



# 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

№ 5-491 від 24 жовтня 2018 р.

**Віце-прем'єр-міністру України –  
Міністру регіонального  
розвитку, будівництва та  
житлово-комунального  
господарства  
Зубку Г.Г.**

*Шановний Геннадію Григоровичу!*

В Асоціації міст України опрацьовано проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування", отриманий листом Мінрегіону від 06.09.2018 №7/34-9080 (далі – проект Закону).

Проект Закону було розглянуто на Правлінні Асоціації міст України 24 вересня 2018 року. Позиція Правління Асоціації міст України щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування додається.

На виконання рішення Правління, на основі проведеного правового аналізу проекту Закону, з урахуванням пропозицій членів АМУ, підготовлено основні правові зауваження до проекту Закону, що додаються.

Загальний висновок: проект Закону потребує узгодження з Конституцією та законами України, статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, а також урахування пропозицій та зауважень Асоціації міст України.

- Додатки:
1. Копія рішення Правління АМУ 24.09.2018 № 3 на 3 арк.
  2. Основні правові зауваження АМУ до проекту Закону на 4 арк.

З повагою

Виконавчий директор

**О.В. Слободжан**



# 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

## РІШЕННЯ ПРАВЛІННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ «АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ» №3

м. Тернопіль

24 вересня 2018 року

Про формування позиції АМУ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування»

Заслухавши інформацію директора Центрального офісу впровадження децентралізаційної реформи АМУ Мякохода В.М. про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування», надісланий Мінрегіоном на розгляд АМУ, Правління Асоціації **вирішило:**

1. Інформацію директора Центрального офісу впровадження децентралізаційної реформи АМУ Мякохода В.М. про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування», надісланий Мінрегіоном на розгляд АМУ, взяти до відома.
2. Схвалити позицію АМУ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» (подається).
3. Доручити Виконавчій дирекції АМУ відстоювати схвалену позицію в органах державної влади під час розгляду вищезазначеного законопроекту.
4. Правлінню та Виконавчій дирекції АМУ забезпечити висвітлення позиції АМУ в ЗМІ.

Голова Асоціації

В.В. Кличко

**ПОЗИЦІЯ**  
**Правління Асоціації міст України**  
**щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за**  
**діяльністю органів місцевого самоврядування**

За наслідками обговорення на Правлінні Асоціації міст України проекту Закону "Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування", розроблений Мінрегіоном, у редакції від 06.09.2018 (далі – проект Закону):

*Зазначаємо, що:*

Система державного контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування в багатьох питаннях є надмірною, вона потребує спрощення та вдосконалення, однак постійно ускладнюється і зростає. На сьогодні відповідно до частини четвертої статті 143 Конституції України місцеві державні адміністрації, центральні органи виконавчої влади, територіальні підрозділи таких органів здійснюють державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування всіх делегованих повноважень. При здійсненні органами місцевого самоврядування власних повноважень передбачено державний контроль багатьох важливих питань у таких сферах: бюджетні та податкові відносини, публічні закупівлі, регуляторна діяльність, підтримка суб'єктів господарювання, доступ до публічної інформації, протидія корупції тощо. Оновлена прокуратура має право звертатися до суду з питань, що не контролюються жодним державним органом (пункт 3 статті 131-1 Конституції України, частини 3, 4, 6 Закону України "Про прокуратуру").

*Стурбовані тим, що:*

1. Проект Закону, запропонований Мінрегіоном, незважаючи на його назву, не пропонує удосконалення наявної системи державного контролю, яке мало б полягати в тому числі у спрощенні такого контролю, а передбачає лише її подальше ускладнення. Попередній аналіз проекту Закону свідчить про його неузгодженість з Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, наявність окремих концептуальних вад. Відсутнє його належне обґрунтування.

2. Мінрегіон пропонує створити спеціальний наглядовий орган для здійснення державного нагляду за всіма власними (самоврядними) повноваженнями органів місцевого самоврядування. Таким органом пропонується зробити Мінрегіон та його територіальні підрозділи. Вказане щонайменше не узгоджується з функціями місцевих державних адміністрацій (пункти 1, 2 статті 119 Конституції України) та функціями прокуратури (пункт 3 статті 131-1 Конституції України).

3. Проектом Закону передбачено створення електронного державного реєстру всіх актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Всю діяльність органів місцевого самоврядування пропонується зробити організаційно залежною від діяльності такого реєстру.

*Вважаємо:*

Асоціація міст України послідовно виступає за необхідність змін до Конституції України щодо удосконалення та посилення місцевого самоврядування. За даної умови правильним виглядає створення спеціального органу виконавчої влади – префектури - з формально-наглядовими функціями щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливим дороговказом розвитку місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Стаття 8 Хартії передбачає нагляд за органами місцевого самоврядування лише у випадках, передбачених конституцією або законом. Нагляд має здійснюватися таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Тобто визначено, що нагляд повинен бути чітко визначеним та виправданим.

Також важливо, щоб державний контроль та нагляд розглядався як частина загальної системи контролю в місцевому самоврядуванні і використовувався лише для особливих випадків, у найбільш вразливих та важливих сферах. Запобігати та виправляти недоліки повинні інституційні та внутрішні механізми контролю (вибори, відкликання, дострокове припинення повноважень, контроль ради за виконавчими органами, управлінський контроль, внутрішній аудит), також громадський контроль.

З огляду на необхідність забезпечення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з дотриманням принципів правової, організаційної та фінансової самостійності та спроможності місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням:

*Доцільно:*

1. Визначити пріоритетним напрямком удосконалення системи державного нагляду і контролю упорядкування системи такого контролю за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, відповідно до якого:

1) дослідити стан здійснення контрольних повноважень за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, визначити напрямки вдосконалення таких повноважень та внести відповідні зміни до галузевого законодавства;

2) забезпечити актуалізацію переліку делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

3) забезпечити перегляд сфер управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій для усунення дублювання компетенції з органами місцевого самоврядування, що представляють об'єднані територіальні громади;

4) забезпечити оптимізацію контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

2. Відновити дискусію щодо внесення змін до Конституції України у частині контрольно-наглядових функцій держави за місцевим самоврядуванням.

3. Забезпечити спрощення для органів місцевого самоврядування вимог законодавства щодо:

1) державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (виключення сфер з високим рівнем законодавчої деталізації);

2) державної допомоги суб'єктам господарювання (виключення сфер з виключно або домінуючим комунальним сектором: централізовані житлово-комунальні послуги, міський транспорт, благоустрій тощо);

3) доступу до публічної інформації (скорочення строків оприлюднення проєктів актів, встановлення винятків для внутрішньо-організаційних актів);

4) встановлення окремих місцевих податків і зборів (відмова від встановлення законом пільг, відмова від форм типових рішень із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки).

4. Доопрацювати проєкт Закону, врахувавши пропозиції та зауваження, викладені у цьому зверненні, а також узгодивши його з Конституцією та законами України, статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

*Прийнято Правлінням  
Асоціації міст України  
24 вересня 2018 року,  
м. Тернопіль*

Додаток

до листа Асоціації міст України

від 24.10.2018 № 5-491

**Основні правові зауваження Асоціації міст України  
до проекту Закону "Про внесення змін до Закону України «Про місцеве  
самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України  
щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і  
контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування"  
(отриманий листом Мінрегіону від 06.09.2018 №7/34-9080)  
(далі – проект Закону)**

**1. Зміст проекту Закону не відповідає його меті.**

У назві проекту Закону задекларовані зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вказана мета є виправданою з огляду на надмірність у багатьох питань наявної системи державного контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування. На сьогодні відповідно до частини четвертої статті 143 Конституції України місцеві державні адміністрації, центральні органи виконавчої влади, територіальні підрозділи таких органів здійснюють державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування всіх делегованих повноважень. При здійсненні органами місцевого самоврядування власних повноважень передбачено державний контроль багатьох важливих питань у таких сферах: бюджетні та податкові відносини, публічні закупівлі, регуляторна діяльність, підтримка суб'єктів господарювання, доступ до публічної інформації, протидія корупції тощо. Оновлена прокуратура має право звертатися до суду з питань, що не контролюються жодним державним органом (пункт 3 статті 131-1 Конституції України, частини 3, 4, 6 Закону України "Про прокуратуру"). Проте вказана мета не відповідає тексту проекту Закону.

Проект Закону передбачає не зменшення контрольних заходів, а їх суттєве збільшення за рахунок запровадження нового різновиду (адміністративного нагляду). Такий адміністративний нагляд повинен охопити здійснення всіх власних повноважень органів місцевого самоврядування, неохоплених іншими формами державного нагляду та контролю (ч. 1 нової ст. 83 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») або навіть всіх власних і делегованих повноважень (ч. 1 нової ст. 81 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Всі вдосконалення наявної системи державного контролю планується зробити не проектом Закону, а у майбутньому іншим законом (п. 7 Прикінцевих та перехідних положень). Тобто упорядкування проектом Закону не передбачається.

Наявний суперечливий "мораторій" на контроль місцевих державних адміністрацій за здійсненням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (п. 5 Прикінцевих та перехідних положень). Відповідні функції прямо не покладаються на інші органи контролю. Постає питання відповідності такої пропозиції пунктам 1, 2 частини першої статті 119, частині четвертій статті 143 Конституції України.

**2. Невиправдане запровадження нового виду державного нагляду - "адміністративного нагляду".**

Сфери та предмет нового нагляду визначені максимально широко і без узгодження з іншими законами (нові ст. 81, 83 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це на практиці призведе до надмірності можливостей державного нагляду та дублювання наглядових функцій різних державних органів.

Це суперечить частині 1 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає визначення тільки конституцією або законом випадків здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування. Натомість пропонується всеохопність державного нагляду. Тобто можливість втручання у всіх випадках.

Відповідно до частини 3 статті 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». Вважаємо, що запропонований у проекті Закону нагляд суперечить частині 3 статті 8 Хартії, оскільки має всеохоплюючий характер. Розробником не наводиться жодних обґрунтувань або прикладів на підтвердження виправданості такого кроку.

Проектом Закону не враховано попередні напрацювання широкого кола державних діячів, діячів місцевого самоврядування, донорів, експертів (законопроект щодо змін до Конституції України №2217а від 01.07.2015 схвалений Венеціанською комісією) стосовно випадків оперативного і ефективного контролю держави за справами місцевого самоврядування – коли відповідні акти не відповідають Конституції України, створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. Саме з цього питання всіма було визнано домірність втручання держави у таких випадках у жорсткий спосіб.

Наявна спроба перебрати функції прокуратури (частини 3, 4, 6 статті 23 Закону України "Про прокуратуру") але у значно більшому обсязі. Відповідні зміни до Закону України "Про прокуратуру" не пропонуються.

Термін "адміністративний нагляд" є невдалим. Вказаний термін за написанням співпадає із терміном у статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, але не співпадає з ним за змістом. У Хартії його зміст охоплює всі форми державного нагляду і контролю. У проекті Закону, у супереч Хартії, окремо пропонується здійснювати адміннагляд, а окремо державний контроль та нагляд. Крім того термін "адміністративний нагляд" вже застосовується у Законі України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі".

### **3. Допускається втручання у власні повноваження ОМС.**

Запровадження нагляду загального характеру за власними повноваженнями суперечить частині 4 статті 143 та іншим положенням Конституції України. На сьогодні державний контроль без визначення меж та випадків передбачений лише за делегованими повноваженнями.

Запропонований нагляд суперечить самій суті власних повноважень, оскільки саме відсутність втручання держави є ключовою відмінністю власних повноважень від делегованих. Не враховуються внутрішні інституційні механізми захисту від порушень, закладені у місцеве самоврядування як демократичну саморегульовану систему (вибори, відкликання, контроль представницького органу над виконавчими органами, вплив громадських організацій та активістів тощо).

Допускаються широкі можливості для зловживань можливостями держави, передбаченими частиною 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування через невизначення меж таких заходів.

### **4. Низька правова легітимність та інституційна слабкість органу адміністративного нагляду.**

П.2 Прикінцевих та перехідних положень проекту Закону передбачається тимчасове визначення органом адміністративного нагляду **Мінрегіону** (центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою.

розвитку місцевого самоврядування), та його територіальні органи. Це порушує систему центральних органів виконавчої влади (ст. 7, 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади"), оскільки здійснення державного нагляду (контролю) не може бути завданням міністерства. Передача таких повноважень іншому державному органу обумовлена обставинами, що потребують внесенням змін до Конституції України. Тобто Мінрегіон планує залишатися наглядовим органом достатньо довго.

Постає питання відповідності такої пропозиції пунктам 1, 2 частини першої статті 119 Конституції України, що передбачають за місцевими державними адміністраціями забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян. Асоціація міст України послідовно виступає за необхідність змін до Конституції України щодо заміни місцевих державних адміністрацій на спеціальні органи виконавчої влади (префектури) з формально-наглядовими функціями щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування. Проте до внесення таких змін є обов'язковим врахування чинних положень Конституції України.

Запропонований правовий статус наглядового органу не передбачає гарантій його політичної незаангажованості та нейтральності. Відсутні механізми політичної, юридичної та майнової відповідальності посадових осіб такого органу за неправомірні дії та завдану шкоду. Пропонується створення консультаційної ради за участю представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, яка не матиме жодного впливу на Мінрегіон і повністю організаційно залежатиме від нього (нова ст. 93 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

#### **5. Неприйнятність позбавлення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб автономності у питаннях видання управлінських актів.**

Чинність актів ОМС пов'язується з внесенням їх до Єдиного державного реєстру актів ОМС (далі – Реєстр) (нова редакція ч. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Пропонується повна технічна залежність ОМС від діяльності державного органу, що управлятиме Реєстром.

Створюються умови для протиправних затримок або невнесення в Реєстр актів ОМС з метою тиску або блокування їх діяльності всупереч частині 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (повноваження ОМС, як правило, мають бути повними і виключними; вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися державним органом). Особливо характерно, що держателем такого Реєстру пропонується наглядовий орган (Мінрегіон).

Внесення до Реєстру широкого кола розпорядчих актів індивідуального та внутрішнього характеру є невиправданим і таким, що об'єктивно гальмуватиме діяльність ОМС.

Доцільність пропозиції для забезпечення відкритості є вкрай сумнівна, оскільки відповідні акти вже на зараз повинні розміщуватися на веб-сайтах. Неузгоджено із законами України "Про доступ до публічної інформації", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" щодо порядку офіційного опублікування. Повноцінна реалізація такого Реєстру не можлива без використання електронних документів. А це на сьогодні є передчасним. Проект Закону у цій частині не узгоджується з спеціальним законодавством щодо використання електронних документів та їх архівного зберігання.

Реалізація пропозиції є дорогою, технічно і організаційно складною. У разі технічного збою діяльність всіх ОМС буде паралізована.

## **6. Неприйнятність регулювання підзаконними актами важливих питань.**

Пропонується регулювання підзаконними актами питань, що за своєю суттю є предметом правового регулювання закону:

- органом адміністративного нагляду центрального рівня - ступені ризику для окремих категорій актів, дій та бездіяльності в межах предмету адміністративного нагляду (нова ст. 88 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- Кабінетом Міністрів України - порядок здійснення адміністративного нагляду (нова ст. 95 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Це суперечать частині 1 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає визначення тільки конституцією або законом процедур та випадків здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Проект Закону порушує механізм стримування та противаг законодавчої та виконавчої влад, створює органам виконавчої влади умови для спрощеного розширення сфер відстеження та створення дискримінаційних для ОМС умов проведення нагляду.

## **7. Суперечливі зміни до Кодексу адміністративного судочинства.**

7.1. Ч. 5-7 нової ст. 289-1 КАСУ пропонується запровадити негайне виконання рішення суду, незважаючи на апеляційне оскарження. Вказані ініціативи є вкрай дискусійними.

7.2. Змінами до ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», новою ст. 289-1 КАСУ пропонується надати суду право приймати рішення про поворот виконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування чи їх окремих положень із зазначенням способу його здійснення, зокрема шляхом визнання нечинними, недійсними прийнятих на основі їх актів, вчинених правочинів, в тому числі з особами, які не знали і не могли знати про незаконність таких рішень. Тобто, пропонується надати суду повноваження при винесенні рішення виходити за межі позовних вимог позивача та доповнювати судові рішення іншими юридичними фактами на власний розсуд. Іншим наслідком може стати перебирання судом на себе повноважень органів місцевого самоврядування. Не враховано, що скасування рішення органу місцевого самоврядування, акта або правочину, на підставі яких було прийнято оскаржуване рішення, може вирішуватися у порядку різних видів підсудності.

## **8. Невиправдані затрати на реалізацію проекту Закону (створення Реєстру та нового державного органу).**

Відсутність обґрунтування запровадження додаткового адміністративного нагляду відповідно до частини 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування створить умови для неефективного використання коштів державного бюджету. Не розглядається питання позбавлення відповідних функцій прокуратури і відповідно спрямування вивільнених коштів на реалізацію проекту Закону.