



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

№ 5-862
від 19 жовтня 2020 р.

Міністерство розвитку громад і територій України

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» відповідно до листа Міністерства розвитку громад та територій України від 19.10.2020 р. №7/34.1/17235-20 розглянула надісланий на погодження проект Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (далі - Законопроект) та висловлює наступні зауваження.

1. В систему адміністративно-територіального устрою вводиться нове поняття «адміністративно-територіальна одиниця», що не передбачена Конституцією України. Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Натомість, у Законопроекті пропонується система, яка фактично доповнюється ще одним елементом «територія територіальної громади». Цей елемент прямо не вказується у системі адміністративно-територіального устрою (стаття 5 законопроекту), але опосередковано це впливає з інших норм Законопроекту (ч.7 статті 9, ч.ч.3-5 статті 12, стаття 14).

Окремо слід зазначити, що аналогічне формулювання «території територіальної громади» міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в сенсі територіальної юрисдикції органів місцевого самоврядування, а не в сенсі елемента адміністративно-територіального устрою.

У зв'язку з цим, аби уникнути різного тлумачення схожих за змістом термінів, до положень Конституції України слід внести відповідні зміни. Зокрема, в Розділах IX та XI Конституції варто передбачити новий термін «муніципалітет», який буде означати елемент (одиницю) системи адміністративно-територіального устрою, яка буде складатися з кількох (одного) населених пунктів (сіл, селищ, міст). Також у п.29 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднести встановлення і зміну меж муніципалітетів замість міст.

2. Законопроектом передбачається (ч.6 статті 11), що межі територій територіальних громад встановлюються (змінюються) в порядку, визначеному законодавством. Зауважуємо, що термін «законодавство» має більш ширший зміст ніж термін «закон» і включає в себе як законодавчі акти так і підзаконні нормативно-правові акти.

У цьому контексті, зміна меж територій територіальних громад буде означати часткове обмеження прав тієї чи іншої територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування на певній території. У зв'язки з цим підстави та порядок зміни територіальної юрисдикції територіальної громади має визначатися виключно законами України.

3. Розділ II Законопроекту, який присвячено особливостям вирішенню питань адміністративно-територіального устрою, не у повній мірі відповідає європейськими стандартами місцевого самоврядування щодо необхідності з'ясування позиції органів місцевого самоврядування та/або територіальних громад при вирішенні питань зміни кордонів територіальних громад.

Законопроектом пропонується, що у питаннях адміністративно-територіального устрою (у тому числі щодо визначення адміністративних центрів та *затвердження територій територіальних громад*) до пакету документів, необхідних для прийняття рішення, у різних випадках додаються *відомості про позицію органів місцевого самоврядування або рішення сільських, селищних, міських рад відповідних територіальних громад*. Отже, законопроектом не передбачено випадків, коли з питань адміністративно-територіального устрою необхідно з'ясовувати думку саме *територіальних громад*, а не лише органів місцевого самоврядування, як це передбачено статтею 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування. Саме тому частина 6 статті 4 та стаття 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачають окремо з'ясування думки органів місцевого самоврядування та територіальних громад. З'ясування думки територіальних громад, на нашу думку, може бути здійснено, зокрема, на загальних зборах територіальної громади або ж шляхом проведення публічних консультацій, що потребує відображення в законодавчих актах.

4. Законопроектом пропонується віднести до повноваження Кабінету Міністрів України встановлення (зміну) меж сіл та селищ (стаття 16). Діюче законодавство передбачає, що рішення про зміну меж сіл та селищ приймає орган місцевого самоврядування – районна рада (стаття 174 Земельного кодексу України). Нагадуємо, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням принципів субсидіарності (див. Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджену розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р). Передача таких повноважень від місцевого самоврядування (районна рада) до КМУ не відповідає принципам реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Наділення Кабінет Міністрів України такими повноваженнями є нелогічним з точки зору управління територією, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу місцевого самоврядування. Вважаємо, що належне управління територіями,

зокрема зміна меж сіл та селищ, які розташовані в межах території територіальної громади, має бути віднесена до повноважень відповідних органів місцевого самоврядування за аналогією з встановленням меж районів в місті.

Теж саме стосується і змін меж міста, не зважаючи на те чи є місто адміністративним центром громади, чи просто входить до території територіальної громади, якщо це не стосується змін меж самої території територіальної громади.

5. Законопроектом передбачається залишити обов'язковою процедуру погодження з районними державними адміністраціями проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту та районів у містах (стаття 186 Земельного кодексу України).

Вважаємо, що при встановленні (зміні) меж населених пунктів, які не призводять до зміни меж територій громади (муніципалітету) та у разі встановлення (зміни) меж районів у містах, процедура погодження проектів землеустрою районними державними адміністраціями є зайвою.

Державний контроль за відповідністю законодавству містобудівної та землепорядної документації здійснюється ще на етапі розробки такої документації та з врахування державних інтересів (частина 1 статті 7, частини 2, 7 статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Окрім цього, відповідно документація з землеустрою підлягає обов'язковій державній експертизі, що також є елементом державного контролю (частина 1 статті 9 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації»). Третім обов'язковим етапом контролю є внесення даних про межі населеного пункту до державного земельного кадастру (частини 1, 4 статті 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр»).

Враховуючи викладене, вважаємо, що з положень Законопроекту слід виключити норми щодо погодження з районними державними адміністраціями проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту та районів у містах.

6. АМУ категорично не підтримує положення Законопроекту, яким до повноважень Кабінету Міністрів України пропонується віднести визначення (зміну) адміністративних центрів територіальних громад. Такі повноваження Кабінету Міністрів України були надані Законом №562-ІХ від 16.04.2020 тимчасово і виключно з метою закінчити територіальну реформу для проведення на її новій основі перших місцевих виборів. Вважаємо, що виключно територіальні громади мають вирішувати який населений пункт має бути адміністративним центром і такі повноваження мають бути віднесені до власних повноважень громад.

Також звертаємо увагу на ту обставину, що наразі проходять консультації, які ініційовані Офісом Президента України, щодо внесення змін до Конституції України, зокрема в Розділі ІХ та ХІ стосовно термінології елементів адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Оскільки, станом на кінець жовтня 2020 року в Україні частково проведена

реформа територіального устрою на основі якої вже відбулися перші вибори до органів місцевого самоврядування усіх рівнів, вважаємо, що розробка подібного законопроекту має відбуватися після внесення змін до Конституції України.

Враховуючи викладене, вважаємо, що надісланий проект Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» не може бути погоджений та підлягає доопрацюванню.

Виконавчий директор



О.В. Слобожан