



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

№ 5-684

від «3» грудня 2019 року

Міністерство розвитку громад та
територій України

Розглянувши проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (далі - Законопроект), надісланий листом міністерства вих. № 7/34.1/18732-19 від 25.11.2019, зауважуємо наступне.

1. Міністерством не пропонуються зміни до Бюджетного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» щодо повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій та їх фінансового забезпечення. В той же час Законопроектом пропонується включити міста обласного значення до складу районів, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тисяч жителів та який складатиметься з громад (стаття 15 Законопроекту). З метою усунення дублювання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування пропонуємо міста обласного значення не включати до складу районів.

2. Стаття 14 Законопроекту визначає особливості та порядок утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж громад, визначення та зміни їх адміністративних центрів. Зокрема пропонується, що утворення, встановлення (зміна) меж громад, визначення їх центрів здійснюватиметься Кабінетом Міністрів України. Зауважуємо, що чинний Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлює процедури, наслідком яких є зміна адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Відповідно до цього закону утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня відбувається за рішенням сільських, селищних, міських рад, а межі об'єднаної територіальної громади встановлюються за нормами цього закону. Таким чином матимемо колізію двох законів, які визначають різні процедури при об'єднанні громад (адміністративно-територіальних одиниць).

3. За своїм статусом (розмірами, чисельністю жителів, наявністю інфраструктури тощо) громада, як одиниця адміністративно-територіального устрою, є вищою за такий населений пункт як місто, повноваження щодо зміни меж, назви якого віднесено до відання Верховної Ради України. Однак повноваженнями щодо утворення такої одиниці як громада, встановлення та зміну її меж, назви тощо Законопроект наділяє КМУ, що є нелогічним.

4. Стаття 14 та стаття 15 Законопроекту можуть суперечити одна одній у разі утворення громади (базовий рівень), яка буде покривати територію усього району (адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня). Не зрозуміло який орган у такому разі буде уповноважений приймати рішення про утворення, ліквідацію, зміну меж такої одиниці.

5. Оскільки пропонується ввести в законодавство додаткову складову (громада) до системи адміністративно-територіального устрою, необхідно передбачити зміни до низки законодавчих актів стосовно визначення місця реєстрації особи, нерухомого майна. Наприклад, частиною 7 статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначено, що виборча адреса включає в себе відомості про регіон України, зазначений у частині 2 статті 133 Конституції України; район або місто обласного значення, до складу якого входить населений пункт; населений пункт; вулиця... За таким самим принципом побудовані усі Державні реєстри, до яких заносяться дані про адресу фізичної чи юридичної особи, нерухомого майна. Отже, у разі ухвалення Законопроекту, виникає необхідність внесення змін не тільки до законодавства, що оперує адресою, а і зміну функціонування Державних реєстрів.

6. Статтею 9 Законопроекту визначається, що *громада* є адміністративно-територіальною **одиницею** у складі адміністративно-територіальної системи України. Повноваження щодо здійснення найменування та перейменування *громад* Законопроектом пропонується віднести до повноважень Кабінету Міністрів України (частина 8 статті 21 та пропоновані зміни до статті 7 Закону України “Про географічні назви”). Разом з тим, виходячи з положень частини 2 статті 7 Закону України “Про географічні назви” повноваження щодо найменування та перейменування **одиниць** адміністративно-територіального устрою України віднесено до повноважень Верховної Ради України. Таким чином пропоновані зміни вносять колізію між частинами статті 7 Закону України “Про географічні назви” та між частиною 2 статті 7 Закону України “Про географічні назви” та частиною 8 статті 21 Законопроекту.

7. Щодо узгодження питань землеустрою та адміністративно-територіального устрою:

- Статті 15, 16, 17 Законопроекту визначають додатками до проекту рішень про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць відповідний проект землеустрою і топографічну карту. Зауважуємо, що проект

землеустрою включає викопіювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці (стаття 46 Закону України «Про землеустрій»). Вважаємо, що такий документ як топографічна карта є недоцільним та пропонуємо обмежитися лише проектом землеустрою.

- Законопроект відносить село, селище, місто до категорії населених пунктів, однак не до категорії адміністративно-територіальних одиниць (статті 4, 9, 10 Законопроекту). В той же час діючий Закон України «Про землеустрій» визначає проект землеустрою щодо зміни меж населеного пункту, як документацію із зміни меж адміністративно-територіальної одиниці (стаття 46 Закону України «Про землеустрій»). Пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України «Про землеустрій».

- Стаття 46 Закону України «Про землеустрій», стаття 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» визначають, що до Державного земельного кадастру вносяться відомості про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць на підставі відповідної документації із землеустрою. В той же час Законопроектом пропонується село, селище і місто виключити з категорії адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином створюється правова прогалина в частині наповнення Державного земельного кадастру інформацію про межі населених пунктів.

8. Статтею 13 Законопроекту визначається, що зміною адміністративно-територіального устрою є, зокрема ліквідація адміністративно-територіальних одиниць. В той же час Законопроект не визначає умов, випадків за яких відбувається ліквідація адміністративно-територіальної одиниці, а також наслідків ліквідації адміністративно-територіальної одиниці.

Також варто враховувати, що органи публічної влади не можуть ліквідуватися, оскільки це призводить до втрати правонаступності, та безперервності такої влади. Вважаємо за доцільне для даного випадку передбачити процедури реорганізації шляхом приєднання до відповідних органів місцевого самоврядування або перетворення на їх виконавчі органи.

9. Статтею 12 Законопроекту пропонується, що межі адміністративно-територіальних одиниць можуть визначатися по лінії державного кордону. Стаття 3 Закону України «Про Державний кордон України» встановлює, що державний кордон, зокрема на морі, встановлюється по зовнішній межі територіального моря України. З огляду на це пропонуємо внести зміни до відповідних законів України щодо розширення повноважень, податкової бази органів місцевого самоврядування на територіальне море України.

10. Статтею 16 Законопроекту пропонується Кабінету Міністрів України вносити проект відповідного рішення на розгляд Верховної Ради України на підставі подання відповідної міської ради. Також надається 6 місяців з дня

відповідного звернення міської ради, щоб Кабінет Міністрів України вніс відповідний проект до парламенту. Зауважуємо, що зміна меж міста відбувається на підставі документації із землеустрою та містобудівної документації, які погоджуються, зокрема, органами виконавчої влади, проходять відповідну державну експертизу. Вбачаємо за недоцільне ускладнювати процедуру зміни меж міста через додаткові погодження з Кабінетом Міністрів України. Пропонуємо передбачити можливість міським радам вносити подання про встановлення (зміну) меж міста до Верховної Ради України.

11. Статтею 17 Законопроекту пропонується сільським, селищним радам змінювати межі сіл та селищ за погодженням із відповідною районною державною адміністрацією. Зауважуємо, що зміна меж сіл та селищ відбувається на підставі документації із землеустрою та містобудівної документації, які погоджуються, зокрема, районними державними адміністраціями, проходять відповідну державну експертизу. За таких умов пропонуємо виключити норми про погодження встановлення (зміни) меж сіл та селищ районними державними адміністраціями.

12. Відповідно до частини першої статті 17 Законопроекту встановлення (зміна) меж селища, села здійснюється відповідною сільською, селищною, міською радою за попереднім погодженням із відповідною районною державною адміністрацією. Разом з тим, проектом Закону також пропонується внести зміни до статті 16 Земельного кодексу України, якими передбачається викласти в новій редакції пункт «д-1» частини першої цієї статті та встановити, що до повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин належить, зокрема, погодження встановлення та зміни меж сіл, селищ. У зв'язку з тим, що проектом Закону передбачається віднесення повноважень щодо погодження (зміни) меж селищ, сіл до компетенції районних державних адміністрацій, пропонуємо виключити норми проекту Закону щодо внесення змін до статті 16 Земельного кодексу.

13. Законопроект передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова стаття 16-1). Звертаємо увагу, що наявність такої статті у розділі I є недоречною, оскільки він присвячений загальним положенням, а в статті йдеться про детальні процедури вирішення питань пов'язаних із змінами у адміністративно-територіальному устрої, що матимуть більше винятковий ніж загальний характер. Пропонуємо перенести відповідні положення у главу 5 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вважаємо неприйнятним проведення реорганізації органів місцевого самоврядування у разі змін меж адміністративно-територіальних одиниць, що не супроводжуються переходом населених пунктів під іншу юрисдикцію.

14. Статтею 11 Законопроекту пропонується врегулювати питання ліквідації районних у місті рад. Звертаємо увагу, що це питання не є предметом регулювання цього законопроекту і його варто перенести у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

15. Законопроектом передбачається покласти на місцеві бюджети витрати пов'язані із утворенням, ліквідацією, встановленням (змінною) меж, найменуванням (перейменуванням) адміністративно-територіальних одиниць, змінною їх адміністративних центрів. Пропонуємо розділити такі видатки між державним та місцевим бюджетами в залежності від органу, який ініціював зміни до адміністративно-територіального устрою.

Крім цього частина 15 статті 21 Закону України частково суперечить статті 12 Закону України «Про географічні назви» в частині джерел фінансування витрат пов'язаних з найменуванням (перейменуванням) адміністративно-територіальних одиниць.

16. У пунктах 5 та 6 статті 1 Законопроект при визначенні термінів «населений пункт» та «поселення» не зазначено місце ідентифікації. Пропонуємо ці терміни викласти у редакції:

«5) населений пункт — це компактно заселене місце проживання людей *певної адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня*, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власне найменування, та відокремлену територію з визначеними в установленому цим Законом порядку межами;

б) поселення — це компактне місце проживання людей за межами населеного пункту *певної адміністративно-територіальної одиниці* відповідного рівня, що не має сталого складу населення та якому не присвоєно категорію населеного пункту.»

З огляду, що Законопроект опрацьовувався в короткі терміни, а він є досить ґрунтовний та великий за обсягом, Асоціації продовжить його опрацювання та готова долучитися до його обговорення та удосконалення.

Виконавчий директор Асоціації



О.В.Слобожан