



# АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053  
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883  
E-mail: info@auc.org.ua [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua)

№ 5-145/21

«19» березня 2021 р.

**Народному депутату України,  
Заступнику Голови Робочої групи  
Комітету Верховної Ради України з  
питань організації державної влади,  
місцевого самоврядування,  
регіонального розвитку та  
містобудування  
з питань впровадження реформи  
децентралізації влади в Україні  
Гуріну Д.О.**

*Шановний Дмитре Олександровичу!*

На Ваш лист від 05.03.2021 № 419/1-10 щодо надання зауважень та пропозицій до проекту закону «Про місцеве самоврядування в Україні» повідомляємо наступне.

Асоціація міст України завжди виступала за осучаснення законодавства щодо функціонування місцевого самоврядування в Україні та наближення його до європейських стандартів. Таке осучаснення має відбуватися комплексно та з урахуванням того, що місцеве самоврядування є основою конституційного ладу в Україні. Виходячи саме з такого значення місцевого самоврядування, зміна підходів до належного функціонування місцевого самоврядування, яка буде відображенна в законодавстві, вплине на загальні принципи державного управління. Відтак, оновлення законодавства щодо місцевого самоврядування не може відбуватися зміною одного чи двох законів, а потребує нових правових підходів до визначення конституційних принципів здійснення місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

З огляду на вище зазначене надаємо загальні концептуальні зауваження та пропозиції до проекту закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

1. Принцип побудови структури законопроекту базується на концепції «Територіальна громада – юридична особа», хоч це прямо і не зазначено в тексті

законопроекту. Норми законопроекту (термінологія, система органів, взаємовідносини різних органів місцевого самоврядування) виписані саме під таку концепцію, щодо якої жодного остаточного погодження від зацікавлених осіб не було.

Законопроект абсолютно не розкриває переваги зміни статусу громади на юридичну особу, відтак, щодо питання наділення територіальних громад статусом юридичної особи мають бути проведені окремі додаткові консультації, оскільки це питання не регулюється Європейською хартією місцевого самоврядування (ЄХМС), а віднесено до виключної компетенції внутрішнього законодавства.

2. Варто відмітити позитивно спробу трансформувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) щодо наділення правом органів місцевого самоврядування вирішувати питання, на вирішення яких прямо не уповноважений орган державної влади. Разом з цим не зрозуміло як така модель буде працювати, адже законопроектом не пропонуються відповідні зміни до інших законодавчих актів, в яких визначені сфери суспільного життя де місцеве самоврядування буде мати певну компетенцію.

3. Глава 3 законопроекту «Консультативні форми участі жителів у місцевому самоврядуванні» потребує перегляду та синхронізації як з чинними нормативними актами, так і з тими, що перебувають на розгляді Верховної Ради України, зокрема з ухваленим у першому читанні законопроектом № 4254 «Про публічні консультації».

В цьому аспекті варто відзначити, що законодавство має враховувати, що органи місцевого самоврядування, в залежності від тих функцій, які вони виконують, можуть перебувати у різних статусах, наприклад, як суб'єкт владних повноважень чи як суб'єкт господарювання. Тому, в залежності від того статусу, в якому в кожній конкретній ситуації перебуває орган місцевого самоврядування, будуть залежати і форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. З огляду на це варто виокремити різні форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування і, у тих випадках, коли ОМС виконують владно-управлінські функції, такі обов'язкові форми передбачити у Законі України «Про публічні консультації», а інші форми передбачити у законодавстві щодо місцевого самоврядування.

4. Варто вітати спробу розділити повноваження, які виконуються ОМС на дві категорії – власні та делеговані. Разом з тим, головною проблемою таких змін є відсутність комплексності запропонованих змін, а саме аналогічних змін до галузевого законодавства (особливо до бюджетного та податкового), що базуються на таких самих підходах до поділу повноважень.

Також вважаємо, що законопроектом недостатньо врегульовані питання фінансової відповідальності держави за порушення принципу фінансової забезпеченості делегованих повноважень, що є одним з основних чинників стабільного функціонування місцевого самоврядування та захищеності від можливого перекладання з боку держави на місцеве самоврядування фінансування делегованих повноважень без відповідного відшкодування.

5. Є абсолютно неприпустимою норма законопроекту щодо набрання чинності нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування лише після оприлюднення його в Єдиному реєстрі. Відповідний реєстр може бути лише інформативним джерелом для отримання інформації, зокрема і для органів державної влади у разі здійснення ними державного нагляду.

6. Положеннями законопроекту надається занадто значне значення Статуту громади та занадто складна процедура його прийняття і внесення змін. Переважна більшість питань, які пропонується вирішувати на підставі положень Статуту, вже врегульована актами законодавства. Відтак, в положення Статутів територіальних громад формально будуть перенесені положення актів законодавства, що знівелює мету, яку автори закладали у законопроекті щодо значення Статуту громади.

Знову ж таки, аби уникнути можливого дублювання норм законодавчих актів у положеннях Статутів варто внести зміни у такі законодавчі акти, заклавши принцип регулювання певних суспільних відносин саме Статутом, а не нормативно-правовим актом органу державної влади.

7. Розділ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» було запозичено з проекту Закону України 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), щодо якого наразі проходить публічне обговорення. У зв’язку з цим відповідний розділ може бути імплементовано лише після прийняття відповідного Закону.

8. Не може бути підтримана ідея імперативного запровадження виключно одного виконавчого органу ради замість існуючої моделі, за якої територіальні громади через свій представницький орган мають право вибору - створювати кілька таких органів чи один.

Існуюча модель побудови системи місцевого самоврядування у повній мірі відповідає статті 6 ЄХМС і дозволяє територіальним громадам підлаштовувати кількість виконавчих органів під власні потреби для ефективнішого управління своїми справами. Тому впровадження моделі виключно з одним виконавчим органом свідчить про звуження прав місцевого самоврядування та власної автономії у питанні побудови внутрішньої структури.

Модель з одним виконавчим органом не пропонує порядок розподілу повноважень та відповідальності між головою та керівниками структурних підрозділів, які не є юридичними особами.

9. Законопроектом не врегульовано питання віднесення до власних повноважень територіальних громад чи їх органів повноваження у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, що фактично звужує права місцевого

самоврядування у порівнянні з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Узагальнюючий висновок до законопроекту може бути охарактеризовано наступним чином: запропоновані зміни до термінології, побудови структури органів, форм взаємовідносин не передбачають якісно нової побудови місцевого самоврядування. Навпаки, такі зміни прогнозовано ускладнити їх практичне застосування, оскільки не базуються на комплексному аналізі існуючих проблем законодавства про місцеве самоврядування у поєднанні з галузевим законодавством.

Враховуючи вищезазначені зауваження Асоціація міст України вважає, що на даному етапі реформи актуальним є проведення аналізу проблемних питань у застосуванні чинних норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевого законодавства з метою їх удосконалення. Саме такий підхід надасть можливість виявити прогалини законодавства з метою їх подальшого врахування у новому законодавчому акті, наприклад у Муніципальному кодексі, необхідність розробки якого нещодавно анонсував Президент України. При цьому АМУ готова сприяти та організувати відповідне опитування з метою оперативного з'ясування позицій та думок місцевого самоврядування щодо наявних проблем у законодавчому полі з питань функціонування місцевого самоврядування, які потребують негайного вирішення.

**З повагою**  
**Виконавчий директор**

**О.В. Слобожан**