



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4582-1 від 19.01.2021  
Народні депутати України  
Т. Плачкова та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонуються зміни до: ст. ст. 46, 47 50 та 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон). Метою поданого проекту, як це зазначено у п. 2 пояснювальної записки до нього, є «законодавче закріплення певних механізмів реалізації принципу гласності у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом забезпечення під час проведення пленарних засідань ради їх відео- та аудіофіксації, подальшого оприлюднення записів та трансляції засідань у режимі реального часу в мережі Інтернет».

На момент підготовки висновку законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Даний законопроект є альтернативним до законопроекту реєстр. № 4582 від 13.01.2021. Враховуючи, що положення даного законопроекту певною мірою тотожні приписам, які містяться в законопроекті реєстр. № 4582, вважаємо за доцільне частково повторити зауваження, висловлені у висновку до законопроекту реєстр. № 4582. Загалом, Головне управління не може підтримати прийняття проекту у запропонованому вигляді з огляду на наступне.

1. У п. 1 розділу I проекту запропоновані зміни до ч. 17 ст. 46 Закону, в якій, серед іншого, передбачено, що під час *проведення пленарних засідань сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради забезпечується їх відео- та аудіофіксація, трансляція у режимі реального часу в мережі Інтернет, а відео- та аудіозаписи пленарних засідань ради зберігаються безстроково та підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті ради*. Водночас, замість чинного положення, яке передбачає, що «протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються», пропонується встановити, що «протоколи сесії ради є відкритими, зберігаються безстроково, оприлюднюються на офіційному веб-сайті ради». Аналогічного характеру вимоги встановлюються для висновків і рекомендацій постійних

комісій рад та протоколів її засідань (зміни до ч. 10 ст. 47 Закону - п. 2 розділу I проекту), а забезпечення оприлюднення протоколів сесії ради, відео- та аудіозаписів пленарних засідань ради на офіційному веб-сайті ради покладається на секретарів сільських, селищних, міських рад, голів районних, обласних, районних у містах рад (відповідно зміни до п. 5 ч. 3 ст. 50 Закону - пп. 2 п. 3 розділу I проекту та зміни до п. 14 ч. 6 ст. 55 Закону - пп. 2 п. 4 розділу I проекту).

Головне управління загалом підтримує спрямованість новел проекту, яка відображає прагнення до розвитку місцевої демократії та наближення норм вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у цій сфері. Водночас, новели проекту містять також недостатньо обґрунтовані приписи, не враховують деяких аспектів конституційно-правового статусу та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

2. Викликають заперечення приписи проекту, якими пропонується встановити обов'язок органів/посадових осіб місцевого самоврядування забезпечити не тільки відео- та аудіо фіксацію, а й трансляції проведення пленарних засідань сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради у режимі реального часу в мережі Інтернет, а також безстрокове зберігання відео- та аудіозаписів пленарних засідань ради на офіційному веб-сайті ради. Адже, по-перше, не всі місцеві ради (особливо сільські, селищні та міські ради невеликих міст) мають офіційні веб-сайти. По-друге, реалізація новел проекту потребуватиме від місцевих рад придбання досить дорогого технічного обладнання, програмного забезпечення, докладання додаткових трудових ресурсів, тощо.

Необхідно зазначити, що відповідно до приписів ч. 3 ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Проте в проекті не передбачено положень щодо відповідних компенсацій для органів місцевого самоврядування. Водночас, наявність у місцевих бюджетах фінансових ресурсів, адекватних тим зобов'язанням, які покладаються на місцеві ради згідно з вимогами проекту, викликає обґрунтовані сумніви. Тому у цьому контексті варто враховувати, що правове закріплення повноважень щодо виконання певних функцій не матиме належного ефекту, а повноваження не будуть реалізовуватись, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх здійснення.

Наведене у п. 5 пояснювальної записці до законопроекту твердження, що *«реалізація проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування» не впливає на показники бюджету»*, не відповідає дійсності. Адже реалізація пропонованих у проекті новел потребуватиме придбання відповідного обладнання, програмного забезпечення, підтримання його у належному функціонуючому стані, а також навчання відповідних спеціалістів, що в свою чергу, призводитиме до витрат з місцевих бюджетів.

Згідно з ч. 3 ст. 91 Регламенту у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету

(надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Проте фінансово-економічне обґрунтування до пропонованого проекту, всупереч вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, не додане.

У цьому ж контексті викликає сумніви й обґрунтованість положення розділу II проекту щодо набрання цим Законом чинності з дня, наступного за днем його опублікування з огляду на очевидну необхідність попередньої підготовки спеціалістів та відповідного технічного оснащення органів місцевого самоврядування.

**3.** Варто також зауважити, що *чинні на сьогодні положення* Закону, до яких пропонується внести зміни, *встановлюють загальний обов'язок щодо оприлюднення* як протоколів сесії рад, так і висновків та рекомендацій постійної комісії ради, протоколів їх засідань *без визначення конкретних способів оприлюднення*. Водночас, у положеннях п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначається низка шляхів оприлюднення інформації (зокрема, в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом). Ці норми дозволяють органам місцевого самоврядування обирати найдоцільніший для них спосіб оприлюднення.

Натомість, положеннями п. п. 1 та 2 розділу I проекту (зміни до ст. ст. 46 та 47 Закону) пропонується закріпити єдиний шлях оприлюднення інформації про діяльність органів місцевого самоврядування - тільки на офіційному веб-сайті ради. Такий підхід не можна вважати достатньо обґрунтованим, оскільки він може негативно вплинути на доступність відповідної інформації для певних категорій громадян. Отже, запропоновані у ньому новели деякою мірою звужують варіанти забезпечення гласності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та доступності іншої інформації про діяльність органів публічної влади на місцях.

**4.** Змінами до ч. 17 ст. 46 пропонується передбачити, що присутні на сесії ради особи мають право у спосіб, що не заважає проведенню засідань, здійснювати відео-, фото- та аудіофіксацію, трансляцію в режимі реального часу в мережі Інтернет пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

На думку Головного управління, передбачені новелами проекту додаткові можливості для присутніх на відповідних засіданнях осіб фіксувати та поширювати за допомогою технічних пристроїв інформацію про пленарні засідання рад та засідання їх постійних комісій можуть бути оцінені позитивно, адже це відповідає європейським стандартам місцевої демократії. Зокрема, йдеться про Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності місцевого самоврядування (ратифікований Законом України від 2 вересня 2014 року № 1664-VII), згідно з пп. iii п. 2 ст. 2 якого передбачається «сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та

здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі». Водночас, імплементація положень цього Протоколу у вітчизняне законодавство потребує більш широких законодавчих змін, ніж це передбачено у проекті. Наприклад, доцільним, на наш погляд, було б *встановлення в законі певних гарантій реалізації членами територіальних громад права присутності* на пленарних засіданнях рад та їх органів, адже наразі у ч. 17 ст. 46 Закону передбачається, що порядок доступу до засідань *визначається радою* відповідно до закону, що на практиці призводить до того, що доступ до засідань органів місцевого самоврядування є досить обмеженим.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик. О. Карпенко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/82817 від 09.03.2021



427574