



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/43-1-2/

„15” 01 2014 р.

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань державного
будівництва та місцевого
самоврядування**

Жванії Д.В.

Шановний Давиде Важаєвичу!

На Ваш лист від 12 грудня 2013 року № 04-16/13-3850 надсилаємо висновки на проекти законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.) та «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704 від 29.11.2013 р.).

Додаток: на 8 арк.

З повагою

В.о. Директора

О.В. Зайчук

Висновок
на проект Закону України «Про органи самоорганізації населення»
(реєстр. № 3704 від 29.11.2013 р.)

Метою представленого проекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є визначення правового статусу, порядку створення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення. Разом із цим, суб'єкт права законодавчої ініціативи подав на розгляд Верховної Ради України даний проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» без жодних титульних уточнень його назви з огляду на чинний Закон такої ж назви, прийнятий парламентом 11 липня 2001 р., із змінами, внесеними до нього 20 листопада 2012 р. Лише з назви пояснювальної записки вбачається, що поданий законопроект є таким, що стосується внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», є його новою редакцією.

Необхідність прийняття нової редакції Закону обґрунтовується тим, що чинний Закон належним чином не забезпечує ефективність діяльності органів самоорганізації населення. Розробники проекту посилаються на наявність у чинному Законі нормативних прогалин, неоднозначність його положень щодо порядку створення та забезпечення діяльності зазначених органів, що, на їх думку, «перешкоджає жителям територіальних громад сіл, селищ та міст спільно вирішувати спільні питання місцевого значення за місцем свого проживання».

Правовий аналіз положень цього законопроекту зумовлює низку застережень щодо їх нормативного змісту.

1. За визначеннями частини першої статті 5, частини другої статті 14, частини першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи самоорганізації населення є складовою системи місцевого самоврядування. Правовий статус, порядок організації та діяльності цих органів визначаються законом, який не повинен суперечити положенням зазначеного Закону, і пов'язуються з місцем проживання населення. Місце проживання у сенсі цього законопроекту є суттєвою обставиною, оскільки має визначати територіальні межі юрисдикції органів, про які йдеться. Зважаючи на це, назву законопроекту «Про органи самоорганізації населення», на наш погляд, слід доповнити словами «за місцем проживання».

2. У статтях 2, 3, 6 та інших законопроекту відповідно надано визначення та використано різні терміни, значення яких чітко не окреслені або ж вони не узгоджуються з чинним законодавством України. Скажімо, мікрогромадою слід вважати частину членів територіальної громади, а загальними зборами, конференцією – зібрання членів, представників мікрогромади. Поєднання слів «членів територіальної громади», «членів мікрогромади», «жителів мікрогромади», на нашу думку, є некоректним з огляду на те, що територіальною громадою згідно з частиною першою

статті 140 Конституції України є жителі села, кількох сіл, селища, міста. Водночас частиною шостою тієї ж статті Основного Закону України передбачено, що можливість створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення реалізується за ініціативою саме жителів сіл, селищ, міст. Отже, громаду, мікрогромаду становлять жителі, а не якісь інші суб'єкти.

3. Розробники законопроекту слушно зазначають, що органи самоорганізації населення мають утворюватись за територіальною ознакою (частина перша статті 7 проекту). Ці органи діятимуть на добровільних засадах незалежно один від одного, без жодної вертикальної (інстанційної) підпорядкованості, тому важко зрозуміти запропоновані в частині третій тієї ж статті 7 положення про поділ таких органів на чотири територіальні рівні, адже територіальна, тобто просторова юрисдикційна ознака, та територіальні рівні як ознаки своєрідної інстанційності за своїм змістом та юридичною природою не збігаються.

4. За приписами частини восьмої статті 7 проекту органи самоорганізації населення можуть об'єднуватись на добровільних засадах в асоціації, зокрема, з метою захисту своїх прав, спільного вирішення питань, пов'язаних з інтересами відповідних мікрогромад. При цьому жодним чином не визначаються форми захисту прав, форми спільного вирішення певних питань, не враховується та обставина, що йдеться про різні органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні тощо), які за змістом частини шостої статті 140 Конституції України можуть утворюватись лише в межах конкретного села, селища, міста і можуть бути наділені частиною власної компетенції відповідної сільської, селищної, міської ради, її фінансів, майна. Обсяг делегованих у такий спосіб зазначеним органам повноважень рад, їх фінансів, майна вочевидь не може бути однаковим. Законопроект не дає відповіді на питання, яким чином можуть об'єднуватись в асоціації органи самоорганізації населення, що діють у межах юрисдикції різних рад, рад різних адміністративно-територіальних одиниць.

5. Відповідно до частини сьомої статті 8 проекту порядок скликання та проведення загальних зборів (конференцій) із метою утворення органу самоорганізації населення визначається законом та статутом територіальної громади села, селища, міста. Який закон мають на увазі автори законопроекту, не зазначено. У частинах дев'ятій, десятій цієї ж статті йдеться про певні процедурні дії уповноважених осіб стосовно утворення та легалізації органу самоорганізації населення. Ким та в який спосіб обираються зазначені особи невідомо. У пункті 8 статті 2 проекту прописано, що ними мають бути особи, які уповноважені учасниками загальних зборів (конференцій), тобто вони наділятимуться повноваженнями не зібраннями в сенсі пунктів 2, 3 цієї ж статті, а невизначеною чисельністю їх учасників, що, зрозуміло, ускладнюватиме реалізацію зазначених приписів.

6. Органи самоорганізації населення як і територіальна громада в цілому, сільська, селищна, міська рада, виконавчі органи цих рад, сільський,

селищний, міський голова, районні та обласні ради, районні в місті ради, їх виконавчі органи відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» складають систему місцевого самоврядування. Стаття 10 цього Закону визначає представницькими органами місцевого самоврядування лише ради. Порядок формування та організації діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Водночас правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом, який не повинен суперечити положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (див.: частину другу статті 14, частину першу статті 24 цього Закону). Наведені законодавчі визначення не дають підстав вважати органи самоорганізації населення представницькими органами системи місцевого самоврядування, як це передбачено пунктом 5 частини першої статті 2 законопроекту.

7. Статтею 10 в контексті пунктів 2, 3 статті 2, статей 19, 20 проекту передбачається, що загальні збори (конференція) мікрогромади мають затверджувати положення про відповідний орган самоорганізації населення. В цьому положенні, серед іншого, мають зазначатись повноваження такого органу, права та обов'язки його членів, порядок дострокового припинення їх повноважень, порядок дострокового припинення повноважень самого органу, порядок використання коштів, майна, переданого йому радою в оперативне управління, інші питання, пов'язані з його діяльністю. Зазначені положення є визначальними в регулюванні діяльності кожного з таких органів, тому вони, на наш погляд, мають бути викладені в самому законі, а не в положенні, яке за своєю нормативно-правовою природою належатиме до актів, що регламентуватимуть організацію внутрішньої роботи органів, про які йдеться, у відповідності з законом.

8. Як уже зазначалось, частина шоста статті 140 Конституції України передбачає можливість створення органів самоорганізації населення за ініціативою жителів села, селища, міста. Отже, створення таких органів повинно здійснюватись на добровільних засадах. Між тим статтею 12 законопроекту визначається, що їх обрання може здійснюватись за рішенням відповідної місцевої ради. Передбачається можливість обрання представника мікрогромади, який одноосібно виконуватиме функції органу самоорганізації жителів населеного пункту. Таким чином, конституційний принцип добровільності перетворюється, по суті, у форму суспільного формування зазначених органів, що не відповідає їх конституційно-правовій природі і певною мірою може свідчити про намагання підмінити або ж розпорозити ними діяльність органів місцевого самоврядування, відповідальність останніх перед виборцями.

Запропонована в цій статті процедура ініціювання обрання органу самоорганізації населеного пункту в разі неможливості проведення в ньому загальних зборів (конференції) місцевих жителів, на нашу думку, є недосконалою, оскільки вона не передбачає в такому випадку, яким чином

ініціаторів обрання зазначеного органу має бути підтримано не менш як однією десятою частиною жителів відповідної території, які мають право голосу і не виявляють бажання бути присутніми на зборах.

9. Частиною сьомою статті 12 проекту передбачена можливість обрання органу самоорганізації населення одночасно з виборами депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів за процедурами, визначеними законом про ці вибори, зокрема стосовно утворення виборчих дільниць, формування складу територіальних і дільничних виборчих комісій, складання списків виборців, висування та реєстрації кандидатів у члени органу самоорганізації населення, проведення передвиборної агітації, голосування в день виборів, встановлення підсумків голосування і результатів виборів органу самоорганізації населення.

Поширення зазначених виборчих процедур на формування органів самоорганізації населення, на наш погляд, є надто обтяжливим в організаційному сенсі і неприйнятним з огляду на юридичну природу цих органів як структур відкритої добровільної самоорганізації, а не формування на принципах загального виборчого права, таємності голосування. До речі, таємність голосування не узгоджується з принципом «гласності, публічності та відкритості» організації цих органів, визначеним пунктом 3 частини першої статті 5 проекту. До того ж самим Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не передбачено жодних виборчих процедур щодо формування органів самоорганізації населення. Внесення змін до цього Закону розробники законопроекту не передбачили.

10. Частиною п'ятнадцятою статті 15 проекту передбачається створення у виконавчих комітетах сільських, селищних та міських рад Єдиного реєстру органів самоорганізації населення. Ведення його покладатиметься на уповноважений виконавчий орган відповідної ради. Визначення цього реєстру як Єдиного для конкретного виконавчого комітету змістовно та організаційно переобтяжено, оскільки цим реєстром охоплюватимуться органи самоорганізації населення не усіх, а лише конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Вважаємо, що визначення назви цього реєстру можливе без використання слова «Єдиний».

11. Назва статті 16 проекту стосується визначення особливостей «управління» в селі, селищі, які не є адміністративними центрами, районі в місті (в разі неутворення в ньому районної ради). Використання слова «управління» стосовно таких населених пунктів у сфері здійснення місцевого самоврядування є юридично некоректним, оскільки вирішення питань місцевого значення належить до самоврядних, а не управлінських функцій.

12. Частиною третьою статті 17 проекту визначається, що орган самоорганізації населення не може бути позбавлений «всіх або частини повноважень до його припинення в установленому законом порядку». Це визначення не узгоджується з приписами частин четвертої його статті 18, якими передбачена можливість дострокового позбавлення тих повноважень,

якими відповідний орган самоорганізації населення наділений місцевою радою.

13. Згідно з пунктом 8 частини третьої статті 26 проекту до повноважень представника мікрогромади належить здійснення контролю «за наданням в повному обсязі пільг та субсидій малозабезпеченим членам мікрогромади». Ці положення, на наш погляд, слід уточнити, маючи на увазі, що подібний контроль може стосуватись лише пільг і субсидій, які надаються за рахунок коштів відповідних територіальних громад.

14. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що реалізація закону, прийнятого на його основі, не потребуватиме «додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України». Проте не враховано повною мірою ту обставину, що за приписами частини четвертої статті 3 проекту органи самоорганізації населення визначаються неприбутковими організаціями, що не мають на меті одержання прибутку. Фінансову основу їх діяльності згідно зі статтею 19 проекту становитимуть кошти місцевих бюджетів, що надаватимуться їм відповідними місцевими радами, а також інші надходження, не заборонені законодавством. Слід мати на увазі, що діяльність органів самоорганізації населення пов'язана з необхідністю здійснення значних витрат. Це насамперед стосується оплати праці їх керівника та секретаря, розмір якої не може бути нижчим за мінімальну заробітну плату (частина двадцята статті 12 проекту), утримання та ремонту об'єктів житлового фонду, а також нежитлових приміщень, наданих в оперативне управління (частина перша статті 21, частина третя статті 33). До того ж місцеві ради можуть встановлювати для підприємств, що перебувають в управлінні органів самоорганізації населення, пільги зі сплати місцевих податків та зборів (частина шоста статті 33). Певних витрат вимагатимуть забезпечення функціонування консультативно-дорадчого органу з координації діяльності представників мікрогромад, що може утворюватись при сільському, селищному голові, голові районної у місті ради (частина сьома статті 33), підтримання зв'язків, обмін досвідом через асоціації органів самоорганізації населення (частина восьма статті 7 проекту).

Отже, діяльність органів, про які йдеться, сформованих повсюди відповідно до положень законопроекту, зумовлюватиме витрати коштів у великих обсягах. Воно здійснюватиметься за рахунок місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів Державного бюджету України. Обсяги необхідних витрат, конкретні джерела їх покриття розробниками законопроекту не обраховані, що є суттєвим недоліком обґрунтування необхідності прийняття на його основі нової редакції закону.

15. Законопроект хвибує недоліками редакційного та техніко-юридичного характеру.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Висновок
на проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.)

У пояснювальній записці до цього проекту зазначено, що його розробка «зумовлена необхідністю створення законодавчої основи для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад». Наголошується, що метою проекту є визначення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю.

Змістовно-правовий аналіз положень проекту показує, що запропоноване регулювання суспільних відносин у сфері співробітництва територіальних громад може вважатися загалом прийнятним. Водночас слід зазначити, що окремі механізми цього регулювання, принципи співробітництва зумовлюють деякі застереження, врахування яких сприяло б поліпшенню його змісту.

1. Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це право безперечно має поширюватись і на співробітництво територіальних громад. Між тим за змістом приписів статті 3, підпункту 3 пункту 2 розділу VI «Прикінцеві положення» проекту жителі кількох сіл, добровільно об'єднані в сільську громаду, не належать до суб'єктів такого співробітництва. Немає чіткого визначення щодо належності до суб'єктів співробітництва територіальних громад міст Києва та Севастополя, особливості здійснення місцевого самоврядування в яких передбачені частиною другою тієї ж статті 140 Конституції України та визначаються окремими законами України.

2. За частиною четвертою статті 140 Основного Закону України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Однак, проект не передбачає жодних механізмів врахування думки цих рад стосовно вирішення питань, пов'язаних зі співробітництвом таких громад. Непорозуміння в цьому зв'язку зумовлюватиме, зокрема, те, що розробники проекту не зазначили можливу просторову сферу співробітництва територіальних громад: це мають бути межі одного району, області, на які поширюються юрисдикція районної або обласної ради, чи межі не враховуватимуться і співробітництво громад здійснюватиметься незалежно від конституційно визначеної системи адміністративно-територіального устрою України, скажімо, у формі участі у

створенні об'єктів муніципальної інфраструктури спільно з суб'єктами співробітництва іншої області (інших областей). Для подібних випадків у проекті не визначено, чи поширюється на них дія пункту 1 частини першої статті 4 щодо можливого перерозподілу суб'єктами співробітництва між собою окремих повноважень і власних бюджетних коштів, зокрема тих, які сформовані за рахунок асигнувань із районного чи обласного бюджету.

3. Згідно з положеннями частин першої, другої статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» однією із форм вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, зокрема шляхом прямого волевиявлення, є місцевий референдум. Його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Отже, не виключається, що предметом місцевого референдуму може бути питання щодо ініціювання співробітництва територіальних громад. Однак частина перша статті 5 проекту не відносить територіальну громаду до переліку можливих ініціаторів співробітництва територіальних громад, що, на нашу думку, обмежує право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування. Таке обмеження не узгоджується, крім того, з приписами частин першої, третьої статті 140, статті 146 Конституції України, частини першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

4. Частинами першою, третьою статті 5 проекту передбачається, що ініціаторами співробітництва територіальних громад можуть бути, серед інших, депутати сільської, селищної, міської ради; рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається відповідною радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва. При цьому не враховується роль ключових органів ради – її постійних комісій, які відповідно до частин першої, четвертої статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обираються з числа депутатів ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. З огляду на зазначені законодавчі визначення вважаємо, що розгляд місцевою радою питання щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад не може бути поза увагою відповідної постійної комісії ради.

5. Однією з форм співробітництва, передбаченою пунктом 4 частини першої статті 4 проекту, є утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій. Зрозуміло, що таке утворення, як і утворення відповідних інфраструктурних об'єктів, може пов'язуватись із необхідністю вирішення земельних та інших спорів у зв'язку з намічуваним відведенням земельних ділянок для цих потреб, особливо тих, що належать фізичним та юридичним особам. Між тим жодних приписів стосовно залучення власників земельних ділянок, будівель і споруд в сенсі врахування їхніх прав і законних інтересів до організації співробітництва

територіальних громад, особливо на стадії ініціювання таких проектів, даний законопроект не містить, що не кореспондується, зокрема, з положеннями статті 3 Конституції України.

6. Стаття 4 розділу I та розділ III законопроекту стосуються одного й того ж питання – форм співробітництва територіальних громад. Важко зрозуміти механізми такого нормо-проектувального та техніко-юридичного підходів до регулювання суспільних відносин, адже стаття 4 не стосується визначення термінів, значення яких надано лише у статті 1 проекту. Тож вона, на наш погляд, є зайвою.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**