**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проєкту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»**

**1. Мета**

Проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»  
(далі – проєкт Закону) підготовлено НАДС з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою.

Проєкт Закону доопрацьовано за результатами:

* розгляду на засіданнях Урядового комітету з питань економічної, фінансової політики, паливно-енергетичного комплексу, стратегічних галузей промисловості, розвитку громад і територій та інфраструктури 10 та 22 грудня 2021 року, а також проведеної узгоджувальної наради 20 грудня 2021 року під головуванням Першого віце-прем’єр-міністра України – Міністра економіки Свириденко Ю. А. за участі представників Мінфіну, НАДС, Секретаріату Кабінету Міністрів, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України”, “Українська асоціація районних та обласних рад”;
* розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України 29 грудня 2021 року та проведеної узгоджувальної наради 31 грудня 2021 року за участі представників Мінфіну, Мінсоцполітики, НАДС, Секретаріату Кабінету Міністрів, Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України”.

**2. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Проєкт Закону підготовлено на виконання пункту 29 підрозділу 4.2 розділу 4 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02 лютого 2021 року № 1165-IX, та пункту 100 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 276-р.

Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 року № 425/97-ВР, для забезпечення служби в органах місцевого самоврядування необхідно на рівні закону врегульовувати наступні питання:  
1) організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування; 2) умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування, які дозволять провести добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; 3) забезпечення належної можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі; 4) відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар’єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування.

Необхідність прийняття проєкту Закону також обумовлена потребою у приведенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 10 грудня 2015 року та набрав чинності 01 травня 2016 року.

Дотепер окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу», який втратив чинність  
у 2016 році.

**3**. **Основні положення проєкту акта**

Проєкт Закону передбачає зміни, зокрема, щодо:

розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством;

закріплення повноважень керівника служби в органах місцевого самоврядування;

упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби;

оновлення порядку формування складу конкурсної комісії;

запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування;

оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування;

запровадження механізмів кар’єрного просування службовців місцевого самоврядування, шляхом застосування можливості переведення на вищі посади служби в органах місцевого самоврядування в межах категорії посад протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання;

удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування;

встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування;

встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування.

Проєктом Закону передбачено внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про державну службу» з метою узгодження їх положень та усунення прогалин і колізій.

Реалізація проєкту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» потребує внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України. Підготовлено окремий проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 368 Кримінального кодексу України та статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення кола посадових осіб місцевого самоврядування».

**4. Правові аспекти**

Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 500.

Пункт 29 підрозділу 4.2 розділу 4 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02 лютого 2021 року № 1165-IX.

Пункт 100 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 276-р.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Фінансово-економічне забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування, службовців місцевого самоврядування та інших працівників в органах місцевого самоврядування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. У проєкті Закону запропоновано модель оплати праці відповідно до якої основними складовими заробітної плати службовців місцевого самоврядування є: 1) посадовий оклад; 2) місячна або квартальна премія (до 30% від посадового окладу); 3) надбавка за вислугу років (3 відсотки від посадового окладу за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу); 4) надбавка за ранг службовця місцевого самоврядування.

Схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою з урахуванням фінансово-економічної спроможності відповідного місцевого бюджету за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “ІІІ”, не може бути меншим двох розмірів прожиткового мінімуму та більше восьми розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, а максимальний розмір посадового окладу виборної посадової особи не може більш як у 6 разів перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “ІІІ”.

Запропоновані положення узгоджуються з визначеними у пункті 5 частини першої статті 26 та пункті 4 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в України» виключними повноваженнями відповідних місцевих рад.

З метою упередження ризиків необґрунтованих витрат з місцевого бюджету, проєктом Закону не передбачено надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важкої роботи; за почесне звання «заслужений»; доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268.

Крім того, мінімальні посадові оклади службовців місцевого самоврядування співвідносні посадовим окладам, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 року № 783 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268».

Необхідно враховувати, що гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними (пункт 3 Рішення Конституційного Суду України, викладена пункті 3 рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року   
№ 7-рп/2009).

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону (частина четверта статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року  
№ 500, НАДС реалізаціє покладені на нього завдання, зокрема передбачені у підпункті 2 пункту 3, підпунктах 4, 72, 8, 81, 14, 30, 31, 32, 33, 34, 53 пункту 4 вказаного Положення.  
З урахуванням наведеного НАДС виконує повноваження, передбачені у статті 14 проєкту Закону. Тому немає необхідності у додаткових штатних одиниць для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, передбаченого законом.

З огляду на викладене реалізація проєкту Закону не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів.

**6. Позиція заінтересованих сторін**

Стосовно проєкту Закону Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» та Всеукраїнською асоціацією громад висловлено позицію, яка не містить зауважень.

Спільним представницьким органом репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок на національному рівні, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація об’єднаних територіальних громад» та Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» висловлено позицію щодо проєкту Закону, яка містить зауваження до окремих положень акту.

**7. Оцінка відповідності**

У проєкті Закону відсутні положення, що:

стосуються зобов’язань України у сфері європейської інтеграції;

стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією;

створюють підстави для дискримінації.

Проєкт акта надіслано листом від 02 серпня 2021 року № 5334/07.01-21 до Національного агентства з питань запобігання корупції для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи (зареєстровано в НАЗК 02 серпня 2021 року за  
№ 03/61722/21). Національне агентство з питань запобігання корупції свій висновок не надало.

**8. Прогноз результатів**

Реалізація проєкту Закону матиме позитивний вплив на посадових осіб місцевого самоврядування (виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування), кандидатів на зайняття відповідних посад службовців місцевого самоврядування та працівників патронатної служби, оскільки визначить їх статус, удосконалить конкурсні процедури та процедури проходження служби, зміцнить стабільність служби в органах місцевого самоврядування, а також надасть керівникам служби дієві інструменти прийняття ефективних управлінських рішень.

Вплив на ключові інтереси усіх заінтересованих сторін:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Заінтересована сторона | Вплив реалізації акта на заінтересовану сторону | Пояснення очікуваного впливу |
| Кандидати на зайняття посад службовців місцевого самоврядування | Прозорі та ефективні конкурсні відбори, відкладне право на зайняття посади | Проєкт Закону забезпечить справедливі підходи до визначення переможців конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування, а також призначення на посади службовців місцевого самоврядування осіб, які успішно пройшли зазначені конкурси, але не визначені їх переможцями, за спрощеними процедурами |
| Службовці місцевого самоврядування | Визначення статусу службовця місцевого самоврядування, можливість кар’єрного просування, зрозумілі умови проходження служби, притягнення до відповідальності | Проєкт Закону покращить умови проходження служби в органі місцевого самоврядування; забезпечить можливість найкращим службовцям місцевого самоврядування перейти на вищу посаду без проходження конкурсу за результатами оцінювання; забезпечить соціальну захищеність службовця місцевого самоврядування; упорядковує притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування |
| Виборні посадові особи місцевого самоврядування | Уточнення статусу виборної посадової особи місцевого самоврядування, передбачення наслідків відмови від складання Присяги | Проєкт Закону забезпечить правове регулювання порядку складення Присяги, виконання повноважень відсутньої виборної посадової особи місцевого самоврядування, а також її умови оплати праці |
| Працівники патронатної служби | Визначення статусу працівників патронатної служби та відносин з органом місцевого самоврядування | Проєкт Закону забезпечить правове регулювання призначення та звільнення радників, консультантів та помічників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, їх період роботи в органі місцевого самоврядування |

**В. о. Голови** **Національного агентства**

**України з питань державної служби Андрій ЗАБОЛОТНИЙ**

31 грудня 2021 року