

ПРОПОЗИЦІЇ АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ
до проєкту Закону про внесення змін до Закону України
«Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України
щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні
(№4298) (друге читання)

Асоціація міст України вважає, що законопроект №4298 містить низку недоліків, які необхідно усунути під час його доопрацювання до другого читання.

1. *Необхідність повноцінного визначення компетенції місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) (ст. 14, 18, 48, 52).*

Законопроект декларує відмову від більшості галузевої компетенції МДА (ст. 14, 18, 48, 52) та перетворення МДА в переважно наглядово-координаційний орган, що тимчасово виконує повноваження, прямо передбачені Конституцією України (виконання державних і регіональних програм, районних, обласних бюджетів, повноважень делегованих районними та обласними радами). У законопроекті відсутні норми, які регулюють інші (галузеві) повноваження МДА.

Водночас законопроект (ч. 4 ст. 14, ч. 4 ст. 18, ч. 4 ст. 48, ч. 4 ст. 52) містить загальні відсилання на інші закони, які можуть містити компетенцію МДА. А це означає, що за МДА залишаються всі повноваження, передбачені на сьогодні спеціальним законодавством. А у майбутньому іншими законами можуть запроваджуватися будь-які повноваження МДА без відображення у базовому законі. Цим самим законопроект приховує реальну роль МДА у системі органів державної виконавчої влади, що порушує задекларовану концепцію.

Для уникнення такої ситуації необхідно забезпечити верховенство законопроекту над іншими законами. Необхідно виключити безадресні відсилання на інші закони стосовно компетенції МДА. Також важливо чітко вказати сфери компетенції, які залишаються за МДА на постійній основі, а також передбачити перехідні положення для тимчасового виконання інших повноважень до їх передачі іншим органам публічної влади.

2. *Виключно голова МДА повинен здійснювати нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) і особисто нести за це відповідальність (ст. 13, 15, 23, 47, 49, 57, 76).*

Законопроект розглядається авторами як крок до запровадження інституту префектів (урядників), основним завданням яких буде нагляд за законністю. Тому статус нових голів МДА від початку повинен розглядати цю функцію як основну. Важливим елементом виконання такої функції є професійність і відповідальність за цей напрямок префекта (урядника), а нині голови МДА.

Це потребує виключно особистих рішень та персональної відповідальності голови МДА, а не інших працівників МДА. Заступники голови, апарат МДА не повинні мати право на самостійні дії з цих питань, їх роль у забезпеченні діяльності голови МДА. Це дозволить стримати надмірну активність МДА з питань нагляду і уникнути зловживання заступниками та апаратом відповідною функцією. Здійснення таких повноважень заступниками голови МДА особисто, виправдане лише у разі тимчасової відсутності голови МДА чи неможливості здійснення ним своїх повноважень.

3. *Усунення підзаконних актів, що регулюють процедуру нагляду МДА за законністю актів ОМС (ч.2 ст. 23, ч. 2 ст. 57).*

Відповідно ч. 1 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування: "Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом". Всупереч цьому законопроект передбачає врегулювання Кабінетом Міністрів України процедури нагляду МДА за актами ОМС. Вважаємо, що всі норми, що стосуються цього питання повинні міститися у законі.

4. *Необхідність забезпечення домірності нагляду МДА за законністю актів ОМС (ст. 59-2 змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)*

Відповідно до ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування "Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти". Законопроект передбачає 4 групи актів органів місцевого самоврядування, які підлягають суцільному нагляду МДА. Однак ці групи сформульовано таким чином, що фактично перевірці підлягатимуть всі акти органів місцевого самоврядування. Оскільки майже кожен акт органу місцевого самоврядування можна розглядати через призму конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. А дотримання меж компетенції або відсутність дискримінації неможливо гарантувати без суцільної перевірки всіх актів.

Вважаємо, що здійснення нагляду не повинно бути суцільним для уникнення зайвої надмірної роботи. Обов'язковими умовами нагляду повинно бути або наявність скарг, або відповідна обґрунтована ініціатива органу контролю. Це дозволить реагувати на вже виявлені потенційні порушення та реалізовувати ризик-орієнтований підхід. В іншому разі матимемо переважно суцільний неефективний нагляд і умови зловживання МДА своїми повноваженнями.

Законопроект декларує недопущення дублювання наглядової діяльності МДА з іншими державними органами. Проте він не передбачає механізмів реалізації такої гарантії. На нашу думку голова МДА повинен у своїх зверненнях або чітко вказувати норму закону, яка передбачає саме такий випадок нагляду, або обґрунтовувати, що відповідна сфера діяльності ОМС не контролюється з боку інших державних органів. Це повинна бути обов'язкова умова для розгляду звернень голови МДА.

У законопроекті не розкриті особливості нагляду МДА для власних та делегованих повноважень ОМС. А це необхідно здійснювати з огляду на ч. 4 ст. 143 Конституції України.

5. *Важливість збереження загальної судової процедури (відмова від внесення змін до КАСУ).*

5.1. КАСУ не потрібно ускладнювати новою штучною підставою забезпечення позовів (ч. 2 ст. 150). Нова підстава забезпечення позовів поглинається за змістом двома попередніми підставами, які є загальними для всього адміністративного судочинства.

5.2. *Є невинуватеною відмова від загальної процедури у ст. 264 КАСУ (нормативно-правові акти), інших нормах КАСУ (індивідуально-правові акти) на користь нової статті 289-2 КАСУ.*

Законопроект пропонує запровадження обов'язкового негайного виконання судових рішень після задоволення позову МДА у першій інстанції (ч. 5 ст. 289-2). Зараз це відбувається після рішення апеляційної інстанції. Такий підхід має наступні критичні недоліки. Якщо задоволені позовні вимоги МДА передбачатимуть визнання акту ОМС незаконним, то це створить невідворотні наслідки і ліквідує підстави для наступного апеляційного оскарження зі сторони ОМС, а також фізичних та юридичних осіб, чиїх прав стосується відповідний акт. Іншими словами для даного випадку ОМС, інші сторони процесу позбавляються права на апеляційне оскарження і відповідно справедливий судовий розгляд. Також такою нормою МДА ставиться у привілейоване становище порівняно з іншими суб'єктами оскарження.

Запроваджується невинуватено прискорена процедура розгляду судом позовів МДА на акти ОМС (15 днів). На відміну від інших суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб, які керуються ст. 264 КАСУ та загальними нормами КАСУ, законопроектом у новій статті 289-2 передбачено привілейоване становище МДА порівняно із вказаними суб'єктами оскарження. Прискорений порядок робить мало реальним залучення у процес інших зацікавлених осіб - фізичних та юридичних осіб, що порушує їх право на справедливий судовий розгляд.

З огляду на вказане необхідно зберегти наявний у КАСУ особливий порядок оскарження нормативно-правових актів ОМС та загальний порядок оскарження індивідуальних актів, а нову статтю 289-1 виключити із законопроекту.

6. *Необхідно забезпечити обґрунтованість та домірність звернень МДА до суду.*

6.1. Обов'язковою умовою звернення голови МДА до суду повинно бути обґрунтування ним підстав такого звернення – наявність прямої норми закону або

відсутність такої компетенції у інших державних органів. Лише встановлення судом такої обставини повинно уможливлувати наступні процесуальні дії (аналогічно ч. 4 ст. 23 Закону України "Про прокуратуру"). Це дозволить уникнути дублювання повноважень МДА з іншими державними органами, та вихід за межі своєї компетенції.

6.2. Апеляційні, касаційні скарги повинні подавати органи вищого рівня ніж той, що подавав позовну заяву, апеляційну скаргу. Це дозволяє забезпечити своєчасну внутрішню оцінку дій МДА при розгляді справи у попередній інстанції. Це також зменшення ймовірності зловживання МДА правом на оскарження.

*Схвалено Правлінням
Асоціації міст України
22 квітня 2021 року,
м. Київ*