

**Звернення Вишневої міської ради Києво-Святошинського району
Київської області до Верховної Ради України щодо недопущення
прийняття Закону України «Про міські агломерації»**

17 липня 2017 року на розгляд Верховної Ради України винесено проект Закону України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743), даним законопроектом пропонується визначити організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантії і відповідальність учасників міської агломерації, а також форми підтримки державою міських агломерацій.

Депутати Вишневої міської ради Києво-Святошинського району Київської області VII скликання вважають, що вказаний законопроект суперечить Конституції України та іншим актам законодавства, його прийняття спричинить виникнення дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та зростанню правової невизначеності, враховуючи наступне.

1. Згідно з п.1 Пояснювальної записки даним законопроектом передбачається удосконалити та доповнити «новими інструментами» «децентралізацію та інші заходи з реформування системи організації влади». З цією метою перелік форм співробітництва територіальних громад доповнюється новою формою «формування міських агломерацій в порядку, визначеному відповідним законом» (зміни до п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» - підп. 2 п. 2 Розділу VI «Прикінцеві положення» проекту) та врегулювати діяльність міських агломерацій окремим законом «Про міські агломерації».

Вважаємо, що дана ініціатива не може бути підтримана з огляду на наступне.

1.1. У проекті пропонується визначити міську агломерацію як «форму багатоцільового співробітництва територіальної громади» міста-центру з іншими територіальними громадами (ч. 1 ст. 1 проекту). По-перше, необхідно звернути увагу на те, що на даному етапі вже розроблена законодавча база для співробітництва територіальних громад для досягнення різних цілей. Зокрема, мова йде про Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Водночас у супровідних документах до законопроекту ні з теоретичної, ні з практичної точки зору не обґрунтовується ініціатива прийняття окремого закону щодо запропонованої форми співробітництва територіальних громад. Зокрема, незрозуміло, які ж проблеми не дозволяють використовувати чинну законодавчу базу і чому їх неможливо вирішити шляхом удосконалення норм чинного Закону України «Про співробітництво територіальних громад», який є базовим у цій сфері відносин.

По-друге, аналіз положень проекту дозволяє дійти висновку, що насправді міські агломерації не можна назвати формами співробітництва територіальних громад, які закріплені на конституційному рівні. Адже 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, мова йде про спільну господарську діяльність територіальних громад. Натомість у проекті пропонується формування, по суті, нових адміністративно-територіальних одиниць, оскільки:

міські агломерації матимуть вигляд об'єднань територіальних громад сіл, селищ, міст, які мають «інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування» (ч. 1 ст. 1 проекту);

міські агломерації формуватимуть органи управління міської агломерації (ст. 14 проекту та ін.), які матимуть владні повноваження (ст. 15 проекту);

вищі органи управління міської агломерації – Ради агломерації – пропонується включити до системи місцевого самоврядування (зміни до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») (пп. 1 п. 2 розділу VI «Прикінцеві положення» проекту);

акти «органів управління міської агломерації» пропонується зробити обов'язковими «для виконання всіма розташованими на території міської агломерації органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами...» (ст. 22 проекту). При цьому передбачається навіть можливість прийняття Радами агломерацій нормативно-правових актів (ч. 5 ст. 16 проекту).

Ці новели проекту не можуть бути оцінені позитивно, оскільки запропонований підхід не відповідає змісту ч. 1 ст. 133 Конституції України, яка не передбачає такого елементу системи адміністративно-територіального устрою України, як «міські агломерації». Система представницьких органів місцевого самоврядування та порядок їх формування також визначаються конституційними нормами, які не передбачають функціонування «рад агломерацій» та формування їх в той спосіб, який пропонується законопроектом. Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України, «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради». Можливості запровадження інших (крім районних та обласних рад) владних утворень «з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування» Основний Закон України також не передбачає.

1.2. Виходячи з приписів ч. 1 ст. 15 проекту, переважна більшість повноважень, якими пропонується наділити ради агломерацій, є питаннями, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях (ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тим самим створиться ситуація дублювання повноважень районних і обласних рад та повноважень рад агломерацій, що є неприпустимим. Водночас у законопроекті не визначається порядок розподілу повноважень між вказаними органами та їх взаємодії між собою. Аналіз положень проекту свідчить, що за його змістом при вирішенні відповідних питань ради міських агломерацій діятимуть замість обласних та районних рад. Отже, фактично, пропонується обмеження конституційних та інших встановлених законом повноважень відповідних органів місцевого самоврядування на користь неконституційних владних утворень.

1.3. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 15 проекту до повноважень Ради агломерації належать «інші самоврядні повноваження, делеговані за рішенням відповідних місцевих рад до Ради агломерації», а «обсяг і межі повноважень Ради агломерації, що делегуються відповідними місцевими радами, визначаються в договорі про участь в міській агломерації та додатковими угодами до нього з урахуванням інтересів та потреб територіальних громад учасників міської агломерації» (ч. 2 ст. 15 проекту). Такий спосіб наділення повноваженнями рад міських агломерацій викликає заперечення. Варто врахувати, що згідно з Конституцією України суб'єктами делегування власних повноважень можуть бути лише районні та обласні ради, які можуть делегувати свої повноваження лише місцевим державним адміністраціям (ст. 118 Конституції України).

Таким чином, вважаємо неправомірним і необґрунтованим запропонований механізм, за яким місцеві ради замість вирішення питань, віднесених законом до їх компетенції, передаватимуть свої владні повноваження на договірній основі іншим (причому неконституційним) суб'єктам, оскільки така можливість не впливає з конституційних норм. До того ж, запропонована модель управління на місцях значно ускладнить пошук суб'єктами управлінських відносин тих управлінських структур, які мають вирішувати ті чи інші питання місцевого життя та звернення до них. Відомим 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 даного законопроекту можуть ще більше заплутати розподіл повноважень та обов'язків органів і посадових осіб в системі місцевого самоврядування і посилити вказані недоліки законодавства.

1.4. Запропонована у проекті договірна природа створення та функціонування міських агломерацій утруднює визначення їх правової природи і одночасно викликає численні зауваження при оцінці вказаних утворень з точки зору правових основ господарського співробітництва. Наприклад, у проекті пропонується надати Радам агломерації статус юридичної особи (ст. 13 проекту, зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»). Однак, відповідно до проекту агломерація функціонує на підставі договору про участь у міській агломерації. Враховуючи наявність такого добровільно укладеного договору для вирішення спільних питань, більш юридично обґрунтованим є не створення нової юридичної особи, а співпраця міста та прилеглих територіальних громад на основі підписаного договору (договору про участь в міській агломерації).

Також, некоректно виглядає пропозиція законопроекту щодо державної реєстрації Ради агломерації як юридичної особи в Державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, оскільки це не узгоджується з ч. 1 ст. 13 та ч. 1 ст. 14 проекту, відповідно до яких Рада агломерації визначається як вищий орган управління. Звертаємо увагу, що орган управління є невід'ємною структурною частиною юридичної особи. Зокрема, в ст. 97 Цивільного кодексу України зазначено, що юридична особа реалізує свою здатність створювати певні права та обов'язки через органи управління (загальні збори, виконавчий орган), які діють відповідно до установчих документів та закону. З цієї точки зору Раду агломерації (як і загальні збори, виконавчий орган) треба розглядати як інституціонально-функціонального представника юридичної особи. Тим більше, що законопроект прямо не визначає ради агломерацій як суб'єкти владних повноважень (такого висновку можна дійти лише шляхом тлумачення передбачених у законопроекті низки ознак цих суб'єктів).

2. У ст. 2 проекту визначається, що формування міської агломерації здійснюється на засадах: законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; відповідальності; державного стимулювання. Водночас зміст відповідних принципів та механізми їх реалізації саме у правових відносинах, які будуть регулюватись проектом, у проекті не розкривається.

3. Відповідно до ст. 5 проекту створюється перспективний план формування територій міських агломерацій, який розробляється центральним органом виконавчої влади та затверджується Кабінетом Міністрів України. Отже, міські агломерації формуються виходячи із затвердженого плану, що не узгоджується із принципом добровільності їх створення, який закріплено у ст. 2 проекту. З іншої сторони, звертає на себе увагу, що у проекті не розкривається юридична мета та механізм застосування затвердженого Кабінетом Міністрів України «Перспективного плану формування територій міських агломерацій» у процесі їх створення.

4. Згідно зі ст. 13 проекту «після підписання договору про участь в міській агломерації міська агломерація в особі вищого органу управління (Рада агломерації) підлягає обов'язковій державній реєстрації та набуває статусу юридичної особи у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» наведений припис не узгоджується зі змістом законопроекту, зокрема в частині визначення того, хто набуває статусу юридичної особи агломерація чи Рада агломерації.

5. Відповідно до ст. 14 проекту органами управління міської агломерації є Рада агломерації та виконавчі органи агломерації, до яких відповідно з ч. 7 ст. 14 проекту віднесено виконавчий апарат. Разом із тим, відповідно до ч. 7 ст. 14 проекту «виконавчий апарат агломерації здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради агломерації та її членів, сприяє здійсненню взаємодії з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування...». Отже, виходячи з наведеного, виконавчий апарат агломерації є не органом управління, а органом, який забезпечує діяльність Ради агломерації.

6. У зв'язку з відзначеними вище концептуальними недоліками даного законопроекту його застосування у вітчизняному правовому полі є досить проблематичним, що можна проілюструвати на прикладі численних неузгодженостей його положень із чинним законодавством України у сфері містобудування.

6.1. Із змісту ст. 5 проекту, якою запроваджується «перспективний план формування територій міських агломерацій», незрозуміло, що являє собою такий «план», чи входить він до складу містобудівної документації, якою має бути процедура його розроблення та затвердження тощо. До того ж, у чинних редакціях законів України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності» відсутні положення про «перспективний план».

Аналогічне зауваження стосується ч. 3 ст. 5 проекту, згідно з якою перспективний план «включається до складу Генеральної схеми планування території України», що не узгоджується із Законом України «Про Генеральну схему планування території України».

6.2. Запропонований у новому п. 12¹ ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» термін «схеми планування території на місцевому рівні» («документація з просторового планування, яка визначає принципові рішення планування, забудови та іншого використання територій міської агломерації») не вписується в існуючу структуру планування територій на місцевому рівні. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 12 базового у цій сфері Закону України «Про основи містобудування» планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом «розроблення та затвердження місцевих програм, генеральних планів відповідних населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій, їх оновлення та внесення змін до них». Існування інших видів містобудівної документації не передбачається. Враховуючи те, що у проекті «схеми планування території на місцевому рівні» визначаються як «документація з просторового планування», виникає питання про її співвідношення з містобудівною документацією (ст. 17 Закону України «Про основи містобудування»), оскільки в чинному законодавстві України формулювання «просторове планування» не використовується.

Аналогічне за змістом зауваження щодо документації з просторового планування стосується ч. 5 ст. 16¹, якою доповнюється Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».

6.3. Оскільки відповідно до проекту міська агломерація є однією з форм співробітництва територіальних громад, що ґрунтується на принципі «добровільності» (ст. 2 проекту, зміни до ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»), прийняття проекту у запропонованій редакції створить у правозастосовній практиці багато колізійних питань, пов'язаних із застосуванням норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» при вирішенні питань планування й забудови територій на місцевому рівні. Йдеться, зокрема, про ч. 6 ст. 16¹ цього Закону, якою закріплено обов'язок сільських, селищних, міських рад «привести у відповідність до схеми планування території міської агломерації генеральні плани міст, селищ та сіл, які розташовані на території міської агломерації», оскільки за цих умов незрозуміло, наприклад, як саме мають регулюватися земельні відносини при здійсненні містобудівної діяльності (ст. 24 цього Закону) або як буде встановлюватися режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб (ст. 25 цього Закону), адже згідно з цими статтями зазначені питання вирішуються, виходячи з наявності генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій. Крім того, станом на сьогодні в багатьох населених пунктах України генеральні плани міст, селищ та сіл не затверджені, внаслідок чого положення ч. 6 запропонованої у проекті ст. 16¹ Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» можуть призвести до підміни генеральних планів населених пунктів схемами планування територій міських агломерацій.

6.4. Слід відзначити, що в положеннях нової ст. 16¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не знайшли відображення роль та місце заінтересованої громадськості та порядок врахування громадських інтересів в процесі підготовки схеми планування території міської агломерації до моменту її затвердження Радою агломерації, що порушує визначений у ст. 2 цього Закону принцип «взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і

забудови територій» та проведення громадських слухань проектів містобудівної документації на місцевому рівні (ст. 21 цього Закону).

6.5. Пропозиції проекту щодо надання Раді агломерації права приймати рішення про оновлення містобудівної документації на місцевому рівні, розроблення схеми планування території міської агломерації, внесення змін до неї чи окремих її розділів, про затвердження такої схеми (п. п. 6, 7 ст. 15 проекту, зміни до ч. ч. 1, 4 нової ст. 16¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») не узгоджуються з чинною редакцією ст. 6 згаданого Закону, в якій Рада агломерації не входить до переліку органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Аналогічне зауваження стосується повноважень Ради агломерації щодо благоустрою населених пунктів, поводження з відходами (п. п. 14, 15, 17, 19 ч. 1 ст. 15 проекту), які не узгоджуються з чинним законодавством України у відповідних сферах.

6.6. Нова ст. 16¹, зміни до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», в яких йдеться про «схему планування території міської агломерації», не узгоджуються з положеннями проекту про «схеми планування території на місцевому рівні» (новий п. 12¹ ч. 1 ст. 1, зміни до ч. 1 ст. 16 цього Закону). До того ж, потребує обґрунтування співвідношення такої «схеми» зі ст. 5 проекту, якою регламентується «перспективний план формування територій міських агломерацій».

6.7. Викликають зауваження зміни, запропоновані до Земельного кодексу України (далі – ЗК України) щодо надання Радам агломерації повноважень з «управління та розпорядження земельними ділянками спільної власності територіальних громад», «надання згоди на розпорядження землями державної власності» та ін. (нові ст. 12¹, ч. 11 ст. 122 ЗК України). Така пропозиція виглядає вразливою з точки зору відповідності конституційним положенням щодо правового регулювання відносин з питань власності, за якими право власності на землю «набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону» (ч. 2 ст. 14 Конституції України). Так, згідно з частиною 3 статті 78 ЗК України земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності, а у статті 80 цього Кодексу визначається виключний перелік суб'єктів права власності на землю. У проекті ж запроваджується новий суб'єкт права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад – Рада агломерації (зміни до ч. 3 ст. 86 ЗК України), яка в свою чергу, після державної реєстрації «набуває статусу юридичної особи» (ч. 1 ст. 13 проекту). Відтак, майно міської агломерації, до якої входять, зокрема, земельні ділянки (ст. 17 проекту), належатиме цій юридичній особі на праві власності. Разом з тим у проекті не встановлено, про яку саме форму власності на землю йде мова, внаслідок чого незрозуміло, хто буде суб'єктом права спільної власності на земельну ділянку – юридична особа чи територіальна громада.

6.8. Положення проекту щодо наділення Ради агломерації повноваженням здійснювати «розпорядження землями державної власності» (ч. 1 ст. 117¹ ЗК України) є неконституційними, оскільки відповідно до статті 13 Основного Закону від імені Українського народу права власника на землю «здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цієї Конституцією». Крім того, така пропозиція не узгоджується з чинним ЗК України, згідно з яким повноваження з розпорядження землями державної власності належить до компетенції Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій (ст. ст. 13, 15¹, 16, 17 ЗК України).

6.9. Положення проекту про те, що рішення «Ради агломерації про передачу земельної ділянки у державну чи спільну власність територіальних громад разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальних громад (району, області чи міської агломерації) на неї» (новий абз. 4 ч. 1 ст. 117¹ ЗК України), потребують узгодження зі ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» якою визначено підстави, як «рішення Ради агломерації». До того ж, у проекті зміни до названого Закону не пропонуються.

7. Не можна погодитися з твердженням у п. 5 Пояснювальної записки про те, що прийняття законопроекту не спричинить додаткових витрат із Державного бюджету України,

крім випадку затвердження субвенції з державного бюджету на розвиток житлово-комунальної, інженерної та дорожньо-транспортної інфраструктури міської агломерації. Адже відповідно до ч. 1 ст. 18 проекту фінансування діяльності міської агломерації здійснюється за рахунок коштів, в тому числі, державного бюджету.

Вказані вище зауваження знайшли своє відображення також у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України від 19.02.2018 р. до проекту Закону України «Про міські агломерації» від 17.07.2017 № 6743.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України підставами для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України.

Враховуючи зазначене та керуючись нормами чинного законодавства України,-

ПРОСИМО:

1. Звернути увагу на велику кількість положень законопроекту, які суперечать Конституції України та іншим законодавчим актам, що наведені у цьому зверненні.
2. Не включати до порядку денного та не виносити на розгляд сесії Верховної Ради України проект Закону України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р.).
3. Повернути ініціатору проект Закону України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р.).

Секретар ради



С.В. Пишний