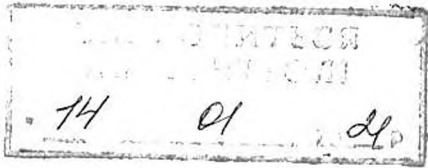


Вих. №169 від 14 грудня 2021 року



Миколаївському міському голові  
Сенкевичу Олександровичу  
54009, м. Миколаїв, вул. Адміральська, 20

Шановний Олександровичу!

Відповідно до Меморандуму про співпрацю між Миколаївським міським головою Сенкевичем Олександром Федоровичем та Громадською організацією «Інститут законодавчих ідей» від 28.09.2021, частини 8 статті 55 Закону України «Про запобігання корупції», надсилаємо Вам висновки незалежної громадської антикорупційної експертизи щодо наступних проектів рішень Миколаївської міської ради та виконавчого комітету Миколаївської міської ради:

- Про затвердження в новій редакції Статуту комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автодоріг» (Додаток 1)
- Про затвердження міської програми з національно-патріотичного виховання на 2022-2024 роки (Додаток 2)
- Про попередній розгляд проекту рішення міської ради «Про внесення змін та доповнень до рішення Миколаївської міської ради від 23.07.2020 № 57/371 «Про затвердження міської комплексної Програми «Інформатизація та розвиток електронного урядування» на 2020-2022 роки» (Додаток 3)

На виконання статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» просимо розглянути та врахувати висновки громадської антикорупційної експертизи до вищезазначених проектів рішень.

Просимо повідомити про результати розгляду вищенаведеного висновку за електронною адресою: [legislative.ideas.regions@gmail.com](mailto:legislative.ideas.regions@gmail.com)

З найкращими побажаннями

Виконавча директорка  
Інституту законодавчих ідей



Богуславець М.П

906a.002

МИКОЛАЇВСЬКИЙ МІСЬКВИКОНКОМ  
код 0405642  
КАНЦЕЛЯРІЯ  
Вхід: 14.09/2020-17/14/21  
"15" 12 2021 р. С

Міст 14.12.21

## ВИСНОВОК

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

<b>Назва акту</b>	Про затвердження в новій редакції Статуту комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автодоріг»
<b>Оприлюднення проекту рішення</b>	Перебуває в процесі оприлюднення
<b>Суб'єкти прийняття рішення</b>	Миколаївська міська рада
<b>Висновок та рекомендації</b>	Негативний – Містить корупціогенні фактори

### Опис проекту нормативно-правового акту

З метою приведення у відповідність до норм законодавства України та нормативно-правових (розпорядчих) актів органів місцевого самоврядування чинної редакції Статуту комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автодоріг», відповідно до вимог ст.ст. 57, 78 Господарського кодексу України, ст.ст. 15, 17 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», керуючись ст.ст. 25, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міській раді пропонується прийняти зазначене вище рішення, яким Статут комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автодоріг» затвердити в новій редакції (далі за текстом - Статут).

### Резюме

*В результаті проведення антикорупційної експертизи проекту Інститут законодавчих ідей виявив в його положеннях наступні корупціогенні фактори:*

#### 1. Прогалина

Норми Статуту не містять вичерпного переліку повноважень засновника та органу управління, що може слугувати підставою для зловживання своїми повноваженнями посадовими особами у відносинах з комунальним підприємством.

2. Недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування

Статутом не передбачається обов'язковості дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності підприємства, що саме собою сприятиме вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Окрім того, з цією метою також не використовуються можливості наглядових рад, оскільки таку не створено.

## Корупціогенні фактори

### 1. Прогалина

1.1. Підпунктом 1.2 пункту 1 Статуту передбачено, що *засновником Підприємства є Миколаївська міська рада.*

При цьому, підпунктом 7.2 пункту 7 Статуту передбачено, що *засновник правомочний розглядати і вирішувати також інші питання діяльності Підприємства, віднесені чинним законодавством України та цим Статутом до його компетенції.*

Відтак, нормами Статуту закладено невичерпний (відкритий) перелік повноважень засновника підприємства (Миколаївська міська рада), які він може реалізовувати у відносинах з комунальним підприємством.

Миколаївська міська рада є суб'єктом, який наділений Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” владно-управлінськими функціями, а відтак, міська рада є суб'єктом владних повноважень.

За загальними правилами нормопроектувальної техніки, повноваження (права і обов'язки) суб'єкта владних повноважень мають бути конкретними та якомога чіткіше окресленими задля запобіганню свавілля в їх використанні.

Окрім того, нормами статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачені загальні компетенції міської ради, які виключно вона має право реалізовувати.

Проте, практика правозастосування норм вказаного вище закону свідчить, що за часту міські ради виходять за межі цих повноважень з метою здійснення й інших функцій, посилаючись на те, що загальне формулювання компетенції міської ради, передбачене статтею 26 закону, дозволяє дійти до висновку про можливість вчинення тих чи інших дій або ж прийняття рішень.

Одним з яскравих прикладів може слугувати ухвалення звернень до Президента України, або Верховної Ради України, Уряду України, або ж до інших органів виконавчої влади, що прямо не передбачено вимогами статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, однак таке право впливає з того, що міська рада є представником інтересів членів територіальної громади.

З урахуванням цього вбачається, що закріплення нечіткого переліку повноважень міської ради відносно комунального підприємства може потенційно призводити до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень з використанням керівництва такого комунального підприємства.

Наприклад, за наведеною вище логікою та використовуючи права засновника міська рада, за наявності особистої зацікавленості більшості депутатів внаслідок отримання певної неправомірної вигоди, може ухвалити рішення, яким зобов'язати комунальне підприємство укласти прями договори за спрощеною процедурою з чітко визначеною юридичною особою для виконання певних робіт.

У такому випадку, навряд чи керівництво комунального підприємства відмовиться виконувати таке рішення та звернеться до суду з метою визнання цього

рішення протиправним, оскільки Статутом не передбачено виключного (вичерпного) переліку повноважень міської ради як засновника.

На цій підставі рекомендується доопрацювати підпункт 7.2 пункту 7 Статуту шляхом встановлення виключного (вичерпного) переліку повноважень засновника.

**1.2.** Підпунктом 1.3 пункту 1 Статуту передбачено, що *підприємство у своїй діяльності підзвітне і підконтрольне Засновнику та безпосередньо підпорядковане департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради або іншому визначеному Засновником уповноваженому виконавчому органу (далі – Уповноважений орган) у відповідній сфері діяльності Підприємства.*

При цьому, підпунктом 7.4 пункту 7 Статуту встановлено, що *Уповноважений орган може розглядати і вирішувати інші питання діяльності Підприємства, віднесені чинним законодавством України та Засновником до його повноважень.*

Відтак, нормами Статуту закладено невичерпний (відкритий) перелік повноважень уповноваженого органу (департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради), які він може реалізовувати у відносинах з комунальним підприємством.

Департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради є виконавчим органом міської ради та суб'єктом, який наділений Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” владно-управлінськими функціями, а відтак, є суб'єктом владних повноважень.

За загальними правилами нормопроєктувальної техніки, повноваження (права і обов'язки) суб'єкта владних повноважень мають бути конкретними та якомога чіткіше окресленими задля запобіганню свавілля в їх використанні.

Проте, в даному випадку нечіткість повноважень уповноваженого органу потенційно може сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, наприклад, у випадку надання керівником уповноваженого органу вказівки перерахувати грошові кошти підрядникові, який неякісно виконав певні роботи, проте через особисту зацікавленість внаслідок отримання неправомірної вигоди керівник уповноваженого органу може вивести підрядника від відповідальності за договором, оскільки перерахування коштів буде вважатись належним виконання його обов'язків за договором.

При цьому, правовою підставою для надання такої вказівки може слугувати норма частини 1 статті 17 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, якою встановлено, що *відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.*

На цій підставі рекомендується доопрацювати підпункт 7.4 пункту 7 Статуту шляхом встановлення виключного (вичерпного) переліку прав уповноваженого органу.

## **2. Недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування**

Статутом планується врегулювати питання організації діяльності підприємства, при цьому відповідний проект не містить відомостей про відкритість або закритість його роботи, необхідність опублікування інформації, звітування за результатами роботи.

Такі обставини, хоча прямо й не порушують вимоги законодавства України, проте створюють реальні умови для зменшення рівня прозорості та відкритості

діяльності комунального підприємства, що потенційно може призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Окрім того, підпунктом 7.6 пункту 7 Статуту передбачається, що *відповідно до визначених рішенням Засновника критеріїв на Підприємстві може утворюватися Наглядова рада, компетенція якої визначається чинним законодавством України та рішенням Засновника.*

Однак, ця норма є декларативною та не містить жодного правового змісту, оскільки її реалізація в часі може бути відкладена на невизначений строк.

Відтак, рекомендується врегулювати це питання шляхом передбачення в Положенні механізмів відкритості, прозорості та підзвітності діяльності комунального підприємства, а також впровадження механізмів контролю за діяльністю підприємства шляхом створення наглядової ради.

### **Висновок:**

Враховуючи все вищевикладене, вбачається, що проєкт рішення “Про затвердження в новій редакції Статуту комунального підприємства “Експлуатаційне лінійне управління автодоріг” містить **корупційні ризики та не рекомендується до прийняття міською радою без додаткового доопрацювання і врахування наданих рекомендацій.**





МИКОЛАЇВСЬКА МІСЬКА РАДА  
УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

вул. Адміральська, 20, м. Миколаїв, 54001, тел. (0512) 37-40-70, факс (0512) 37-09-72,  
e-mail: [kunmaino@mkrada.gov.ua](mailto:kunmaino@mkrada.gov.ua), код згідно з ЄДРПОУ 22440076

від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. № \_\_\_\_\_ На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Г

Громадській організації  
«Інститут законодавчих ідей»

[legislative.ideas.regions@gmail.com](mailto:legislative.ideas.regions@gmail.com)

Про розгляд висновків (рекомендацій)  
незалежної громадської антикорупційної  
експертизи щодо проєкту рішення  
Миколаївської міської ради (файл s-fk-824gk)

За результатами розгляду висновків (рекомендацій) незалежної громадської антикорупційної експертизи (лист Громадській організації «Інститут законодавчих ідей» від 14.12.2021 № 169 (вхід. № 14809/02.02.01-17/14/21 від 15.12.2021) щодо розробленого проєкту рішення Миколаївської міської ради «Про затвердження в новій редакції Статуту комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автодоріг» (файл s-fk-824gk), управління комунального майна Миколаївської міської ради, як розробник відповідного проєкту рішення Миколаївської міської ради, повідомляє про відхилення наданих висновків (рекомендацій) з огляду на наступне.

**Пункт 1. Норми Статуту не містять вичерпного переліку повноважень засновника та органу управління, що може слугувати підставою для зловживання своїми повноваженнями посадовими особами у відносинах з комунальним підприємством.**

Відповідно до статті 19 Конституції України органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також встановлено окремий перелік питань, вирішення яких відноситься до виключної компетенції міської ради.

Отже, повноваження (компетенція) Миколаївської міської ради як засновника підприємства визначаються чинним законодавством України та не обмежуються положеннями проєкту Статуту підприємства.



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 2B6C7DF9A3891DA1040000004705720013DC2002

Підписувач МКРТЧЯН МКРТІЧ САМВЕЛОВИЧ

Дійсний з 16.03.2021 9:34:51 по 16.03.2022 23:59:59

Виконавчі органи Миколаївської міської ради



№ 1990/10/01/08/21 від 30.12.2021

У свою чергу звертаємо увагу на те, що визначений чинним законодавством України перелік загальних повноважень (компетенції) Миколаївської міської ради як засновника підприємства вказується не лише в пункті 7.2 розділу 7 проекту Статуту підприємства, а також в:

- пункті 1.3 розділу 1;
- пунктах 5.2, 5.3 та 5.4 розділу 5;
- пункті 6.3 розділу 6;
- пунктах 7.1, 7.4, 7.6 та 7.9 розділу 7;
- пункті 9.1 розділу 9.

Відповідно до частини 4 статті 57 Господарського кодексу України Статут суб'єкта господарювання повинен містити відомості, зокрема, про органи управління і контролю, їх компетенцію.

Відповідно до частини 1 статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міська рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів міських рад.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Відповідно до частини 4 статті 57 Господарського кодексу України Положенням визначається господарська компетенція органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів у випадках, визначених законом.

Відповідно до частини 4 статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Відповідно до статті 40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження.

Отже, повноваження (компетенція) департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради як уповноваженого виконавчого органу у відповідній сфері господарювання підприємства з урахуванням вимог чинного законодавства України визначаються (затверджуються) Миколаївською міською радою в його Положенні та проекті Статуту підприємства.

Відповідно до частини 7 статті 78 Господарського кодексу України органами управління комунального унітарного підприємства є керівник підприємства та наглядова рада підприємства (у разі її утворення).

Відповідно до частини 7 статті 78 Господарського кодексу України та пункту 30-1 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради комунального унітарного підприємства є обов'язковим, затверджуються рішенням відповідної місцевої ради.

Отже, наглядова рада як орган управління може бути утворена на підприємстві, якщо воно буде відповідати затвердженим рішенням Миколаївської міської ради обов'язкових критеріям.



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 2B6C7DF9A3891DA1040000004705720013DC2002

Підписувач МКРТЧЯН МКРТЧ САМВЕЛОВИЧ

Дійсний з 16.03.2021 9:34:51 по 16.03.2022 23:59:59

Виконавчі органи Миколаївської міської ради



№ 1990/10/01/08/21 від 30.12.2021



У свою чергу звертаємо увагу на те, що управлінням комунального майна Миколаївської міської ради вже розроблено проект рішення Миколаївської міської ради «Про наглядові ради комунальних підприємств Миколаївської міської ради» (файл s-fk-757), який перебуває на попередньому узгодженні інших уповноважених виконавчих органів та постійних комісій Миколаївської міської ради.

Відповідним розробленим проектом рішення Миколаївської міської ради передбачено, зокрема, затвердження критеріїв обов'язкового утворення наглядових рад на комунальних підприємствах Миколаївської міської ради, а також, згідно затвердженого Порядку, внесення змін до чинних редакцій комунальних підприємств Миколаївської міської ради в частині повноважень (компетенції) наглядових рад як органів управління.

**Пункт 2. Статутом не передбачається обов'язковості дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності підприємства, що саме собою сприятиме вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.**

Відповідно до частини 8 статті 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у строки та в порядку, визначені рішенням відповідної місцевої ради. Доступ до таких веб-сторінок та веб-сайтів є цілодобовим і безоплатним.

Рішенням Миколаївської міської ради від 30.10.2018 № 44/5 затверджено Порядок інформування про діяльність комунальних підприємств Миколаївської міської ради, в рамках якого передбачено обов'язкове розміщення на офіційному вебсайті (вебпорталі) Миколаївської міської ради в розділі «Комунальні підприємства» та на вебсайтах комунальних підприємств Миколаївської міської ради (у разі наявності) відповідного переліку інформації про діяльність комунальних підприємств Миколаївської міської ради.

Отже, обов'язковість дотримання принципів відкритості і прозорості діяльності підприємства визначена вимогами чинного законодавства України та рішенням Миколаївської міської ради від 30.10.2018 № 44/5.

У свою чергу звертаємо увагу на те, що відповідно до підпункту 4.2.12 пункту 4.2 розділу 4 проекту Статуту, підприємство в порядку, визначеному чинним законодавством України та нормативно-правовими (розпорядчими) актами органів місцевого самоврядування, оприлюднює публічну інформацію про свою діяльність.

Начальник управління

Мкртич МКРТЧЯН

Павло Конєв 371424



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 2B6C7DF9A3891DA1040000004705720013DC2002

Підписувач МКРТЧЯН МКРТИЧ САМВЕЛОВИЧ

Дійсний з 16.03.2021 9:34:51 по 16.03.2022 23:59:59

Виконавчі органи Миколаївської міської ради



№ 1990/10/01/08/21 від 30.12.2021