



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

№ 04-16/14-185
21.01.2014

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

№ 5-9

від 14 січня 2014 року

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

Жванії Д.В.

Шановний Давиде Важаєвичу!

Експерти Асоціації проаналізували проекти Законів України, які планується розглянути на засіданні Вашого комітету 15 січня 2014 року, що дозволяє висловити такі зауваження та пропозиції:

I. Щодо проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» (реєстр. №3373, *доопрацьований*, н.д. В.Кутовий).

В процесі доопрацювання були враховані окремі зауваження, висловлені стосовно попередньої редакції законопроекту. В той же час на думку експертів асоціації в законопроекті залишається ряд положень, що ставлять під сумнів можливість його проходження в парламенті, а саме:

1) законопроект **явно не узгоджується** з нормами чинної Конституції України як в частині використання понятійного апарату, так і стосовно обсягу повноважень Верховної Ради України з вирішення питань адміністративно-територіального устрою (АТУ). Наприклад, законопроект (ст.. 1) відносить до адміністративно-територіальних одиниць (АТО) «громади», що не передбачено переліком таких одиниць, визначених ст.. 133 Конституції України, а в статтях 8,11, 14 тощо законопроекту вказується на непередбачені Конституцією України органи місцевого самоврядування – «ради громади»;



2) певною мірою **дискусійною уявляється** пропозиція щодо запровадження нової нормативної категорії - «поселення» (ст.. 1 тощо). Так, одразу ж виникає питання щодо співвідношення цього поняття з поняттям «населений пункт», яке традиційно застосовується в законодавстві України (наприклад Земельний кодекс України). Це питання актуалізується також і з огляду на те, що автори законопроекту використовують ці два терміни одночасно (ст.. 11). Крім того незрозуміло як до складу поселення можуть входити села, селища та міста (п.6 ст.1) – це що складові частини поселення чи можливо маються на увазі види поселень? Викликає також заперечення пропозиція авторів законопроекту запровадити різні критерії щодо віднесення тих чи інших АТО до їх різних видів. Так, для області пропонується такі критерії, як природні і економічні особливості території, історичний розвиток, кількість населення, транспортне сполучення, для району – лише кількість населення (150 тис. чоловік), для міста - компактна, переважно багатопверхова забудова, розвинута соціальна структура, необхідна для надання соціальних послуг, для селища - елементи соціальної та комунальної інфраструктури та чисельність постійного населення більше 1 тис. осіб. Зрозуміло, що по-перше, доцільно уніфікувати ці критерії стосовно всіх категорій АТО (так, наприклад, що «означає розвинута соціальна структура міста» та «елементи соціальної та комунальної інфраструктури селища?»), по-друге, незрозумілим є механізм реалізації цих критеріїв при проведенні реформи АТУ.

3) низка питань виникає і стосовно запропонованого в законопроекті **порядку вирішення питань АТУ**. Зокрема, це стосується утворення, реорганізації та ліквідації громади, утворення нового поселення (населеного пункту), правового оформлення рішень щодо утворення, ліквідації, реорганізації районів та областей тощо – Розділ III. Зокрема, зі змісту ст.. 11 законопроекту незрозуміло як має відбуватися об'єднання громад – як ліквідація однієї з них чи як ліквідація обох та утворення нової громади? Крім того в переліку відомостей, що надаються у випадку реорганізації та ліквідації громади не передбачено таких, в яких відображається волевиявлення їх жителів, що суперечить загальноновизнаним стандартам та принципам місцевого самоврядування (наприклад, нормам Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування). У зв'язку із зазначеним не можна погодитися також і з пропозицією про використання такої форми волевиявлення жителів як загальні збори при вирішенні питання

про утворення чи ліквідацію поселення – наприклад, у разі входження достатньо чисельного поселення до складу іншого. Як можна провести загальні збори коли в поселенні проживає кілька тисяч або навіть кілька десятків тисяч жителів?

На жаль в законопроекті є досить багато й інших положень, які не узгоджуються з Конституцією України або потребують достатньо суттєвих змін до чинного законодавства України. Прийняття закону в запропонованій редакції створить низку правових колізій і на практиці призведе до неможливості його виконання.

Узагальнюючий висновок: АМУ пропонує підтримати рішення про повернення законопроекту (реєстр. №3373, доопрацьований, н.д. В.Кутовий) на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи з метою приведення його у відповідність з нормами Конституції України. Крім того, на нашу думку, в ньому мають бути передбачені відповідні зміни до інших законів України, що дозволить зняти можливі правові колізії.

I. Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» *(щодо обмеження двома строками перебування на посаді сільського, селищного, міського голови)* (реєстр. №3474, н.д. Є.Мельник, О.Шевченко, І.Сабій).

Законопроектом передбачається обмежити двома строками перебування на посаді сільського, селищного, міського голови одного й того ж громадянина України. Це, на думку його авторів, наче сприятиме запобіганню корупції в органах місцевого самоврядування та стимулюватиме оновлення керівництва органів місцевого самоврядування.

Експерти АМУ висловлюють сумнів щодо доцільності запровадження таких обмежень на виборах сільських, селищних та міських голів з огляду на такі обставини:

- по-перше, запровадження подібного обмеження на виборах Президента України обумовлено насамперед політичними чинниками – намаганням створити такі умови, які б перешкождали узурпації всієї повноти влади однією особою і, як наслідок, нівелюванню принципу поділу влади (хоча, як свідчить зарубіжна і вітчизняна практика, це може відбутися і набагато швидше – протягом однієї каденції глави держави або навіть протягом кількох місяців). Що стосується сільського, селищного, міського голови, то ця посадова особа не є політичним діячем, його завданням є забезпечення

життєдіяльності територіальної громади, організація надання ефективних послуг її членам. Це вимагає певного професійного досвіду, а посилення на те, що запровадження запропонованих обмежень сприятиме боротьбі з корупцією не витримує жодної критики – у нас немає прикладів притягнення до відповідальності міських голів зі значним стажем роботи і, навпаки, досить поширеною є практика притягнення до відповідальності голів, які встигли попрацювати на цій посаді незначний термін. Більше того, Тривале перебування на посаді міського голови свідчить про довіру жителів села, селища, міста до свого голови як до ефективного менеджера, який спроможний забезпечити сталий розвиток своєї громади. Прикладами цього є такі, наприклад, міста, як Славутич, Вознесенськ, Гола Пристань, Донецьк тощо, міські голови яких працюють 5 – 6 каденцій підряд;

- по-друге, неодмінно виникає запитання – в якій мірі запропоновані обмеження узгоджуються з Конституцією України, норми якої декларують загальний принцип рівного виборчого права (ст.. 71). Якщо передбачені певні обмеження реалізації цього принципу, то про це має бути зазначено саме в Конституції, як це зроблено у випадку з обранням Президента України, а вже потім це обмеження відтворюється в нормах чинного законодавства.

Узагальнюючий висновок: АМУ пропонує підтримати рішення про відхилення законопроекту (реєстр. №3474, н.д. Є.Мельник, О.Шевченко, І.Сабій) та повернутися до розгляду пропозиції щодо обмеження двома строками перебування на посаді сільського, селищного, міського голови одного й того ж громадянина України після конституційної реформи.

З повагою

Виконавчий директор АМУ

М.В. Пітцик

