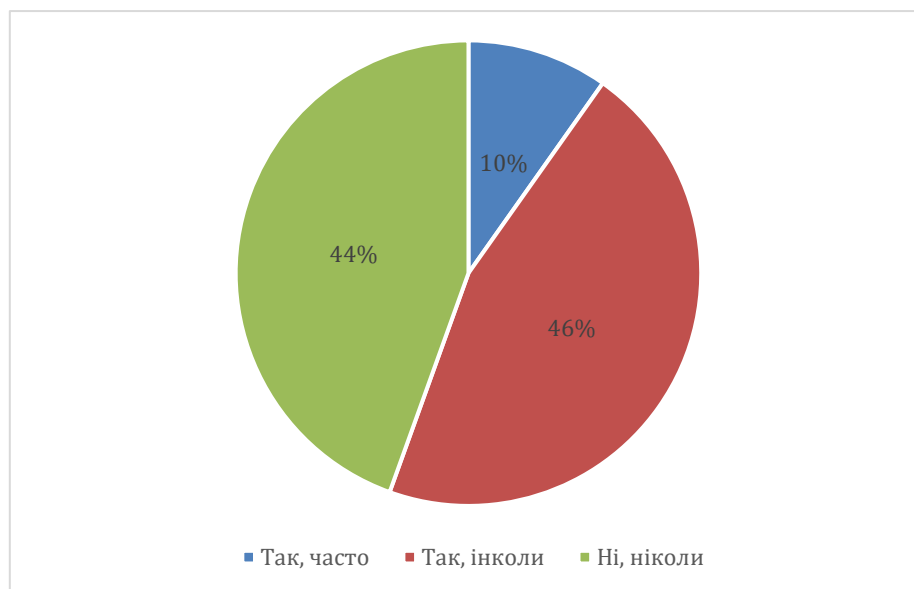


Рис 1. Наявність проблем (труднощів) при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування під час здійснення повноважень ОМС

Основні проблеми для територіальних громад та органів місцевого самоврядування

Серед основних проблем для територіальних громад та органів місцевого самоврядування під час реалізації відповідного законодавства (зокрема в умовах воєнного стану) можна визначити вирішення питань в наступних сферах:

- Загальна організація діяльності і служби в ОМС
- Ефективне управління комунальною власністю та благоустрій
- Бюджетні та фінансові питання ОМС
- Функціонування ОМС за умов воєнного стану
- Управління просторовими ресурсами, містобудуванням в громаді

- Питання освіти та охорони здоров'я в громадах
- Надання адміністративних та соціальних послуг
- Відновлення та відбудова постраждалих територій

Основні прогалини у праві у зазначених вище сферах

На думку опитаних представників громад, до основних прогалин у праві у зазначених вище сферах відносяться наступні питання:

<p>Загальна організація діяльності і служби в ОМС</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нечіткий розподіл повноважень ОМС та виконавчого комітету, дублювання повноважень. 2. Нечіткий розподіл повноважень між обласною державною адміністрацією, районною державною адміністрацією, ОМС. 3. Відсутність визначених законодавством дієвих механізмів реалізації деяких повноважень органів місцевого самоврядування. 4. Кадровий голод та відсутність належних умов для формування в громаді підготовлених резервів для майбутньої служби ОМС. Інертність, незацікавленість, відсутність ініціатив з боку жителів громади. Непривабливість служби в ОМС для висококваліфікованих кадрів. 5. Співвідношення рангів та посад між державною службою та службою в ОМС. 6. Питання умов та термінів введення в дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». 7. При призначенні рангу посадової особи місцевого самоврядування не враховується військове (спеціальне) звання. 8. Можливість проведення онлайн-засідань виконавчого комітету та сесій міської ради в умовах воєнного стану. 9. Питання щодо недопущення зловживання правом на доступ до публічної інформації недобросовісними запитувачами. Відсутність законодавчого механізму захисту ОМС від нікчемних депутатських запитів. 10. Немає дотримання гендерної рівності при розподілі посад. 11. Об'ємна (недоцільна) звітність в органи виконавчої влади по всіх сферах діяльності ОМС. 12. Внесення змін до міських цільових програм відбувається лише за рішенням міської ради, що є зволіканням в умовах військового часу.
<p>Ефективне управління комунальною власністю та благоустрій</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Взаємодія з ДПС, щодо стягнення заборгованості по платі за землю комунальної власності. 2. Забезпечення можливості використовувати приміщень освіти поза цільовим призначенням для забезпечення їх ефективного використання громадою (зміни до Закону України «Про освіту» та «Про дошкільну освіту»). 3. Проблеми нерегульованості на законодавчому рівні питань щодо демонтажу самовільно встановлених елементів благоустрою, тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, рекламних засобів, тощо. 4. Питання правового статусу та належного утримання захисних споруд цивільного захисту в громаді. 5. Порядок та терміни прийняття рішень сесії та виконавчого комітету рад для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу потребують збільшення строків виконання. 6. Відсутність механізму здійснення ремонту та будівництва об'єктів комунальної власності, розташованих на землях державної власності.

Бюджетні та фінансові питання	<ol style="list-style-type: none"> 1. Відсутність належного фінансового забезпечення делегованих повноважень ОМС. 2. Взаємодія з Державною казначейською службою. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. 3. Неможливість проведення ОМС закупівель для військових частин в зв'язку із невідповідністю нормам БК України
Функціонування ОМС за умов воєнного стану	<ol style="list-style-type: none"> 1. Порядок виконання розпорядчих документів виданих районною військовою адміністрацією та обласною військовою адміністрацією з одного і того самого питання. 2. Передача безоплатно комунального майна військовим частинам та формуванням. 3. Недостатньо чітко врегульований законодавством статус посадових осіб військових адміністрацій. 4. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями під час воєнного стану. 5. Можливість запровадження як одного із заходів правового режиму воєнного стану можливість органів місцевої влади примусово відчужувати обладнання та інше майно, необхідне для захисту критичної інфраструктури, відновлення функціонування важливих об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, здійснюють життєво важливі функції відповідно до вимог Закону України «Про критичну інфраструктуру».
Управління просторовими ресурсами та містобудуванням в громаді	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостатні повноваження ОМС в сфері контролю з питань архітектури, земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища. 2. Труднощі з доступом ОМС до електронних ресурсів Держгеокадастру, що впливає на ефективну роботу. 3. Відсутність відповідальності за не внесення до державного реєстру речових прав інформації про набуття права оренди на земельну ділянку, що спричиняє юридичні конфлікти. 4. Відсутність ефективної законодавчої бази утримання місцевих доріг. Існуюча непрозора та фактично відсторонила громади від цього процесу. 5. Реформа лісової галузі позбавляє ОМС фактичного впливу на процеси утримання, експлуатації та лісовідновлення. 6. Відсутність реакції з боку державних органів контролю на звернення виконавчих органів ОМС з питань архітектури на самочинну забудову, що призводить до хаотичної забудови з порушенням ДБН та порушення прав громадян щодо комфортного проживання в громаді. 7. Співвідношення Закону «Про оренду державного та комунального майна» з іншими нормативно-правовими актами в період дії воєнного стану. 8. Відсутність роз'яснень щодо проведення позапланових перевірок Управлінням державного архітектурно-будівельного контролю міської ради в умовах воєнного стану відповідно до приписів п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України № 303 від 13.03.2022 року (мораторій на перевірки за виключенням окремих випадків).
Питання освіти та охорони здоров'я в громадах	<ol style="list-style-type: none"> 1. Неможливість завершення оптимізації шкільної мережі через потребу у транспорті для перевезення дітей. 2. Проблеми фінансування (на учня) закладів освіти в умовах воєнного стану. 3. Обладнання укриттів для захисту персоналу та дітей в закладах освіти в умовах воєнного стану
Надання адміністративні	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нечіткі повноваження виконавчих ОМС щодо встановлення тарифів на ЖКГ-послуги.

<p>х та соціальних та послуг ЖКГ</p>	<p>2. Питання поводження з твердими побутовими відходами, фінансування таких послуг з місцевого бюджету.</p> <p>3. Питання оплати пільг ОМС без належного відшкодування з державного бюджету.</p> <p>4. Надання матеріальної допомоги ВПО та постраждалим внаслідок збройної агресії. Процедура отримання і подальше використання гуманітарної допомоги потребують вдосконалення/спрощення.</p> <p>5. Відсутній механізм щодо видачі ОМС довідки про перебування дітей на утриманні батьків, зазначена послуга є в «Дії».</p> <p>6. Відсутність механізму щодо видачі ОМС довідки про те, що дитина знаходиться на утриманні одного з батьків або опікуна.</p> <p>8. Відсутність базових публічних послуг на рівні старостинських округів, зокрема реєстрація народження, смерті та одруження. Дані послуги і надалі надаються органами ДРАЦСу Мінюсту.</p>
<p>Відновлення та відбудова постраждалих територій</p>	<p>1. Нечітка та складна процедура вирішення питання щодо пошкодженого майна саме комунальної форми власності.</p> <p>2. Організаційно-правові проблеми, пов'язані з усуненням пошкоджень та відновленням критичної інфраструктури, реконструкцією житла.</p> <p>3. Відсутній механізм оформлення заяв про пошкоджене майно особам, які не мають сучасних телефонів.</p> <p>4. Колізія між вимогою щодо проведення комісією при виконкомі міської ради обстеження пошкодженого внаслідок збройної агресії рф житла та обов'язком ОМС забезпечити безпечні умови роботи комісії та не ставити під загрозу життя та здоров'я кожного її члена.</p>

Випадки неврегульованості суспільних відносин (прогалини у законодавстві) під час здійснення відповідних повноважень

Чи трапляються у Вашій діяльності випадки неврегульованості (прогалини у праві) суспільних відносин під час здійснення відповідних повноважень?

Дев'яте питання дозволило встановити наявність виникнення у практиці діяльності ОМС неврегульованості суспільних відносин (прогалин у законодавстві) під час здійснення відповідних публічних повноважень. Майже половина респондентів (49%) зазначили, що в їхній діяльності такі випадки трапляються, однак часто такі випадки трапляються лише у 3% респондентів:

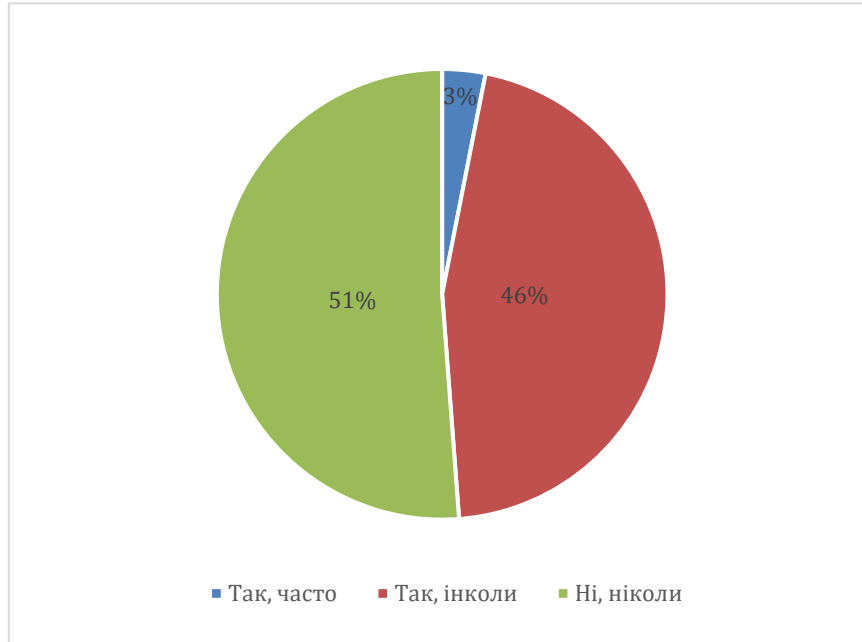


Рис 2. Наявність випадків неврегульованості (прогалини у праві) суспільних відносин під час здійснення відповідних повноважень ОМС.

Основні прогалини у праві (суспільних відносинах) під час здійснення відповідних повноважень

На думку опитаних представників громад, до основних прогалин у праві наразі можна віднести наступні питання:

Загальна організація діяльності і служби в ОМС	<ol style="list-style-type: none">1. Відсутній чіткий (законодавчо визначений) алгоритм дій щодо перейменування населених пунктів2. Відсутня можливість проведення місцевих референдумів3. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено/врегульовано питання заміни секретаря ради в разі його відсутності (відпустка, хвороба тощо)4. При прийнятті на службу в ОМС колишніх держслужбовців присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад, без врахування рангу державного службовця5. Невизначеність при застосування законодавчих норм у розмежуванні повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень6. Не врегульовано наслідки не погодження на виконавчому комітеті рішень сесії ради.
--	--

	7. Не врегульована чітко процедура громадського обговорення кандидатур на посаду старости
Ефективне управління комунальною власністю та благоустрій	1. Не врегульована чітко процедура передачі сільським, селищним та міським радам об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад – за зверненням відповідної ради (- норма діє для усіх, а не лише для об'єднаних територіальних громад). 2. Реєстрація права комунальної власності на захисні споруди цивільного захисту в багатоквартирних житлових будинках потребує чіткого визначення.
Бюджетні та фінансові питання	1. Неможливість проведення закупівель для військових частин в зв'язку із невідповідністю норм Бюджетного кодексу України.
Функціонування ОМС за умов воєнного стану	1. Прогалини в правовому статусі військових адміністрацій населених пунктів. 2. Відсутність законодавчого врегулювання статусу добровольчого формування територіальної громади, а як наслідок - відсутність повноцінної можливості фінансування територіальної оборони.
Управління просторовими ресурсами, містобудування та благоустрій в громаді	1. Відсутній механізм взаємодії з ДПС при стягнення заборгованості із плати за землю. 2. Виконавчі органи з питань архітектури, земельних питань, охорони навколишнього природного середовища не наділені контролюючими функціями та обмежені в здійсненні контрольних повноважень. 3. Неврегульовано механізм проведення демонтажу тимчасових споруд/рекламних конструкцій, їх подальше зберігання та повернення власникам наразі залишається не врегульованим на законодавчому рівні.
Питання освіти та охорони здоров'я в громадах	1. Не врегульовано використання пустуючих приміщень приватної власності під найпростіше укриття для учнів школи. 2. Не врегульовано алгоритм дій при відмові особи надати згоду на обробку її персональних даних у Єдиній державній електронній базі з питань освіти та ІВС.
Надання адміністративних та соціальних та послуг ЖКГ	1. Невизначеність повноважень ОМС при встановленні тарифів призводить до неоднакового застосування законодавства. 2. Не надано право ОМС самостійно визначити суму компенсації при наданні соціальних послуг з догляду на непрофесійній основі. Відсутні контрольні повноваження ОМС в цій сфері. 3. Не врегульовано надання відповідної субвенції з держбюджету для соціальних послуг та здійснення соціальної роботи в ОМС. 4. Порядком надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, потребує зміни/уточнення після 24.02.2022. 5. Питання ведення чисельних обліків різноманітного виду житла виконавчими ОМС потребує уточнення щодо безпосередніх повноважень ОМС. 6. Законодавство щодо реалізації житлових питань, в тому числі реалізації житлових прав мешканців гуртожитків потребує оновлення.

Основні напрямки (сфери) законодавства про місцеве самоврядування, які є недостатньо регульованими

Відповідаючи на питання щодо основних напрямків (сфер) законодавства про місцеве самоврядування, які територіальні громади вважають недостатньо регульованими, респонденти зазначили такі:

- Розмежування повноважень – 41,5 %
- Планування територій та земельні питання – 30,5 %
- Прозорість та участь громадян у прийнятті рішень – 11,6 %
- Управління місцевими фінансами та бюджетами – 9,1 %.

Випадки суперечності норм між різними правовими актами (колізії між правовими нормами)

Відповідаючи на питання щодо того, чи трапляються у діяльності ОМС випадки суперечності норм між різними правовими актами (колізії між правовими нормами), більшість респондентів (67%) зазначили, що такі випадки трапляються, однак часто такі випадки трапляються в діяльності лише 5% респондентів.



Рис 3. Наявність у діяльності ОМС випадків суперечності норм між різними правовими актами (колізії між правовими нормами).

Які саме правові колізії або конфлікти виникають при застосуванні яких саме нормативно-правових актів?

Серед правових колізій або конфліктів, які виникають при застосуванні нормативно-правових актів, респонденти найчастіше зазначили:

- Протиріччя між нормативно-правовими актами різних рівнів (27%), та
- Не вирішеність питань щодо компетенцій та повноважень ОМС (23%)



Рис 4. Правові колізії або конфлікти, які виникають при застосуванні нормативно-правових актів.

Приклади основних та релевантних проблем до переліку прогалин в праві

Додатково респонденти уточнили на конкретних прикладах проблеми, що в цьому контексті є основними та в цілому є релевантними до наведеного вище переліку прогалин в праві:

<p>Загальна організація діяльності і служби в ОМС</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Законодавство про запобігання корупції потребує удосконалення. Зокрема, з метою визначення переліку суб'єктів декларування, на яких поширюється фінансовий контроль, застосовуються поняття «виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків», проте такі поняття є розмитими, оскільки відсутнє їх чітке визначення у законодавстві. 2. Суперечність між нормами підпункту 3 пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України №268 від 09.03.2006 року, відповідно до яких керівникам передбачено право надавати працівникам матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань та допомогу для оздоровлення при наданні щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника, та нормами статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», якими визначено, що посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу. 3. На державній службі при призначенні рангу посадової особи враховується військове (спеціальне) звання, а в органах місцевого самоврядування – ні.
---	---

	<p>4. Невизначеність щодо власних повноважень місцевих рад, які можуть бути делеговані органам самоорганізації населення.</p> <p>5. Неузгодженість між нормами Земельного кодексу України щодо затвердження проектів землеустрою протягом 15 днів та Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо того, що проекти рішень, які виносяться на розгляд сесії, мають бути оприлюднені на сайті за 10 робочих днів. При цьому, так проекти рішень також ще мають бути погоджені на засіданні виконавчого комітету та на засіданнях профільних постійних комісій ради.</p> <p>6. Тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня, що призводить до невизначеності територіальних громад. За таких умов місцеве самоврядування стає неспроможним виконувати своє функціональне призначення, яке полягає у забезпеченні законних інтересів територіальних громад на отримання публічних, адміністративних, соціальних послуг.</p> <p>7. Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та стаття 140 Конституції України містять принципово різні тлумачення місцевого самоврядування.</p>
Ефективне управління комунальною власністю та благоустрій	<p>1. Неузгодженість між нормами Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» та Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо обов'язковості проведення експертної оцінки.</p> <p>2. Не врегульовано порядок та способи вирішення органами місцевого самоврядування земельних спорів (ст. 158-159 Земельного кодексу).</p> <p>3. У земельному законодавстві щодо передачі у приватну власність земельних ділянок на безоплатній основі визначено вичерпний перелік підстав для відмови, які, однак, не враховують всіх аспектів та норм.</p> <p>4. На органи місцевого самоврядування покладено функцію контролю у сфері земельного законодавства, проте жодним нормативно-правовим актом не врегульовано, яким чином здійснюється перевірка фактів, які функції земельного відділу у виявленні порушень та притягнення до відповідальності. Вказаними фактами займається відповідний орган, а саме Держгеокадастр, який станом на цей день перевірки не проводить.</p> <p>5. Надання земельних ділянок у власність у період військового стану на виконання рішення суду.</p> <p>6. Відсутність належного законодавчого регулювання, яке б дозволило розпорядитися непотрібною будівлею, що залишилася на балансі.</p> <p>7. Необхідність формування та наповнення кадастру нерухомого майна, що підлягає оподаткуванню.</p> <p>8. Відсутній порядок надання земельних ділянок безоплатно у власність або в постійне користування співвласникам багатоквартирного будинку, який розробляється Кабінетом Міністрів України (ст. 42 Земельного кодексу України).</p>
Бюджетні та фінансові питання	<p>1. Відсутність важелів впливу або заходів реагування на процес здійснення контролю за нарахуванням та сплатою місцевих податків і зборів.</p> <p>2. Оскільки запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (в межах, визначених Податковим кодексом) належить виключно до компетенції ОМС, вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Водночас для ОМС не передбачено повноваження щодо впливу на процес повноцінного стягнення цих податків, оскільки всі етапи адміністрування податків здійснюються органами державної влади.</p>

	<p>3. До вирішення питання участі або часткової передачі повноважень адміністрування місцевих податків і зборів до ОМС необхідно закріпити на рівні держави тісну співпрацю між ДПС та ОМС.</p> <p>4. Невідповідності при наповненні місцевих бюджетів щодо сплати земельного податку, екологічного податку та єдиного податку платниками четвертої групи, а саме відповідно до Наказу Мінреінтеграції №309 від 22.12.2022 року в період з 24.02.2022 по 03.04.2022 рік вся територія Чернігівської області визнана територією активних бойових дій. 06.05.2022 року набув чинності Закон України №3050, що за своїм правовим регулюванням вказаного питання не відрізняється від Закону України №2120 від 15.03.2022 року, але ДПС України надала своє роз'яснення, де стверджує, що Законом України №3050 змінений порядок застосування звільнення податкових агентів вказаних податків від їх сплати. При цьому, Кабінет Міністрів України ніяких нових актів не приймав і не змінював Постанову №1364 від 06.12.2022 року у зв'язку із прийняттям Закону України №3050.</p>
<p>Функціонування ОМС за умов воєнного стану</p>	<p>1. Колізія норм Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» в редакції 19.07.2022 року та Постанови Кабінету Міністрів України №303 від 13.03.2022 року щодо здійснення позапланових заходів контролю за додержанням законодавства про працю в період дії воєнного стану.</p> <p>2. Не визначений статус начальника міської військової адміністрації, який призначений з посади міського голови.</p> <p>3. Відсутність правового статусу працівників міських військових адміністрацій, на яких однак поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», хоча військова адміністрація є тимчасовим державним органом, а її працівники не мають рангів та вислуги років.</p>
<p>Управління просторовими ресурсами, містобудування та благоустрій в громаді</p>	<p>1. Недостатня врегульованість питання щодо порядку ведення квартирної обліку тих, хто потребує поліпшення житлових умов, Правила квартирної обліку застарілі і потребують оновлення.</p> <p>2. Відсутність дотримання єдиних принципів ідентифікації неприбуткових організацій, ведення їх обліку та здійснення контролю контролюючими органами. Зокрема, бюджетні установи є неприбутковими установами. Однак, дитячо-юнацькі спортивні школи Департамент комунальної власності змушує сплачувати авансовий внесок та забезпечувальний депозит, оскільки вони як заклади окремо наведені в абз. 13 ч.2 ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».</p> <p>3. Суперечність між нормами п. 1 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».</p>
<p>Питання освіти, охорони здоров'я в громадах та інше</p>	<p>1. Рішенням Конституційного Суду України від 07.02.2023 року визнано неконституційною норму щодо обов'язкового застосування контрактної форми роботи для педагогічних працівників, які досягнули 60-річного віку. При цьому МОН України надає роз'яснення, що закон не має зворотної сили, тому рішення КСУ набирає чинності після його проголошення. А отже контракти, як були укладені до 07.02.2023 року є чинними. Крім того, законодавством не передбачено положень щодо переведення працівників зі строкового трудового договору на безстроковий. В той же час освітній омбудсмен рекомендує привести контракти з педагогами у відповідність до рішення КСУ та перевести таких працівників із безстрокового на строковий трудовий договір.</p> <p>2. Відповідно до Перехідних та прикінцевих положень Закону України від 20.12.2018 року №2662 закріплено, що у разі якщо протягом чотирьох місяців (для релігійних громад - дев'яти місяців) з дня набрання чинності</p>

	<p>цим Законом та/або набрання чинності законом, яким іноземна держава визнається такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України, релігійна організація (об'єднання) не внесла передбачених законом змін до своєї офіційної назви та не подала відповідні зміни до свого статуту (положення) на реєстрацію, її статут (положення) втрачає чинність у частині, якою визначається повна офіційна назва релігійної організації (об'єднання). Проте в законодавстві, яке регулює державну реєстрацію юридичної особи, зазначена обставина не є підставою для скасування державної реєстрації юридичної особи.</p> <p>3. Невідповідність ст.119 КЗпПУ та ст.57 ЗУ «Про освіту».</p> <p>4. Положення ст. 16 Закону України «Про захист персональних даних» стосовно запиту про надання доступу до персональних даних третій особі та ненадання цих даних, якщо зазначена особа відмовляється взяти на себе зобов'язання забезпечити виконання вимог щодо нерозголошення персональних даних, не узгоджуються з нормами ст. 6, 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p> <p>5. Колізії між нормами Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», статті 32 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Сімейного кодексу України.</p>
Надання адміністративних та соціальних та послуг ЖКГ, пільг	<p>1. Невідповідність між нормами п. 23 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» ст. 6 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» щодо податкових пільг для учасників бойових дій під час Другої світової війни або осіб, які у той час працювали в тилу.</p> <p>2. Відсутність механізму фінансування пільг, передбачених постановою Кабінету Міністрів України №66 від 08.02.1994 року та Наказом МОЗ №42 від 30.03.1994 року.</p> <p>3. Колізії між нормами Постанови Кабінету Міністрів України №1417 від 29.12.2009 р. «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» та Постанова Кабінету Міністрів України №177 від 03.03.2020 р. «Деякі питання діяльності центрів надання соціальних послуг».</p>

Основні причини виникнення проблем при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування

Відповідаючи на питання щодо того, якими є основні причини виникнення проблем при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування, респонденти зазначили наступне:

- Більшість респондентів (66%) вважають, що однією з головних причин є протиріччя та незрозумілість правових норм, що призводить до розбіжностей у тлумаченні та застосуванні законодавства,
- Значна частина респондентів (32%) вважають такою причиною недостатню координацію та співробітництва між ОМС на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.



Рис 5. Основні причини виникнення проблем при застосуванні законодавства про місцеве самоврядування.

Пропозиції респондентів щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування

Які заходи ви запропонували б для вирішення правових прогалин і колізій у законодавстві про місцеве самоврядування?

На думку представників територіальних громад, до заходів, які можна запропонувати для вирішення правових прогалин і колізій у законодавстві про місцеве самоврядування, можна віднести:



Рис 6. Заходи для вирішення правових прогалин і колізій у законодавстві про місцеве самоврядування.

Пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування.

Додатково, у відповідях на питання опитувальника понад 93% респондентів повідомили, що мають напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування.

Окремі з таких пропозицій наведені нижче:

Пропозиція № 1.

В Україні за формування та реалізацію державної політики у сфері поховання відповідає Мінінфраструктури України. Необхідність проведення реформи поховальної справи вже давно назріла. Декілька разів було розроблено відповідні законопроекти щодо удосконалення сфери поховання, але їх не було затверджено та відкликано автором. Наразі існує необхідність розробки відповідного законопроекту щодо удосконалення сфери поховання. Альтернативами чинним дискусійним положенням законодавства могли б бути:

- закріплення права органів місцевого самоврядування залучати до будівництва крематоріїв приватних інвесторів та можливість існування будь-якої форми власності для крематоріїв;
- законодавче закріплення інших нових сучасних методів поховання, непов'язаних із закопуванням у землю тіла померлого;
- створення єдиної інформаційної системи про захоронення, ритуальні компанії, місця поховання і решту інформації, що стосується цієї сфери;
- відмова від принципу безоплатності надання місця для поховання із запровадженням компенсацій / пільг для соціально вразливих категорій населення;

- надання безкоштовних місць лише певним категоріям померлих;
- надання місць поховання безкоштовно лише на певний строк, необхідний для повного розкладання тіла, по завершенню цього строку – на умовах платної оренди або ж, за її відсутності, набуття ритуальною службою права здійснювати на місцях повторні поховання;
- наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями самостійно визначати платність / безоплатність місць для поховання та їх вартість з урахуванням особливостей кожної конкретної громади.

Пропозиція №2.

Щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів є за доцільне запропонувати внесення таких змін до законодавства:

- 1) У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Пункт «б» статті 28 доповнити пунктом 4 в редакції: «4) здійснення відповідно до закону адміністрування місцевих податків і зборів, проведення перевірок та звірок платників цих податків і зборів, організації роботи та контролю за застосуванням арешту майна платника місцевих податків і зборів, що має податковий борг та/або зупинення видаткових операцій на його рахунках у банку, погашення податкового боргу зі сплати місцевих податків і зборів, стягнення своєчасно ненарахованих та/або несплачених платежів з місцевих податків і зборів».
- 2) У Податковому кодексі України: Пункт 41.1 статті 41 доповнити підпунктом 41.1.3 в редакції: «41.1.3. виконавчі органи органів місцевого самоврядування щодо дотримання законодавства з питань оподаткування місцевими податками і зборами, які визначено цим Кодексом».
- 3) Статтю 12 доповнити пунктом 12.6 у редакції: «12.6. На рішення органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків і зборів не розповсюджуються вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
- 4) У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Частину другу статті 3 доповнити абзацом у редакції: «актив органів місцевого самоврядування, якими встановлюються ставки та пільги з місцевих податків і зборів».

Пропозиція № 3.

При підготовці проекту рішення міської ради або її виконавчого комітету (далі - Проект рішення) про внесення змін до діючого регуляторного акта в нерегуляторній частині відсутня норма закону про незастосування регуляторної процедури при розгляді таких проектів. Законодавче підґрунтя щодо віднесення Проектів рішень до регуляторних актів визначено лише у статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон). Але розгляд Проектів рішень про внесення змін до діючого регуляторного акта за регуляторною процедурою відповідно до Закону має здійснюватися у разі наявності у Проекті рішення ознак регуляторного акта. Нажаль, Закон не містить норм про внесення змін до діючого регуляторного акта в нерегуляторній частині. На практиці виникає ситуація, коли до діючого регуляторного акта внесені зміни в нерегуляторній частині, а при судовому оскарженні таких змін суд скасовує рішення про внесення змін за єдиною підставою – недодержання регуляторної процедури. Ураховуючи вищезазначене, пропонується частину другу статті 3 Закону доповнити абзацом у редакції: «у разі внесення змін у діючі регуляторні акти в нерегуляторній частині».

Пропозиція № 4.

Наразі існує проблема тлумачення у судовій практиці визначення терміну «регуляторний акт», стаття 1 Закону, а саме неодноразового застосування акта та щодо невизначеного кола осіб. Суди до «невизначене коло осіб» відносять і фізичних осіб і суб'єктів господарювання. Ураховуючи вищезазначене, пропонуємо абзац 6 статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» після слів «невизначеного кола осіб» доповнити словами «суб'єктів господарювання» додати: «прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи

скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб – суб'єктів господарювання і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом».

Пропозиція № 5.

Дзеркальне відображення в оновленому законодавстві про місцеве самоврядування елементів проходження служби та присвоєння категорій і рангів на кшталт законодавства про державну службу: по-перше, для можливості збереження рангів при переході з однієї служби до іншої; по-друге, має бути прописане прирівняння військових та інших спецзвань до рангів місцевого самоврядування; по-третє, має бути прирівнена система покарання та можливого захисту посадової особи місцевого самоврядування від покарання.

Пропозиція № 6.

Розширити коло повноважень органів місцевого самоврядування щодо охорони об'єктів культурної спадщини, делегувати повноваження стосовно нагляду за виконанням робіт на об'єктах всесвітньої культурної спадщини, охороною таких об'єктів, та ін. В будівельній галузі надати можливість органам місцевого самоврядування здійснювати повноваження щодо державного архітектурно-будівельного контролю за об'єктами, які віднесені до класів наслідків ССЗ (пам'ятки культурної спадщини).

Сфери, які потребують першочергового ретельного аналізу, вирішення та усунення

Насамкінець, при опитуванні респондентів було з'ясовано, що першочергового ретельного аналізу, вирішення та усунення заслуговують проблемні питання в таких сферах:

- Здійснення власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (26%),
- Кадрова політика, служба в органах місцевого самоврядування (15%)

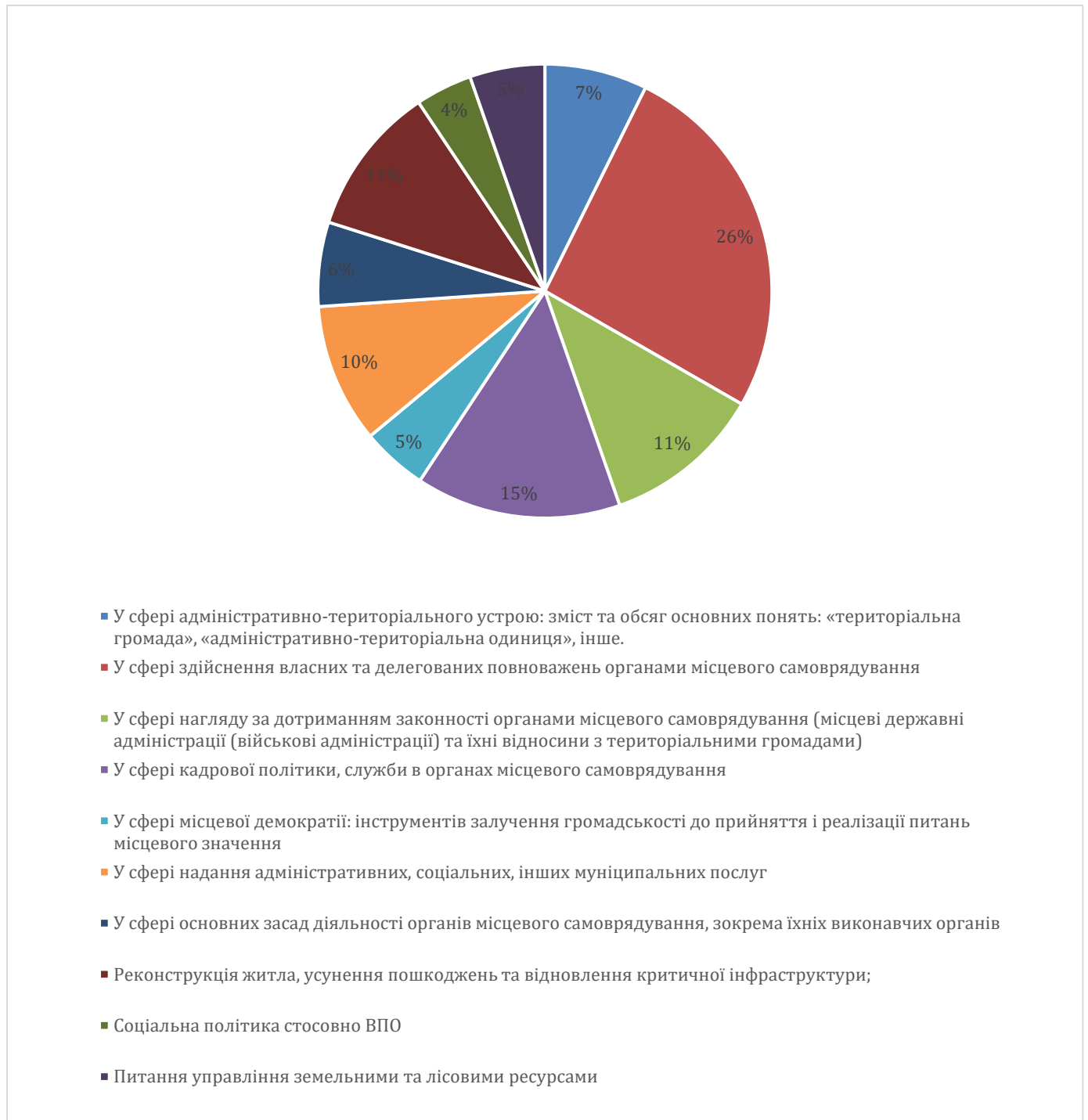


Рис 7. Сфери першочергового ретельного аналізу, вирішеннята усунення проблемних питань.

ВИСНОВКИ

Представники територіальних громад під час опитування проявили високий рівень зацікавленості у вирішенні законодавчих проблем місцевого самоврядування (у порівнянні з попереднім опитуванням респондентів стало більше у 6 разів).

Відповіді респондентів засвідчили глибоке розуміння законодавчих проблем, в першу чергу, з практичної точки зору. Проблеми, що виникають в діяльності ОМС при застосування окремих правових норм, були підтверджені конкретними прикладами з практики і є безумовним показником фаховості респондентів в даних питаннях. Це дозволяє експертному середовищу звернути особливу увагу саме на підняті ними питання.

Важливим здобутком цього опитування є сформульовані респондентами пропозиції щодо вдосконалення муніципального законодавства України. В них викладені практичні обґрунтування необхідності внесення пропонованих ними змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування.

На основі здобутих результатів напрацьовано Перелік потенційних проблем, колізій і прогалин у законодавстві про місцеве самоврядування, який став предметом наукових досліджень правників – учасників Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова праця з проблематики муніципального права».

Результати опитування та напрацьовані на їхній основі пропозиції удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, напрацьовані вченими-юристами – учасниками Всеукраїнського конкурсу – будуть надіслані до профільного парламентського комітету та профільного міністерства для врахування у законодавчій роботі.

Ця публікація була створена Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту, та стала можливою завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США.