До № 4079 від 10.09.2020

(друге читання)

**ЗАУВАЖЕННЯ**

**до проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про географічні назви" щодо удосконалення діяльності, пов’язаної із встановленням, унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням географічних назв**

(реєстраційний № 4079)

У Головному юридичному управлінні опрацьовано підготовлений до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань економічного розвитку названий законопроект і зазначається таке.

1. Основним Законом Держави Україну проголошено демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша – друга статті 8). При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-рп/2018, Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

Неодноразово Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував і на тому, що верховенство права – це панування права у суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004). Неодмінним елементом принципу верховенства права, як відзначив єдиний орган конституційної юрисдикції, є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019).

Проте окремі положення законопроекту порушують принцип правової визначеності (як елемент верховенства права, обов’язок дотримання якого встановлено статтею 8 Конституції України), що не сприятиме їх однозначному правозастосуванню та може призвести до порушення інших положень Основного Закону України, а саме:

1) підпунктом 3 пункту 1 розділу І законопроекту пропонується викласти у новій редакції абзац третій частини четвертої статті 4 Закону України "Про географічні назви" (далі – Закон), за яким спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань географічних назв *"проводить експертизу пропозицій та рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо найменування та перейменування географічних об’єктів і надає відповідний висновок"*.

За такої редакції вбачається порушення принципу юридичної визначеності, оскільки є незрозумілим, який саме "відповідний" висновок має надаватися.

Водночас частиною третьою статті 8 Закону (в редакції законопроекту) визначено, що *"за результатами проведеної експертизи спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань географічних назв надає висновок про відповідність пропозиції та рішення щодо найменування та перейменування географічного об’єкта положенням цього Закону"*.

Відтак, з метою дотримання принципу юридичної визначеності, пропонуємо в абзаці другому підпункту 3 пункту 1 розділу І законопроекту слова "відповідний висновок" замінити словами "висновок про відповідність пропозиції та рішення щодо найменування та перейменування географічного об’єкта положенням цього Закону";

2) згідно з підпунктом 1 пункту 3 розділу І законопроекту частина друга статті 8 Закону, якою встановлено перелік документів, з обов'язковим урахуванням яких має здійснюватися розгляд пропозицій щодо найменування та перейменування географічного об'єкта, доповнюється висновком про відповідність пропозиції щодо найменування та перейменування географічного об’єкта положенням цього Закону.

Однак така пропозиція порушує принципи логічності і послідовності нормативних приписів, а відтак, і принцип юридичної визначеності, оскільки, виходячи із запропонованої редакції частини третьої статті 8 Закону, зазначений висновок є результатом експертизи пропозицій щодо найменування та перейменування географічного об'єкта і не може їм передувати;

3) у частині шостій нової редакції статті 9 Закону пропонується використати словосполучення "національним геопорталом геопросторових даних", проте законодавчо визначеним терміном є саме "національний геопортал" (пункт 13 частини першої статті 1 Закону України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних"). А тому, з метою уникнення правової невизначеності, зазначений термін слід редакційно доопрацювати.

2. Законопроектом пропонується виключити частину другу статті 7 Закону, відповідно до якої *"рішення щодо найменування та перейменування географічних об'єктів набирають чинності одночасно з набранням чинності відповідно законом про Державний бюджет України, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад про бюджети на відповідний рік, якими передбачаються видатки, пов'язані з таким найменуванням та перейменуванням"*. Однак за змістом законопроекту не запропоновано єдиного механізму набрання чинності рішеннями щодо найменування та перейменування географічних об'єктів, що може призвести до необґрунтованості відповідних бюджетів, оскільки неможливо однозначно встановити, за рахунок яких надходжень здійснюватимуться видатки, пов'язані з найменуванням та перейменуванням географічних об'єктів. Тобто, у положеннях законопроекту фактично відсутній механізм фінансового забезпечення згаданих рішень. А це не узгоджується з такими принципами бюджетної системи України, як збалансованість, повнота та обґрунтованість (стаття 7 Бюджетного кодексу України).

Водночас відсутність прив'язки стосовно набрання чинності рішенням щодо найменування та перейменування географічних об'єктів до набрання чинності закону чи рішення про бюджет на відповідний рік, цілком імовірно, призводитиме до порушення бюджетного законодавства, а саме: порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями (пункт 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України).

3. Законопроектом пропонується внести низку змін до Закону, які концептуально змінюють підхід щодо прийняття рішень органами місцевого самоврядування стосовно найменування або перейменування географічних об’єктів, а тому не узгоджуються з положеннями Конституції та законів України та не враховують правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції, викладених у його рішеннях.

Так, законопроектом пропонується частину третю статті 8 Закону викласти в новій редакції такого змісту: *"пропозиції та* ***рішення*** *органів державної влади та* ***органів місцевого самоврядування щодо найменування або перейменування географічних об’єктів подаються для проведення відповідної експертизи до спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань географічних назв****. За результатами проведеної експертизи спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань географічних назв надає висновок про відповідність пропозиції та рішення щодо найменування та перейменування географічного об’єкта положенням цього Закону"*. Наведені зміни доповнюють Закон положенням, за змістом якого рішення органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення повинні фактично ще додатково перевірятися чи погоджуватися (за законопроектом – неоднозначно) органом виконавчої влади. При цьому відповідно до нової частини шостої статті 8 Закону порядок проведення експертизи рішень органів місцевого самоврядування щодо найменування та перейменування географічних об’єктів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, парламенту пропонується унормувати законом питання щодо можливості здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень залежно від рішень органів виконавчої влади.

Разом із тим, частиною першою статті 140 Конституції України визначено, що **місцеве самоврядування є правом територіальної громади** – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – **самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України**. Відповідно до абзацу восьмого частини першої статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцеве самоврядування в Україні здійснюється, зокрема на принципі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. А згідно з частиною першою статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. До того ж в частині першій статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що 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. Отже, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України, є самостійними у здійсненні їх діяльності та прийнятті рішень на відповідній території.

Відтак, пропонований законопроектом обов'язок органів місцевого самоврядування щодо подання до органу виконавчої влади для проведення відповідної експертизи рішення стосовно найменування або перейменування географічних об’єктів є втручанням у гарантоване Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також порушенням міжнародних зобов'язань України.

При цьому згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6‑рп/2005 зазначив таке: "Положення частини четвертої статті 5 Конституції України "ніхто не може узурпувати державну владу" треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об’єднаннями".

Таким чином, конституційні повноваження Верховної Ради України унеможливлюють вирішення законом питання, яке іншим законом віднесено до повноважень іншого органу чи посадової особи. А конституційні повноваження органів виконавчої влади не дають їм змоги впливати на діяльність органів місцевого самоврядування щодо прийняття ними рішень у межах визначених Конституцією та законами України повноважень, в тому числі затверджувати порядок проведення експертизи рішень органів місцевого самоврядування щодо найменування та перейменування географічних об’єктів чи здійснювати відповідну експертизу. Відтак, зазначені положення законопроекту щодо подання органами місцевого самоврядування до органу виконавчої влади рішення для проведення відповідної експертизи стосовно найменування або перейменування географічних об’єктів не узгоджуються із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп, за змістом якої конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному.

Аналогічне зауваження стосується пропонованих положень абзацу третього нової частини другої та абзацу третього частини четвертої статті 4 Закону.

Зважаючи на висловлені зауваження, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

Заступник Керівника

Головного юридичного управління **В.МІЛОВАНОВ**