



До № 2637 від 19.12.2019
Н.д. Безгін В.Ю., Клочко А.А., Шуляк О.О. та ін.

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

№ 16/3-24/2637/5990/

"11" 01 2020 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад»

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонується внести окремі зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про співробітництво територіальних громад» щодо утворення агломерацій як однієї з форм співробітництва територіальних громад.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні міркування та зауваження.

1. У проекті (зміни до ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», далі – Закон) пропонується запровадити співробітництво територіальних громад через утворення агломерації та встановити, що «агломерація - форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення» (оновлена ч. 1 ст. 1 Закону).

При цьому передбачається утворення ради агломерації - органу, що виробляє та реалізує місцеву політику з питань, що мають спільне стратегічне значення для територіальних громад - членів агломерації (новий п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону).

Згідно із запропонованими до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» змінами рада агломерації включена до системи представницьких органів місцевого самоврядування. Зокрема, у новій ч. 6 ст. 10 згаданого Закону встановлено, що «з метою вироблення та реалізації місцевої політики з питань, що мають спільне стратегічне значення для суміжних територіальних громад у порядку, визначеному законом, можуть утворюватися ради агломерації».

У зв'язку з цим слід зазначити, що закладена у проекті ідея створення ради агломерації як елемента системи органів місцевого самоврядування суперечить положенням ст. 140 Конституції України, якими закріплюється система органів місцевого самоврядування. Крім того, слід наголосити, що відповідно до Конституції України «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні

ради», а виконання спільних проектів територіальних громад здійснюється на підставі ст. 142 Конституції України (про що більш детально йдеться нижче у цьому висновку).

2. Відповідно до нової ч. 6 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» «Раді агломерації, відповідно до закону можуть делегуватись повноваження сільських, селищних, міських рад визначені законом». При цьому відповідно до нової ст. 14-3 Закону «до сфери компетенції агломерації належить вирішення питань щодо: 1) водозабору, водопостачання, водовідведення; 2) поводження з відходами; 3) визначення та утримання місць поховання 4) будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення; 5) організації місцевого громадського транспорту».

По-перше, слід зазначити, що Конституція України не передбачає можливості делегування повноважень сільських, селищних, міських рад. Адже згідно з Основним Законом України (ст. 118) передбачена можливість делегування тільки повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям.

По-друге, відповідно до ч. 2 ст. 142 Конституції України «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Отже, Конституція України передбачає можливість створення органами місцевого самоврядування «органів і служб» для реалізації спільних проектів, а не органів, які «виробляють та реалізують місцеву політику», як це передбачено для «ради агломерації» (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону в редакції проекту).

Таким чином, Головне управління вважає неправомірним і необґрунтованим запропонований механізм, за яким місцеві ради замість вирішення питань, *віднесених законом до їх компетенції*, делегуватимуть свої владні повноваження на договірній основі іншим (причому неконституційним) суб'єктам, оскільки така можливість не випливає з конституційних норм.

3. Слід відзначити, що аналіз приписів законопроекту дозволяє дійти висновку про відсутність єдиного концептуального підходу у розумінні агломерації як форми співробітництва та організації такого співробітництва. Зокрема, відсутня визначеність щодо правової природи, призначення, організації діяльності та місця в механізмі органів держави «ради агломерації».

3.1 Не є чіткою та зрозумілою правова природа такого органу, як «рада агломерації». З одного боку, відповідно до нового п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону Рада агломерації визначена як орган, «що **виробляє та реалізує місцеву політику** з питань, що мають спільне стратегічне значення для територіальних громад - членів агломерації» та має власні повноваження, які вона отримала шляхом делегування від місцевих територіальних громад учасників агломерації (нова ст. 14-3 Закону). Водночас, не є коректним, на наш погляд, визначення «ради агломерації» (якій делеговані повноваження місцевих рад) як органу, що «виробляє та реалізує місцеву політику», оскільки повноваження щодо

вироблення та реалізації місцевої політики за своєю природою належать органам місцевого самоврядування *загальної компетенції*, тобто сільським, селищним, міським, районним, обласним радам та їх відповідним виконавчим органам. Натомість, за змістом ч. 2 ст. 142 Конституції України у разі об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності, а також коштів бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ територіальні громади можуть створювати для цього органи і служби *спеціальної компетенції*. Саме таке призначення «ради агломерації» впливає з припису ч. 3 ст. 14-1 Закону, за яким «рада агломерації» утворюється **«для координації діяльності** територіальних громад – учасників агломерації». З огляду на це «ради агломерації» безпідставно відносяться до окремих елементів системи органів місцевого самоврядування (зміни до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3.2 Відповідно до ч. 3 нової ст. 14-1 Закону «Рада агломерації складається з представників територіальних громад - членів, що входять до агломерації, до якої входять: міські, сільські, селищні голови (за посадою); місцеві депутати, делеговані відповідними міськими, сільськими, селищними радами». При цьому головою ради агломерації є «голова ради територіальної громади», яка є центром агломерації (ч. 5 ст. 14-1 Закону).

По-перше, абсолютно некоректним є використаний термін «голова ради територіальної громади». адже вітчизняні конституційні норми не передбачають таких посадових осіб (так само, як і «рад територіальних громад») в системі місцевого самоврядування.

По-друге, не може бути підтриманий і запропонований спосіб формування ради агломерації. Якщо насправді йдеться про створення представницьких органів територіальних громад у системі місцевого самоврядування, то варто враховувати, що конституційними нормами визначений інший принцип обрання органів та посадових осіб місцевого самоврядування – жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Викликає також заперечення ідея поєднання мандату головної посадової особи села, селища, міста з роботою у Раді агломерації. Адже у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах».

4. У новелах, запропонованих до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», у загальних рисах визначено організацію роботи Ради агломерації. Зокрема, передбачено, що: головою ради агломерації є голова ради територіальної громади, яка є центром агломерації (ч. 5 ст. 14-1 Закону); рада агломерації збирається на пленарні засідання (ч. 2 ст. 14-3 Закону); забезпечення поточної роботи ради агломерації здійснює її секретаріат (ч. 6 ст. 14-1 Закону); виконавчим органом ради агломерації є виконавчий орган ради територіальної громади, яка є центром агломерації (ч. 1 ст. 14-2 Закону); очолює виконавчий

орган ради агломерації голова виконавчого органу ради, яка є центром агломерації (ч. 4 ст. 14-2 Закону); до повноважень Ради агломерації відносяться затвердження Регламенту роботи ради агломерації, утворення, реорганізація, ліквідація постійних та інших комісій ради агломерації (ч. 2 ст. 14-3 Закону).

Отже у законопроекті, на наш погляд, необґрунтовано пропонується побудувати організацію роботи «ради агломерації» за аналогією з організацією роботи місцевих рад. Ініціаторами проекту не враховується, що відповідний механізм функціонування рад пов'язаний з їх представницькою природою, великим обсягом різноманітних повноважень та сесійним характером роботи.

5. Відповідно до нових приписів ч. 1 ст. 14-3 Закону до сфери компетенції та повноважень, які можуть делегуватись Раді агломерації, належать питання щодо «водозабору, водопостачання, водовідведення; поводження з відходами; визначення та утримання місць поховання; будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення; організації місцевого громадського транспорту». При цьому «перелік повноважень, що передаються відповідній раді агломерації в межах сфери компетенції агломерації, визначається нею відповідно до рішень рад територіальних громад - членів агломерації» (ч. 2 ст. 14-3 Закону), а «перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері компетенції, визначеної частиною першою статті 14-3 цього Закону, які делегуються Раді агломерації», обов'язково зазначається в Статуті агломерації (нова ч. 7 ст. 7 Закону).

Крім того, що запропонований порядок делегування повноважень місцевих рад Раді агломерації, як вже відзначалось, не узгоджується з Конституцією України, він, на нашу думку, призведе до формування на місцевому рівні досить запутаної системи управління в окремих галузях комунального господарства. Зокрема, запропонована модель значно ускладнить пошук суб'єктами управлінських відносин тих управлінських структур, які мають вирішувати ті чи інші питання місцевого життя, та звернення до них.

Загальновідомо, що істотним недоліком вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування є нечіткість повноважень органів місцевого самоврядування, недотримання в нормах законодавства принципу повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування, закріпленого у Європейській хартії місцевого самоврядування (п. 4 ст. 4). Положення ж даного законопроекту можуть ще більше запутати розподіл повноважень та обов'язків органів і посадових осіб в системі місцевого самоврядування і посилити вказані недоліки законодавства. Слід також враховувати, що нині в системі місцевого самоврядування запроваджений механізм формування об'єднання територіальних громад, щодо конституційності якого також є вагомі сумніви. Запровадження ж у систему місцевого самоврядування ще одного сумнівного з точки зору конституційності механізму – створення агломерацій, – здатне, на наш погляд, остаточно зруйнувати закріплену у нормах Конституції України модель побудови та діяльності місцевого самоврядування, з чим не можна погодитись.

6. До положень законопроекту можуть бути висловлені окремі зауваження техніко-юридичного характеру. Наприклад, припис ч. 7 ст. 7 Закону в редакції проекту потребує уточнення, більш коректним є визначення центрального органу виконавчої влади як органу, що забезпечує формування та **реалізацію** державної політики (а не державну політику, як зазначено у проекті) у сфері житлово-комунального господарства.

З тексту проекту не є чітко зрозумілими юридичне та практичне призначення використаних термінів «зона впливу центру агломерації», зона добросусідства», співвідношення цих відносин із діяльністю агломерацій.

7. З огляду на всі викладені зауваження Головне управління вважає, що поданий законопроект є концептуально вразливим, містить низку суперечливих приписів, що унеможлиблює створення належних правових підстав для співробітництва територіальних громад у формі агломерації.

Крім того, вважаємо за необхідне наголосити, що чинне законодавство України, зокрема, Закон України «Про співробітництво територіальних громад», вже регламентує питання співробітництва і у разі потреби замість створення нових механізмів можуть бути удосконалені вже існуючі.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.

**Перший заступник керівника
Головного управління**

Вик. І.І. Лагус, О.В. Мельник

С.О. Гудзинський