



СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

№ 5-96/24

від «19» лютого 2024 року

**Голові Комітету Верховної Ради
України з питань організації
державної влади, місцевого
самоврядування, регіонального
розвитку та містобудування
О.ШУЛЯК**

Шановна Олено Олексіївно!

Асоціація міст України проаналізувала проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації», *реєстр. №4298 від 30.10.2020*, отриманий від Комітету листом від 28.01.2024р. №04-23/03-2024/19948 на предмет його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування та надає наступні зауваження до нього.

1. Із законопроекту вилучено положення попередньої редакції «Місцева державна адміністрація реалізує інші надані державою повноваження, якщо вони передбачені цим Законом» (ч. 2 ст. 2). 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 з органами місцевого самоврядування.

Давно відомою проблемою є наявність випадків дублювання повноважень ОМС і МДА і відповідно їх конкуренції за компетенцію та фінансові ресурси. Доопрацьований законопроект не передбачає усунення цієї проблеми.

Запропонована редакція 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».

2. Законопроектом передбачається відновлення галузевої компетенції МДА (ст. 17, ч. 1, 5 ст. 18, статті 25-37) порівняно з редакцією законопроекту від 15.11.2021. Додані положення з певними змінами повторюють чинну редакцію Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Можна констатувати 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.

Оновлений законопроект відмовляється від ідеї перетворення МДА в переважно наглядово-координаційний орган, що лише тимчасово виконує повноваження,

передбачені Конституцією України (виконання державних і регіональних програм, районних, обласних бюджетів, повноважень делегованих районними та обласними радами). Відновлюється нинішня роль МДА як адміністративного органу, але вже з посиленням наглядових функцій щодо ОМС.

З огляду на це в чергове постає питання про прийнятність наділення широкими наглядовими функціями державного органу, який здійснює суттєві адміністративні функції у відповідних галузях і зберігає суттєву політичну вагу. Особливого заслуговує на увагу відтермінування переведення на державну службу голів та заступників МДА на час до закінчення 6 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану. Вказана обставина безсумнівно заважатиме професіоналізації та об'єктивності МДА з питань нагляду.

Запропонована редакція суперечить частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування:

«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».

Також ці зміни не відповідають змісту дискусій у форматі Діалогу високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях уперед у повоєнний період», які відбулися за сприяння Ради Європи 4 грудня 2023 року у м. Київ, а також зустрічі у «страсбурзькому форматі» 14 жовтня 2023 року у м. Львів, де обговорювалося збереження галузевого принципу, а не конкретний перелік повноважень:

«22. Розподіл повноважень між ОМС на різних рівнях, а також між ОМС та МДА буде деталізовано в іншому законі/комплексі законів і потребує окремого обговорення.

Було досягнуто згоди щодо збереження галузевого спрямування повноважень МДА та відповідної організації їх структурних підрозділів.

Примітка. Один з учасників зустрічі вважає, що було досягнуто згоди щодо необхідності координації МДА відповідних галузевих підрозділів органів виконавчої влади, однак не підтримує позицію щодо збереження галузевого спрямування повноважень МДА та відповідної організації їх структурних підрозділів».

3. У законопроекті з'явилися 13 галузевих напрямків здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями (ст. 24) і окреме право МДА здійснювати перевірки за цими напрямками (пп 1 ч. 1 ст. 19). Ці норми не узгоджуються з ідеологією інших змін, а також з предметом нагляду, визначеним законопроектом у ч. 1 нової ст. 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Таке визначення сфер державного контролю призведе до його дублювання з іншими державними органами.

Запропонована редакція суперечить частині 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування:

«3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».

Відповідно ці зміни не узгоджуються із змістом консультацій та дискусій:

«1. Нагляд за законністю рішень ОМС з боку центральної влади є необхідним і повністю відповідає стандартам Ради Європи, європейській демократичній

практиці, за умови, якщо він здійснюється суворо відповідно до закону, поширюється на прийнятті ОМС акти, стосується лише законності та є пропорційним інтересам, які він має захищати.

2. Потрібно уникати дублювання нагляду за законністю рішень (нагляд за одним і тим самим рішенням ОМС з боку різних органів державної влади)».

4. У передбаченій законопроектом новій статті 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вилучено положення «Забезпечення законності при виконанні органами місцевого самоврядування власних повноважень здійснюється щодо дотримання ними Конституції та законів України». Виключення такого положення різко збільшує сукупність нормативно-правових актів, на відповідність яким буде здійснюватися нагляд. А це різко підвищує обсяг і глибину перевірок, можливості для виявлення несуттєвих порушень, різного роду втручань у діяльність органів місцевого самоврядування.

Запропонована редакція суперечить частинам 2, 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування:

*«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*

*3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити **домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів**, які він має намір охороняти».*

Зазначені вище положення, що передбачені в новій редакції законопроекту, суперечать Європейській хартії місцевого самоврядування, а також не відповідають позиції Асоціації міст України, схваленій рішенням Правління АМУ від 22 квітня 2021 року №6.

З огляду на вказане, проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації», реєстр.№4298 від 30.10.2020, у редакції отриманій від Комітету листом від 28.01.2024р. №04-23/03-2024/19948, суперечить положенням Європейської хартії з місцевого самоврядування та потребує суттєвого доопрацювання.

З повагою

Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН