



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3975 від 10.08.2020
Народні депутати України
В. Безгін та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо утворення та ліквідації районних державних адміністрацій у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким передбачено внесення окремих змін до Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Метою законопроекту є «врегулювання питання реорганізації місцевих органів виконавчої влади у зв'язку з утворенням та ліквідацією районів» (п. 2 пояснювальної записки).

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні міркування:

1. У законопроекті пропонується віднести до повноважень Уряду утворення, реорганізацію, ліквідацію, найменування місцевих державних адміністрацій, яке здійснюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою (зміни до ч. 1 ст. 20, ч. 2 ст. 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» - пп. 1 п. 1, пп. 1, 2 п. 2 розділу I проекту).

Крім того, до підстав припинення Президентом України повноважень голів місцевих державних адміністрацій пропонується віднести реорганізацію (ліквідацію) відповідної місцевої державної адміністрації Кабінетом Міністрів України (зміни до ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» - пп. 2 п. 1 розділу I проекту).

Запропоновані новели не викликають заперечень по суті, адже зміна адміністративно-територіального устрою потребує правового регулювання питань, пов'язаних із утворенням, реорганізацією та ліквідацією місцевих державних адміністрацій.

2. Відповідно до нових приписів ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено: «У разі проведення реорганізації місцевих державних адміністрацій, зазначених у частині третій цієї статті, шляхом приєднання, повноваження з управління справами таких юридичних осіб, *забезпечення підготовки та прийняття місцевими державними адміністраціями, що припиняються, та їхніми посадовими особами рішень як суб'єктів владних повноважень*, з дня прийняття рішення про початок реорганізації здійснює голова місцевої державної адміністрації, до якої здійснюється приєднання інших юридичних осіб» (пп. 1 п.1 розділу I проекту).

Однак варто враховувати, що на одній території не можуть одночасно здійснюватися владні повноваження двома місцевими органами виконавчої влади одного рівня, якими є місцева державна адміністрація, що приєднується і місцева державна адміністрація, до якої вона приєднуються. Тому застосований у проекті підхід, з якого випливає, що місцеві державні адміністрації (та їх посадові особи), які реорганізуються шляхом приєднання, певний час продовжуватимуть свою діяльність як суб'єкти владних повноважень та прийматимуть відповідні рішення, виглядає недостатньо обґрунтованим. Тим паче, що запропонована у проекті редакція норми щодо повноважень голови місцевої державної адміністрації, до якої здійснюється приєднання, не дає чіткого уявлення про їх зміст. Адже, виходячи зі змісту ч.8 ст.118 Конституції України, *правовими актами через які діють місцеві державні адміністрації є рішення їх голів*. Отже, яким чином голова місцевої державної адміністрації, до якої здійснюється приєднання інших юридичних осіб, буде «забезпечувати підготовку та прийняття місцевими державними адміністраціями, що припиняються, та їхніми посадовими особами рішень як суб'єктів владних повноважень» (як це пропонується передбачити у проекті) та на якій правовій підставі, якими суб'єктами, і, які правові акти видаватимуться у таких випадках, не є зрозумілим.

3. Слід також наголосити, що правове регулювання процесу реорганізації органів виконавчої влади по всій країні, вимагає чіткої регламентації багатьох процесів, пов'язаних із забезпеченням правонаступництва у діяльності місцевих органів виконавчої влади. Необхідно зауважити, що у чинному законодавстві України фактично не регламентується питання публічного правонаступництва¹, яке істотно відрізняється від інституту правонаступництва суб'єктів приватного права. Адже інститут правонаступництва органів державної влади є більш широким за змістом та включає правонаступництво в завданнях, функціях та повноваженнях як складових категорії компетенції органу виконавчої влади, а також щодо конкретних управлінських (організаційних) прав та обов'язків, які складають зміст відповідних правовідносин – тобто, публічне правонаступництво, під час якого відбувається перехід владних прав та функцій органу, що реорганізується, до органу, що створюється, та правонаступництво в майнових приватних правовідносинах, у яких орган влади виступає як юридична особа приватного права. Отже, принаймні основоположні правила регулювання вказаних відносин потребують, на наш погляд, законодавчого визначення.

Відповідно до запропонованого нового припису ч. 6 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що *«порядок здійснення заходів щодо утворення, ліквідації, реорганізації та правонаступництва майна, прав та обов'язків, які належали місцевим державним адміністраціям як юридичним особам публічного права, що припиняються шляхом реорганізації, визначаються Кабінетом Міністрів України»* (пп. 1 п.1 розділу I проекту).

Вбачається, що запропонована норма поглинається змістом нової ч. 3 цієї ж статті зазначеного Закону (в редакції проекту), де міститься загальне правило про те, що *«Утворення, реорганізація і ліквідація місцевих державних адміністрацій у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою здійснюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку»*. При цьому, запропоноване виокремлення питання про необхідність регулювання Кабінетом Міністрів України «порядку здійснення заходів», щодо «правонаступництва майна, прав та обов'язків...які належали місцевим

¹ Питання публічного правонаступництва нині врегульовано лише для центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 29.10.2011.

державним адміністраціям як юридичним особам публічного права» створює невизначеність щодо питань, пов'язаних із публічним правонаступництвом владних повноважень місцевих державних адміністрацій. Адже відповідні приписи відсутні як у чинному законодавстві, так і у поданому законопроекті.

4. У проекті пропонується ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» доповнити абзацом такого змісту: «Державна реєстрація при утворенні та реорганізації місцевих державних адміністрацій, пов'язана зі змінами адміністративно-територіального устрою, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених відповідними *нормативно-правовими актами*» (п. 3 розділу I проекту). Таке формулювання може мати різне тлумачення, а тому не відповідає вимогам правової визначеності. Крім того, за усталеною термінологією в нормах законів України використовується відсилання до «законодавства України», а не до «нормативно-правових актів».

5. Звертаємо увагу на те, що поданий законопроект за змістом перетинається з предметом правового регулювання проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів» за реєстр. № 3651 від 15.06.2020, який нині знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

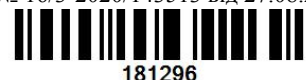
Вик.: О. Мельник



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/143513 від 27.08.2020



181296