

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо проведення парламентом
консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування стосовно
законопроектів та проектів інших актів з питань
місцевого і регіонального розвитку*

Анотація. Досліджено питання проведення парламентом консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування стосовно законопроектів та проектів інших актів з питань місцевого і регіонального розвитку. Проаналізовано досвід законодавчого регулювання проведення консультацій парламенту з асоціаціями органів місцевого самоврядування Польщі, Болгарії, Словенії, Естонії, Румунії, Латвії, Угорщини.

Вступна частина

Відповідно до статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування¹ у процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, за можливості своєчасно й належним чином.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи прийняв кілька рекомендацій і резолюцій щодо права місцевих органів влади на консультації з іншими рівнями влади. У своїй Рекомендації 171 (2005)² Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи підкреслив, що право місцевих органів влади на консультації є фундаментальним принципом європейської правової та демократичної практики, метою якого є сприяння належному управлінню. У Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 328 (2012)³ наголошується на тому, що консультації мають бути організовані таким чином і в такий час, щоб місцеві органи влади мали реальну можливість сформулювати власні погляди та пропозиції з метою здійснення впливу.

Переважає більшість держав, яка ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, має спеціальний закон, яким регулюється питання місцевого самоврядування. Однак зарубіжний досвід свідчить, що існує певна відмінність у тому, з ким саме співпрацюють органи місцевого самоврядування та їх асоціації під час вирішення питань, що їх стосуються – парламентом чи урядом, як суб'єктом права законодавчої ініціативи. Практика свідчить, що пропозиції органів місцевого самоврядування надаються парламенту у вигляді висновку, а уряд проводить консультації.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування : Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

² Проведення консультацій вищих рівнів влади з органами місцевого самоврядування. Доповідач: Андерс Кнапе, Швеція (L, EPP/CSE). Комітет з управління Конгресу місцевих та регіональних влад. 35-та сесія. Звіт від 08.11.2018. CG35(2018)20 (остаточна редакція). URL: <https://rm.coe.int/-/l-epp-cse-/16809a44b8>

³ Проведення консультацій вищих рівнів влади з органами місцевого самоврядування. Доповідач: Андерс Кнапе, Швеція (L, EPP/CSE). Комітет з управління Конгресу місцевих та регіональних влад. 35-та сесія. Звіт від 08.11.2018. CG35(2018)20 (остаточна редакція). URL: <https://rm.coe.int/-/l-epp-cse-/16809a44b8>

У зв'язку із викладеним існує необхідність у більш детальному аналізі зарубіжного досвіду проведення парламентом консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування стосовно законопроектів та проектів інших актів з питань місцевого самоврядування та визначення способів нормативного врегулювання цих питань.

Основна частина

Відповідно до частини першої статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Закріплюється право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту й заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, яке має визнаватися кожною державою⁴.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵ органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації.

Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»⁶ визначено правові засади організації й діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин із державними органами й органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів. Так, відповідно до статті 3 Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування» асоціації органів місцевого самоврядування можуть мати місцевий або всеукраїнський статус. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів.

Повноваження асоціацій органів місцевого самоврядування щодо взаємодії з Верховною Радою України та органами державної влади передбачені Законом лише для асоціацій зі всеукраїнським статусом. Зокрема, відповідно до статті 14 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування здійснює такі повноваження:

- 1) бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;
- 2) готує висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶ Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 №1257-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

3) готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

4) бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку;

5) представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті державними органами рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

За змістом положень статті 17 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» асоціації взаємодіють із державними органами при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого й регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» всеукраїнські асоціації мають право ініціювати перед Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Крім того, представники всеукраїнських асоціацій запрошуються до участі у засіданнях державних органів, на яких розглядаються питання, що стосуються місцевого й регіонального розвитку.

Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» визначено таку форму взаємодії всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування з державними органами, як консультації. Згідно із Законом ініціатива проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, належить саме асоціаціям, тобто є їх правом, а не обов'язком чи правом суб'єкта, перед яким ініціюють це питання. Окрім того, у державних органів відсутній обов'язок запрошувати всеукраїнські асоціації до участі у своїх засіданнях, оскільки це право останніх.

Статтею 4 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлено, що комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації⁷. При цьому Закон України «Про комітети Верховної Ради України» не передбачає проведення консультацій комітетів Верховної Ради України ні з органами місцевого самоврядування, ні з їх асоціаціями стосовно законопроектів та проектів інших актів з питань місцевого самоврядування. Законодавство України в цьому питанні лише містить вказівку, що комітети Верховної Ради України взаємодіють з органами місцевого самоврядування без

⁷ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 №116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

деталізації можливих форм взаємодії та без зазначення про асоціації органів місцевого самоврядування.

Разом із тим частиною другою статті 80 Регламенту Верховної Ради України⁸ Перший заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, підготовки та розгляду законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік і звіту про його виконання, організовує розробку проекту кошторису Верховної Ради, а також з питань здійснення Верховною Радою та її органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури та контрольних функцій.

Також статтею 235 Регламенту Верховної Ради передбачена можливість органів місцевого самоврядування брати участь у парламентських слуханнях у Верховній Раді та виступити з доповіддю, задавати питання до інших доповідачів та відповідати на питання. І, як встановлено частинами восьмою та дев'ятою статті 236 Регламенту Верховної Ради, після проведення парламентських слухань комітет, який здійснював підготовку до проведення парламентських слухань, готує рекомендації за результатами проведення парламентських слухань.

З іншої сторони, Кабінет Міністрів України проводить консультації та досить тісно взаємодіє зі всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. У Регламенті Кабінету Міністрів України⁹ відповідно до положень абзацу четвертого частини четвертої § 18 визначено, що у засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, може брати участь уповноважений представник всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування з правом дорадчого голосу; відповідно до абзацу четвертого частини сьомої § 33 під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини другої § 152 Кабінет Міністрів залучає органи місцевого самоврядування до обговорення проектів нормативно-правових актів, ініційованих Кабінетом Міністрів, з питань, що стосуються інтересів територіальних громад, проводить консультації із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування у порядку, встановленому Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Взаємодія асоціацій органів місцевого самоврядування у законотворчому процесі з парламентом та урядом притаманна й зарубіжним державам. Більшість європейських держав акцентує увагу на співпраці асоціацій органів місцевого самоврядування з урядом на законодавчому рівні у питаннях функціонування

⁸ Регламент Верховної Ради України : Затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

⁹ Регламент Кабінету Міністрів України : Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

місцевого самоврядування, інтересів територіальних громад, місцевого й регіонального розвитку.

Польща

Відповідно до пунктів 6, 7, 8, 9 статті 36 Регламенту Сейму Польщі¹⁰ розгляд законів (постанов), прийняття яких може призвести до змін у діяльності органів місцевого самоврядування, включає отримання думки організацій місцевого самоврядування, які утворюють частину місцевого самоврядування Спільної урядової та місцевої комісії; означені організації місцевого самоврядування мають право протягом 14 днів із дня надходження проекту акта (постанови) надати свій висновок; висновки, подані протягом зазначеного строку, доводяться відповідно до членів сеймових комісій або до всіх депутатів; представники органів місцевого самоврядування мають право висловлювати свої думки на засіданнях парламентських комітетів.

У постанові Ради Міністрів Польщі «Про визначення загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування, які мають право визначати представників до Спільної комісії уряду та місцевого самоврядування» закріплено перелік загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування, які мають право призначати представників до Спільної комісії уряду та місцевого самоврядування¹¹.

Відповідно до частини третьої статті 60 Регламенту Сенату Польщі на вимогу комітету або голови комітету з питань, що належить до його компетенції, представники Ради Міністрів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, господарських товариств за участю державних або комунальних юридичних осіб та громадських організацій, які отримують дотації з державного бюджету, зобов'язані співпрацювати з комітетом, зокрема: представляти інформацію, пояснення або думки в письмовій формі або на відповідному носії; передавати матеріали; брати активну участь у засіданнях комітетів. Також відповідно до частини шостої статті 60 визначено, що голови комісій можуть замовляти висновки та запрошувати на свої засідання експертів, представників зацікавлених у предметі роботи комісії кіл та організацій, а також інших осіб.

Таким чином, у Польщі обидві палати парламенту при розгляді законів (постанов), прийняття яких може призвести до змін у діяльності органів місцевого самоврядування, отримують висновки організацій місцевого самоврядування, які в українському законодавстві передбачені окремо від участі у консультації.

¹⁰ Регламент Сейму Республіки Польща : Затверджений Постановою Сейму Республіки Польща від 30.07.1992. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://lexlege.pl/regulamin-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej/>

¹¹ Про визначення загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування, які мають право визначати представників до Спільної комісії уряду та місцевого самоврядування : Постанова Ради Міністрів Республіки Польща від 29.01.2009. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/okreslenie-ogolnopolskich-organizacji-jednostek-samorządu-17406666>

Разом із тим частиною першою статті 2 Закону «Про Спільну комісію уряду та місцевого самоврядування та про представників Республіки Польща в Комітеті регіонів Європейського Союзу» визначено, що спільна комісія уряду та місцевого самоврядування є форумом для вироблення спільної позиції уряду та місцевого самоврядування¹². Зокрема, відповідно до статті 5 Закону представництво місцевого самоврядування у Спільній комісії складається із визначених представників загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування. Окремою постановою Ради Міністрів Республіки Польща «Про визначення загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування, які мають право визначати представників до Спільної комісії уряду та місцевого самоврядування» визначено перелік загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування¹³. Слід зауважити, що до завдань Спільної комісії, визначених статтею 3 цього Закону, також належать: аналіз інформації щодо проектів нормативно-правових актів, документів та державних програм з питань місцевого самоврядування, зокрема очікуваних фінансових ефектів; надання висновків на проекти нормативних актів, програм та інших державних документів з питань місцевого самоврядування, у тому числі тих, що визначають взаємовідносини місцевого самоврядування та інших органів державного управління.

Таким чином, Польща, створивши Спільну комісію, має вироблену позицію уряду та місцевого самоврядування щодо проектів нормативних актів, програм та інших державних документів з питань місцевого самоврядування, що дозволяє одразу напрацьовувати висновок з цих питань.

Литва

Нормою пункту 8 статті 72 Закону «Про місцеве самоврядування»¹⁴ визначено, що підготовлені або розглянуті проекти законів та інших правових актів, що стосуються діяльності муніципалітетів, обговорюються з окремими муніципалітетами або Асоціацією муніципалітетів Литви в порядку, встановленому Статутом Сейму та регламентом роботи Уряду, іншими органами державного управління.

¹² Закон Республіки Польща «Про Спільну комісію уряду та місцевого самоврядування та про представників Республіки Польща в Комітеті регіонів Європейського Союзу від 06.05.2005. Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-komisji-wspolnej-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-oraz-o-przedstawicielach-rzeczypospolitej-polskiej-w-komitecie-regionow-unii-europejskiej/>

¹³ Про визначення загальнодержавних організацій органів місцевого самоврядування, які мають право визначати представників до Спільної комісії уряду та місцевого самоврядування : Постанова Ради Міністрів Республіки Польща від 29.01.2008. Określenie ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/okreslenie-ogolnopolskich-organizacji-jednostek-samorzadu-17406666>

¹⁴ Про місцеве самоврядування : Закон Литовської Республіки від 07.07.1994 №/-533. BENDROSIOS NUOSTATOS LIETUVOS RESPUBLIKOS VIETOS SAVIVALDOS. URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125#>

Відповідно до пункту 9 статті 69 Статуту Сейму¹⁵ серед питань діяльності Комітету державного управління та муніципалітетів передбачено розгляд пропозиції Асоціації муніципалітетів Литви щодо законопроектів та інших актів Сейму стосовно розвитку місцевого самоврядування.

Частиною першою статті 148 Статуту Сейму встановлено, що після закінчення терміну подання зауважень і пропозицій до законопроекту всі зауваження, що надійдуть від зацікавлених осіб та експертів, можуть бути розглянуті на слуханнях головного комітету. На засідання можуть бути запрошені представники інших зацікавлених державних установ, муніципалітетів, політичних партій та організацій, громадських організацій. За згодою головуючого на засіданні їм може надаватися слово (частина п'ята статті 149 Статуту Сейму).

Законодавство Литви свідчить про те, що асоціації муніципалітетів надають свої пропозиції Комітету державного управління та муніципалітетів, які можуть бути розглянуті на слуханнях комітетом.

Словенія

Відповідно до статті 86а Закону «Про місцеве самоврядування»¹⁶ асоціація представляє інтереси своїх членів перед органами державної влади, коли вони розробляють або приймають закони чи інші нормативні акти, які визначають завдання, права, обов'язки та відповідальність муніципалітетів або стосуються будь-яких інших питань, пов'язаних із місцевим самоврядуванням.

Уряд визначає критерії та порядок формування постійного представництва асоціацій муніципалітетів для взаємодії з органами державної влади, а також їх делегацій у міжнародних організаціях муніципалітетів та інших міжнародних організаціях.

За змістом норм статті 94 Закону «Про місцеве самоврядування» Національні збори повинні отримати думку муніципалітетів перед прийняттям законів та інших нормативних актів, які відповідно до Конституції стосуються переваг муніципалітетів. Перед ухваленням законопроектів або перед поданням їх до Національних зборів для прийняття та перед прийняттям інших нормативно-правових актів уряду, які стосуються повноважень, діяльності та фінансування муніципалітетів, уряд повинен забезпечити відповідну співпрацю асоціацій муніципалітетів.

Аналіз Закону Словенії «Про місцеве самоврядування» свідчить про те, що Національні збори Словенії мають отримати думку асоціацій перед прийняттям законів та інших нормативних актів, які, відповідно до норм Конституції, стосуються переваг муніципалітетів. Однак саме на уряд покладено обов'язок забезпечити співпрацю асоціацій муніципалітетів.

Естонія

¹⁵ Статут Сейму Литовської Республіки : Рішення Сейму Литовської Республіки від 17.02.1994 № I-399. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. URL: <https://www.kodeksai.lt/seimo-statutas/>

¹⁶ Про місцеве самоврядування : Закон Республіки Словенія 4692. Закон про місцеве самоврядування (офіційний зведений текст) (ZLS-UPB2), стор.12729. Zakon o lokalni samoupravi URL: <https://zakonodaja.com/zakon/zls>

Відповідно до § 4 Регламенту Уряду¹⁷ розробник питання, що має бути вирішене міністром або подане на розгляд Уряду, має своєчасно співпрацювати з міністерствами та Урядовим офісом, а в разі необхідності – з іншими відповідними державними установами та національними асоціаціями місцевої влади.

Згідно з § 6 Регламенту Уряду перед виданням розпорядження міністра або поданням проекту закону чи іншого питання до Уряду він узгоджується з іншими міністерствами та Урядовим офісом, якщо на них покладаються будь-які зобов'язання проектом або якщо проект, який буде подано, відноситься до сфери управління чи функцій. Проект також узгоджується з національною асоціацією місцевих органів влади, якщо він стосується прав, обов'язків або функцій місцевого самоврядування чи організації місцевого самоврядування.

Окрім Регламенту Уряду, в Естонії є випадки, коли в окремому законі міститься положення про ведення переговорів з асоціаціями органів місцевого самоврядування. Зокрема, у § 46 Закону про Державний бюджет передбачено, що представники органів місцевого самоврядування й національних асоціацій органів місцевого самоврядування та представники уряду ведуть переговори з метою узгодження відповідних питань, перелік яких надається¹⁸.

Оскільки за законодавством Естонії саме уряд Естонії виносить на обговорення та прийняття рішень проекти законів і постанов парламенту Естонії, він і здійснює узгодження проекту з національною асоціацією місцевих органів влади, якщо це стосується прав, обов'язків або функцій місцевого самоврядування чи організації місцевого самоврядування.

Румунія

Відповідно до статті 8 Закону Румунії «Про місцеве публічне управління»¹⁹ перед ухваленням будь-якого рішення центральні органи публічної адміністрації консультуються з асоціативними структурами органів місцевої публічної адміністрації з усіх питань, які їх безпосередньо стосуються відповідно до закону. Також Законом передбачено такі асоціативні структури органів місцевого самоврядування: Асоціація громад Румунії; Асоціація міст Румунії; Асоціація муніципалітетів Румунії; Національна спілка повітових рад у Румунії та інші асоціативні форми загального інтересу, встановлені відповідно до закону²⁰.

¹⁷ Регламент Уряду Республіки Естонія : Рішення Уряду Республіки Естонія від 13.12.1995 RT I 1995, 94, 1628. Rules of Procedure of the Government of the Republic. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514062019001/consolide/current>

¹⁸ Про Державний бюджет : Закон Республіки Естонія від 19.02.2014. № RT I, 13.03.2014, 2. State Budget Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/527042020002/consolide/current>

¹⁹ Про місцеве публічне управління : Закон Румунії від 23.04.2001 № 215. The Local Public Administration Law No. 215 of 23 April 2001. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3072186/law-no.-215-of-23-april-2001%252c-the-local-public-administration.html>

²⁰ Щодо порядку консультацій асоціативних структур органів місцевого державного управління при розробці проектів нормативних актів : Рішення Уряду Румунії від 09.06.2005 № 521. OTĂRĂRE nr. 521 din 9 iunie 2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/62502>

Варто звернути увагу, що, ґрунтуючись на нормах частини шостої статті 4 Європейської хартії місцевого самоуправління²¹ та статті 8 Закону Румунії «Про місцеве публічне управління», Урядом Румунії було прийнято Рішення № 521 «Щодо порядку консультацій асоціативних структур органів місцевого державного управління при розробці проектів нормативних актів»²².

Відповідно до статті 2 Рішення № 521 визначено поняття процедури консультацій, яке включає: усі документи та формальності, виконані органами, а також форми взаємодії, за допомогою яких асоціативні структури місцевої публічної адміністрації інформуються про зміст проектів нормативних актів, які їх безпосередньо стосуються, і за допомогою яких їхня точка зору враховується, залежно від обставин, при доопрацюванні відповідних проектів.

Латвія

Відповідно до частини другої статті 78 Закону Латвійської Республіки «Про органи місцевого самоврядування»²³ органи місцевого самоврядування мають право створювати спільні асоціації, установи та комісії, а також входити до них. Відповідно до частини другої статті 79 Закону асоціація муніципалітетів, членами якої є більше половини всіх муніципалітетів національних міст, а також більше половини всіх регіональних муніципалітетів, має право представляти муніципалітети на переговорах із Кабінетом Міністрів.

Положеннями статті 82 Закону закріплено, що:

1) Кабінет Міністрів погоджує з органами місцевого самоврядування питання, що стосуються інтересів усіх органів місцевого самоврядування:

- проекти законів та проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, що поширюються на органи місцевого самоврядування;

- суми дотацій та цільових дотацій, які будуть надані муніципалітетам у поточному фінансовому році;

- дотації з державного бюджету міському фонду фінансового вирівнювання;

- джерела фінансування адміністративних завдань, делегованих муніципалітетам;

- інші питання планування бюджету місцевого самоврядування, які Кабінет Міністрів щороку погоджує з органами місцевого самоврядування до початку фінансового року (відповідно до порядку, що визначається Урядом Латвії);

2) муніципалітети в процесі узгодження питань, зазначених у попередньому пункті цієї статті, представлені асоціацією органів місцевого самоврядування, згаданою у другій частині статті 79 цього Закону.

Законодавством Латвії встановлено, що уряд узгоджує з органами місцевого самоврядування питання, що стосуються інтересів усіх органів місцевого самоврядування з асоціаціями органів місцевого самоврядування, чіткий перелік цих питань визначено нормативно.

Угорщина

²¹ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452/97-ВР від 15.07.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

²³ Про органи місцевого самоврядування : Закон Латвійської Республіки від 20.10.2022. URL: <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums>

Відповідно до § 87 Закону Угорщини «Про органи місцевого самоврядування Угорщини»²⁴ представницькі органи місцевого самоврядування можуть домовитися про заснування асоціації зі статусом юридичної особи для ефективнішого й доцільнішого виконання одного чи кількох завдань і повноважень місцевого самоврядування, а також завдань і повноважень міського голови та секретаря.

Відповідно до абзацу першого § 131 Закону асоціації інтересів національного самоврядування можуть вносити пропозиції щодо законодавчих завдань і заходів, а також консультуватися з Урядом щодо стратегічних питань, що стосуються системи місцевого самоврядування та публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, і питань про центральний бюджет, що впливає на органи місцевого самоврядування.

Із метою забезпечення виконання положень абзацу першого § 131 Закону Постановою Уряду Угорщини № 1128/2012²⁵ було створено Національну раду співробітництва муніципалітетів, членами якої визначені президенти національних місцевих асоціацій державних інтересів (асоціацій органів місцевого самоврядування). Відповідно до пункту 1.1 Постанови Уряду, до повноважень Національної ради віднесено організацію консультацій щодо стратегічних питань, які стосуються системи місцевого самоврядування та публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, з особливою увагою до оновлення системи місцевого самоврядування, консультації з питань річного бюджету, що стосуються органів місцевого самоврядування, а також внесення пропозицій до уряду, у т.ч. щодо законодавчих завдань.

У § 19 Закону Угорщини «Про законодавство»²⁶ визначено, що якщо закон прямо надає державі, місцевому уряду чи іншій організації право коментувати законопроекти, що стосуються їх правового статусу чи сфери обов'язків, розробник закону зобов'язаний забезпечити, щоб відповідний орган міг використовувати це право.

Законодавство Угорщини передбачає консультації асоціацій органів місцевого самоврядування з урядом, однак вони жодним чином не стосуються законотворчого процесу. Національна рада співробітництва муніципалітетів лише вносить пропозиції до уряду щодо законодавчих завдань.

Болгарія

Відповідно до статті 27 Закону «Про нормативні акти»²⁷ визначено, що міністр є суб'єктом подання проекту нормативного акта, який підлягає розгляду Радою Міністрів. Міністр надсилає проект разом із попередньою оцінкою впливу згідно зі статтею 20 Закону для координації органів влади, чий повноваження

²⁴ Про органи місцевого самоврядування : Закон Угорщини від 20.10.2022. CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

²⁵ Про Національну раду співробітництва муніципалітетів : Постанова Уряду Угорщини від 26.04.2012 № 1128/2012 (IV. 26.). Korm. Határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A12H1128.KOR&txtreferer=A1000043.TV>

²⁶ Про законодавство : Закон Угорщини від 22.11.2010. évi CXXX. Törvény a jogalkotásról. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000130.tv>

²⁷ Про нормативні акти : Закон Республіки Болгарія від 03.04.1973. Обн. ДВ. БР. Закон за нормативни актове. URL: <https://justice.government.bg/home/normdoc/2127837184>

пов'язані з предметом регулювання запропонованого акта, або які зобов'язані його виконувати, а також Національній асоціації муніципалітетів у Республіці Болгарія, якщо проект пов'язаний із повноваженнями муніципалітетів. Пропозиції органів влади готуються протягом 14 днів.

Висновки

1. У законодавстві України питання проведення консультацій парламенту з асоціаціями органів місцевого самоврядування визначено фрагментарно. Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» хоча й передбачається така форма взаємодії всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування з державними органами, як консультації, однак ініціатива проведення консультацій належить асоціаціям. Але асоціації не є суб'єктами прийняття рішень, а є заінтересованими особами. Залучення їх до законодавчого процесу залежить від волі суб'єктів законодавчого процесу. У законодавстві України обов'язок проведення консультацій з асоціаціями місцевого самоврядування покладається на Кабінет Міністрів України.

2. Взаємодія асоціацій органів місцевого самоврядування у законотворчому процесі з парламентом та урядом притаманна для всіх зарубіжних держав. Більшість європейських держав акцентує увагу на співпраці асоціацій органів місцевого самоврядування з урядом, що визначено на законодавчому рівні, у питаннях функціонування місцевого самоврядування, інтересів територіальних громад, місцевого й регіонального розвитку.

Проаналізувавши досвід Польщі, Словенії, Естонії, Румунії, Латвії, Угорщини, Болгарії, можемо стверджувати, що їхня практика полягає в тому, що саме уряд, будучи суб'єктом права законодавчої ініціативи, тісно співпрацює з асоціаціями органів місцевого самоврядування під час розроблення законів, що стосуватимуться інтересів місцевого самоврядування. Польща і Литва, де на законодавчому рівні передбачено співпрацю органів місцевого самоврядування стосовно законопроектів та проектів інших актів з питань місцевого самоврядування з парламентом, не використовують механізм консультацій, а застосовують таку форму взаємодії, як надання висновків, яка передбачена і в законодавстві України.

Особливості консультування з асоціативними структурами органів місцевої публічної адміністрації з усіх питань, які їх безпосередньо стосуються, передбачено законодавством Румунії. Румунія єдина з досліджуваних держав, де прямо визначено процедуру консультації.

3. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що парламент, якщо і залучає асоціації органів місцевого самоврядування до законотворчого процесу, то вони беруть участь лише у формі висловлення думки та надання висновків. Пріоритетну роль у механізмі консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування відіграє уряд, який виробляє спільну позицію з асоціаціями і враховує її у роботі над законопроектом.

4. З урахуванням законодавчих ініціатив щодо публічних консультацій та правотворчої діяльності, питання консультацій парламенту з асоціаціями

органів місцевого самоврядування, на нашу думку, може бути врегульоване в Регламенті Верховної Ради України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ЕСPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.