До реєстр. № 2653

(друге читання)

**ЗАУВАЖЕННЯ**

**до проекту Закону України**

**«Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»**

(реєстраційний № 2653)

У Головному юридичному управлінні проведено експертизу підготовленого до другого читання Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», з приводу якого слід зауважити таке.

Підтримуючи в цілому зауваження Головного науково-експертного управління до цього проекту від 10 січня 2020 року, ще раз звертаємо увагу на низку його положень, що не враховують вимог Конституції України, зокрема.

1. Щодо пункту 1 розділу І проекту (зміни до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зміни, запропоновані до абзацу другого статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий підпункту 1 пункту 1 розділу І проекту), не відповідають частині першій статті 140 Конституції України, згідно з якою термін «територіальна громада» вжито у значенні «жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста».

Законопроектом запропоновано доповнити статтю 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзаци третій – п’ятий підпункту 1 пункту 1 розділу І проекту) двома абзацами, які містять відповідно визначення термінів «адміністративний центр територіальної громади» та «територія територіальної громади».

Однак у визначенні терміна «адміністративний центр територіальної громади», по-перше, вжито словосполучення «розвинута інфраструктура», що не може бути однозначно інтерпретоване, оскільки у законі відсутні критерії «розвинутості», а отже, це положення може застосовуватиметься суб’єктивно. Такий підхід не враховує вимоги юридичної визначеності закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України). По-друге, цей термін стосується лише того випадку, коли територіальна громада складається з двох і більше населених пунктів (див. зміст визначення терміна «старостинський округ» в абзаці двадцять четвертому другого статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), і не може бути застосований для громад, які складаються з одного населеного пункту. Крім того, термін «адміністративний центр територіальної громади» ідентичного змісту міститься у частині другій статті 4 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», а тому немає потреби дублювати його в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стосовно визначення терміна «територія територіальної громади» слід зауважити, що це питання (з урахуванням положень частини першої статті 140 та частини першої статті 133 Конституції України) має відноситися до предмета правового регулювання закону про територіальний устрій України (пункт 13 частини першої статті 92 Конституції України). Крім того, у зазначеному визначенні відсутній такий кваліфікуючий це поняття елемент, як «межі». Це може призвести до довільного тлумачення цього терміна на практиці, що унеможливить правильне застосування зазначеного положення.

Те ж саме стосується абзацу першого нового пункту 71 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий підпункту 2 пункту 1 розділу І проекту), згідно з яким «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України».

2. Щодо підпункту 2 пункту 1 І проекту (зміни до розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зміст нового пункту 71, згідно з яким Кабінет Міністрів України уповноважується на визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій», що є, до того ж, підставою для призначення Центральної виборчої комісії перших місцевих виборів, не узгоджується з положеннями Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», згідно з якими:

визначення адміністративного центру об’єднаної територіальної громади та її найменування здійснюється ще на етапі внесення пропозиції щодо ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад (пункт 2 частини другої статті 5) та міститься у проекті рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад, що схвалюється сільськими, селищними, міськими радами (пункт 2 частини першої та частина третя статті 7);

призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови здійснюється на підставі звернення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації (частина восьма статті 7, частина дев’ята статті 82).

3. Щодо абзацу другого пункту 2 розділу ІІ проекту.

Передбачивши призначення у прикінцевих положеннях законопроекту дати проведення перших місцевих виборів, Верховна Рада України перебрала на себе повноваження Центральної виборчої комісії, визначені частиною сьомою статті 194 Виборчого кодексу України та вищезазначеними положеннями Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад».

4. Згідно з абзацом третім пункту 4 розділу ІІ проекту Кабінету Міністрів України надане доручення «у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ліквідацію та утворення районів». Однак Кабінет Міністрів України як орган виконавчої влади має діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Наразі ж закон (про адміністративно-територіальний устрій), який визначав би порядок здійснення Урядом дорученого законодавцем повноваження, відсутній.

Перший заступник

керівника Головного управління А. НИЖНИК