**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України**

**«Про внесення змін до Закону України**

**«Про місцеве самоврядування в Україні»»**

*(реєстр. № 2653 від 20.12.2019)*

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонується внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) зміни, якими вводяться поняття «адміністративний центр територіальної громади», «територія територіальної громади», а також встановити, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України Кабінет Міністрів України уповноважується визначати адміністративні центри та території територіальних громад та подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

На думку суб’єкта права законодавчої ініціативи, схвалення цього законопроекту «дозволить завершити процес формування спроможних територіальних громад та створить можливість для реформування районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою України відповідно до європейських вимог та стандартів» (п. 6 пояснювальної записки).

Законопроект подібного змісту вже вносився Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту VIII скликанная (№ 9515 від 31.01.2019, який 29.08.2019 було відкликано). Законопроект, що розглядається, переважно повторює зміст положень вказаного законопроекту, щодо якого Головне управління вже висловлювало свою позицію (див. висновок від 14.02.2019)[[1]](#footnote-1). Тому у висновку на даний законопроект Головне управління змушене частково повторити раніше висловлені зауваження та зазначити наступне.

**1.** Відповідно до правил та вимог законодавчої техніки назва закону – невід’ємний елемент тексту закону, який відображає зміст та предмет регулювання закону і здійснює інформативно-орієнтаційну функцію. Назва повинна бути оптимально стислою, конкретною, лаконічною, ясною і водночас оригінальною (притаманною лише цьому закону), носити інформативний та орієнтаційний характер[[2]](#footnote-2). Натомість, запропонована назва даного законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»» не відповідає наведеним вимогам, а тому потребує уточнення щодо його предмету і кола питань, з яких вносяться зміни до базового Закону.

**2.** У проекті пропонується доповнити ст. 1 Закону новими абзацами, в яких даються визначення понять «адміністративний центр територіальної громади» та «територія територіальної громади (громада)». Зокрема, «адміністративний центр територіальної громади – населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру та в якому розташовані органи місцевого самоврядування територіальної громади», а «територія територіальної громади (громада) – територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (п. 1 Розділу I проекту).

По-перше, терміни «адміністративний центр територіальної громади» вже визначені у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Отже, у запропонованому в законопроекті визначенні цього поняття немає законодавчої потреби. При цьому запропоноване у проекті визначення не узгоджується з уже існуючим визначенням цього поняття, тому у разі прийняття даного законопроекту як закону виникне колізія норм законодавства. Водночас, раціональність визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» понять «територія територіальної громади» та «адміністративний центр територіальної громади» викликає сумніви ще й тому, що далі в цьому Законі ці терміни не вживаються.

По-друге, вважаємо за необхідне вкотре звернути увагу на хибність ідеї (на якій фактично ґрунтуються положення даного законопроекту) про визнання «об’єднаних територіальних громад» елементом системи адміністративно-територіального устрою. Цей підхід не відповідає змісту ч. 1 ст. 133 Конституції України, яка не передбачає такого елементу системи адміністративно-територіального устрою України, як «об’єднані територіальні громади».

Головне управління, як і раніше, вважає, що побудована у законодавстві України модель публічного управління на місцях через «добровільні об’єднання територіальних громад» не має під собою належної конституційної основи, адже у ч. 1 ст. 140 Конституції України передбачається можливість добровільного об’єднання лише у сільську громаду жителів кількох сіл. При цьому системний аналіз положень Конституції України (ч. 1 ст. 133, ч. ч. 1 та 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143) свідчить, що система місцевого самоврядування має будуватися відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України (Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села), а не навпаки. Тобто за нормами Конституції України органи місцевого самоврядування мають існувати у селах, селищах, містах, районах та областях, а створення якихось проміжних органів місцевого самоврядування на базі «об’єднання територіальних громад» і тим більше коригування під ці «об’єднання» адміністративно-територіального устрою не відповідає положенням Основного Закону України.

З огляду на наведене Головне управління вважає, що чинне законодавство України у сфері місцевого самоврядування стосовно добровільного об’єднання територіальних громад потребує приведення у відповідність до конституційних норм і не підтримує подальшої деталізації тих положень цього законодавства, які мають ознаки неконституційності.

**2.** У проекті пропонується доповнити розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону пунктом 71, за яким «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів здійснює Кабінет Міністрів України» (п. 2 Розділу I проекту).

2.1 Перш за все, необхідно заначити, що прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій є давно назрілою необхідністю, яка випливає із вимоги п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, проте до цього часу це питання законодавцем не вирішено. Отже, нагальним завданням суб’єктів права законодавчої ініціативи є саме прийняття вказаного закону, а не систематичне внесення сумнівних з точки зору конституційності змін до чинного законодавства, які, по суті, відкладають прийняття базового законодавчого акту.

2.2 Крім того, запропонований припис про покладання на Уряд повноважень щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів не узгоджується зі змістом права законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України), адже він необґрунтовано обмежує інших суб’єктів права законодавчої ініціативи в реалізації цього права.

Окрім цього, зміст запропонованої новели не узгоджується зі змістом п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, за якою утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж міст є компетенцією парламенту. Тому зміст запропонованої новели можна розуміти також як спробу необґрунтованого обмеження конституційних повноважень законодавчого органу, який, по суті, не зможе реалізувати відповідну функцію без подання Уряду.

2.3 Ідея покладання на Уряд повноваження визначати адміністративні центри територіальних громад не узгоджується з положеннями Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», де закріплений інший порядок вирішення цих питань. Зокрема, виходячи зі змісту ст. 7 вказаного Закону, визначення адміністративного центру об’єднаної територіальної громади відбувається за рішеннями сільських, селищних, міських рад, що об’єднуються.

2.4 Прийняття рішень парламенту у межах його компетенції, визначеної п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, за усталеною практикою здійснюється шляхом прийняття постанов. Такий підхід, на наш погляд, є цілком обґрунтованим з огляду на те, що акти, в яких викладаються рішення, прийняті на підставі п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, не мають нормативного змісту. З цієї точки зору запропоноване у проекті подання до Верховної Ради України *проектів законодавчих актів* щодо утворення і ліквідації районів, яке має здійснювати Кабінет Міністрів України, не є обґрунтованим. Більш того, у пояснювальній записці до проекту не міститься чітких та зрозумілих аргументів стосовно переваг запропонованого механізму правового регулювання відповідних відносин порівняно з чинною практикою вирішення цих питань. З огляду на це Головне управління не підтримує подання відповідних проектів у формі проектів «законодавчих актів».

3. Відповідно до ч. 2 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України невідповідність положень законопроекту Конституції України є підставою для його повернення без включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні.

**Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.**

**Перший заступник керівника**

**Головного управління С.О. Гудзинський**

Вик.: О. Мірошниченко

1. ###  Висновок від 14.02.2019 на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»» (реєстр. № 9515 від 31.01.2019). Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65400>

 [↑](#footnote-ref-1)
2. Законопроектування : / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін.; за ред. О.Л. Копиленка, О.В. Богачової. – К. : Реферат, 2010. – 176 с. [↑](#footnote-ref-2)