



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 21 лютого 2024 року
CEGG/LEX(2024)1

Висновок щодо проекту 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)

Цей документ було підготовлено Центром експертизи доброго врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи

Резюме

Цей висновок стосується нової редакції проекту 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», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій (МДА), що є місцевими органами виконавчої влади, які здійснюють повноваження у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та є юридичними особами публічного права. Голови та заступники голів МДА набудуть статусу державних службовців через шість місяців з дня припинення воєнного стану.

Згідно з Конституцією, МДА виконують подвійну роль і здійснюють виконавчу владу від імені як держави, так і районних та обласних рад, що само по собі не відповідає Хартії, але не може бути змінено без внесення змін до Конституції. Ці ради можуть висловити недовіру голові МДА, що може призвести до прийняття відповідного рішення Президентом України та відставки голови МДА. В іншому контексті звільнення голови МДА Президентом України може бути результатом ініціативи Кабінету Міністрів, який може вирішити, що чинний голова не виконав вимог своєї посади.

Законопроект передбачає, що призначення голови МДА має відбуватися за результатами конкурсного відбору, а також запроваджує спеціальну «Єдину комісію» (один член або членкиня якої є представником чи представницею місцевого самоврядування). Створюється кадровий резерв для заміщення посад голів райдержадміністрацій та запроваджуються конкретні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади в МДА. Законопроект вводить суворо обмежений трирічний термін перебування голів МДА на відповідних посадах та ротачію.

Законопроект передбачає дуже велику кількість повноважень МДА і додатково передбачає, що обласні держадміністрації забезпечуватимуть нагляд за законністю у районних радах, а районні – у міських, селищних, сільських радах. Заходи із забезпечення законності включають вимогу про усунення порушення законності до відповідального органу місцевого самоврядування, а також, якщо цей орган не усуне це порушення, позов до суду про визнання акта протиправним.

Створення механізму нагляду за законністю актів місцевого самоврядування саме по собі є розвитком подій, що вітається; однак, у поєднанні з великою кількістю повноважень МДА за умови відсутності чіткого розмежуванні повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, а також між їхніми рівнями, за відсутності посилення на принцип субсидіарності у здійсненні наглядової функції, це може призвести до ре-централізації та містить потенціал для зловживань.

I. Вступ

1. Цей висновок підготовлений у відповідь на запит від 28 січня 2024 року, сформульований Головою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.
2. Документ був підготовлений [Центром експертизи доброго врядування](#) (надалі – Центр експертизи), що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи на основі внесків міжнародного консультанта, Віце-президента Групи незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування, доктора п.Ніколаоса-Комніноса Хлепаса, та національної консультантки п. Віри Козіної, в рамках [Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»](#) на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стойкість, відновлення та відбудова».
3. У цьому висновку, у першу чергу, розглядається питання відповідності нової редакції проекту 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» (реєстр. № 4298) Європейській хартії місцевого самоврядування (далі — «Хартія»), особливо в сфері адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, а також основним рекомендаціям Комітету міністрів з цього питання: [Rec\(2019\)3](#) про нагляд за діяльністю місцевого самоврядування. Його також підготовлено з урахуванням практики адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування в окремих державах – членах Ради Європи ([CEGG/PAD\(2020\)2](#)).
4. У документі також враховано результати консультацій із національними заінтересованими сторонами та експертним середовищем, проведених Радою Європи у лютому 2024 року з метою вивчення їхньої думки та коментарів щодо нової редакції законопроекту (список міститься у Додатку III).
5. Хартію було ратифіковано Україною 6 листопада 1996 року без жодних заяв чи застережень, і стосовно України вона набула чинності 11 вересня 1997 року. Таким чином, всі зобов'язання за Хартією застосовуються до всіх рівнів місцевого самоврядування в Україні.
6. У Хартії закріплені основоположні принципи системи нагляду:
 - законність (нагляд здійснюється лише у випадках і в порядку, що конкретно передбачені законом);
 - функціональна автономія (нагляд за власними повноваженнями зазвичай має стосуватися лише питань законності, тоді як щодо делегованих повноважень він також може охоплювати питання доцільності);
 - домірність (втручання має бути домірним важливості інтересів, які воно захищає).
7. Варто зазначити, що Україна є єдиною європейською країною, де відсутній механізм адміністративного нагляду (зокрема за законністю). Крім того, Рекомендація CM/Rec(2019)3 Комітету міністрів державам-членам про нагляд за діяльністю місцевих влад вимагає від держав-членів «вжити, беручи до уваги керівні принципи, викладені в додатку до цього документа, відповідні заходи для [...] створення належної нормативно-правової та інституційної бази для нагляду за діяльністю місцевих влад [...]».

II. Передумови

8. Ще у 2018 році українські заінтересовані сторони за фасилітації Ради Європи ініціювали багаторівневий діалог щодо внесення змін до Закону України про місцеві державні адміністрації. А у квітні 2018 року Рада Європи організувала зустріч з цього питання у «страсбурзькому форматі» (модеровані перемовини за закритими дверима). Висновки

зустрічі містили інформацію про основні параметри моделі адміністративного нагляду в Україні, які були узгоджені всіма основними заінтересованими сторонами.

9. Метою прийняття законопроекту № 4298, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій (надалі – МДА) *префектурного типу* до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про МДА у відповідність із сучасними викликами та останніми реформами, у тому числі нещодавніми.

10. У грудні 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598). Хоча через місяць проєкт був відкликаний, Рада Європи надала Попередні коментарі щодо цього законопроекту ([CEGG/LEX\(2020\)2](#)), в яких значну увагу було приділено положенням про статус префектів і про адміністративний нагляд за актами місцевого самоврядування. Хоча ці коментарі були підготовлені Генеральним директором з питань демократії, вони були ретельно узгоджені з Європейською комісією за демократію через право («Венеційською комісією») і Конгресом місцевих і регіональних влад, а отже представляють одностайну точку зору Ради Європи загалом.

11. Центр експертизи аналізував першу версію законопроекту № 4298 і у листопаді 2020 року підготував відповідний висновок ([CEGG/LEX\(2020\)5](#)).

12. Більшість міркувань, викладених в Попередніх коментарях та висновку, згаданих у пп. 10-11 вище не будуть повторені у цьому звіті, а згадані документи містяться у Додатку I до цього висновку.

13. На сьогодні поки що невідомо, коли відбудеться наступна спроба конституційної реформи. Хоча загалом очікується, що буде запропоновано створити інститут префектів, жодної актуальної інформації щодо цього немає. Однак є зрозумілим, що Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного стану (Стаття 157 Конституції України).

14. Цей висновок також підготовлено із урахуванням Підсумків зустрічі українських заінтересованих сторін з цього питання у «страсбурзькому форматі» у жовтні 2023 року, яку організувала та модерувала Рада Європи, і під час якої більшістю з них було досягнуто згоди щодо основних параметрів системи адміністративного нагляду в Україні у відповідності до статті 8 Хартії. Підсумки цієї зустрічі містяться у Додатку II до цього висновку.

15. Виходячи з домовленостей у «страсбурзькому форматі» від жовтня 2023 року було запропоновано створити дуже «легку» систему нагляду, яка, за умови належного включення у закон та реалізації на практиці, стала б однією з найгнучкіших для місцевого самоврядування в Європі та захищала б його. Слід зазначити, що деякі положення законопроекту, що нині розглядається, не узгоджуються з Підсумками цієї зустрічі.

16. На додаток до документів, згаданих у пп. 3, 10-11 вище Радою Європи було також підготовлено інші документи, які стосуються питань, піднятих законопроектом, що аналізується:

- Висновок до проєкту Закону України «Про місто Київ — столицю України» (№ 2143-3) ([CEGG/LEX\(2020\)4](#));
- Висновок Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» ([SAGUD-LPO\(2016\)2](#));
- Коментарі стосовно пропозицій вдосконалення територіальної організації влади в Україні ([DPA/PAD5/2011](#)).

III. Аналіз

17. Проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій та містить 7 розділів: Розділ I ("Загальні положення", статті 1-6), Розділ II ("Організація місцевих державних адміністрацій", статті 7-16), Розділ III ("Компетенція місцевих державних адміністрацій", статті 17-19), Розділ IV ("Повноваження місцевих державних адміністрацій", статті 20-37), Розділ V ("Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями", статті 38-46), Розділ VI ("Порядок діяльності місцевих державних адміністрацій", статті 47-51), Розділ VII ("Прикінцеві та перехідні положення"). Він також передбачає внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про запобігання корупції».

18. Законопроект визначає, що МДА є "місцевим органом виконавчої влади¹, що здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці" (п. 1 ст. 1). У статті 4 ("Правовий статус та атрибути місцевих державних адміністрацій") передбачено (в п. 1), що МДА "є юридичними особами публічного права"; крім того, що вони підлягають державній реєстрації (п. 3 ст. 6). Кожну МДА представляє керівник відповідного "апарату", як "юридичну особу публічного права в цивільно-правових відносинах" (п. 7 ст. 16). Компетенція кожної МДА стосується конкретної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої МДА здійснює свої повноваження (статті 17-37) та виконує свої завдання (ст. 2), відповідно до принципів, перелічених у статті 3².

19. Питання множинності юридичних осіб українських адміністрацій лише згадується тут і не буде предметом детального аналізу, але воно широко обговорювалося, зокрема в контексті правового статусу органів місцевого самоврядування за сприяння Центру експертизи доброго врядування (див. Висновок CEGG/PAD(2021)14). Хоча відсутність правосуб'єктності у регіонів та територіальних громад є винятком у континентальній Європі³, відокремлена правосуб'єктність основних деконцентрованих державних територіальних органів та їх підрозділів також не є правилом у більшості європейських країн. У багатьох європейських країнах ці підрозділи створюються центральним урядом для управління та адміністрування конкретних регіонів чи областей. Хоча вони можуть мати певний ступінь автономії та право на прийняття рішень, їхня правосуб'єктність часто походить від центрального уряду чи вони йому підпорядковуються. Наприклад, у Франції, колиці так званої Наполеонівської адміністративної системи, "префектури" мають адміністративні та наглядові функції, діють як

¹ Місцевим органом виконавчої влади є державний орган утворений на місцевому рівні.

² Ці «Принципи діяльності»: 1) Верховенство права, 2) Законність 3) Прозорість, 4) Відкритість, 5) Єдність державної політики, 6) Безперервність і наступність, 7) Деконцентрація, 8) Політична неупередженість, 9) Ефективність, 10) Сталий розвиток.

³ Серед 46 країн – членів Ради Європи є лише окремі країни, де саме місцева рада має власну правосуб'єктність, а не відповідна муніципальна територіальна одиниця. Це Сполучене Королівство, Ірландія та Мальта. Республіка Кіпр, яка раніше була членом цієї групи країн, що поділяли "британську" традицію місцевого самоврядування, встановила повноцінну правосуб'єктність для кіпрських муніципалітетів, щоб підготувати свою країну для вступу до ЄС (що нарешті відбулося в 2004 році). Ще одним випадком, коли ради мали власну правосуб'єктність, але не муніципальна територіальна одиниця, була Російська Федерація, яка вже не є членом Ради Європи.

розширення центрального уряду та відповідають за реалізацію національних політик, але не мають правосуб'єктності відмінної від державної.

20. Згідно зі статтею 118 Конституції, МДА виконують подвійну роль та здійснюють виконавчу владу від імені як державних органів, так і обраних районних та обласних рад. Відповідно до тієї ж статті, МДА підлягають подвійній відповідальності (підзвітні і підконтрольні), як державним органам вищого рівня, так і обраним районним та обласним радам.

21. Стаття 5 проекту закону стверджує, що МДА "спрямовуються, координуються та контролюються Кабінетом Міністрів України" (п. 2), а разом зі своїми головами вони підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України. Їх голови відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України "при здійсненні своїх повноважень" (п. 3). Ці положення відповідають відповідним конституційним нормам, які передбачають (ст. 118 Конституції України), що МДА "підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня".

22. Згідно зі статтею 118 п. 6 Конституції України МДА "підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами". У тому ж дусі, стаття 5 проекту закону підкреслює, що обласні та районні МДА "керуються також рішеннями відповідних обласних та районних рад" (п. 1), більше того, ці МДА "підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед обласними та районними радами у частині реалізації делегованих ними відповідно до закону повноважень" (п. 4).

23. Стаття 118 Конституції України визнає необхідність, щоб керівники МДА, які виконують та реалізують рішення місцевих рад, були політично відповідальними перед ними. Відповідно до цього вона вводить можливість виразу недовіри: "Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь". Якщо недовіру голові МДА висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови МДА.

24. Конституційні та законодавчі положення щодо політичної відповідальності голів МДА перед районними та обласними радами повинні бути розглянуті з огляду на положення Хартії: Згідно зі п. 2 ст. 3, місцеві ради "можуть мати підзвітні їм виконавчі органи". Сучасний коментар до Хартії вказує, що ця "відповідальність" викликає багато побоювань щодо можливості призначення виконавчого органу місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом державної влади⁴.

25. Формально ці норми, здається, передбачають відносно задовільний рівень відповідальності місцевих державних адміністрацій перед районними чи обласними радами. Проте в останньому моніторингу (і післямоніторинговому звіті) місцевої та регіональної демократії 2020 року висловлюється скептицизм щодо "подвійної підпорядкованості" місцевих державних адміністрацій, які мало ймовірно зможуть забезпечити баланс своєї відповідальності як перед вищими державними органами, так і перед обласними або районними радами одночасно. Тому доповідачі закликали розробити окремий механізм виконавчого управління відповідно для обласного та районного рівня. Допоки сама Конституція (п. 1 ст. 118) передбачає здійснення на регіональному і субрегіональному рівнях повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування в областях та районах місцевими державними адміністраціями, розробка повноцінного та автономного виконавчого адміністративного механізму на обласному та районному рівні не може бути реалізована;

⁴ Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Сучасний коментар Конгресу до пояснювальної записки до Європейської хартії місцевого самоврядування, Страсбург 2020 року.

тому цей аспект наводиться тут лише для інформування та є більш актуальним для обговорень щодо майбутньої конституційної реформи, ніж щодо цього закону.

26. Пункт 3 статті 7 є значним прогресом через закріплення статусу голів та заступників голів місцевих державних адміністрацій як державних службовців. Ураховуючи наявний правовий режим воєнного стану в Україні та обов'язок забезпечення безперервного державного управління протягом цього періоду та під час переходу від військових адміністрацій до звичайного цивільного багаторівневого управління, в параграфі 3 пункту 1 під "Прикінцеві та перехідні положення" проекту закону пропонується, що відповідні посадові особи отримають статус державних службовців через шість місяців після закінчення чи скасування воєнного стану.

27. Враховуючи майбутню перспективу створення інституту префектів та визнаючи потребу у поступовій професіоналізації інституту голови МДА, проект закону передбачає, що призначення голови МДА повинно бути результатом конкурсного відбору. Ураховуючи подвійну роль та зазначену "подвійну підпорядкованість" голови місцевої державної адміністрації, така професіоналізація здається розумним вибором.

28. Проект закону передбачає внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу» (нові статті 27¹ та 27²) та створення "Єдиної комісії з формування керівного складу місцевих державних адміністрацій" (надалі - Єдина комісія) як постійно діючого колегіального органу, що проводить конкурси за зайняття посад голів обласних державних адміністрацій та включає успішних кандидатів до кадрового резерву (частина 5 статі 10 законопроекту).

29. Єдина комісія складається з 8 членів, включаючи 6 представників різних державних інституцій, одного представника від асоціацій органів місцевого самоврядування з всеукраїнським статусом (з щорічною ротацією) та одного представника від громадських формувань з чотирирічним терміном. Вона утворюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

30. Проте процес відбору представника від громадських формувань не було формалізовано, що може зробити його непрозорим та залежним від урядового рішення.

31. Для заміщення посад голів районних державних адміністрацій створюється кадровий резерв на посади голів районних державних адміністрацій (ст. 10), який формується шляхом відбору за результатами конкурсу на зарахування до кадрового резерву. Кандидати повинні відповідати певним вимогам, включаючи стаж роботи на посадах державної служби категорій А або В або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування принаймні 3 роки. Переможці конкурсу визначаються Кабінетом Міністрів. Ці положення проекту закону вітаються та будуть корисні для професіоналізації МДА.

32. Голова МДА набуває повноважень з дня його призначення на відповідну посаду Президентом України, а граничний строк перебування на посаді голови МДА в одній адміністративно-територіальній одиниці становить три роки. Цей строк не може бути продовжений, навіть якщо в останній день строку повноважень голови МДА відповідний акт Президента України про його звільнення не набрав чинності, повноваження зазначеної особи як голови МДА вважаються припиненими з дня наступного за днем закінчення такого строку, і покладаються на одного із заступників голови МДА.

33. Принцип ротації голів МДА є доцільним і погодженим під час різних обговорень, включаючи діалог в рамках "страсбурзького формату". Проте суворе обмеження у три роки може бути надмірним; діапазон (скажімо, від трьох до п'яти років) надав би більше гнучкості і, ймовірно, був би як більш ефективним, так і таким, якого легше дотримуватися.

34. Звільнення голови МДА Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України також може бути ініційоване головою обласної державної адміністрації стосовно голови районної державної адміністрації, або Прем'єр-міністром України стосовно голови обласної державної адміністрації. Це передбачено проектом закону, для випадків "набрання законної сили рішенням суду про залишення без задоволення поданого за підписом такого голови позову про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним, якщо протягом року таких рішень було прийнято не менше третини від загальної кількості рішень суду, що набрали законної сили та були ухвалені за результатами розгляду справ про забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування за позовами, поданими за підписом відповідного голови" (абз. 3 ч. 2 ст. 11). Це положення спрямоване на зниження надмірного і необґрунтованого використання контрольних повноважень головами МДА, і як таке концептуально дуже вітається, хоча очікується, що «помилкових спрацьовувань» при здійсненні нагляду за законністю буде набагато менше, ніж одна третина. Оскільки проект закону не містить жодних деталей щодо реалізації цього положення на практиці, рекомендується провести додаткові консультації серед національних заінтересованих сторін з цього питання та вдосконалити цю статтю.

35. Щодо повноважень, які здійснюються МДА, закон висвітлює значну кількість питань у 13 різних статтях, кожна з яких зосереджується на певному секторі або напрямку політики, в яких МДА здійснюють свою діяльність. Закон надає всім МДА однакові секторальні повноваження, не розрізняючи їх між обласним та районним рівнями. Однак проект закону не уточнює, чи є ці повноваження державними, чи МДА здійснюють їх як квазівиконавчі органи, що здійснюють власні або делеговані повноваження районних та обласних рад. Крім того, запропоновані повноваження у цих статтях проекту закону частково перетинатимуться з компетенцією органів місцевого самоврядування базового рівня у різних сферах.

36. Надання МДА секторальних повноважень, як це передбачено переглянутим проектом закону, значно зміцнює їхню роль, при цьому зменшуючи адміністративний, фінансовий чи громадський контроль за використанням таких повноважень, оскільки неясно, в якому статусі голова МДА буде їх використовувати: чи як представник держави, чи як представник місцевого самоврядування на обласному та районному рівні, а в останньому випадку – чи як делеговані чи власні повноваження органів місцевого самоврядування, і таким чином наслідки для визначення належних джерел фінансування виконання цих повноважень та процедури нагляду за їх виконанням неясні.

37. Відсутність чіткого розподілу повноважень вже була визначена як основна проблема у Рекомендації 348(2013)⁵ та пізніше в останньому Моніторинговому звіті Конгресу щодо України⁶, де було запропоновано уточнити розподіл функцій та повноважень між різними рівнями влади та усунути дублювання (п. 1, 3 та 4 ст. 4 Хартії); крім того, забезпечити комплексну і стабільну систему відповідних консультацій з органами місцевого самоврядування та їхніми асоціаціями (п. 6 ст. 4 Хартії).

38. Сучасний коментар до Хартії вказує, що дублювання функцій та повноважень може стати загрозою для місцевої автономії, оскільки вищі органи влади зазвичай мають більше фінансових, організаційних та людських ресурсів. На практиці ці державні органи можуть прагнути взяти під контроль найпривабливіші повноваження держави, можливо, залишаючи тільки їх виконання (чи навіть лише найбільш незручну частину цього) органам місцевого

⁵ Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Місцева та регіональна демократія в Україні, Рекомендація 348(2013), Страсбург, жовтень 2013 року.

⁶ Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Комітет з виконання зобов'язань країн-членів щодо Європейської хартії місцевого самоврядування (Комітет з моніторингу), Моніторинг Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні, Страсбург, липень 2020 року.

самоврядування⁷. Крім того, Рекомендація CM/Rec(2007)4 Комітету Міністрів країнам-членам "щодо публічної служби на місцевому та регіональному рівні" пропонує законодавцям встановити чітке визначення відповідальності різних рівнів влади та збалансованого розподілу ролей між цими рівнями публічного врядування. Такий розподіл ролей, прийнятий заінтересованими сторонами, дозволив би уникнути як прогалин у визначенні компетенцій, так і дублювання повноважень. Більше того, цей розподіл повноважень повинен сприяти передбачуваності та гарантувати безперервність надання певних місцевих публічних послуг, які є важливими для населення⁸. Останній, але не менш важливий звіт щодо України в межах пакета розширення ЄС, опублікований Європейською комісією у листопаді 2023 року, підкреслив необхідність завершення реформи в контексті розподілу повноважень.

39. Стосовно повноважень "із забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування" стаття 22 проєкту закону передбачає, що обласні МДА забезпечуватимуть законність у діяльності районних рад, а районні МДА забезпечуватимуть законність у діяльності на базовому рівні. Для забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування МДА мають, серед іншого, право звертатися до сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад з вимогами про усунення порушень законності та встановлювати строки для їх усунення (пп. 6 п. 6 ст. 22). МДА також мають право звертатися до суду щодо визнання актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад незаконними (пп. 7 п. 6 ст. 22).

40. У Розділі VII проєкту закону, передбачено внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та додано нову статтю 59⁸ ("Система органів, що здійснюють забезпечення законності"), де зазначено, що "Органами із забезпечення законності є:

- орган із забезпечення законності центрального рівня, тобто центральний орган виконавчої влади, що визначається Кабінетом Міністрів України та забезпечує законність у діяльності обласних рад;
- органи із забезпечення законності регіонального рівня: це обласні державні адміністрації, які забезпечують законність у діяльності районних рад;
- органи із забезпечення законності районного рівня: це районні державні адміністрації, що забезпечують законність у діяльності сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів".

41. На зустрічі у "страсбурзькому форматі" у 2023 році було домовлено, що обласні МДА повинні бути відповідальні за загальну організацію нагляду за законністю та надання консультацій органам місцевого самоврядування базового рівня. Обласні МДА повинні проводити нагляд за законністю стосовно органів місцевого самоврядування субрегіонального (районного) рівня та надавати їм консультації, тоді як щодо ролі районних МДА у процесі нагляду та консультацій не було досягнуто згоди. Однією з причин, чому районні МДА не повинні бути відповідальні за нагляд, є те, що після територіальної реформи (об'єднання) кількість органів місцевого самоврядування базового рівня у кожному районі є дуже малою, що може становити реальний ризик надмірного нагляду.

42. Проєкт закону ("Прикінцеві та перехідні положення") передбачає, що на період дії воєнного стану та протягом двох років з дня його припинення чи скасування повноваження органу із забезпечення законності районного рівня, що забезпечує законність у діяльності

⁷ У тому самому джерелі.

⁸ "Про публічну службу на місцевому та регіональному рівні", прийнято Комітетом Міністрів Ради Європи 31 січня 2007 року на 985-му засіданні Міністрів.

сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, здійснює орган із забезпечення законності регіонального рівня.

43. У новій редакції законопроекту збережений позитивно оцінений у попередніх висновках Ради Європи підхід, за яким МДА можуть здійснювати лише апостеріорний нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, прийнятих в межах власних та делегованих повноважень. З іншого боку, проєкт передбачає (ч. 3 ст. 59² запропонованих змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), що «Забезпечення законності під час реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень може охоплювати критерії доцільності, економності чи ефективності, визначені Кабінетом Міністрів України». Це положення може бути проблематичним, оскільки, згідно з Підсумками зустрічі у «страсбурзькому форматі» 2023 року (п. 6), "На сьогодні на законодавчому рівні відсутній чіткий розподіл між власними та делегованими повноваженнями ОМС; це питання є предметом іншого нормативно-правового акту та обговорюватиметься окремо, і, як принципове питання, повноваження ОМС повинні вважатися власними повноваженнями, якщо інше не визначено законом". Тому технічно, "поки цей розподіл не буде узгоджений та законодавчо закріплений, а делеговані повноваження не отримають законодавчого визначення, нагляд з боку МДА здійснюватиметься лише за законністю актів"⁹. Однак, залежно від інтерпретації цього, наявність такого положення за відсутності чіткого розмежування між власними та делегованими повноваженнями може також спонукати деяких голів МДА ініціювати різні форми нагляду за доцільністю рішень, що стосуються власних повноважень місцевих влад.

44. Ще однією проблемою є те, що остання редакція законопроекту суттєво змінює предмет нагляду за законністю. Незважаючи на те, що попередні редакції законопроекту були критиковані за надмірний обсяг предмету нагляду, нова редакція у деяких випадках стає ще ширшою; з іншого боку, вона виводить з під адміністративного нагляду підрозділи МДА, які виконують повноваження районних та обласних рад, як їхні квазівиконавчі органи.

45. Розширено сферу нагляду і нова редакція законопроекту встановлює, що предметом нагляду можуть бути індивідуальні акти, що містять ознаки прийняття органом місцевого самоврядування рішень не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України або містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб (п. 4 ч. 1 ст. 59²). Таке дуже широке формулювання може не відповідати принципу законності та домірності, закладеному в додатку до рекомендації Комітету міністрів СМ/Rec(2019)3, адже МДА отримує не чітко визначені повноваження щодо втручання у діяльність місцевого самоврядування.

46. Також викликає певні сумніви спроможність будь-якого державного органу ефективно здійснювати такий обсяг завдань, адже, зважаючи на такий розлогий предмет нагляду, у МДА може виникати необхідність проводити глибокий аналіз усіх індивідуальних актів місцевого самоврядування, включаючи відстеження процедури їх прийняття. При цьому жодних умов щодо застосування ризик-орієнтованого підходу та інших критеріїв (наприклад, значущості), які б уточнювали пріоритетність актів нагляду та відповідали стандартам Ради Європи¹⁰, законопроект не містить.

⁹ "Про публічну службу на місцевому та регіональному рівні", прийнято Комітетом Міністрів Ради Європи 31 січня 2007 року на 985-му засіданні Міністрів.

¹⁰ Див. Рекомендацію СМ/Rec(2019)3 Комітету міністрів державам-членам про нагляд за діяльністю місцевого самоврядування (прийняту Комітетом міністрів 4 квітня 2019 року на 1343-й зустрічі заступників Міністрів) та попередню Рекомендацію Rec(98)12 Комітету міністрів державам-членам про нагляд за діяльністю місцевого самоврядування (прийняту Комітетом міністрів 18 вересня 1998 року на 641-й зустрічі заступників Міністрів). Обидві рекомендації містять конкретні Принципи для вдосконалення систем нагляду за діяльністю місцевого

47. Можливість такого широкого втручання у акти індивідуального характеру за власною ініціативою МДА несе ризики і для осіб, щодо яких такі акти приймаються. Це може суперечити загальній процедурі представництва інтересів держави та приватних фізичних та юридичних осіб, а також може створювати істотні корупційні ризики. Конституційний Суд України та суди вищих інстанцій неодноразово звертали увагу на те, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів (див., наприклад, абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

48. Доопрацьований законопроект не відповідає положенням Хартії (ч.1 статті 8), згідно яких процедури та випадки здійснення нагляду, мають бути передбачені конституцією або законом¹¹. З урахуванням розширення предмету нагляду, згаданого вище, такі не чітко визначені підходи надають МДА необмежені можливості щодо втручання у діяльність місцевого самоврядування, у тому числі у зв'язку із дотриманням підготовчих заходів та процедурних питань при прийнятті індивідуальних актів. При цьому глибина та способи втручання, а отже межі повноважень МДА у цій частині будуть регулюватися постановами Уряду (ч. 4 ст. 59² законопроекту)¹². Однак згідно з Конституцією України повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, а також організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються лише законом (ч. 2 ст. 19 та п. 12 ч. 1 ст. 92 відповідно). На неприпустимість визначення повноважень державних органів підзаконними актами неодноразово звертали увагу Конституційний Суд України та суди касаційних інстанцій (див., наприклад, рішення КСУ від 27 квітня 2000 року № 7-рп/2003 лютого 2009 року № 4-рп/2009, від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009).

49. Нова стаття 59³ запропонованої редакції законопроекту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «Забезпечення законності здійснюється за принципами»: Верховенства права; Захисту публічного інтересу; Домірності; Самостійності місцевого самоврядування; Партнерства держави та місцевого самоврядування.

50. Нова стаття 59⁴ передбачає консультації із забезпечення законності. Органи із забезпечення законності за зверненням відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, а також секретаря сільської, селищної, міської ради у передбачених законом випадках, голови обласної, районної, районної в місті ради надають консультації щодо застосування органами місцевого самоврядування законодавства з питань, що стосуються дотримання ними законності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ці консультації не мають статусу офіційного тлумачення та не є обов'язковими для застосування місцевими владами та посадовими особами місцевого самоврядування. Проте запропонований механізм дає право як районним, так і обласним державним адміністраціям надавати консультації органам місцевого самоврядування базового рівня, що створює потенційний конфлікт компетенцій між ними. Крім того, залишається незрозумілим, на якому рівні будуть готуватися загальні рекомендації щодо застосування законодавства із забезпечення законності.

самоврядування. Див. також Сучасний Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування, зазначений вище: "автоматичний адміністративний нагляд має бути обмежений діяльністю певної значущості".

¹¹ Дивіться пояснювальну записку до статті 8 Хартії та Сучасний Коментар, зазначений вище.

¹² "Порядок моніторингу актів органів місцевого самоврядування, що охоплюються предметом забезпечення законності, встановлюється Кабінетом Міністрів України".

51. Статтею 59⁵ передбачено наступні заходи із забезпечення законності:

- вимога про усунення порушення законності; Стаття 59⁶ передбачає звернення органу із забезпечення законності до такого органу місцевого самоврядування з вимогою про усунення відповідного порушення законності, яка є обов'язковою для розгляду. Орган місцевого самоврядування розглядає вимогу про усунення порушення законності та приймає рішення у строк, встановлений органом із забезпечення законності, який має бути необхідним і достатнім для усунення порушення законності, але не може перевищувати 30 робочих днів.
- звернення до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним. Стаття 59⁷ передбачає, що у разі неусунення органом місцевого самоврядування порушення законності у строк, визначений відповідною вимогою, орган із забезпечення законності звертається до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним. Не допускається звернення органу із забезпечення законності до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним без попереднього надсилання вимоги про усунення порушення законності. Законопроектом передбачені окремі виключення, коли допускається подання позову про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним без попереднього надсилання вимоги про усунення порушення законності. А саме у разі виявлення за результатами перевірки акта, невжиття негайних заходів щодо скасування якого може істотно ускладнити чи унеможливити відновлення становища, яке існувало до прийняття такого акта, а також у разі створення загрози порушення територіальної цілісності України внаслідок його прийняття.

52. У разі якщо очевидними є ознаки, що акт органу чи посадової особи місцевого самоврядування створює загрозу порушення територіальної цілісності України, орган із забезпечення законності зупиняє дію такого акта з одночасним зверненням до суду з позовом про визнання його незаконним та скасування, про що невідкладно інформує Президента України та Кабінет Міністрів України (ч. 5 ст. 59⁷).

53. Похвально, що орган із забезпечення законності не має повноважень ані скасовувати акт місцевої влади, ані (за винятком, зазначеним вище) зупиняти дію актів, направлених до суду; це означало б, що в цьому відношенні повноваження голови МДА є меншими, ніж ті ж повноваження (воєводи та префекта) у країнах, які стали головним джерелом натхнення для української реформи з децентралізації (відповідно Польщі та Франції).

IV. Висновки та рекомендації

54. МДА виконують подвійну роль і здійснюють виконавчу владу від імені як органів державної влади, так і районних та обласних рад. Відповідно, голови МДА подвійно підзвітні як органам державної влади вищого рівня, так і відповідним місцевим радам. На відміну від попередніх редакцій, у аналізованій редакції законопроекту вже немає чіткого розмежування між структурними підрозділами, що забезпечують координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, підрозділами, що забезпечують нагляд за законністю, та підрозділами, що забезпечують виконання окремих завдань місцевого самоврядування. Таке розмежування стосується внутрішньої організації структури МДА і як таке не обов'язково має з'являтися в цьому законопроекті, але повинно існувати, щоб забезпечувати розподіл різних функцій МДА та плавний перехід до органу префектурного типу після проведення конституційної реформи.

55. Враховуючи подвійну роль та «подвійне підпорядкування» голови МДА, у законопроекті вжито дуже позитивних заходів щодо професіоналізації інституту голови МДА, який набуває статусу державного службовця (через шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану), запровадивши конкурсний відбір та спеціальну «Єдину комісію», яка проводить відповідні конкурси.

56. Сумнівно, що один представник місцевого самоврядування в Єдиній комісії матиме достатній вплив, щоб збалансувати запропоновану систему, оскільки більшість її членів представлятимуть державні інституції.

57. Також пропонується подвоїти представництво від місцевого самоврядування у складі Комісії.

58. Суворе лімітування терміну повноважень голів МДА трьома роками виглядає надмірно обмежувальним, неефективним і його важко застосувати в таких ситуаціях, як надзвичайні ситуації. Діапазон від трьох до п'яти років здається більш доречним.

59. У законопроекті згадується дуже велика кількість повноважень МДА в різних сферах, що саме по собі може означати відступ від принципу субсидіарності, передбаченого частиною 3 статті 4 Хартії; крім того, не уточнюється, чи ці повноваження є повноваженнями держави, чи МДА здійснюють їх як квазівиконавчі органи як власні або делеговані повноваження районних та обласних рад. Крім того, здається, що деякі з цих повноважень будуть частково дублюватись з повноваженнями місцевого самоврядування базового рівня.

60. Законодавець має встановити чітке визначення повноважень різних рівнів врядування та збалансований розподіл відповідальності між цими рівнями у сфері місцевих послуг, приділяючи належну увагу ясності, правовій визначеності, принципу субсидіарності та ефективності. Такий чіткий розподіл відповідальності, прийнятий заінтересованими сторонами, дозволить уникнути як вакууму влади, так і дублювання повноважень. Такий розподіл є предметом іншого закону, але оскільки це буде тривалим і складним процесом, що потребуватиме політичної волі, експертизи та широких консультацій, рекомендується передбачити його регулювання в цьому законопроекті із одночасним започаткуванням у першочерговому порядку окремих дискусій між національними заінтересованими сторонами щодо майбутнього розподілу повноважень.

61. Законопроект передбачає нагляд за всіма актами місцевого самоврядування, таким чином дозволяючи МДА досить широко втручатися в діяльність місцевого самоврядування. Рекомендується передбачити застосування ризик-орієнтованого підходу та інших критеріїв (наприклад, значущість чи потенційний вплив), які б уточнювали пріоритетність актів для нагляду за законністю та відповідали б стандартам Ради Європи. Це не обов'язково означає виключення деяких актів зі сфери нагляду за законністю з боку держави, а радше адаптує частоту та глибину нагляду за кожною категорією актів до відповідних критеріїв, таким чином реалізуючи дуже важливий принцип домірності нагляду, який передбачено ч. 3 ст. 8 Хартії.

62. Відповідно до законопроекту, межі повноважень із забезпечення законності регулюватимуться постановами Уряду (ч. 4 ст. 59² законопроекту). При цьому згідно з Конституцією України повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, а також організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються лише законом.

63. Нарешті, доречним є загальний коментар щодо впровадження майбутнього Закону. Незалежно від якості законодавства, принаймні в перший період після запровадження наглядових повноважень така функція може бути використана не за призначенням, будь то через надмірну обачність і бюрократію, через відсутність необхідних навичок у наглядового органу чи навіть у політичних цілях. Таке неправильне використання було помічено в багатьох,

якщо не в більшості країн, де цю функцію було запроваджено вперше. Тому надзвичайно важливо докладати зусиль та інвестувати в необхідну підготовку тих, хто здійснюватиме це нове повноваження, у зміцнення їхньої спроможності, а також нагляд за їхньою діяльністю. Крім того, центральна влада повинна організувати регулярні перевірки органів із забезпечення законності та обговорення з представниками місцевого самоврядування задля надання необхідного керівництва зі здійснення нагляду за законністю актів місцевих влад.

Додатки

1. Висновок Ради Європи щодо першої редакції законопроекту № 4298 ([CEGG/LEX\(2020\)5](#)) та Попередні коментарі щодо проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» ([CEGG/LEX\(2020\)2](#)).
2. Підсумки другої зустрічі у «страсбурзькому форматі» про особливості правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на базі положень законопроекту з реєстр. №4298 та основні орієнтири перехідного періоду до звичайного (цивільного) правового режиму багаторівневого врядування після припинення або скасування воєнного стану, що відбулась у жовтні 2023 року.
3. Список учасників і учасниць онлайн консультацій.



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 27 лютого 2020 року

CEGG/LEX(2020)5

**Висновок до 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»
(#4298)**

*Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократії та врядування Генерального директорату з питань демократії – II
з урахуванням внеску Маркіяна Даццишина, місцевого експерта Ради Європи (Україна)*

А. Вступ

1. Цей висновок підготовлений у відповідь на запит від 9 листопада 2020 року, сформульований Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Переклад законопроекту, однак, був отриманий лише 18 листопада.
2. З огляду на доволі обмежений час, відведений на його підготовку, цей висновок здебільшого стосується впливу законопроекту на органи місцевого самоврядування (далі — «ОМС»); ті частини, що стосуються статусу посадових осіб та організації місцевих державних адміністрацій (далі — «МДА»), поглиблено не розглядаються. Документ підготовлено в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».
3. Таким чином, у висновку зокрема розглядається питання відповідності законопроекту № 4298 Європейській хартії місцевого самоврядування (далі — «Хартія»), особливо в сфері адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, а також рекомендаціям Комітету міністрів з цього питання (Rec(1998)12 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та Rec(2019)3 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування). У ньому також розглянуто практику інших держав-членів Ради Європи.
4. Хартію було ратифіковано Україною 6 листопада 1996 року без жодних заяв чи застережень, і стосовно України вона набула чинності 11 вересня 1997 року. Таким чином, всі зобов'язання за Хартією застосовуються до всіх рівнів ОМС субнаціонального рівня в Україні.

В. Загальні зауваження

5. Метою прийняття законопроекту, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, є створення правових передумов та основ для функціонування МДА *префектурного* типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами та останніми реформами, у тому числі нещодавнім об'єднанням районів.
6. У грудні 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598). Хоча проєкт через місяць був відкликаний, Рада Європи надала Попередні коментарі щодо цього законопроекту (CEGG/LEX(2020)2), в яких значну увагу було приділено положенням про статус префектів і про адміністративний нагляд за актами ОМС.
7. Більшість міркувань, включених до згаданих Попередніх коментарів, не повторюватимуться в цьому висновку. Хоча ці коментарі були підготовлені Генеральним директором з питань демократії, вони були ретельно узгоджені з Європейською комісією за демократію через право («Венеційською комісією») і Конгресом місцевих і регіональних влад, тим самим становлячи однакову точку зору Ради Європи загалом, і наведені в Додатку I до цього висновку.
8. На сьогодні поки що невідомо, коли відбудеться наступна спроба конституційної реформи. Хоча загалом очікується, що буде запропоновано створити інститут префектів, жодної актуальної інформації щодо цього немає.

9. За таких обставин у цьому висновку також наводяться посилання на Висновки організованої Радою Європи квітневої зустрічі 2018 року в «страсбурзькому форматі» (модеровані перемовини за закритими дверима) українських заінтересованих сторін, на якій основні параметри моделі адміністративного нагляду в Україні були узгоджені всіма основними заінтересованими сторонами відповідно до статті 8 Хартії. Висновки цієї зустрічі наведені в Додатку II.

10. У Хартії закріплені основоположні принципи системи нагляду:

- законність (нагляд здійснюється лише у випадках і в порядку, що конкретно передбачені законом);
- функціональна автономія (нагляд за власними повноваженнями зазвичай має стосуватися лише питань законності, тоді як щодо делегованих повноважень він також може охоплювати питання доцільності);
- домірність (втручання має бути домірно інтересам, які воно захищає).

11. Учасники зустрічі 2018 року в «страсбурзькому форматі» узгодили низку параметрів, яким має відповідати майбутня українська система нагляду:

- Оскільки голови МДА виконують роль не лише координаторів служб державної адміністрації, а й виконавчих органів районних та обласних рад, їм не слід відповідати також за адміністративний нагляд над ОМС; саме тому було вирішено створити гнучку систему, яка б діяла під керівництвом Уряду (Міністерства регіонального розвитку чи Міністерства юстиції), але могла би бути перепідпорядкована префектові, якщо така інституція створюється згідно з поправками до Конституції щодо децентралізації;
- Нагляд за законністю слід запроваджувати лише на обласному, а не районному рівні, і здійснювати силами невеликої групи юристів;
- Систематичному нагляду за законністю має підлягати лише обмежене число актів, які мають високу важливість і які мають бути законодавчо чітко визначеними, тоді як інші акти слід піддавати лише вибірковим перевіркам;
- Така система нагляду за актами має замінити собою більшість, якщо не всі нинішні процедури перевірок/контролю; винятки можливі для вельми специфічних питань, таких як перевірка дотримання санітарних норм у школах чи лікарнях;
- Однією з найважливіших функцій майбутньої системи нагляду має стати консультування ОМС щодо законності проєктів їхніх актів, але лише за їхнім запитом.

12. Виходячи з цих засад, у рамках консенсусу, досягнутого на зустрічі в «страсбурзькому форматі», було запропоновано створити дуже «легку» систему нагляду, яка стала б однією з найгнучкіших для місцевого самоврядування в Європі та захищала б його. Слід зазначити, що багато положень законопроєкту, що розглядається, не узгоджуються з висновками квітневої 2018 року зустрічі в «страсбурзькому форматі».

13. За останнє десятиліття Рада Європи підготувала різні документи, які стосуються питань, піднятих законопроєктом, що аналізується:

- Попередні коментарі до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [CEGG/LEX\(2020\)2](#);
- Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах ([CEGG/PAD\(2020\)2](#));

- Висновок до проєкту Закону України «Про місто Київ — столицю України» (№ 2143-3) ([CEGG/LEX\(2020\)4](#));
- Висновок Спеціального радника Уряду України з питань децентралізації щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» ([SAGUD-LPO\(2016\)2](#));
- Коментарі стосовно пропозицій вдосконалення територіальної організації влади в Україні ([DPA/PAD5/2011](#)).

14. Варто зазначити, що жодне положення Хартії не зобов'язує центральні органи влади встановлювати механізм адміністративного нагляду (зокрема за законністю), однак Україна — єдина європейська країна, де такого механізму не існує.

15. У цьому висновку основну увагу приділено нагляду за законністю. Зазвичай рекомендується, щоб нагляд за законністю здійснювався єдиним органом і з дотриманням тих же самих процедур як щодо власних, так і делегованих повноважень. У разі потреби, оцінювання доцільності виконання делегованих повноважень (де ОМС діє як виконавець) здійснюється, як правило, тим органом, що делегував повноваження (і таким чином його роль є визначальна), або його територіальним представником.

С. Основні зміни, внесені проєктом Закону

16. Проєкт Закону містить нову редакцію Закону про МДА і також вносить зміни до законів України про місцеве самоврядування, про державну службу, до Кодексу адміністративного судочинства України та ін. Багато нових положень є позитивними, що слід вітати; однак інші суперечать Хартії та належній європейській практиці.

а. Запровадження нагляду за ОМС

17. Запропонована модель наділяє обласні та районні державні адміністрації можливостями здійснювати апостеріорний (постфактум) нагляд за законністю широкого кола актів, ухвалених органами місцевого самоврядування в межах власних і делегованих повноважень. Українською мовою формулювання цієї функції — *«забезпечення законності»* — може ввести в оману, оскільки дослівно не означає ані контрольних, ані наглядових функцій. **Гідним похвали є те, що допускається лише ретроспективний нагляд (постфактум) за законністю.**

18. Проєкт Закону передбачає три рівні державних виконавчих органів, відповідальних за забезпечення законності: центральний, регіональний і районний (стаття 59-8 нової глави 6 Закону про МС). Кожному рівню доручено свій рівень місцевих органів влади:

- орган центрального рівня (єдиний орган із забезпечення законності центрального рівня, що визначається Кабінетом Міністрів України) охоплюватиме обласні ради, а також Київську та Севастопольську міські ради (до прийняття окремих законів про міські державні адміністрації);
- регіонального рівня (обласна державна адміністрація) охоплюватиме районні ради, а також районні державні адміністрації (у частині, що стосується делегованих районною радою повноважень);
- районного рівня (районна державна адміністрація) охоплюватиме сільські, селищні та міські ради, їхні виконавчі органи, районних у місті рад.

19. Одне з перших фундаментальних питань, яке виникає щодо системи нагляду, стосується органу, уповноваженого виконувати таку функцію. **Завдяки своїй подвійній ролі представника держави та голови виконавчого органу районної/обласної ради, голова МДА вже становить вельми впливову фігуру в областях і районах. Доручати йому/їй здійснення нагляду за ОМС, хоча й не суперечить Хартії в строгому сенсі цього слова, однак становить високий ризик порушення балансу влади на території внаслідок створення занадто могутнього центрального державного органу, що, таким чином, йде всупереч інтересам децентралізації.**

20. Саме з цієї причини в рамках компромісу, досягнутого в «страсбурзькому форматі», було визнано за краще створити невеликі професійні групи юристів, які б здійснювали нагляд за законністю незалежно від голови МДА. Такі групи діяли б під керівництвом центрального міністерства, але могли б бути перепідпорядковані інституції префекта, якщо таку буде створено згідно з майбутніми змінами до Конституції щодо децентралізації.

21. Законопроект пропонує дещо проміжне рішення, згідно з яким, відповідальність за нагляд за законністю і повноваження щодо координації та контролю наглядової діяльності всіх МДА покладатимуться на центральний орган виконавчої влади (що визначається Кабінетом Міністрів України) (стаття 59-9 нової глави Закону про МСВ). **Такий механізм міг би спрацювати, але лише в короткостроковій перспективі, до ухвалення найближчим часом змін до Конституції, згідно з якими, голів МДА звільнять від виконання обов'язків керівників виконавчих органів обласних/районних рад.**

22. **Доручати МДА районного рівня нагляд за ОМС також становить небезпечний відхід від компромісу, передбаченого «страсбурзьким форматом». Після територіального об'єднання райони є все ще занадто малі для здійснення цих повноважень і своїм надмірним наглядом можуть легко поставити під загрозу досягнення децентралізації.**

23. Дійсно, у Франції, наприклад, префект округу («департаменту») відповідає за адміністративний нагляд, але надзвичайно важливим є обсяг цих повноважень: середня кількість ОМС у французькому окрузі становить 365, тоді як кількість працівників, що забезпечують нагляд, — у середньому 5–6. Наявна кількість ОМС в новому районі в Україні становить в середньому 13 (мінімум — 7, максимум — 20), а кількість районів — у середньому 5 на область (мінімум — 3, максимум — 7).

24. Саме з цієї причини під час зустрічі у «страсбурзькому форматі» було погоджено, що адміністративний нагляд має здійснюватися лише на регіональному (обласному), а не на субрегіональному (районному) рівні. Під час дискусій було запропоновано, аби професійні групи до 8—10 юристів забезпечували нагляд за законністю на обласному рівні. Цю позицію було підтверджено в Попередніх коментарях до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» СЕГГ/LEX(2020)2.

25. Хоча нагляд за законністю запроваджено змінами до Законів про МДА і МС, проект Закону передбачає, що Кабінет Міністрів України має встановити конкретні процедури такого нагляду. Водночас Хартія (пункт 1 статті 8) передбачає, що *«будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом»*. Як зазначено у Пояснювальній доповіді до Хартії, *«передбачається існування належної законодавчої бази для контролю і, таким чином, виключаються ad hoc наглядові процедури»*.

26. Хоча звичайною практикою є доручати регламентацію деталей у підзаконних актах виконавчої влади, **основні процедурні елементи мають бути включені до закону, причому навіть не дуже значні моменти не варто залишати на розсуд КМУ**; це умова не лише забезпечення правової визначеності, а й захисту місцевого самоврядування й дотримання положень Хартії.

27. Режим та основні особливості нагляду за законністю викладені в новій главі 6 «*Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування*» Закону про МС, де наведені керівні принципи (стаття 59-3 нової глави 6). **Серед них є «захист публічних інтересів», що є доволі туманною концепцією та жодним чином не може застосовуватися до нагляду за законністю в діяльності місцевого самоврядування.**

28. Проект Закону (стаття 59-2 нової глави 6) встановлює, що *«забезпечення законності під час реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень може охоплювати питання доцільності»*. Хоча це й дозволяється пунктом 2 статті 8 Хартії, її пункт 5 статті 4 передбачає, що *«якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов»*. **Це входить до принципів домірності, і важливо, аби закон це передбачав.**

29. Згідно з Рекомендацією Rec(1998)12 Комітету міністрів, **обов'язковий адміністративний нагляд, який здійснюється в силу посадових обов'язків, у край важливо обмежити актами, що мають певне значення**. Це також прямий наслідок принципу домірності, закріпленого пунктом 3 статті 8 Хартії. Саме тому, як зазначалося вище, на зустрічі у «страсбурзькому форматі» в квітні 2018 року було погоджено, що нагляд за законністю має здійснюватися систематично лише щодо актів певної важливості (наприклад, актів, що можуть мати дуже великий вплив; у край високі економічні та/або фінансові наслідки чи здатні більшою мірою сприяти зловживанням), тоді як інші акти слід перевіряти на законність лише вибірково.

30. Проект Закону містить доволі великий перелік рішень органів місцевого самоврядування (крім актів сільського/селищного/міського голови), на які поширюється нагляд за законністю (стаття 59-2 нової глави 6):

1. нормативно-правові акти ОМС, а також місцевої державної адміністрації (у частині виконання повноважень, делегованих районною радою);

2. індивідуальні акти ОМС з питань продажу комунального майна, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур;

3. акти, які містять ознаки прийняття рішень ОМС поза межами їхньої компетенції;

4. акти, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб.

31. Проект Закону не передбачає ані «вибіркового» варіанту, ані «ризик-орієнтованого» підходу до процедури нагляду. **Таким чином, як видається, дуже велика частина рішень ОМС має охоплюватися наглядом, що було б занадто обтяжливим для ОМС та становило б недотримання закріпленого у Хартії принципу домірності.**

32. Спостереження за «діяльністю щодо прийняття актів» явно не входить до компетенції нагляду постфактум за законністю і є неприйнятне згідно з Хартією.

33. Також неясно, що означає вираз «містять ознаки». Чи це означає, що акти, віднесені до цієї категорії, підлягатимуть нагляду лише в разі надходження скарги або що наглядовий орган розглядатиме всі акти та піддаватиме деякі з них поглибленому вивченню? Перший варіант більше відповідав би принципу домірності.

34. До того ж проект Закону містить положення, котрі можна розглядати як додаткові наглядові повноваження, зокрема:

- керівник апарату обласної державної адміністрації наділений повноваженнями запитувати від ОМС інформацію, документи й матеріали (пункт 4 статті 15 проекту Закону про МДА);
- районні державні адміністрації зобов'язані здійснювати «спостереження за діяльністю щодо прийняття відповідними органами місцевого самоврядування актів, які є предметом забезпечення законності» (пункт 4 статті 56 проекту Закону про МДА).

Повноваження з запиту інформації легко можуть стати об'єктом зловживань, якщо їх не обмежувати законом чи підзаконними актами. У деяких європейських країнах їх іноді використовували задля залякування ОМС. У будь-якому разі, надання цих повноважень керівникові апарату МДА не має ані правового, ані адміністративного сенсу. **Запитувати таку інформацію може як мінімум керівник МДА, і слід також додати до цього застереження, наприклад, «коли така інформація необхідна для виконання ним/нею своїх обов'язків».** Це дозволило б ОМС оскаржувати неправомірні запити через суд.

35. **З іншого боку, попри досягнуту під час зустрічі у «страсбурзькому форматі» домовленість щодо полегшення або усунення багатьох наявних механізмів перевірки та нагляду за ОМС, у проекті Закону про це нічого не сказано.** У ньому лише зазначається, що забезпечення законності не здійснюється з питань, що є предметом *державного контролю*, визначеного законами України (пункт 2 статті 59-2 нової глави 6).

36. Наочним прикладом наявних перевірок є процедура контролю за виконанням ОМС делегованих повноважень, запроваджена в 1999 році Кабінетом Міністрів України, яка охоплює контроль за законністю та доцільністю, котрий може здійснюватись, серед іншого, шляхом виїзних перевірок «на місці» працівниками місцевих державних адміністрацій і центральних органів виконавчої влади.

37. **Вельми гідним похвали є положення законопроекту про можливість для ОМС звертатися за консультацією щодо застосування законодавства до наглядового органу** (стаття 59-4 нової глави 6). Це узгоджується з Рекомендацією (2019)3 Комітету міністрів Ради Європи та висновками зустрічі у «страсбурзькому форматі». Консультативна функція наглядового органу дійсно надзвичайно важлива, а коли вона може здійснюватися лише на запит місцевих органів влади, то й також захищає місцеве самоврядування.

38. Відповідно до проекту Закону (стаття 59-5 нової глави 6), наслідками нагляду за забезпеченням законності можуть бути:

- 1) вимога про усунення порушення
- 2) звернення до адміністративного суду.

39. **Проект Закону не передбачає можливості для здійснення попереднього (апріорного) нагляду за забезпеченням законності, що є позитивним моментом.** Ці заходи можуть застосовуватися протягом 30 днів з дня набуття чинності відповідним актом (стаття 59-5 нової глави 6); встановлення часових обмежень також є непогана ідея.

40. До моменту забезпечення систематичного оприлюднення актів ОМС на офіційних вебсайтах, ОМС зобов'язані направляти в електронній формі або, у виключних випадках, в паперовій формі, акти, що є предметом забезпечення законності, органам із забезпечення законності відповідного рівня не пізніше наступного робочого дня, що наступає за днем прийняття відповідного акту (пункт 7 Прикінцевих і перехідних положень проєкту Закону про МДА). **Цей строк занадто короткий, і його слід збільшити.** Наприклад, поточна процедура нагляду за актами ОМС щодо делегованих повноважень передбачає їхнє направлення до наглядового органу не пізніше 10 днів після прийняття (Постанова КМУ від 1999 р.).

41. **Відповідні акти органів місцевого самоврядування можуть бути визнані нечинними та/або скасовані лише в судовому порядку. Це дуже позитивне нововведення, яке наближує процедуру нагляду до французької моделі.** Кодекс адміністративного судочинства України відповідно пропонується доповнити статтею 292-2, яка встановлюватиме спеціальний (прискорений) порядок розгляду справ щодо оскарження законності актів, прийнятих ОМС (підлягають розгляду адміністративним судом протягом 15 днів).

в. Реорганізація МДА

42. Проєкт Закону упорядковує повноваження МДА за трьома функціональними напрямами (статті 18 і 52 Закону про МДА):

1. координація територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;
2. забезпечення законності актів, прийнятих органами та посадовими особами ОМС;
3. здійснення делегованих повноважень районних та обласних рад (до прийняття відповідних змін до Конституції України).

43. Ці функції виконуватимуться окремими підрозділами МДА. З прийняттям змін до Конституції України (щодо створення інституції префекта та виконавчих органів обласної та районної рад), перші дві функції та підрозділи перейдуть до префектур, а третя — до обласних/районних рад.

44. Виходячи з цього розподілу, у відповідних главах законопроєкту наведені функції обласної та районної державних адміністрацій (організація, повноваження та діяльність).

45. У проєкті Закону не характеризуються детально функції Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які мають визначатися окремими законами (стаття 1), які, однак, не входять до складу законопроєкту, що розглядається.

46. Проєкт Закону також вносить важливі зміни щодо кадрового забезпечення МДА. Згідно з Конституцією, голови обласних державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Однак, згідно з цим Законом, це має відбуватися за результатами процедури конкурсного відбору, що є позитивним моментом. Голови районних державних адміністрацій мають призначатися лише з кадрового резерву. З 1 січня 2022 року голови МДА стають державними службовцями, на яких поширюються всі права, обов'язки та обмеження, передбачені Законом «Про державну службу». **(Подальша) професіоналізація інституції голів МДА є вельми позитивним досягненням.**

47. Крім того, проєктом Закону запроваджується принцип ротації голови місцевої державної адміністрації (статті 9 і 42 Закону про МДА), що вже удостоїлося схвалення в Попередніх коментарях до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (CEGG/LEX(2020)2). Пропонується ввести (максимум) трирічний строк ротації,

який, однак, здається занадто коротким і занадто жорстким. Кращим варіантом було б обмежити цей строк 4 роками, але допускати винятки, наприклад, не більше одного року в разі виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру чи інших форс-мажорних обставин.

D. Висновки та рекомендації

48. Загалом Рада Європи вважає, що існує потреба в новій редакції Закону про МДА. Багато положень проєкту Закону становлять рух в належному напрямі; водночас деякі викликають занепокоєння стосовно наслідків для місцевого самоврядування та поточної реформи децентралізації, тоді як інші, як видається, не відповідають положенням Хартії.

49. Рада Європи вітає такі положення поточного проєкту:

- Те, що акти органів місцевого самоврядування можна визнати нечинними та/або скасувати лише в судовому порядку;
- Попередній нагляд відсутній, причому нагляд може здійснюватися лише протягом обмеженого періоду після набрання чинності актом, що є предметом нагляду;
- Консультування з наглядовим органом щодо законності проєктів актів — це можливість, а не обов'язок ОМС;
- Професіоналізація інституції голів районних (а незабаром і обласних) МДА;
- Принцип примусової ротації голів МДА;

50. Однак Рада Європи вважає, що деякі положення є проблематичні та потребують ретельного розгляду в світлі європейських стандартів, передової європейської практики та співвідношення між вартістю та вигодою для ОМС; тому вона вважає, що:

- надання наглядових повноважень головам МДА до того, як будуть ухвалені зміни до Конституції, з одночасним здійсненням ними функції виконавчих органів обласних та районних рад, становить ризик порушення балансу влад на території та може згубно позначитися на реформі децентралізації; таке рішення було б прийнятним лише в дуже короткій перспективі, до швидкого прийняття змін до Конституції щодо децентралізації, якими голови МДА звільнялися б від своїх обов'язків виконавчих органів обласних та районних рад;
- у будь-якому разі, надання головам районних МДА повноважень із нагляду за актами органів місцевого самоврядування створює величезний ризик надмірного нагляду за місцевим самоврядуванням без жодних реальних переваг;
- деякі чи більшість наявних перевірок та інші механізми контролю та перевірки слід ліквідувати з набранням чинності цим Законом;
- період ротації для голів МДА має бути гнучкішим;
- строк для передання щойно ухвалених актів до наглядового органу слід збільшити;
- повноваження щодо запиту інформації від ОМС мають належати лише голові МДА, а не керівникові апарату, і мають обмежуватися законодавством;
- районні державні адміністрації слід звільнити від обов'язку здійснювати «спостереження за діяльністю щодо прийняття відповідними органами місцевого самоврядування актів, які є предметом забезпечення законності».

Крім того, деякі положення потрібно переглянути, щоб привести законопроєкт у відповідність до Хартії:

- Відповідно до принципу законності, закріпленого пунктом 1 статті 8 Хартії, основні елементи забезпечення нагляду за законністю мають встановлюватися Законом, і лише незначні деталі можна залишити на розсуд Кабінету Міністрів України;
- Відповідно до принципу функціональної автономії, передбаченого пунктом 2 статті 8 Хартії, «захист публічних інтересів» не має становити критерій нагляду за законністю в діяльності місцевого самоврядування;
- Відповідно до принципу домірності, визначеного пунктом 3 статті 8 Хартії, обов'язковий (систематичний) нагляд не має створювати обтяжливих зобов'язань для ОМС і має обмежуватися актами, що мають певне значення, тоді як інші акти слід перевіряти на законність лише вибірково.

51. Водночас проєкт Закону виграв би від використання гендерно чутливої мови (наприклад, «його/її призначення» у новій редакції Закону про МДА).



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

Страсбург, 20 лютого 2020 р.

CEGG/LEX(2020)2

Попередні коментарі до проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”

*Цей документ підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II з питань демократії*

1. Вступ

1. 3-го лютого 2020 року голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування пан Андрій Ключко звернувся листовно до Генерального директора з питань демократії пані Снежани Самарджич-Маркович з запитом щодо надання Радою Європи підтримки Україні в процесі поточної конституційної реформи, що стосується децентралізації в Україні.

2. У цих коментарях розглянуто запропоновані зміни, включені до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зареєстрованого Президентом України у Верховній Раді за № 2598 і згодом відкликано для подальших консультацій. Коментарі здебільшого стосуються питань, конкретно вказаних у вищезгаданому листі. Їх підготовлено Генеральним директором з питань демократії у співпраці з експертами Європейської комісії за демократію через право (надалі «Венеційська комісія») та Конгресу місцевих і регіональних влад (надалі «Конгрес»).

2. Сучасне становище конституційної реформи в Україні

3. Конче потрібна українська конституційна реформа провадилася двома етапами.

4. Перший стосувався судової влади, і в червні 2014 року Верховна Рада ухвалила закон, що вніс відповідні зміни до Конституції. Венеційська комісія підготувала один висновок щодо проекту, запропонованого на обговорення (CDL-AD(2015)027), та ще один щодо остаточного проекту, внесеного Президентом України до Верховної Ради 25 листопада 2015 року (CDL(2015)057).

5. Друга частина конституційної реформи стосувалася децентралізації влади й була внесена Президентом України в Верховну Раду 16 липня 2015 р. Цей текст був предметом двох висновків Венеційської комісії:

- CDL(2015)037 - Проміжний висновок щодо дійсності в часі проекту перехідного положення №18 Конституції України
- CDL-AD(2015)028 - Висновок щодо внесення до Конституції України змін щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, запропонованих робочою групою Конституційної комісії в червні 2015 року, схвалений Венеційською комісією на 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015 р.)

6. Слід підкреслити, що висновки Венеційської комісії щодо цього тексту були в основному позитивними. Законопроект був прийнятий у першому читанні, але на друге читання винесений так і не був.

7. Президент України В. Зеленський підготував і представив новий текст, який згодом був відкликаний для подальших консультацій. Дані коментарі є частиною цих

консультацій. Загалом, нинішній текст є відносно схожим на попередній, щодо якого Венеційська комісія висловлювалася прихильно, за тим помітним винятком, що в цьому проєкті зник пункт 18 Перехідних положень (так звані “Мінські домовленості”).

3. Аналіз тексту відповідно до запиту

8. У цих коментарях загалом дотримано структури питань, які поставив голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у своєму запиті. Однак, з огляду на цілісний характер більшості статей, кожна з них аналізується лише один раз і в повному обсязі. Текст статей подано *курсивом*, а нові елементи **жирним курсивом**. Основні рекомендації в тексті оформлено **жирним шрифтом**.

9. Пропоновані зміни, як і сама Конституція, відзначаються різним рівнем деталізації, політичного значення, приписовості та правової корисності. Переклад англійською, який головню використовували автори, також не завжди є ідеальним, а формулювання можна подекуди вдосконалити. Втім, коментарі стосуються не техніки нормопроекування, а лише відповідності демократичним принципам, Європейській хартії місцевого самоврядування (надалі “Хартія”) та іншим стандартам Ради Європи, а також до перспектив створення добре функціонуючої системи місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій

10. Основні зміни щодо адміністративно-територіального устрою сформульовано в статтях 132, 133 та 140.

Стаття 132

*“Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах **унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і стійкого соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”***

11. Основними змінами у статті 132 є:

- Запровадження принципу “**унітарності**”;
- Заміна принципу “поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади” принципом “**децентралізації влади**”;
- Запровадження двох дуже важливих та потужних принципів, як-от: *субсидіарність та повсюдність місцевого самоврядування*;
- Введення слова “**стійкий**” та посилання на “**території**” замість “**регіонів**”.

12. Ці зміни слід вітати:

- Україна, відповідно до пропонованих змін до Конституції, залишається на правду унітарною державою, попри існування (як і в більшості унітарних європейських країн) особливостей щодо деяких областей, які встановлено самою Конституцією

(Автономна Республіка Крим) або буде визначено іншими законами (Київ та Севастополь);

- Присутній намір посилити принцип децентралізації влади, замінюючи ним, що корисно, попереднє заплутане формулювання;
- Потужним принципом є принцип субсидіарності, що втілює собою частину 3 ст. 4 Хартії, у якій він описаний (хоч конкретно і не названий) так: *“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.”*
- Принцип повсюдності (також іноді перекладається словом “omnipresence”) означає, що вся територія України охоплена органами місцевого самоврядування. Це являє собою різкий контраст із чинною системою, коли влада муніципального рівня присутня (а іноді і є власником) на забудованих територіях; дуже ефективним заходом їх уповноваження є передача муніципалітетам усіх земель, що вже давно обстоює Рада Європи.
- Орієнтація на стійкість, піднесення її до рівня конституційного принципу є позитивним зрушенням. Як і пропозиція того, що всі території, а не лише регіони, мають отримати вигоду від збалансованого та сталого розвитку.

Стаття 133

*“Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають **адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь.***

Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Декілька громад становлять округ.

Порядок формування та ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування та перейменування громад, округів, областей, а також порядок формування, називання, перейменування та віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом.

Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополь у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються законами України”.

13. Перший абзац статті 133 не можна не схвалювати, оскільки він вносить давно назрілу ясність та системність. Він замінює попереднє положення, що включало повний перелік різних типів утворень, деякі з яких насправді юридично не існують, дуже різного рівня та природи (“Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села”). Нарешті стає зрозуміло, що відтепер існує три рівні врядування, а саме:

громади (муніципалітети), округи (субрегіональний рівень) та області (регіони), а також Автономна Республіка Крим і два міста з особливим статусом, і що всі вони будуть називатися “адміністративно-територіальними одиницями”. Такі зміни приводять українську систему місцевого самоврядування у більшу відповідність до усталеної європейської практики.

14. У другому та третьому абзацах цієї ж статті з’ясовуються нові поняття громади та округу, а також те, що принцип повсюдності застосовується до громад. Цілком можливо, що цей принцип не застосовуватиметься до округів, адже, залежно від їхніх конкретних повноважень, багато міст, імовірно, не входитимуть до складу округів і з огляду на це визначення не можуть самі вважатися (також) округами. Певно, це також не стосуватиметься і областей, якщо суб’єкти з особливим статусом не вважатимуться областями чи частинами областей. Таке прочитання другого та третього абзацу підтримується виключенням округів та областей зі сфери застосування принципу повсюдності.

15. Четвертий та п’ятий абзаци дозволяють на рівні законодавства встановлювати порядок зміни адміністративно-територіального устрою та статусу Києва й Севастополя.

16. Слід зазначити, що Венеційська комісія дала аналогічну оцінку новим змінам та позитивно оцінила проєкт змін, що стосуються ст. 132 та 133.¹³

Стаття 140

*“Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом **та спроможністю** громади **безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вирішувати** питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Громада є первинним суб’єктом місцевого самоврядування.

Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив або в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та виконавчі органи ради громади.

Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Окружна, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідно округу, області.

Статус голів громад, депутатів рад громад, окружних, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів ради

¹³ Див. висновок Венеційської комісії про внесення змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, запропонованих робочою групою Конституційної комісії у червні 2015 року, затверджений Венеційською комісією на 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015), CDL-AD (2015) 028, пп. 21-25.

громади, виконавчих комітетів окружних, обласних рад, обсяг їх повноважень визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції рад міських громад.”

17. Перший абзац відображає визначення місцевого самоврядування, що його бачимо в ст. 3.1 Хартії: *“Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення”*. **Видається, втім, що формулювання Хартії є більш всеосяжним, тож тут можна б відтворити саме його.** У ньому йдеться про “регулювання та управління” (що є конкретнішим та виразнішим, аніж розгляд/вирішення питань), про “власну відповідальність” та “інтереси місцевого населення”. З тексту українського проєкту не зрозуміло, чи матимуть органи влади громади повноваження приймати постанови, а також чому окремі посадові особи, які не є правним органом (ні колегіальним, як рада, ні індивідуальним, як міський голова), мають отримати визнання на рівні Конституції. Окремі посадові особи зазвичай діють від імені органу влади, який також має нести відповідальність за їхні дії чи бездіяльність.

18. У третьому абзаці прислівник “безпосередньо” видається недоречним, оскільки вибори, як правило, не вважаються безпосереднім способом здійснення самоврядування громадянами. Зауважимо принагідно, що вжите в англійському тексті словосполучення “local self-governance” насправді слід розуміти як “local self-government” (*місцеве самоврядування*).

19. Четвертий та сьомий абзаци, вочевидь, підводять до думки про те, ніби місцева рада матиме більш як один орган виконавчої влади, що, здається, не відповідає решті тексту. Відповідно до ст. 141.3 тільки рада громади та її голова обираються безпосередньо, і голова громади очолює виконавчий орган ради громади. Відповідно, четвертий пункт ст. 140 міг б передбачати, що органами громади є рада громади та голова.

20. Шостий абзац наголошує на відмінності між першим та двома іншими рівнями територіальних утворень. У ньому зазначається, що окружна та обласна ради представляють інтереси населення не відповідного округу та області, а їхніх складових громад. Питання правосуб’єктності цих утворень також не ясне: чи буде суб’єктом права, як у випадку громади, населення округу і області, чи їхні ради? Чи означає це, що окружна та обласна ради якимось чином підпорядковуються радам громад? Загалом, Рада Європи не рекомендує встановлювати ієрархічні відносини між субнаціональними рівнями влади. Звичайно, є помітні винятки, як, наприклад, у випадку федеративних або квазіфедеративних держав, де регіональні органи влади можуть мати перевагу над місцевими органами влади або навіть керують ними, чи ж навпаки, коли вищий рівень є більшою мірою суб’єктом міжмуніципального співробітництва, а складові органи місцевого самоврядування можуть мати перевагу над нею в ухваленні рішень (наприклад, як адміністрація Великого Лондона).

21. Останній абзац трохи заплутаний. Вперше заходить мова про райони в містах. Що означає “управління”? Зараз це питання є предметом бурхливих дебатів, і Рада Європи незабаром організує зустріч у Страсбурзькому форматі щодо питання про статус столичного міста Києва. Чи означає це, що вони можуть бути створені на підставі закону,

але бути підпорядкованими міській раді (як це передбачено нинішніми законопроектами про статус Києва, щодо яких Рада Європи надала свої висновки), або що їх може створювати лише саме місто? А як щодо їхніх повноважень та бюджету? Чи будуть вони входити до сфери “управління”, що має бути застережена за міською радою, чи вони можуть бути визначені законом?

22. Таким чином рекомендується уточнити відносини між рівнями місцевого самоврядування та упорядкувати текст відповідно. Хоча статус округів і менш важливий для країни таких розмірів та складності, як Україна, було б доцільно мати регіони (області), що представляють інтереси населення області, маючи істотний ступінь самоврядності та органи влади, що безпосередньо обираються. Окрім того, питання міських районів краще регулювати звичайним законом або принаймні додати його до останнього пункту щодо “умов закону”.

Стаття 92

“Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

...

16) статус адміністративно-територіальних одиниць; статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України”.

23. У пункті 16 ст. 92 додано місто Севастополь, проте виключено можливість створювати законом інші міста “з особливим статусом”. Європейським стандартам це не суперечить, хоча з практичного погляду, зважаючи на майбутній демографічний, економічний та соціальний розвиток, було б корисно мати змогу приймати закони, що передбачають особливі положення щодо великих міст, окрім Києва. Кілька країн Європи, навіть набагато менших за Україну (наприклад, Молдова), мають особливі правні умови для великих міст, які не є столичними.

Державна виконавча влада (новий інститут префектів)

24. Оскільки для українських заінтересованих сторін це одна з найбільш суперечливих новел Конституції, загальна позиція Ради Європи вимагає кількох попередніх пояснень.

25. **Перше пояснення** стосується самого існування інституту префектів.

26. Суть статусу префекта полягає в тому, що він або вона об’єднує дві важливі функції: координацію державних послуг, деконцентрованих¹⁴ на відповідній території, та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. З наданням цих двох повноважень одному і тому ж інституту створюється потужний орган державної влади на субнаціональному рівні. Ці дві функції можна було передати різним інститутам, що, ймовірно, давало б кращий захист для місцевого самоврядування.

27. Рада Європи не рекомендує того чи іншого рішення. Обидва відповідають Хартії та іншим стандартам Ради Європи. Більшість європейських країн, зокрема країни, які

¹⁴ В цьому документі використана термінологія Ради Європи, включаючи різницю між децентралізацією (повна передача повноважень органам місцевого самоврядування з виборними органами влади) та деконцентрацією (передача виконання державних повноважень територіальним органам державної влади); у Сполученому Королівстві цим термінам більше відповідають терміни деволюція та, відповідно, децентралізація.

вступили на шлях демократії після 1989 року і згодом провели реформи децентралізації, вирішили об'єднати ці дві компетенції на основі "моделі префекта".

28. Нова інституція префектів повинна замінити іншу дуже сильну інституцію голів місцевих (обласних чи районних) державних адміністрацій, які також поєднують дві важливі функції: функцію (повноваження) з координації децентрованих державних послуг (ця функція перейде до префекта) та виконавчі повноваження обласних та районних (у майбутньому – окружних) рад. Останнє суперечить пункту 1 статті 3 Хартії: *«Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи»*. Скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій на користь префектів, запропоноване проектом закону, саме у собі є суттєвим кроком вперед з точки зору рівнів місцевого самоврядування і дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань. Безперечно, очікується, що округи та області, як це має бути врегульоване законом, повинні мати власні виконавчі органи, підзвітні відповідним радам. Без цього реформа не принесе користі і може навіть нашкодити. У законопроекті згадуються виконавчі комітети окружних і обласних рад, проте їхній статус і повноваження не мають чіткого визначення.

29. **Другий момент, що потребує роз'яснення**, це позиція Ради Європи щодо процедури нагляду (або відсутності нагляду) за діяльністю місцевої влади.

30. Ефективний нагляд є одним з найважливіших чинників сильної системи місцевого самоврядування. Жодна країна Європи не покладається на систему, де нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування здійснюють самі лише громадяни просто через те, що інформаційна асиметрія між громадянами та владою надто велика. Проблема ускладнюється відносним браком у органів місцевого самоврядування досвіду, необхідного для виконання нових задач у зв'язку з нещодавною децентралізацією, постійним ускладненням юридичних і технічних аспектів місцевого самоврядування, а протягом останніх десятиліть – повільним але невпинним зникненням малих незалежних газет місцевого рівня на користь корпоративних ЗМІ, а згодом і онлайн-інформаційних ресурсів, зокрема, соціальних ЗМІ, що призвело до зниження (або ж відсутності) уваги до діяльності місцевої влади.

31. Втім, надмірний нагляд може паралізувати місцеве самоврядування і знищити усі переваги, що їх має надати децентралізація. Отже, надзвичайно важливо вибудувати збалансовану систему, за якої, як зазначено у Хартії, *«нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти»*. Попередня система прокурорського нагляду піддавалася критиці з боку Венеційської комісії, тож її справедливо скасували.

32. У Хартії є стаття 8, що присвячена нагляду, і з цього питання Комітет міністрів схвалив дві рекомендації: Rec(1998)12 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та Rec(2019)3 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

33. У деяких країнах такий нагляд здійснюється кількома різними органами, проте більшість європейських країн дотримуються положення, передбаченого Rec(2019)3, за яким державам-членам рекомендується «чітко визначити орган, що здійснює загальний нагляд».

34. Статтею 8 Хартії передбачено три засадничих принципи, яких має дотримуватися будь-яка система нагляду:

- законність (нагляд може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, прямо передбачених законом);
- функціональна автономія (нагляд за власними повноваженнями органу зазвичай обмежується питаннями дотримання ним закону, тоді як у випадку делегованих повноважень може включати питання належності виконання доручених завдань);
- домірність (домірність заходів органу контролю важливості інтересів, які він має намір охороняти).

35. Крім того, документом Rec(1998)12 державам-членам рекомендовано:

- Передбачити, щоб органи місцевого самоврядування здійснювати власні повноваження, якщо інше не передбачено законом;
- Надавати перевагу «власним» повноваженням над делегованими, що призведе до зменшення нагляду за належністю виконання доручених завдань;
- Визначити в законі чіткий перелік дій, за якими здійснюється нагляд;
- Обмежити випадки здійснення обов'язкового адміністративного нагляду ex officio за діями певного рівня суттєвості;
- Обмежити попередній адміністративний контроль (коли для набрання чи продовження чинності рішенням органу місцевого самоврядування вимагається участь органу державної влади).

36. У квітні 2018 року Рада Європи організувала обговорення питань адміністративного нагляду у страсбурзькому форматі. На цьому засіданні заінтесовані сторони дійшли згоди щодо створення дуже помірної системи нагляду, що має бути однією з найбільш гнучких в Європі і водночас забезпечувати максимальний захист місцевого самоврядування. В разі внесення змін до Конституції можна передбачити, щоби така система існувала самостійно чи була прив'язаною до префектів, можливо з деякими положеннями, які забезпечують певний захист автономності, об'єктивності та професійності системи. У подальшому було розроблено відповідний законопроект, що отримав схвальну оцінку Ради Європи.

37. Третій момент, що потребує роз'яснення, стосується повноважень наглядового органу (у даному випадку префекта) систематично призупиняти дію актів, які він вважає незаконними, з одночасним направленням їх до адміністративного суду.

38. Рада Європи не радить вводити таких повноважень, оскільки без чітких законодавчих положень та моніторингу їхньої імплементації це створює суттєві ризики зловживань і обмежує автономію органів місцевої влади. Рада Європи зазвичай рекомендує використовувати процедури, що передбачають менший ступінь втручання, як-от звернення до суду в рамках надзвичайної процедури, коли на час розгляду справи по суті призупиняється дія лише тих актів, можливі наслідки яких буде важко або неможливо змінити (що зазвичай називають «французькою моделлю префектури»). Як

мінімум, Рада Європи рекомендує передбачити, щоби повноваження наглядового органу з призупинення дії актів здійснювалися не систематично, а лише у виняткових випадках, коли впровадження такого рішення призведе до серйозних наслідків, які буде важко змінити.

39. Водночас, повноваження призупиняти дію актів не суперечить Хартії, і в половині держав-членів Ради Європи наглядові органи мають такі повноваження. Приблизно в третині європейських країн наглядові органи (також) мають (набагато ширші) повноваження скасовувати дію спірних документів (польська модель воєводи), а подекуди навіть застосовують санкції до органів місцевого самоврядування, що винесли відповідні рішення.

40. Зазначені положення про префекта, наглядовий механізм і призупинення рішень не надто відрізняються від положень законопроекту 2015 року, який отримав схвальну оцінку Венеційської комісії. Безперечно, висновок Венеційської комісії не означає, що проаналізовані рішення є найкращими і найефективнішими, він лише свідчить, що рішення не суперечать демократичним принципам і європейським стандартам.

41. Після цих загальних коментарів переходимо до аналізу окремих статей законопроекту.

Стаття 118

*«Стаття 118. Виконавчу владу в **округах і областях, містах Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.***

Склад офісу префекта формує префект.

Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві та місті Севастополі не може перевищувати трьох років.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України.

42. У першому параграфі «виконавча влада» (у тексті термін вживається у родовому відмінку: «виконавчу владу») означає державну виконавчу владу, а не виконавчу владу окружних і обласних рад, які повинні мати (сподіваємося, на підставі закону, що буде ухвалений у подальшому) підзвітні їм виконавчі органи, як це передбачено в Хартії. Якщо наділити префектів повноваженнями виконавчої влади щодо обласних і окружних рад, як це зараз передбачено для голів місцевих державних адміністрацій, це явно суперечитиме Хартії. **Для забезпечення юридичної ясності рекомендуємо прямо використовувати синтагму «державна виконавча влада».**

43. Зазвичай, оскільки головне завдання префекта полягає в координуванні державних послуг, що підпорядковані уряду (наглядова функція має бути другорядною), очікується, що префект буде в основному підзвітний і підконтрольний уряду (прем'єр-міністру, міністру внутрішніх справ, більш складний варіант – Кабінету Міністрів), як це передбачено законодавством більшості держав, де існують префекти, але не

президенту, який зазвичай не вирішує поточні адміністративні справи. Порядок призначення та звільнення з посади префектів (здійснюється президентом, але лише після подання Кабінету Міністрів України) також закріплює переважну роль уряду. Так, у Франції роль президента є суто символічною: він чи вона очолює комітет міністрів, тоді як префекти підпорядковуються прем'єр-міністру і міністру внутрішніх справ. Слід уникати ситуацій, що з'являються, коли президент і уряд представляють опозиційні політичні сили (так зване «співіснування»), і з'являються дві різні «вертикалі виконавчої влади», які конфліктують між собою і контролюють чи навіть паралізують одна одну. Конституційні положення слід формулювати таким чином, щоб не допустити подібних конфліктів. **Отже, рекомендуємо закріпити підзвітність префекта перед урядом, а не президентом.**

44. Дуже вітається положення п'ятого параграфу: дійсно, одним з ризиків, пов'язаних із цією інституцією, є те, що призначення на посаду префекта здійснюється органами політичної влади, що загрожує надмірною політизацією посади, а це суперечить її ролі, яка є по суті адміністративно-технічною. Ця зміна також отримала позитивну оцінку Венеційської комісії¹⁵. Зазвичай виконання цього положення забезпечується законом про статус префекта чи окремим розділом закону про місцеве самоврядування: доступ до посади (кандидата на посаду) за результатами конкурсу в порядку законодавства про державну службу тощо.

45. Водночас, серйозні занепокоєння викликає параграф другий. Що це за офіс і чому такий державний службовець, як префект, наділяється конституційними повноваженнями з формування його складу?¹⁶ Можливо, це загальний апарат, що забезпечує підтримку інституції префекта («префектура»? Якщо так, то немає потреби прописувати це в окремому конституційному положенні, а сам офіс, безперечно, має складатися з державних службовців, що пройшли конкурсний відбір, як і всі держслужбовці з інших частин державного апарату. Чи означає це, що кожні два-три роки після «ротації» префекта персональний склад офісу повністю змінюється? Це призведе до надмірної політизації і втрати інституційної пам'яті. Чи це маленький, обмежений «приватний офіс» на кілька осіб, що призначаються, як виняток, префектом в автономному порядку? Але чому державний службовець, що має виконувати технічні функції, наділяється такими надмірними повноваженнями, і навіть йому для цього конституційні гарантії? **Наполегливо рекомендуємо усунути це положення і передбачити натомість, що офіс префекта, що б це не означало, складатиметься з державних службовців, які призначаються на посаду в загальному порядку.**

46. Принцип ротації префектів є здоровим і заслуговує лише на підтримку, проте немає аж такої необхідності закріплювати його на рівні Конституції. У кожному разі, встановлення в Конституції такого жорсткого обмеження виглядає надмірним. Три роки це по суті розумний середній строк перебування на посаді, проте для максимального строку цього може бути замало. Наприклад, у Франції префекти дуже швидко підлягають ротації (у середньому через 2,5 роки), та у 2014 році французький *Cour des Comptes* визнав, що це аж занадто швидко. Що стосується процедурних норм, то подібне абсолютне обмеження на рівні Конституції може виявитися надто жорстким з огляду на

¹⁵ Див. висновок Венеційської комісії CDL-AD (2015) 028, пункт 16.

¹⁶ Венеційська комісія чітко зазначила, що «Повноваження префекта щодо формування складу офісу не потребує конституційного закріплення і має бути переміщене на рівень звичайного закону», там само, пункт 17.

можливі непередбачувані обставини та форс-мажор: чи це прийнятно, якщо на підставі цього положення префект підлягатиме ротації під час надзвичайної ситуації через природне лихо? **Отже, рекомендуємо передбачити в Конституції принцип обов'язкової систематичної ротації префектів, але максимальні строки перебування на посаді та конкретні умови і винятки закріпити на рівні закону.**

Стаття 119

«Стаття 119. Префект на відповідній території:

1) здійснює адміністративний нагляд за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України;

2) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за дотриманням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради;

5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 1 частини першої цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини першої цієї статті, – Кабінетом Міністрів України.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України.

47. Перша проблема цієї статті – послідовність пунктів у частині першій. Основним завданням префекта не може бути нагляд за законністю роботи органів місцевої влади. Наприклад, у типовій префектурі Франції відсоток співробітників, який займається цим питанням, складає приблизно 5% і ніколи не перевищує 10% від його загальної кількості, а відсоток часу, який на це витрачає сам префект, є ще меншим. **Отже, рекомендуємо поставити ці пункти в порядку важливості повноважень, що ними передбачені.**

48. Інша проблема полягає у відсутності розмежування повноважень окружного та обласного префектів щодо здійснення адміністративного нагляду. Чи підпорядковуються органи місцевого самоврядування цим двом посадовим особам під

час здійснення останніми функцій адміністративного нагляду? Зрозуміло, що це видається неоптимальним і надто громіздким. Чи існують відносини субординації між префектами двох рівнів, які б дозволили обласному префекту скасовувати рішення окружного префекта і функціонувати як орган адміністративного оскарження? **Звісно, закон може і має містити чіткі формулювання з багатьох питань, причому ці стрижневі принципи нового інституту префекта вже повинні бути закріплені в Конституції. Можливо, краще використовувати термін «префект» лише на рівні здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та використовувати інший термін на іншому рівні.**

49. Під час зустрічі у «страсбурзькому форматі» у квітні 2018 року, на якій розглядалися питання здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, було вирішено, що такий нагляд має встановлюватися лише на обласному, а не на районному рівні. Хоча майбутні округи, ймовірно, будуть більшими, ніж нинішні райони, і їхні повноваження будуть відрізнятися, **необхідність наділення представників держави в округах функціями нагляду не зрозуміла, хіба що планується об'єднання областей у набагато більші утворення і виконання цих завдань на обласному рівні було б складним.** З огляду на поточну кількість областей та передбачувану остаточну кількість органів місцевого самоврядування, кожна область має налічувати у середньому близько 60 органів місцевого самоврядування; організація нагляду (за законністю) на рівні округів, навіть після ймовірного укрупнення у 100-150 округів, може приводити до надмірного втручання. У Франції, щоправда, саме «департамент» головним чином забезпечує нагляд за законністю, але, на додаток до кількох ефективних форм міжмуніципальної співпраці, кожен «департамент» налічує в середньому близько 360 органів місцевого самоврядування, кожен з яких наділений правовим статусом, компетенцією та повноваженнями стосовно питань оподаткування.

50. Вбачається, що нагляд стосується лише законності актів органів місцевого самоврядування (за винятком актів, що не відповідають Конституції України та створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, які розглядаються у наступному пункті). Це може означати або відсутність делегованих повноважень, або що нагляд здійснюватиметься лише за законністю делегованих повноважень, що, хоча і відрізняється концептуально, на практиці означає майже те саме. В багатьох європейських країнах органам місцевого самоврядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, делегують повноваження щодо, наприклад, ведення реєстру актів цивільного стану, реєстрації шлюбів та організації виборів. Іншим варіантом розв'язання питання було б забезпечити закріплення в законі конкретних делегованих повноважень, у той час як за замовчуванням усі повноваження вважатимуться власними, і надання можливості, за потребою, здійснювати нагляд за доцільністю делегованих повноважень.

51. Ця стаття також створює систему, за якої президент може «скасувати» акти префектів, видані на здійснення повноважень нагляду за законністю (що визначені пунктом 1 частини першої цієї статті), і, якщо інше не встановлено законом, будь-які акти, видані на здійснення інших повноважень, якими префект наділений за законом. Знову ж таки, підпорядкування префекта президентові видається потужним (хоча стосовно інших завдань саме кабінет міністрів може скасовувати відповідні акти). Чому президент повинен втручатися в те, що має бути простим і технічним процесом нагляду за законністю? **Не рекомендується надавати президенту повноваження втручатися в**

адміністративні справи та скасовувати рішення префектів, прийняті під час здійснення ними функцій нагляду за законністю. Такими повноваженнями мають бути наділені суди. Звичайно, це не стосується питання про порушення Конституції та створення загрози державному суверенітету, територіальній цілісності чи національній безпеці, які розглядаються в іншому місці.

52. Також рекомендується вставити принцип «домірності», як він визначений в частині третій статті 8 Хартії, а також що нагляд повинен бути предметом окремого закону чи розділу закону про місцеве самоврядування. Принцип домірності є одним з найважливіших принципів Хартії і його недодержання становило б ясне порушення Хартії. Цей принцип виключає тривалі бюрократичні процедури, систематичний нагляд за усіма текстами та політизацію чи зловживання функцією нагляду. Хоча правда і те, що такий принцип теоретично міг би бути згодом закріплений у законі у його поточному вигляді, все ж нинішній текст, здається, запроваджує непропорційний баланс між повноваженнями державної адміністрації та органами місцевого самоврядування, що, як виглядає, є несумісним з духом Хартії.

53. Пункт 4 частини 1 розглядатиметься разом з наступною статтею (див. розділ «с»).

Зупинення дії актів та повноважень органів місцевого самоврядування

Стаття 144

“Стаття 144. Ради і голови громад, виконавчі органи рад громад, окружні і обласні ради, виконавчі комітети окружних і обласних рад відповідно до закону ухвалюють акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради.

Правовий статус тимчасового державного уповноваженого визначається законом.

Конституційний Суд України розглядає такий указ Президента України не довше семи календарних днів.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, акти Президента України, видані відповідно до частини третьої цієї статті, втрачають чинність.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради.”

54. Другу частину слід розуміти так, що префект зупиняє дію актів, які, на його чи її думку, не відповідають Конституції чи законам України, з цієї підстави (або «з мотивів», як зазначено у оригіналі), у той час як у системах, що керуються принципом правовладдя, лише суд може встановити таке порушення; одночасно префект готує звернення (а не скаргу в порядку адміністративного оскарження) до суду (у тексті «звертається» вживано в орудному відмінку – «з одночасним зверненням»). **Рекомендується змінити формулювання визначення таких повноважень, щоб уникнути (враження) наділення префекта повноваженнями робити судження про дотримання Конституції чи законів України, які притаманні лише суду.**

55. Інші частини статті 144 створюють механізм зупинення дії актів та можливого припинення повноважень органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. За такого механізму префект, окрім своїх повноважень зупинити дію акта, який, на його чи її думку, порушує Конституцію (як це передбачено частиною 2), та звернутися до суду, також вносить подання президентові щодо зупинення повноважень органу, який видав акт, що створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. Зрозуміло, що ці дві умови (порушення Конституції та створення однієї з трьох загроз) мають бути забезпечені у сукупності. Знов-таки, формулювання є ствердним (акт «суперечить» Конституції), хоча на даний час немає нічого іншого, окрім підозри префекта.

56. Ба більше, положення є імперативним щодо дій президента: вона або він *«зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого»*. Втручання президента у такій ситуації видається законним, оскільки він чи вона є, згідно зі ст. 102 Конституції, «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України [...]». Водночас Венеційська комісія підкреслила, що такі повноваження президента є цілковито виправданими, оскільки він чи вона, серед іншого, здатні втручатися «швидше та ефективніше, ніж Верховна Рада, коли органи самоврядування перевищують свої конституційні та правові повноваження і створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці»¹⁷. До того ж це право повинно обмежуватися зупиненням повноважень органів самоврядування, як передбачає проєкт у ст. 144.

57. Однак це, здається, не залишає президенту іншого вибору, аніж стати простим виконавцем конституційного обов'язку. **Щоб надати президенту можливість діяти на власний розсуд, краще, щоб формулювання звучало як «може», а не «повинен»** (в оригінальній версії речення побудоване в теперішньому часі, що вказує на обов'язок, а не право президента вжити заходів). **Ба більше, встановлений для Конституційного Суду термін (7 днів) може бути занадто коротким для розгляду більш складних справ.** Імовірно, такий короткий термін був визначений на виконання рекомендації

¹⁷ Див. пункт 11 висновку Венеційської комісії CDL-AD(2015)028.

Венеційської комісії про те, що «Конституційний Суд повинен вирішувати ці питання у короткий термін»¹⁸. Тим не менш, термін у сім днів, на перший погляд, може здатися необґрунтованим у справах певної складності, тому рекомендується змінити формулювання на більш прийнятне, яке вимагатиме від Конституційного Суду розгляду справи без зволікання. До того ж Конституційний Суд не повинен обмежуватися розглядом питання про конституційність акта органу самоврядування, але повинен вирішити, чи існували конституційні підстави для зупинення дії акта та повноважень у тому сенсі, що суд може залишити вирішення питання про те, чи становив акт серйозну загрозу чи ні, на розсуд президентів.

Стаття 85

“Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

...

29) утворення і ліквідація громад, округів, областей, встановлення і зміна їхніх меж, віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування громад, округів, областей за поданням Кабінету Міністрів України;

30) дострокове припинення повноважень голови громади, ради громади, окружної, обласної ради у випадках, передбачених Конституцією України;

...”

58. Пункт 29 цієї статті розширює чинні повноваження Верховної Ради та поширює їх на всі види адміністративно-територіальних одиниць. Хоча в більшості країн такі повноваження належать органам виконавчої влади (після відповідних консультацій у відповідності до Хартії), в Україні існує тривала процедура ухвалення Верховною Радою таких рішень, що має перевагу в забезпеченні більшої кількості консультацій на найвищому політичному рівні, але також і містить недоліки можливої надмірної політизації відповідних питань.

59. Схоже, що розширення цих повноважень призводить до значного послаблення областей, які, згідно з чинною Конституцією, користуються перевагами конституційного визнання та захисту. Хартія не визначає кількість рівнів самоврядування і лише забезпечує надійний захист для органів самоврядування на місцевому рівні, існування ж інших віднесено більш-менш на розсуд законодавців національного рівня; з огляду на це не можна стверджувати, що це положення суперечить Хартії, хоча незрозуміло, яким чином для такої великої та різноманітної країни, як Україна, послаблення регіонів може бути корисним. Однак це питання слід розглядати з огляду на конкретні повноваження та ресурси, які обласні ради отримують за законом.

60. Той факт, що Верховна Рада більше не має конституційних повноважень призначати чергові місцеві вибори, за винятком позачергових відповідно до ст. 144, схоже, не створює великих труднощів за наявності належного виборчого законодавства. Як зазначається у звіті Венеційської комісії за 2007 рік, орган, відповідальний за призначення дати виборів, є різним в різних європейських країнах: у невеликій групі країн така дата встановлена Конституцією, у багатьох інших – визначається виборчим законодавством, а в окремих країнах це питання передане на вирішення

¹⁸ Там само.

органам виконавчої влади (у виняткових випадках навіть спікеру парламенту); зазвичай вибори призначаються впродовж встановленого законом проміжку часу.

Вибори

61. Ст. 141 порушує питання лише щодо співвідношення її першої та третьої частин:

Стаття 141

“Стаття 141. Право голосу на виборах голови громади, депутатів ради громади, окружної, обласної ради мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної громади, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними.

...

Порядок обрання депутатів окружних і обласних рад забезпечує рівне представництво громад у межах відповідного округу, області і визначається законом.”

62. Незрозуміло, яким чином процедура обрання депутатів окружних та обласних рад може забезпечити представництво громад, якщо вони обираються безпосередньо громадянами громади. Краще було б зазначити, що ці ради обираються громадянами, які проживають на відповідній території. Це також відповідає рекомендаціям Конгресу 369 (2015)¹⁹ та 419 (2018)²⁰. Якщо це формулювання означає лише, що виборчі правила повинні враховувати межі адміністративно-територіальних одиниць, то це не проблема. **Тому рекомендується роз’яснити процедуру обрання представників на регіональному та субрегіональному рівнях або повністю закріпити цю процедуру у виборчому законі.**

Функціонування органів самоврядування на місцевому та регіональному рівнях

Стаття 142

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- 1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об’єкти комунальної власності громади;***
- 2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.***

Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

¹⁹ Див. рекомендацію 369 (2015) про виборчі списки і виборців, які фактично проживають за кордоном, прийняту Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 25 березня 2015 року.

²⁰ Див. рекомендацію 369 419(2018) про право голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів і внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи, прийняту Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 6 листопада 2018 року.

Держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

63. Більшість пунктів цієї статті, як видається, загалом відповідають статті 9 Хартії, хоча остання переважає у забезпеченні потужної основи місцевого самоврядування. У цій статті Хартії вказується наступне:

- *“власні адекватні ресурси”, якими вони можуть вільно розпоряджатись;*
- *обсяг місцевих ресурсів відповідає повноваженням. Ця вимога міститься в другому абзаці статті, хоча слово “співмірність” слід замінити на “відповідність” (дійсно, співмірність, наприклад, у вигляді 1% ресурсів та видатків залишається співмірною, але абсолютно очевидно, що це не було б відповідним);*
- *принаймні частина фінансових ресурсів формується за рахунок податків та зборів, розмір яких вони мають право визначати. Схоже, у даному законопроекті дотримуються цієї вимоги, оскільки місцеві податки розуміються як податки, ставку яких та/чи податкову базу можуть змінювати місцеві органи влади (на відміну від пайових податків, які згадуються пізніше в цьому ж абзаці). У цьому параграфі також вказуються місцеві податки (насправді “сплати” чи “збори”), більшість з яких зазвичай також є власними ресурсами;*
- *Диверсифікація з метою забезпечення гнучкості та відповідності наявних ресурсів видаткам. Залежно від того, як саме сформовані ресурси, поєднання місцевих і пайових податків та місцевих зборів, як передбачається даним законопроектом, може бути достатньо гнучким і дозволить забезпечити відповідність реальному зростанню видатків. Таким чином, можна вважати, що ця вимога теж виконана.*

64. Частини статті 9 Хартії, які не відображені в даному законопроекті стосуються:

- *Потреба в існуванні системи вирівнювання з тим, щоб захистити фінансово слабкіші органи місцевого самоврядування. У системі, що базується виключно на місцевих податках і зборах та на частині пайових податків, існує ризик появи значних фінансових відмінностей і напруження між муніципалітетами та ризиків для стійкості адміністративної структури країни. Така нерівність може бути пов'язана з різною базою оподаткування чи об'єктивно різними потребами у видатках різних місцевих органів влади, і її слід частково компенсувати за допомогою (вертикальних чи горизонтальних) фінансових трансфертів. Без системи вирівнювання неможливо буде забезпечити “збалансований та стійкий соціально-економічний розвиток територій”, як передбачається статтею 132. В Європі немає жодної країни, де б жоден муніципалітет не отримував трансфертів*

(субсидій чи субвенцій,) і немає жодної країни, де в системі фінансування місцевого самоврядування не запроваджено якогось елементу вирівнювання.

- *Консультації з органами місцевого самоврядування про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.* Це важливий принцип, хоча не обов'язково, щоб він отримав визнання на конституційному рівні.
- *Перевага надається фінансуванню не конкретних проектів не потребує освячення в Конституції, зокрема, якщо вони складають малу частку в загальних доходах місцевих органів.*
- *Доступ до національного ринку капіталу з метою здійснення капіталовкладень.* Цей принцип також абсолютно обов'язково відображати в Конституції.

65. Хоч принципи відповідності та компенсації за видатки, спричинені рішеннями інших органів влади, і сприяють забезпеченню належного рівня захисту місцевих органів, вони не зможуть буди дієвими без подальшого законодавчого уточнення (якщо точніше, вони можуть призвести до безкінечних правових та конституційних дебатів).

66. Отже, стосовно цієї статті рекомендується додати:

- **здійснення фінансових трансфертів між законними джерелами фінансування місцевих органів;**
- **зачащення системи вирівнювання з метою компенсації частини об'єктивних відмінностей між базою оподаткування та необхідними видатками різних місцевих органів,**
- **посилання на наступні нормативні акти щодо цього питання.**

Стаття 143

“Стаття 143. Громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їх посадових осіб відповідно до закону:

- 1) управляє майном, що є в комунальній власності;*
- 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;*
- 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;*
- 4) приймає рішення щодо місцевих податків і зборів;*
- 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;*
- 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;*
- 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.*

Компетенція обласних, окружних рад визначається Конституцією України і законом”.

67. Окрім того факту, що суть цієї статті зазвичай є предметом закону, а не Конституції, щодо цієї статті можна підняти три питання. По-перше, жодний з 7 обов'язків, вказаних у першому абзаці, громада не може брати на себе чи виконувати безпосередньо. В багатьох країнах фінансові рішення спеціально виключаються з компетенції інструментів прямої демократії (референдумів). Звичайно, референдуми можуть проводитись з різних питань і можуть бути консультативними чи вирішальними, але забезпечення виконання їхніх результатів є обов'язком місцевих органів і визначається пунктом 5) цієї статті. Також видається зайвим окреме конституційне посилення на посадових осіб громади, як вже зазначалось в іншому розділі. **Таким чином, рекомендується видалити частину “безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їх посадових осіб”.**

68. Друге питання стосується другого абзацу, тобто повноважень обласних і окружних рад. Той факт, що в першому абзаці йдеться про громади, які повинні стати юридичними особами, а в другому абзаці говориться про обласні і окружні ради, схоже, вказує, що саме ці органи, а не відповідні громади будуть залишатися юридичними особами. Такий вибір не виглядає виправданим стосовно областей.

69. Третє питання теж щодо другого абзацу і стосується відсутності визначення повноважень в Конституції. Схоже, що обговорення щодо майбутнього регіонального та субрегіонального рівнів ще не завершилися, у той час як конституційна реформа є конче потрібною для завершення основної частини децентралізаційної реформи, що стосується передачі нових повноважень та ресурсів на місцевий рівень (громадам). Така ситуація в Україні не є унікальною: Конституція Польщі, прийнята за схожих обставин, навіть не згадує регіональний та субрегіональний рівні (воєводства та повіти), проте надає парламенту право створювати (а в подальшому і визначати повноваження) інших рівнів врядування. Таким чином, виглядає прийнятним, щоб питання компетенцій округів та областей визначались звичайним законом про органи місцевого самоврядування (або, залежно від обставин, спеціальним законом).

4. Висновки та рекомендації

70. Загалом Рада Європи вітає запропоновані зміни до Конституції України щодо децентралізації влади. Вони є значним кроком на шляху демократизації країни та відкривають можливості для завершення реформи децентралізації у відповідності з європейськими стандартами та найкращою європейською практикою;

71. Рада Європи зокрема вітає зміни стосовно адміністративно-територіального устрою країни, запровадження принципу повсюдності (ubiquity or omnipresence) громад та припинення існування структур району/округу та обласних голів місцевих державних адміністрацій (“губернаторів”) та їх заміну на більш сучасний інститут префектів;

72. Однак Рада Європи вважає, що необхідно чи рекомендується вдосконалити низку положень, як викладено у даних висновках, зокрема:

- визначення місцевого самоврядування можна вдосконалити та наблизити до визначення в Хартії;
- роз'яснити відносини між рівнями субнаціональних органів управління;

- внести зміни з метою уникнення політизації інституту префектів та забезпечити підзвітність префектів уряду з більшості питань, що перебувають в їхній відповідальності;
- додати принцип домірності відповідно до параграфу 3 статті 8 Хартії;
- спростити, раціоналізувати та роз'яснити повноваження префектів та процедуру адміністративного нагляду;
- передбачати більшу гнучкість для Президента та надати більше часу та ширші повноваження Конституційному Суду щодо процедур стосовно дій, які (як стверджується) порушують Конституцію та ставлять під загрозу державний суверенітет, територіальну цілісність та національну безпеку;
- вдосконалити положення щодо місцевих фінансів.

73. Рада Європи розуміє та підтримує бажання уникнути надмірного регулювання і вирішити деякі важливі для успіху децентралізації питання (такі, як статус та повноваження округів і областей, міст Києва та Севастополя, подальші елементи стосовно адміністративного нагляду та підзвітності місцевих виборних представників) у звичайному законі. Рада Європи однак наголошує на важливості низки таких додаткових законів, які будуть невід'ємною частиною процесу децентралізації та успішного створення добре налагодженої системи місцевого та регіонального управління в Україні:

- Закон про адміністративно-територіальний устрій;
- Закон про статус округів та областей;
- Закон про місцеве самоврядування;
- Закон про місцеві вибори;
- Закон про статус префекта (чи розділ щодо цього у законі про місцеве самоврядування);
- Закон про адміністративний нагляд (чи розділ щодо цього у законі про місцеве самоврядування);
- Закон про підзвітність місцевих та регіональних обраних представників;
- Закон про статус Києва та Севастополя.

74. Рада Європи готова надати подальшу підтримку законодавчій реформі щодо процесу децентралізації в Україні.



Зустріч щодо нагляду за актами органів місцевого самоврядування в Україні

26 квітня 2018 р., 9.30-17.00, штаб-квартира Ради Європи (Palais)

ВИСНОВКИ

Захід був проведений в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» та організований у тісній співпраці зі Спеціальним посланником з питань реформ в Україні Уряду Німеччини, професором, доктором наук Георгом Мільбрадтом та у партнерстві з Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку».

Переговори, модеровані спільно керівником Департаменту з питань демократичного врядування Ради Європи паном Даніелем Попеску і Георгом Мільбрадтом, привели до наступних висновків:

БЛОК 1 - Було досягнуто згоди про те, що має бути розмежування між наглядом за власними та делегованими повноваженнями²¹, зокрема:

- a. нагляд за законністю має здійснюватися щодо власних повноважень
- b. нагляд може здійснюватися за законністю, а також за доцільністю стосовно делегованих повноважень
- c. всі повноваження мають розглядатись як власні, якщо вони не визначені законодавством як делеговані

В разі нагляду за делегованими повноваженнями:

- кількість делегованих повноважень має поступово зменшуватися в процесі децентралізації
- місцеві та регіональні органи влади мають мати певну свободу у тому, як організовувати виконання цих повноважень з огляду на місцеві умови (як передбачено п. 5 ст. 4 ЄХМС)
- нагляд за цими повноваженнями не має бути надмірним
- нагляд за доцільністю рішень стосовно делегованих повноважень не має здійснюватись Наглядовим органом (див. нижче), а відповідними міністерствами або їх територіальними органами/інспекціями.

²¹ Як передбачено п. 2 ст. 8 ЄХМС та проєктом Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), схвалених у першому читанні.

БЛОК 2 - Було досягнуто згоди, що:

- a. створений новим законом механізм має стосуватися актів публічного права (тобто рішень з юридичними наслідками), як нормативного, так і індивідуального характеру, ухвалених будь-яким органом самоврядування, представницьким чи виконавчим громади
- b. механізм нагляду міг би стосуватися актів індивідуального характеру приватного права тільки у випадку вартості вище певної межі (потребує обговорення)
- c. такий механізм має також застосовуватися до актів, ухвалених районними та обласними радами
- d. цей механізм не має стосуватися:
 - політичної, фінансової, цивільної, кримінальної, адміністративної відповідальності посадових осіб та органів; статус і підзвітність місцевих виборних представників і представницьких органів може регулюватися окремим законом
 - фінансового нагляду (за винятком нагляду за законністю бюджету)
 - оцінювання чи перевірки(аудиту)

БЛОК 3 - Було досягнуто згоди, що:

- a. новий закон має бути спрямований на:
 - надання юридичних консультацій органам місцевого самоврядування
 - забезпечення дотримання законності на всій території України
 - сприяння суспільній етиці та боротьбі з корупцією, фаворитизмом, розкраданням тощо
- b. новий закон не має:
 - створювати ієрархічні відносини між органами місцевого самоврядування та органом із нагляду за законністю
 - дозволяти політиці втручатися в нагляд за законністю
 - створювати орган загального контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування
 - стосуватися перевірок та оцінювання стандартів якості публічних послуг

БЛОК 4 - Було досягнуто згоди, що новий закон має:

- відповідати чинній Конституції України;
- відповідати зобов'язанням, узятим з ратифікацією ЄХМС;
- бути сумісним, наскільки це можливо, із запропонованими в першому читанні змінами до Конституції (тобто створювати механізм, який має легко адаптуватися до таких змін, у разі ухвалення цих змін до Конституції або інших змін, базованих на подібних принципах в частині, і легко запроваджуватись на практиці)

БЛОК 5 - Було досягнуто згоди, що має бути застосовано принцип домірності (п. 3 ст. 8 ЄХМС), зокрема:

- механізм нагляду за законністю не має створювати занадто обтяжливих зобов'язань для місцевих і регіональних органів влади
- місцеві та регіональні органи самоврядування загалом не будуть зобов'язані звітувати або збирати чи передавати дані наглядовому органу. Закон має передбачати лише декілька випадків такої передачі даних. Було запропоновано в подальшому продовжити дискусію з цього питання і таке обговорення має бути

невдовзі організовано

- принцип відсутності дублювань є ключовим; цей механізм має стати основним механізмом нагляду за законністю; будь-які інші механізми перевірок не мають його дублювати
- багато чинних механізмів інспектування та нагляду мають бути скорочені або зникнути, аби майже усунути перешкоди в загальній роботі місцевих і регіональних органів влади
- у випадку необхідності збереження нагляду за законністю в окремих сферах діяльності органів місцевого самоврядування в рамках чинних механізмів інспектування, новий механізм загального контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування не має розповсюджуватись на ці сфери

Мінрегіон України має підготувати перелік/таблицю існуючих механізмів інспектування та пропозиції, які з них мають зберегтись в рамках чинної системи, а які мають стати частиною нової системи нагляду за законністю. Ці пропозиції буде обговорено представниками асоціацій органів місцевого самоврядування.

БЛОК 6 - Було досягнуто згоди, що Наглядовий орган має бути авторитетним та бути:

- професійним
- невеликим, гнучким та ефективним
- політично нейтральним
- організованим на рівні області, а не району
- не підпорядкованим МДА (головам ОДА)

БЛОК 7 - Що стосується Наглядового органу, то більшістю учасників переговорів було досягнуто згоди, що:

- кожен Наглядовий орган обласного рівня складатиметься з групи в 8-10 правників (це приблизна цифра, що не має бути визначена в законі)
- правників вибиратимуть серед кращих державних службовців, відповідно до Закону «Про державну службу»
- кожен Наглядовий орган очолюватиме керівник, призначений Міністром регіонального розвитку після здійснення запиту на висновок Консультативної ради та отримання такого висновку
- Наглядовий орган регулярно звітуватиме Міністерству про свою діяльність
- Функція Консультативної ради полягатиме в аналізі звітів, обговоренні з керівниками Наглядових органів та наданні рекомендацій Міністру регіонального розвитку; до її складу входитимуть представники Мінрегіону, асоціацій органів місцевого самоврядування, Адміністрації Президента України та Верховної Ради України.

Двоє учасників висловились на користь іншого варіанту: повернення цього повноваження Прокуратурі.

БЛОК 8 - Було досягнуто згоди, що Наглядовий орган має виконувати ключову захисну та консультативну функцію, спираючись на партнерство та взаємну довіру, зокрема:

- органи місцевого самоврядування можуть звертатися за правовими консультаціями до Наглядового органу щодо конкретних положень різних актів, і цей орган має надавати відповідь у розумний строк; якщо це так, то позиція Наглядового органу

необов'язкова для органу місцевого самоврядування

- Наглядовий орган може розповсюджувати різні загальні та необов'язкові правові практичні рекомендації та новини реформи й проводити тренінги, участь у яких є добровільна, з огляду на доцільність і потребу (це не має бути визначено в законі)
- БЛОК 9 - Було досягнуто згоди, що всі акти загального та індивідуального характеру, за якими здійснюватиметься нагляд (акти загального та індивідуального характеру публічного права та акти індивідуального характеру приватного права у відповідності до рішень, прийнятих стосовно питань Блоку 5 вище) мають опубліковуватись та надсилатись Наглядовому органу в найкоротший строк після їхнього ухвалення, або інакше вони не набирають чинності. Нагляд за законністю має бути систематичним стосовно актів певного значення, зокрема стосуватиметься:
- актів, які можуть мати дуже важливі наслідки
 - актів, які можуть мати дуже високу економічну та/або фінансову ціну
 - актів, які можуть створювати умови для безгосподарності

Перелік актів, що підлягатиме систематичному нагляду, має базуватись на пропозиціях Мінрегіону України. Інші акти слід перевіряти на законність за випадковим принципом.

Перелік актів, що підлягатиме систематичному нагляду, має бути обговорено з асоціаціями органів місцевого самоврядування.

(Приклади характеру актів :

- загальноприйняті правила та норми
- затвердження місцевого бюджету, змін до нього та річної звітності
- будь-яке рішення про прийняття на роботу керівників вищого рівня (рівень підлягає обговоренню)
- операції з нерухомістю та управління нею
- акти містобудування та землеустрою
- розвиток ділового середовища (громадські будівлі та роботи, інвестиції в бізнес, підтримка діяльності приватного бізнесу)
- створення комерційних або державних підприємств і участь у них
- дозволи на будівництво та інші дозволи економічного значення
- будь-який договір вартістю вище певної межі (наприклад, 100 млн грн)
- нормативні акти, пов'язані з поліцією та безпекою
- створення нових служб
- містобудівні або будівельні норми
- рішення про посади й розмір заробітної плати працівників
- кредити та рішення, що стосуються місцевих податків)

БЛОК 10 - Стосовно процедури нагляду було досягнуто згоди, що:

- якщо Наглядовий орган вважає, що акт незаконний, він має сповістити про це орган, який ухвалив чи видав його, та чекати певний час (період має бути визначено), перш ніж розглядати це питання
- якщо акт не приведений у відповідність із законодавством, Наглядова особа (Керівник Наглядового органу) направляє акт до суду; у такому випадку дія акту автоматично зупиняється до розгляду справи судом

БЛОК 11 - Було досягнуто згоди, що нагляд має по суті здійснюватися постфактум (апостеріорі):

- для актів, які місцеві ради зобов'язані публікувати у вигляді проектів заздалегідь до їх ухвалення, Наглядовий орган може підготувати юридичний висновок, але місцева рада не зобов'язана його дотримуватися (інакше це усувало б судову систему)
- може існувати дуже обмежена кількість актів, для яких законом окремо передбачатиметься потреба в попередньому (апріорному) висновку Наглядового органу. Такі акти можуть включати до себе: (список підлягає обговоренню: кредитні угоди, статут і регламент). Це процедурно зумовлена частина консультативної функції Наглядового органу: орган місцевого самоврядування не зобов'язаний дотримуватися його висновків.

БЛОК 12 - Не було досягнуто жодного консенсусу в питанні можливого звільнення голови або розпуску місцевої (регіональної) ради. Думки за та проти були дуже полярними. Це питання може регламентуватись іншим законом, що стосується підзвітності, можливо, також статусу місцевих виборних представників та органів (NB: це питання обговорюється в контексті нового закону про статус депутатів місцевих рад).



**ЗУСТРІЧ У «СТРАСБУРЗЬКОМУ ФОРМАТІ»
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА БАЗІ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОПРОЄКТУ З РЕЄСТР. №4298
ТА ОСНОВНІ ОРІЄНТИРИ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ ДО ЗВИЧАЙНОГО (ЦИВІЛЬНОГО)
ПРАВОВОГО РЕЖИМУ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ
ПІСЛЯ ПРИПИНЕННЯ АБО СКАСУВАННЯ ВОЄННОГО СТАНУ**

14 жовтня 2023 року, м. Львів (Україна)

ПІДСУМКИ

Зустріч була організована Центром експертизи доброго врядування Ради Європи (далі – Центр експертизи) в рамках Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стойкість, відновлення та відбудова». Вона відбулась за наслідками діалогу високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період», започаткованого в штаб-квартирі Ради Європи в листопаді 2022 року.

З українського боку участь у зустрічі взяли представники та представниці заінтересованих сторін, які опікуються питаннями багаторівневого врядування, зокрема від:

- Верховної Ради України (дев'ять народних депутатів і депутаток від різних парламентських фракцій, зокрема Перший заступник Голови Верховної Ради України Олександр КОРНІЄНКО),
- Уряду (Мінінфраструктури та Секретаріату Кабінету Міністрів України),
- Радників Офісу Президента України (а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим та Офісу Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України),
- Окремих військових адміністрацій (обласних та населених пунктів),
- Керівництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, а також
- Високопосадовці Ради Європи, які опікуються сферою питань, що буде обговорюватись, її міжнародний та національна консультанти.

Зустріч була побудована навколо визначених українськими заінтересованими сторонами тем, розбитих на 32 конкретних питання, підготовлених Центром експертизи Ради Європи. Керівник Департаменту демократії і врядування Ради Європи Даніель ПОПЕСКУ модерував зустріч.

Подію було відкрито і закрито Першим заступником Голови Верховної Ради України Олександром КОРНІЄНКОМ та Генеральним секретарем Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи Мат'є МОПІ.

Стосовно 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) обговорення було зосереджено на трьох важливих блоках питань:

- a) Краще визначення процесу забезпечення законності за актами органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) з боку центральної влади відповідно до чинних конституційних рамок, як першого кроку до повноцінної системи префектурного типу, передбаченої в майбутньому;
- b) Краще визначення статусу та ролі голів та заступників голів місцевих державних адміністрацій (далі – МДА);
- c) Перехід від військових адміністрацій до звичайного (цивільного) правового режиму багаторівневого врядування.

В результаті ця зустріч у «страсбурзькому форматі» призвела до таких підсумків:

A. Нагляд за актами ОМС

Між заінтересованими сторонами було досягнуто згоди щодо таких важливих передумов:

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 прийняті 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).
3. Технічні інспекції²², які здійснюють різні органи виконавчої влади, не вважаються наглядом, оскільки в принципі вони перевіряють вузькі технічні стандарти в різних секторах; у майбутньому інспекції мають бути впорядкованими, а їхня кількість оптимізована.

Щодо об'єкту нагляду заінтересовані сторони дійшли наступної згоди:

4. Існує різниця між наглядом за законністю рішень ОМС та наглядом щодо їхньої доцільності/ефективності; останній передбачає більше втручання і більш далекосяжний; ця різниця має важливі наслідки для автономії місцевого самоврядування.
5. У сфері власних повноважень ОМС на МДА буде покладено здійснення загального нагляду за законністю рішень ОМС, які підпадають під цю процедуру.

²² Під «технічними інспекціями» маються на увазі окремі, вузькоспеціалізовані заходи державного нагляду (контролю), які можуть здійснювати центральні органи виконавчої влади (їхні територіальні органи чи підрозділи) з питань дотримання суто технічних стандартів, регламентів. Наприклад, пожежної безпеки тощо.

Примітка. Один з учасників зустрічі висловив відмінну від інших позицію, яка полягає у тому, щоб загальний нагляд за законністю рішень ОМС здійснювався лише у сфері делегованих повноважень.

6. На сьогодні законодавчо не врегульовано чіткий розподіл між власними та делегованими повноваженнями ОМС; це питання є предметом іншого нормативно-правового акту та обговорюватиметься окремо, і, як принципове питання, повноваження ОМС повинні вважатися власними повноваженнями, якщо інше не визначено законом; отже, поки ці аспекти не будуть узгоджені та законодавчо закріплені, нагляд з боку МДА здійснюватиметься виключно за законністю актів.

Примітка. Один з учасників зустрічі вважає, що питання про закріплення принципу визнання усіх повноважень МС власними, якщо інше не визначено законом, має бути предметом подальших дискусій.

7. Дія актів ОМС, щодо яких здійснюється нагляд, може бути зупинена та/або скасована тільки за рішенням суду, а не органу нагляду, крім випадків, що стосуються загрози територіальній цілісності України.

Стосовно процесу нагляду за законністю **заінтересовані сторони погодились:**

8. Акти ОМС мають оприлюднюватись на їхніх офіційних веб-сайтах у визначений законодавством термін; орган нагляду здійснюватиме вибірковий моніторинг актів, опублікованих на веб-сайтах ОМС, з періодичністю, яка буде залежати від їхньої важливості.

Примітка. Один з учасників зустрічі висловив окрему думку, що публікації актів ОМС, які підлягають нагляду, на їх веб-сайтах може бути недостатньо для забезпечення якісного моніторингу. Учасник запропонував додатково обговорити доцільність розробки іншого методу збору інформації для моніторингу.

9. У разі наявності ознак можливих порушень закону орган нагляду звертатиметься до ОМС з поданням про усунення порушень; якщо ОМС не зробить цього в установлений законом строк, орган нагляду звертатиметься до суду. Суд може вирішити у порядку розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ, несе або не несе акт, про який йдеться, ризик спричинити серйозні чи незворотні наслідки, а отже, зупинити його до розгляду справи по суті.

10. Орган нагляду може прийняти рішення про зупинення акту ОМС самостійно (без звернення до суду), якщо це створює загрозу територіальній цілісності України.

Примітка. Один з учасників зустрічі має відмінну позицію, згідно з якою орган нагляду можна наділяти подібними повноваженнями «лише за наявності кримінального провадження відповідних правоохоронних органів».

11. Для того, щоб прискорена судова процедура, згадана у пункті 9 стосовно розгляду зупинення або скасування актів ОМС, була встановлена з належною правовою визначеністю, можна провести додаткові консультації з органами юстиції.

Було домовлено, що орган нагляду надаватиме попередні консультації ОМС чи їх асоціаціям із всеукраїнським статусом за їх запитом:

12. Індивідуальні консультації надаються органом нагляду відповідного рівня лише за зверненням ОМС або асоціації ОМС з обов'язковим оприлюдненням усіх консультацій на офіційному веб-сайті органу нагляду.
13. Узагальнюючі рекомендації щодо застосування законодавства з питань забезпечення законності надаються органом із забезпечення законності центрального рівня з найбільш актуальних питань та стосуються правовідносин у цілому, а не окремих ОМС.
14. Звернення за консультаціями є правом, а не обов'язком ОМС; консультація органу нагляду не має статусу офіційного тлумачення, обов'язкового до виконання ОМС.
15. ОМС не обмежений у праві звернутися до іншої компетентної особи (органу) для отримання думки з цього питання.
16. Необхідна система постійного навчання та підвищення кваліфікації у органі нагляду (згідно із законопроектом – в МДА), щоб він міг своєчасно та професійно консультувати ОМС; хороша координація також необхідна для забезпечення узгодженості тлумачення подібних справ на всій території країни.

Було досягнуто згоди щодо трирівневої системи органів забезпечення законності:

17. Обласні державні адміністрації мають відповідати за:
 - загальну організацію нагляду за законністю та надання консультацій ОМС базового рівня (громадам) в області;
 - вжиття заходів забезпечення законності щодо актів ОМС субрегіонального (районного) та надання їм консультацій.
18. Не було досягнуто консенсусу стосовно ролі районних державних адміністрацій в процесі забезпечення законності щодо актів ОМС базового рівня (громади) та надання їм консультацій і це питання потребує подальшого обговорення.
19. Орган із забезпечення законності центрального рівня вживає заходи забезпечення законності щодо актів ОМС обласного рівня та ОМС м. Києва, надає консультації таким ОМС і розробляє та оприлюднює узагальнюючі рекомендації щодо застосування законодавства з питань забезпечення законності.
20. Орган із забезпечення законності центрального рівня буде визначено Кабінетом Міністрів України.
21. Має бути створено спроможність цього центрального органу, щоб нагляд за законністю здійснювався професійно, ефективно та без перешкод для місцевого самоврядування.

Питання, пов'язані з діяльністю органів забезпечення законності, які потребують окремого опрацювання:

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.

В. Статус голів та заступників голів МДА

Присутні представники і представниці заінтересованих сторін дійшли згоди щодо наступного:

23. Статус голів та заступників голів МДА не зміниться до припинення або скасування воєнного стану.
24. Голови та заступники голів МДА отримують статус держслужбовців через певний, визначений законом, час після припинення або скасування воєнного стану; обговорювався варіант строк у 6 місяців з моменту припинення або скасування воєнного стану.

Примітка. Один з учасників зустрічі висловив думку, що голови та заступники голів МДА у м. Києві мають отримати статус держслужбовця з урахуванням особливостей статусу м. Києва. Ця позиція не була предметом діалогу під час зустрічі 14 жовтня 2023 року у м. Львів та потребує подальших обговорень.

25. Особливості проходження державної служби такими державними службовцями, в тому числі щодо призначення на посаду, застосування заохочень і стягнень, звільнення з посади, необхідно узгодити з відповідними положеннями статті 118 Конституції України. Має бути збережений справедливий баланс між необхідністю забезпечення стабільності на посаді, захистом від неналежного політичного впливу та потребою в політичній стриманості чи нейтралітеті, з одного боку, та підзвітністю за результати діяльності цих вищих державних службовців, з іншого боку.
26. Перелік осіб, які виконують функції голови МДА у разі його/її тривалої відсутності (поранення, хвороба, відсторонення від посади, тримання під вартою) або смерті, визначаються законом з урахуванням досвіду роботи в умовах карантину COVID-19.

Необхідні додаткові консультації, щоб забезпечити:

27. Чіткість професійно-кваліфікаційних вимог до таких посад державної служби.
28. Створення та використання кадрового резерву (корпусу чи кола осіб, які можуть бути призначені на такі посади).
29. Створення спеціальної комісії з питань оцінювання та притягнення до дисциплінарної відповідальності таких державних службовців із забезпечення узгодження її правового статусу з відповідними положеннями статті 118 Конституції України; є попередня домовленість, що у разі створення такої комісії до її складу обов'язково мають входити один-два представники від асоціацій ОМС із всеукраїнським статусом.
30. Право голови обласної державної адміністрації брати участь у призначенні керівників підрозділів галузевого спрямування та суттєві функції з координації територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Хоча це безпосередньо не стосується відносин між державою та ОМС, чому, по суті, була присвячена зустріч, це одне з найважливіших завдань цих високопосадовців.

С. Перехід від військової адміністрації до цивільного режиму врядування на всіх рівнях місцевого самоврядування, не пов'язаний з виборчим процесом

Заінтересовані сторони погодилися щодо наступних питань правової основи переходу:

31. Для правової визначеності основні умови (критерії, оцінка, порядок прийняття рішень) для переходу до цивільного режиму багаторівневого врядування мають бути встановлені в законі; але при цьому має бути передбачено певну гнучкість залежно від місцевого контексту.
32. Рішення має прийматися центральною владою після консультацій та за участі заінтересованих сторін місцевого рівня, включаючи обласні військові адміністрації, відповідні територіальні підрозділи Служби безпеки України, а також асоціації ОМС; процес має бути прозорим, але допускати використання інформації з обмеженим доступом під час прийняття рішень, де це доречно.
Примітка. Один з учасників зустрічі вважає необхідним підкреслити, що це питання потребує додаткових обговорень у майбутньому.
33. Процес переходу може здійснюватися як шляхом прийняття спеціального закону, так і через внесення змін у ряд законів. При дотриманні критеріїв, визначених законом, території поступово переходитимуть до звичайного багаторівневого врядування через відновлення функцій місцевого самоврядування у повному обсязі.

Потрібні окремі дискусії щоб вирішити наступні питання:

34. Як варіант, на одних територіях України законом може бути запроваджено надзвичайний стан, а на інших – триватиме режим воєнного стану до завершення реалізації безпекових та стабілізаційних заходів.
35. Базовими критеріями, що визначають можливість переходу території до звичайного режиму врядування (одразу або після перехідного періоду), можуть бути:
 - i. тривалість терміну окупації території;
 - ii. ступінь засмічення території вибухонебезпечними предметами;
 - iii. обсяги, ступінь і характеристики пошкоджень і руйнувань;
 - iv. близькість до кордону з Російською Федерацією або Республікою Білорусь;
 - v. збезлюднення територій (виїзд з території певного відсотка мешканців, які постійно проживали у територіальній громаді, районі чи області станом на 01.01.2022 р.).
 - vi. інші критерії.
36. Обсяг та зміст критеріїв i-vi, наведених вище, має бути чітким, вичерпним, однак передбачати можливість урахування усіх особливостей відповідної території.
37. Встановлення періодичності, з якою уповноважений орган може здійснювати повторну оцінку ситуації відповідно до вищезгаданих критеріїв, для визначення доцільності зміни правового режиму врядування на відповідній території.
38. Орган державної влади, який проводитиме оцінку на основі цих критеріїв.
39. Питання можливості застосування Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» має бути частиною цих дискусій про забезпечення переходу від воєнного стану до звичайного режиму багаторівневого врядування та вирішуватись у комплексі з іншими питаннями.

Ці Підсумки підготовлені Центром експертизи Ради Європи на основі внесків національної консультантки Віри КОЗІНОЇ та міжнародного консультанта Соріна ЮНІЦЕ.

Список учасників і учасниць онлайн консультацій

7-8 лютого 2024 року

1. Зінаїда БОЙКО, Керівниця апарату Запорізької обласної державної (військової) адміністрації
2. Дмитро БУТРИЙ, Перший заступник голови Херсонської обласної державної (військової) адміністрації
3. Борис ФІЛАТОВ, Дніпровський міський голова (Дніпропетровська область)
4. Юрій ГАНУЩАК, Незалежний експерт
5. Ігор КОЛІУШКО, Голова правління Центру політико-правових реформ
6. Олександр КОРИННИЙ, Новоукраїнський міський голова (Кіровоградська область), Голова Асоціації об'єднаних територіальних громад
7. Степан КУЙБИДА, Директор Департаменту економічної політики Львівської обласної державної (військової) адміністрації
8. Сергій ЛЕВЧУК, Керівник Секретаріату Української асоціації районних та обласних рад
9. Яна ЛІТВИНОВА, Голова Старобільської міської військової адміністрації (Луганська область), колишня Старобільська міська голова
10. Христина МАРЧУК, заступниця директора Департаменту - начальниця управління стратегічного планування Департаменту регіонального розвитку Чернівецької обласної державної (військової) адміністрації
11. Оксана ПРОДАН, Радниця Голови Асоціації міст України
12. Руслан СЕРПЕНІНОВ, Сарненський міський голова (Рівненська обл)
13. Сергій ШЕВЕЛЬ, Експерт з юридичних питань Асоціації об'єднаних територіальних громад
14. Олександр ШИБА, Начальник юридичного управління Чернівецької обласної державної (військової) адміністрації
15. Олександр СЕНКЕВИЧ, Миколаївський міський голова (Миколаївська область)
16. Любомир ЗУБАЧ, Заступник Львівського міського голови (Львівська область)