



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Артема, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862841, 4862812, 4863070, 4862878, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-ру

від 11 березня 2014 року

**Голові Комітету Верховної
Ради України з питань
державного будівництва та
місцевого самоврядування**

Жванії Д.В.

Шановний Давиде Важаєвичу!

Експерти Асоціації розглянули законопроекти з питань місцевого самоврядування, які планується розглянути на засіданні Вашого комітету 12 березня 2014 року, що дозволяє сформулювати такі пропозиції.

Щодо проекту Закону України «Про міста-супутники промислових об'єктів» (реєстр. № 3673 від 21.11.2013 р.):

Доцільність прийняття Закону обґрунтовується необхідністю забезпечення умов соціально-економічного розвитку міст-супутників великих промислових об'єктів, що, в принципі, заслуговує на підтримку. В той же час ознайомлення із законопроектом дозволяє висловити ряд зауважень, а саме:

а) запропоновані в статті 1 законопроекту критерії віднесення міста до «міст-супутників» - спеціалізація праці понад 80 % населення в якому визначається одним або двома промисловими підприємствами; не менше 1500 працівників на кожному з цих підприємств тощо – взагалі не дозволяє виокремити такі міста на території України. Зокрема вимога спеціалізації праці 80% населення поширюється на всі його категорії (пенсіонерів, дітей, безробітних, інвалідів) виключає з числа міст супутників навіть таке монопрофільне місто як Комсомольськ Полтавської області. На нашу думку, якщо і виділяти в окрему категорію монопрофільні міста, то доцільно, по-перше, уточнити їх родову назву, оскільки термін «місто-супутник» вживається і для позначення малих міст, які включаються до меж великих міст (система «матрьошок»), по-друге, доцільно використовувати інші

критерії, які б більш адекватно визначали їх ознаки – наприклад, це може стосуватися структури доходної частини відповідних бюджетів місцевого самоврядування»

б) викликає сумнів своєчасність прийняття зазначеного Закону. Уявляється, що питання особливостей законодавчого забезпечення соціально-економічного розвитку «міст-супутників» слід вирішувати в контексті муніципальної та адміністративно-територіальної реформ, які мають охоплювати весь комплекс проблем розвитку всіх категорій населених пунктів України. Спроби визначення особливого статусу міст в залежності від їх місії – курортних, шахтарських, портових тощо – призведе до розпорошення ресурсного забезпечення муніципальної реформи і не дозволить чітко визначити її стратегію;

в) сам по собі законопроект фактично і не визначає правовий статус «міст-супутників», оскільки ті норми, які б мали визначати його принципові особливості (наприклад, статті 6,7) носять бланкетний характер, що нівелює сам законопроект;

г) в законопроекті вживається термінологія, яка не вживається в чинному законодавстві України – «місто обласного підпорядкування» (частина третя статті 4).

Узагальнюючий висновок: Асоціація підтримує пропозицію відхилити за результатами розгляду у першому читанні законопроект «Про міста-супутники промислових об'єктів» (реєстр. № 3673 від 21.11.2013 р.).

Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (щодо відновлення районних рад) (реєстр. №4226-1, н.д. Ю.Одарченко, О.Чорноволенко):

Метою законопроекту є відновлення цілісної системи місцевого самоврядування у місті Києві та поновлення діяльності районних у місті Києві рад. Асоціація міст України завжди відстоювала позицію щодо збереження в місті Києві районних у місті рад, що обумовлюється чисельністю населення районів у місті, виконанням столичних функцій, необхідністю забезпечення більшої прозорості в діяльності органів міського управління, тому ідея відновлення повноцінної системи місцевого самоврядування в столиці не викликає заперечень. В той же час окремі положення законопроекту потребують, на нашу думку, потребують доопрацювання в частині узгодження з положеннями інших законів України, а саме:

а) в законопроекті пропонується створення власних виконавчих органів Київради та районних у місті рад. При цьому не визначається новий статус відповідних державних адміністрацій та правові основи їх взаємовідносин з міською та районними у місті радами, їх виконавчими органами (насамперед, мова йде про розподіл повноважень між цими органами) – стаття 10;

б) певні застереження викликає пропозиція поширити положення статей 55 та 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на голів районних у місті Києві рад та їх заступників – частина друга статті 15. Така позиція Асоціації обумовлена різною природою районних та обласних рад – з одного боку, та районних у місті Києві рад – з другого. Так, якщо районні, обласні рад є органами представництва спільних інтересів територіальних громад району, області, то районні в місті Києві ради – це представницькі органи територіальних громад м. Києва, що, як пропонується авторами законопроекту, мають власні виконавчі органи. Відповідно, і повноваження голови районної у місті Києві ради мають бути значно ширшими, ніж повноваження голови районної ради;

в) певний сумнів викликає і пропозиція щодо призначення виборів депутатів районних у місті Києві рад на 25 травня 2014 року з точки зору необхідності дотримання передбачених чинним законодавством процедур. Більш доцільним було б проведення таких виборів після внесення комплексних змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» та прийняття рішень про розмежування повноважень між міською та районними у місті Києві радами, після чого виборцям стане більш зрозумілим за депутатів якого органу вони будуть голосувати.

Узагальнюючий висновок: Асоціація підтримує пропозицію щодо необхідності доопрацювання законопроекту «Про внесення змін до закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (щодо відновлення районних рад) (реєстр. №4226-1, н.д. Ю.Одарченко, О.Чорноволенко) з урахуванням висловлених пропозицій.

Щодо зауважень, вказаних у висновку Головного науково-експертного управління Верховної ради України від 10.02.2014 року до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реалізації самоврядного контролю за використанням та охороною земель)» (реєстр. № 3648 від 20.11.2013 р.):

1. Щодо механізмів здійснення самоврядного контролю. Законопроектом пропонується змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення України розширити повноваження адміністративних комісій при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, надавши право складати протоколи про адміністративні правопорушення посадовим особам, уповноваженим на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад за використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, не за цільовим призначенням, самовільне зайняття земельних ділянок. Таким чином законопроектом пропонується запровадити практичний механізм впливу органів місцевого самоврядування на дотримання законодавства у сфері земельних відносин, що свідчить про його дієвість.

2. Щодо необхідності визначення ключових, принципів положень з організації самоврядного контролю. Законопроектом пропонується доповнити статтю 189 Земельного кодексу України, поклавши на сільські, селищні, міські, районні та обласні ради визначення порядку організації та здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Це, на нашу думку, дозволить органам місцевого самоврядування самостійно враховувати місцеві особливості здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, оперативно реагувати на зміни обставин та законодавства, враховуючи єдині для всіх орієнтири, визначені статтями 8, 10, 12, 189 Земельного кодексу України, статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Щодо невизначення об'єкта самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Змінами до пункт «є» частини першої статті 12 Земельного кодексу України пропонується визначити об'єктом самоврядного контролю всі землі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Запропоновані зміни обґрунтовуються положеннями Податкового та Бюджетного кодексу, відповідно до яких плата за землю (земельний податок та орендна плата) незалежно від форми власності земельної ділянки надходить до місцевого бюджету. Відповідно, визначення об'єктом самоврядного контролю всіх земель в межах відповідної територіальної одиниці дозволить органам місцевого самоврядування мати прямий вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів у цій частині.

4. Про необхідність розробки нового закону «Про контроль за використанням та охороною земель». Погоджуємося з необхідністю застосування системного підходу з метою вирішення комплексу питань здійснення не тільки державного, а й самоврядного та громадського контролю у даній сфері. В той же час вважаємо, що прийняття запропонованого законопроекту не заперечує розробки нового закону.

5. Щодо заперечення доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення новою статтею 53-7 «Використання земельних ділянок суб'єктами господарювання без належного оформлення прав». Зауважуємо, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними. Тобто, випадки використання земельних ділянок за відсутності укладених договорів оренди, але за наявності рішень про надання земельної ділянки або угод про набуття прав на об'єкти нерухомого майна, що розміщуються на земельній ділянці, при розгляді судових рішень кваліфікуються не як «самовільне зайняття», а як «використання земельної ділянки без

правовстановлюючих документів», відповідальності за що не передбачено. В той же час використання земельних ділянок без укладених договорів оренди дозволяє землекористувачам уникати сплати орендної плати, сплачуючи лише земельний податок, який в рази менший.

Таким чином вважаємо, що доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення новою статтею 53-7 «Використання земельних ділянок суб'єктами господарювання без належного оформлення прав» є доцільним та необхідним.

Узагальнюючий висновок: Враховуючи відсутність зауважень Головного експертного управління Верховної Ради України до основних положень законопроекту, що стосуються надання зазначених повноважень адміністративним комісіям при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, а також надання права складати протоколи про адміністративні правопорушення посадовим особам, уповноваженим на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад за використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, використання не за цільовим призначенням, самовільне зайняття земельних ділянок, просимо прийняти рішення про підтримку законопроекту № 3648 для внесення на розгляд у першому читанні.

Законопроект "Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми" (Жук М.В. Тігірко С.Л. Різаненко П.О. Присяжнюк О.А. Нечаєв О.І.; р. № 3651) пропонуються доповнення до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо наділення додатковими делегованими повноваженнями у сфері соціального захисту, а саме: 2-1) рішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; догляд та виховання дітей, які опинилися в складних життєвих обставинах і тимчасово не проживають з батьками чи особами, що їх замінюють, у сім'ях патронатних вихователів.

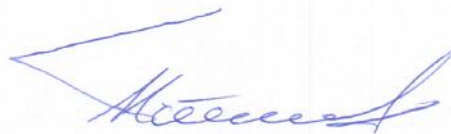
Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання. Пропоновані доповнення потребують забезпечення фінансування, як того вимагають норми частини третьої статті 143 Конституції України щодо компенсування з державного бюджету додаткових делегованих повноважень. Пропонуємо у законопроекті передбачити доповнення щодо визначення джерел фінансування делегованих повноважень, шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України з віднесенням витрат на ці цілі до видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Законопроектом «Про посилення уваги до використання державних символів у дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах» (р. № 3683, О.П. Кайда; О.М. Сич; А.М. Міщенко; Л.С. Мартинюк; І.Т. Янків) пропонується: 1) забезпечити розміщення державної символіки в усіх дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах, а також проведення педагогічними працівниками роз'яснення ідейної суті та правил використання державних символів; 2) забезпечити вивчення учнями загальноосвітніх навчальних закладів тексту та музики Державного Гімну України; 3) застосовувати в обов'язковому порядку державну символіку при проведенні урочистих заходів, державних і національних свят у дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах; 4) забезпечити виконання учнями, вихованцями, педагогічними працівниками та іншими учасниками навчально-виховного процесу Державного Гімну України під час підняття Державного Прапора України щопонеділка на початку першого уроку.

Узагальнюючий висновок: викликають сумніви щодо необхідності окремого законодавчого врегулювання використання державних символів і тільки у дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах. Крім того, законопроектом не визначено порядку та джерел фінансування реалізації норм законопроекту (придбання державної символіки для навчальних закладів, відповідних технічних засобів, формування методичних рекомендацій для педагогічних працівників та ін.). За інформацією керівників управлінь освіти, використання державної символіки, як виконання Державного Гімну, підняття Державного Прапора, є традиційними і не викликають сумнів щодо їх використання в урочистих заходах, приурочених до державних і національних свят. Щодо виконання Державного Гімну під час підняття Державного Прапора України щопонеділка на початку першого уроку, то цю процедуру можна врегулювати на місцевому рівні, наприклад шляхом видання наказу, розпоряджень тощо, та за умови належного матеріально-технічного забезпечення цього процесу. Крім того, непоодинокими є практика виконання гімну навчального закладу на початку навчання, що також сприяє навчально-виховному процесу.

З повагою

Виконавчий директор Асоціації



М.В. Пітцик