

ВИСНОВОК АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ

щодо не врахування рішення Правління Асоціації міст України від 01.04.2024. № 5, в отриманій від народного депутата України Віталія Безгіна листом від 12.02.2025 № 3-1521 (№ 75д9/12-2025/346466) редакції законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», реєстр. № 4298

Позиція Асоціації міст України, схвалена рішенням Правління Асоціації міст України від 01.04.2024 №5	Стан врахування
<p>1. Вилучено норму-запобіжник розширення меж і сфер повноважень місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) з частини 2 статті 2 законопроекту: «Місцева державна адміністрація реалізує інші надані державою повноваження, якщо вони передбачені цим Законом».</p> <p>Це означає, що іншими законами можна буде як завгодно змінювати сфери і обсяги компетенції МДА, без внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, шляхом запровадження чи поглиблення дублювання компетенцій на місцевому рівні між МДА та ОМС, і відповідно їх конкуренції за компетенцію та фінансові ресурси. Це також поглиблюватиме проблему, вказану у пункті 2, пов'язану з широкою галузевою компетенцією МДА. Це суперечить частині 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: «4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом».</p>	<p>Не враховано</p> <p>Із змісту законопроекту неможливо встановити обсяг галузевої компетенції, яка визначається іншими законами. У запропонованій редакції законопроекту ця ситуація ще більш обтяжується через повне збереження галузевих компетенцій МДА до майбутньої зміни закону. Детальніше нижче.</p>
<p>2. Передбачається відновлення галузевої компетенції МДА порівняно з редакцією першого читання та редакцією другого читання від 15.11.2021 в статті 17, частинах 1, 5 статті 18, статтях 25-37 законопроекту.</p> <p>Додані положення з певними змінами повторюють чинну редакцію Закону України «Про місцеві державні адміністрації», галузева компетенція не відділена від нагляду за ОМС, як це передбачалося під час обговорень.</p> <p>Можна констатувати:</p> <ul style="list-style-type: none">• відмову від розмежування компетенції ОМС базового рівня та МДА (зокрема шляхом децентралізації компетенції МДА, усунення дублювання компетенцій МДА і ОМС), а також розмежування компетенції між самими ОДА та РДА;• відмову від ідеї перетворення МДА в переважно координаційно-наглядовий орган.	<p>Не враховано</p> <p>Хоча з запропонованої редакції законопроекту видалені статті, зазначені в пунктах 2, 3, 4 позиції Правління, це не вилучає галузевих компетенцій і не вплине на запропонований майбутній правовий статус місцевих державних адміністрацій. Адже в прикінцевих та перехідних положеннях запропонованої редакції законопроекту продовжено дію відповідних статей 13, 14, 16-28 чинного Закону. Більше того, продовжено без фіксування чіткого строку (до набрання чинності законом, яким будуть розмежовані повноваженнями між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) й без жодних обмежень.</p>

<p align="center">Позиція Асоціації міст України, схвалена рішенням Правління Асоціації міст України від 01.04.2024 №5</p>	<p align="center">Стан врахування</p>
<p>Фактично і надалі консервується нинішній статус МДА як адміністративного органу, але вже з додаванням наглядових функцій щодо ОМС. А це буде надмірною концентрацією компетенції в МДА, відходу від децентралізації, створення умов для неправового втручання держави в справи місцевого самоврядування.</p> <p>Це суперечить частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: <i>«3. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».</i></p> <p>Це також суперечить пункту 5 розділу II Керівних принципів щодо вдосконалення систем нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування Рекомендацій CM/Rec(2019)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 4 квітня 2019 року: <i>«5. Система нагляду повинна забезпечувати компетентність осіб, відповідальних за адміністративний або фінансовий нагляд, а також ефективно, професійне та неупереджене здійснення ними своєї діяльності».</i></p>	<p>Запропонована редакція законопроекту не вирішує наявні проблеми, не виконує завдань децентралізації і не дозволяє одночасно із запровадженням нагляду виконати також зобов'язання про розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування територіальних громад.</p> <p>Ця редакція законопроекту суперечить низці положень Європейської хартії місцевого самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • статті 4 щодо повноти і виключності повноважень органів місцевого самоврядування; • статті 8 щодо пропорційності адміністративного нагляду; • статті 9 щодо фінансової автономії. <p>Висновок Секретаріату Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи від 21.02.2024 CEGG/LEX(2024)1 так само зазначив існуючу проблему в ухваленій Комітетом і у запропонованій редакції законопроекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> • щодо великої кількості повноважень МДА в різних сферах (пункти 59, 62 Висновку Ради Європи), що означає відступ від субсидіарності, передбаченої статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування; • щодо відсутності чіткого розподілу повноважень (пункт 37 Висновку Ради Європи), що означає дублювання контрольних функцій та суперечить статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.
<p>3. Передбачається відновлення повноважень МДА на здійснення державного контролю за 13 галузевими напрямками, зокрема і права видання обов'язкових для виконання розпорядження підконтрольними суб'єктами розпоряджень, в статті 24, частині 3 статі 18, підпунктах 1, 4 частини 1 статті 19 законопроекту.</p>	<p>Не враховано</p> <p>Хоча з запропонованої редакції законопроекту видалені статті, зазначені у пунктах 2, 3, 4 позиції Правління, це не вилучає повноважень державних адміністрацій й не вплине на майбутній правовий статус місцевих державних адміністрацій. Адже прикінцевими та перехідними</p>

<p align="center">Позиція Асоціації міст України, схвалена рішенням Правління Асоціації міст України від 01.04.2024 №5</p>	<p align="center">Стан врахування</p>
<p>Відновлення контрольних повноважень МДА вводиться на відміну від редакції першого читання та редакції другого читання від 15.11.2021. Можна констатувати суперечність цих норм з предметом нагляду, визначеним законопроектом у ч. 1 нової ст. 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Така компетенція МДА щодо державного контролю призведе до його дублювання з іншими державними органами.</p> <p>Це суперечить частині 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування: <i>«3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».</i></p> <p>Це також суперечить пункту 4 розділу II Керівних принципів щодо вдосконалення систем нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування Рекомендацій CM/Rec(2019)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 4 квітня 2019 року: <i>«4. Що стосується адміністративного та фінансового нагляду, закон або нормативно-правові акти повинні, наскільки це можливо, чітко визначати загальний наглядовий орган та органи, відповідальні за нагляд за делегованими повноваженнями, а також їхню компетенцію, щоб уникнути дублювання та прогалів у системі нагляду або невизначеності щодо того, який орган відповідає за здійснення того чи іншого виду нагляду».</i></p>	<p>положеннями цієї редакції продовжено дію відповідних статей 13, 14, 16-28 чинного Закону без жодних обмежень і без фіксування чіткого строку (до набрання чинності законом, яким будуть розмежовані повноваженнями між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування). Детальніше дивитися матеріали до п.2.</p> <p>Крім цього, в запропонованій редакції до повноважень місцевих державних адміністрацій віднесено координацію та забезпечення взаємодії з відповідною обласною, районною радою та іншими органами місцевого самоврядування, що суперечить частині 4 статті 143 Конституції України.</p>
<p>4. Крім відновлення галузевої компетенції законопроект також у повній мірі відновлює компетенцію МДА з питань власності: управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, призначення та звільнення їх керівників, погодження низки керівників, що призначаються ЦОВВ у статті 43 законопроекту.</p> <p>Фактично і надалі консервується нинішній статус МДА як адміністративного органу, але вже з посиленням наглядових функцій щодо ОМС.</p> <p>Це в чергове ставить питання про надмірність наділення широкими наглядовими функціями державного органу, який здійснює суттєві адміністративні функції у відповідних галузях і зберігає суттєву політичну вагу.</p>	<p>Не враховано</p> <p>Хоча з законопроекту видалені статті, зазначені у пунктах 2, 3, 4 позиції Правління, це не зменшить дублювання компетенцій та не вплине на майбутній правовий статус місцевих державних адміністрацій, оскільки прикінцевими та перехідними положеннями запропонованої редакції продовжено дію відповідних статей 13, 14, 16-28 чинного Закону без жодних обмежень.</p>
<p>5. Вилучено положення «Забезпечення законності при виконанні органами місцевого самоврядування власних повноважень здійснюється щодо</p>	<p>Не враховано</p> <p>Забезпечення виключно законності при виконанні органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо</p>

<p align="center">Позиція Асоціації міст України, схвалена рішенням Правління Асоціації міст України від 01.04.2024 №5</p>	<p align="center">Стан врахування</p>
<p>дотримання ними Конституції та законів України» зі статті 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».</p> <p>Виключення такого положення різко збільшує сукупність нормативно-правових актів, на відповідність яким буде здійснюватися нагляд. А це значно підвищує обсяг і глибину перевірок, можливості для виявлення несуттєвих порушень, різного роду втручань у діяльність органів місцевого самоврядування. Також стирається єдина ознака, що розмежовує нагляд за власними та делегованими повноваженнями.</p> <p>Це суперечить частинам 2, 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування:</p> <p><i>«2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування</i></p> <p><i>3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».</i></p> <p>Це також суперечить пункту 2 розділу I, пункту 2 розділу II Керівних принципів щодо вдосконалення систем нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування Рекомендацій CM/Rec(2019)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 4 квітня 2019 року:</p> <p><i>«I. Принципи нагляду</i></p> <p><i>2. Застосування цих принципів повинно в усіх аспектах поважати концепцію самоврядування, викладену в статті 3 Хартії, і розрізняти власні та делеговані повноваження, якщо вони мають значення, викладене нижче:</i></p> <p><i>i. власні повноваження: відповідно до пункту 4 статті 4 Хартії, "повноваження, надані органам місцевого самоврядування, як правило, є повними і виключними";</i></p> <p><i>ii. делеговані повноваження: відповідно до пункту 5 статті 4 Хартії, "якщо повноваження делеговані їм центральним або регіональним органом влади,</i></p>	<p>дотримання ними Конституції та законів України в запропонованій редакції відсутнє.</p> <p>Більше того, запропонована редакція в цій частині ще й порушує ч. 1 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає регулювання виключно Конституцією або законом процедур та випадків нагляду. А порядок здійснення моніторингу актів органів місцевого самоврядування, що належать до предмета забезпечення законності, цією редакцією запропоновано встановлювати Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законопроекту). Так як моніторинг є частиною нагляду, така пропозиція проекту суперечить Європейській хартії.</p> <p>У висновку Секретаріату Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи від 21.02.2024 CEGG/LEX(2024)1 також вказано на значне розширення форм нагляду (пункти 43, 44, 45, 46, 47, 48, 61 Висновку Ради Європи), який збережено в запропонованій редакції законопроекту та суперечить положенням статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.</p>

<p align="center">Позиція Асоціації міст України, схвалена рішенням Правління Асоціації міст України від 01.04.2024 №5</p>	<p align="center">Стан врахування</p>
<p><i>місцевим органам влади надається, наскільки це можливо, свобода розсуду у пристосуванні їх здійснення до місцевих умов".»</i></p> <p><i>«П. Цілі та рамки нагляду</i></p> <p><i>2. Характер та обсяг нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути визначений законом, залежно від того, чи стосується він повноважень, що належать до власної компетенції органів місцевого самоврядування, чи здійснюється за дорученням центральних або регіональних органів влади».</i></p>	
<p>6.Введено положення про призупинення дії відповідного акта на час розгляду вимоги про усунення порушення законності у частині 2 статті 59-6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».</p> <p>Таке положення призведе до невикористовуваного і обов'язкового зупинення будь-якого акта ОМС в силу закону. Це створить можливості для голів МДА тиснути на ОМС масовим надсиланням таких вимог, що може уповільнити або паралізувати діяльність ОМС, зашкодити їх авторитету.</p> <p>Це суперечить частині 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування:</p> <p><i>«3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».</i></p>	<p>Не враховано</p> <p>Норми, які надають право державним адміністраціям зупиняти рішення органів місцевого самоврядування без рішення суду й навіть до подання відповідної заяви до суду, у запропонованій редакції законопроекту збережено.</p> <p>Це суперечить частині 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.</p>

Підготовлено Аналітичним центром Асоціації міст України 25.02.2025